



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Inspection générale
des finances

Rapport d'activité 2022

Rapport d'activité

2022 Inspection
générale
des finances

Sommaire

3	Éditorial
4	Chiffres clés 2022
6	L'Inspection générale des finances en 2022
8	Missions, ressources et engagements de l'IGF
10	Un Service sollicité pour des missions à forts enjeux
18	Une méthodologie garantissant la qualité des productions
36	Un Service d'excellence participant à l'attractivité de la haute fonction publique
45	Un collectif engagé
50	Les thèmes majeurs d'intervention en 2022
52	Thème n°1: Transition écologique
58	Thème n°2: Économie et finances publiques
66	Thème n°3: Santé et social
74	Thème n°4: Autres secteurs
82	Annexes

Éditorial

Cette première année passée à la tête du Service de l'Inspection générale des finances (IGF) a conforté ma conviction que nous avons un rôle essentiel à jouer au bénéfice des politiques publiques.

Les 77 missions réalisées par l'IGF en 2022 reflètent l'étendue de notre champ d'intervention et des compétences des membres. Nous avons contrôlé des établissements, en particulier les EHPAD du groupe Orpea et le groupement d'intérêt public créé pour organiser la coupe du monde de rugby, France 2023. Nous avons mené des missions d'évaluation parmi les priorités gouvernementales comme la transition écologique, en travaillant par exemple sur l'impact macroéconomique de la transition climatique ou sur le financement de la stratégie nationale de la biodiversité. Nous avons placé des inspectrices et inspecteurs en assistance auprès de personnalités qualifiées ou d'administrations pour les aider dans l'accomplissement de missions jugées prioritaires par le Gouvernement.

Le Service s'est renouvelé avec plus de 40 recrutements en 2022, principalement des inspectrices et inspecteurs des finances, mais également des *data scientists*, des inspectrices et inspecteurs des finances adjoints, et des auditeurs. Nous avons continué à structurer nos savoir faire en nous appuyant sur trois pôles d'expertise: le pôle Science des données, le pôle Économie et le pôle Audit, lequel nous a rejoint cette année.

L'année 2022 a enfin été marquée par la réforme de la haute fonction publique dont les objectifs sont notamment d'accroître la diversité, d'améliorer la mobilité et de mieux appréhender les parcours professionnels.

L'IGF est à un moment charnière de son existence, et la réforme constitue à cet égard une réelle opportunité de se réinventer. Je veillerai à consolider la politique en matière de ressources humaines pour faire vivre la promesse d'un service où l'on travaille sur l'ensemble des politiques publiques, où l'on acquiert de vraies méthodes de travail dans un cadre propice aux échanges et à l'équilibre vie privée-vie professionnelle, et où, chacun est accompagné dans son parcours professionnel.

Cette réforme nous permettra de faire de l'IGF un collectif engagé et citoyen, qui recrute sans biais, qui met en œuvre une stratégie interne afin de devenir un service exemplaire au regard des exigences de transition écologique et qui est ouvert sur l'extérieur. Nous continuerons de réaliser des missions complexes et utiles pour nos décideurs, sur des enjeux stratégiques, avec un haut degré d'exigence. Ces missions seront, en 2023, prioritairement orientées vers la transition écologique et la revue des dépenses, dans un contexte de nécessaire maîtrise des finances publiques. Ce rapport d'activité met en lumière la variété et la transversalité de nos travaux, ainsi que les femmes et les hommes qui les mènent à bien. Je souhaite qu'il donne envie à ses lecteurs de nous rejoindre et qu'il les convainque que l'IGF est un collectif formé de personnes animées par les mêmes valeurs: l'attachement à la rigueur et à l'honnêteté intellectuelle, le sens de l'intérêt général, la liberté d'esprit et la volonté de proposer des solutions pour renforcer le service public.



Catherine SUEUR
Cheffe du Service
de l'Inspection générale
des finances

Chiffres clés 2022

42

inspectrices générales
et inspecteurs généraux
au Service

60

inspectrices
et inspecteurs,
inspectrices adjointes
et inspecteurs adjoints
et *data scientists*
dans la Tournée

38 %

de femmes
dans la Tournée

16

membres
du pôle Audit

18

membres des services
administratifs
et financiers

77

missions en 2022
menées par l'IGF

61

missions d'évaluation
et de conseil

13

missions
d'assistance

3

missions de vérification,
de contrôle et d'audit

19

missions menées
par le pôle Audit

68 %

de missions
interministérielles

L'Inspection générale des finances en 2022



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 se voir confier des missions par les ministres de l'économie et des finances, seuls ou en collaboration avec d'autres ministres, et par le Premier ministre. Elle peut aussi 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, ressources et engagements de l'IGF

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).

L'IGF et la réforme de la haute fonction publique

La réforme de l'encadrement supérieur de l'État, annoncée par le Président de la République le 8 avril 2021, est multidimensionnelle. Elle vise à davantage diversifier le recrutement des hauts fonctionnaires, à repenser leur formation initiale et continue pour mieux adapter les compétences aux emplois et à rendre les carrières plus ouvertes, plus transversales. Son calendrier d'entrée en vigueur s'étend sur plusieurs années. Le remplacement de l'École nationale d'administration (ENA) par l'Institut national du service public (INSP) est effectif depuis le 1^{er} janvier 2022. Le nouveau corps des administrateurs de l'État a également été créé à cette date. Cette réforme concerne l'IGF à plusieurs titres. Depuis le 1^{er} janvier 2023, le corps de l'Inspection des finances est mis en extinction¹ et les membres du Service sont désormais nommés sur des emplois fonctionnels pour une durée déterminée, de cinq ans maximum, à l'issue d'un processus de sélection (cf. *infra*, 3.2.) créé pour ce nouveau cadre, et à différents moments du parcours professionnel. Par cette réforme, l'IGF diversifie son recrutement tout en maintenant son exigence d'excellence.

Plusieurs textes viennent décliner cette volonté politique, notamment le décret n° 2022-335 du 9 mars 2022 relatif aux services d'inspection générale ou de contrôle. Le rôle attribué au Service n'en est que plus que jamais ancré dans les parcours de carrière des cadres du ministère chargé de l'économie et des finances, et de l'administration en général.

Cette transformation permet à l'IGF de repenser son processus de recrutement et son organisation interne pour maintenir le niveau d'excellence des inspectrices et inspecteurs des finances, gage de la qualité des travaux menés. Ce mouvement s'inscrit dans la continuité d'un travail permanent engagé par le Service pour adapter son fonctionnement à ses besoins et à son environnement, comme l'atteste par exemple la création récente du pôle Science des données et du pôle Économie. Ces transformations, qui couvrent à la fois des enjeux de ressources humaines (recrutement, formation ou composition des équipes) et des enjeux « métiers » (nature des missions, compétences, contrôle de la qualité etc.) permettront à l'IGF de continuer à remplir ses missions, dans le respect des valeurs qui ont toujours été les siennes : l'excellence, la rigueur, le sens de l'intérêt général et l'indépendance de plume².

1 – Cf. le décret n° 2021-1550 du 1^{er} décembre 2021 portant statut particulier du corps des administrateurs de l'État.

2 – L'indépendance est reconnue à l'article 9 du décret du 9 mars 2022 relatif aux services d'inspection générale ou de contrôle.

- 10 Un Service sollicité pour des missions à forts enjeux
- 18 Une méthodologie garantissant la qualité des productions
- 36 Un Service d'excellence participant à l'attractivité de la haute fonction publique
- 45 Un collectif engagé

1. Un Service sollicité pour des missions à forts enjeux

1.1 Des métiers divers

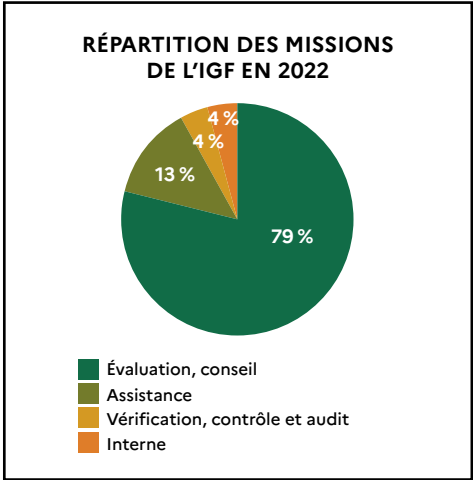
L'Inspection générale des finances réalise quatre grandes catégories de missions :

- des missions d'évaluation et de conseil ;
- des missions d'assistance auprès d'administrations, ou de personnalités qualifiées ou d'organisations internationales ;
- des missions de vérification et d'audit ;
- des missions internes.

En 2022, l'IGF a réalisé 77 missions, dont 61 étaient des missions d'évaluation ou de conseil.

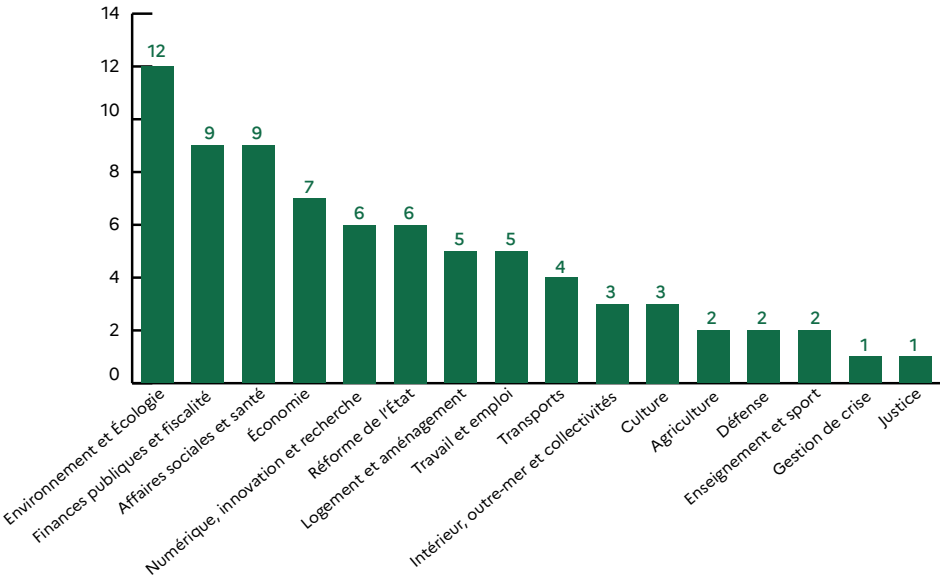
L'année 2022 a été marquée par la montée en puissance de la transition écologique dans les missions conduites par l'IGF, douze missions ayant été menées dans ce domaine, ce qui en fait la principale thématique de travail en 2022.

Les équipes d'inspecteurs et d'inspecteurs généraux se constituent 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 permet d'être réactif pour répondre aux commandes et 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.

RÉPARTITION THÉMATIQUE DES MISSIONS 2022 (EN NOMBRE DE MISSIONS)

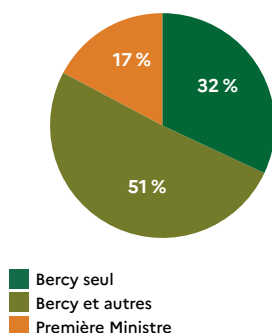


1.2. Les missions d'évaluation et de conseil : une part majeure de l'activité de l'IGF

Réalisées à la demande de la Première 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 des voies d'amélioration et des leviers de réforme et de transformation aux décideurs. Elles ont représenté 79 % des missions lancées par l'IGF en 2022.

En 2022, 17 % des missions ont été conduites à la demande de la Première ministre et 51 % 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.

RÉPARTITION DES SIGNATAIRES DES LETTRES DE MISSION DE L'IGF EN 2022



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.**

Implication de l'IGF dans les 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 de la Première 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 la Première ministre, après avis du coordonnateur national du renseignement.

Les missions confiées aux membres de l'Inspection des services de renseignement sont effectuées sur instructions de la Première 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.



Parcours croisés d'inspecteurs généraux

Rodolphe Gintz et Anne Paugam

Pouvez-vous revenir sur votre parcours ?

Rodolphe Gintz : Je suis un ingénieur qui a toujours travaillé à ou avec Bercy. De 2002 à 2012, j'ai servi à la Direction du Budget. De 2012 à 2017, j'ai conseillé le Premier ministre puis le Président de la République sur les comptes publics et la fiscalité, à l'époque où un effort inédit de redressement de nos comptes publics a été réalisé. Entre 2015 à 2017, j'ai été alors plus particulièrement en charge, auprès du Président de la République, de la supervision du projet de prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Revenu à Bercy, en tant que directeur général des douanes et des droits indirects, j'ai découvert, en plus des missions « classiques » de Bercy (la collecte de l'impôt, l'appui au commerce extérieur), celles de contrôle des frontières, de police judiciaire, de lutte contre les grands trafics ou encore du renseignement. Je suis arrivé à l'IGF en 2019. Ici j'ai, par exemple, supervisé les deux missions de vérifications de 2020, celles du CNRS et de l'INRIA et il me semble incontournable, pour un inspecteur général qui ne serait pas « de la Tournée », comme moi, de faire cet apprentissage et ce parcours d'intégration avec les plus jeunes.

Anne Paugam : À ma sortie de l'ENA, j'ai rejoint l'IGF. Puis mon intérêt pour les questions économiques et financières internationales m'a poussé à rejoindre la Banque mondiale après quatre ans de Tournée. J'y ai développé, d'abord au siège à Washington, puis au Maroc, des compétences en financement du développement, qui vont guider le reste de ma carrière.

Après un rapide passage au cabinet du ministre de la coopération, je suis entrée à l'Agence française de développement en 2002. J'y suis passée par plusieurs branches de métiers, de la stratégie à la direction d'un département opérationnel, avant d'en devenir secrétaire générale puis directrice générale, en 2013. Puis, entre 2016 et 2019, j'ai occupé les fonctions d'ambasadrice de France en Suisse, ce qui m'a un peu éloignée du développement mais pas de l'économie, car c'est un pays avec lequel les questions économiques, financières et institutionnelles sont centrales dans la relation avec la France et l'Union européenne.

Comment ces expériences vous font-elles appréhender votre rôle d'inspectrice générale et d'inspecteur général des finances aujourd'hui ? Quelles compétences acquises lors de votre carrière antérieure vous sont utiles dans le cadre de vos missions ?

R.G. : Je retrouve ici la même exigence que celle qui m'a toujours accompagné. Quand vous proposez des réformes, quand vous conseillez au plus haut niveau l'exécutif, quand vous recouvrez l'impôt ou quand vous rédigez des procédures douanières, vous avez intérêt à être parfaitement « sûr de votre coup » ! Ces différentes expériences m'ont probablement formé à proposer des idées, pertinentes, sensées, éprouvées par les faits. Je retrouve ici une façon de travailler qui ne m'est pas étrangère et qui me plaît.

A.P. : Mes fonctions à l'Agence française de développement, en particulier, m'ont permis d'acquérir une bonne compréhension des mécanismes de négociation et de prise de décision mais aussi des relations entre une administration de tutelle et ses opérateurs. Bien évidemment, diriger une banque de développement permet aussi de développer des compétences spécifiques dans le champ du financement de l'économie, ou quant au fonctionnement du système bancaire, qui sont toujours utiles au Service. J'ai aussi pu y faire le constat de problématiques communes avec d'autre pays dans la mise en œuvre de l'action publique, par exemple en ce qui concerne les niveaux de décentralisation ou les questions de financement des infrastructures. Les différences sur ces points sont parfois moins importantes qu'il n'y paraît, et les solutions qui émergent à l'étranger peuvent venir nourrir notre réflexion.

Qu'appréciez-vous dans le mode de fonctionnement de l'IGF ?

A.P. : J'apprécie la variété des sujets et la qualité des équipes. Nos missions nous permettent de nous confronter régulièrement à de nouvelles questions de politiques publiques, de nouveaux environnements et des interlocuteurs extérieurs. De même, les équipes de l'IGF sont de grande qualité et plus diversifiées que lorsque je suis entrée au Service au début de ma carrière, en termes de variété d'âge, d'expérience et du nombre de femmes. Ce sont des progrès qu'il faut saluer et poursuivre bien sûr, car ils apportent beaucoup à la dynamique collective de travail.

R.G. : Premièrement, le fait de constituer pour chaque mission une équipe avec des profils très divers : économistes, ingénieurs, *data scientists* et avec beaucoup de jeunes collègues. Nous, les inspecteurs généraux, sommes à la fois là pour leur transmettre notre expérience mais aussi pour apprendre des jeunes promotions, de leurs façons de travailler et d'aborder les problèmes parfois très différentes des nôtres. Deuxièmement, le privilège de pouvoir se consacrer, pendant quelques mois, exclusivement à un sujet. Troisièmement, le fait de pouvoir découvrir plusieurs fois par an de nouveaux sujets. L'IGF est sans doute l'un des services de l'État où nous pouvons avoir le plus d'impact sur des objets très variés.

Quels enjeux liés aux prérogatives de l'IGF vous tiennent particulièrement à cœur ?

R.G. : Conforter voire élargir nos prérogatives de contrôle et les exercer pleinement. Si l'IGF perdait ces pouvoirs, personne ne pourrait la remplacer. Je suis persuadé que nos ministres et, plus largement, l'exécutif ont besoin de ce pouvoir de contrôle complémentaire de celui du Parlement et du pouvoir judiciaire. À nous de continuer à l'exercer avec régularité et application, car un pouvoir qui ne s'exerce plus est un pouvoir perdu.

A.P. : Le rôle clé, le cœur de la mission de l'IGF à mes yeux, est la contribution à l'efficacité de l'action publique. Nos missions de conseil et d'évaluation des politiques publiques l'incarnent au premier chef. Mais les missions de contrôle qu'évoque Rodolphe s'y rattachent aussi.

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, comme l'illustre la mission sur le bilan du contrat d'objectifs et de moyens de la direction générale des finances publiques ;
- **l'évolution de dispositifs juridiques, financiers ou fiscaux**, à l'image des missions relatives à l'évaluation de la réduction d'impôt Censi-Bouvard ou à la réforme du financement de l'audiovisuel public ;
- **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'instar de la mission relative à la concentration dans le secteur des médias à l'ère numérique ou l'évaluation de la stratégie nationale « biodiversité ».

1.3. Les missions de vérification et de contrôle : métier historique de l'inspection

Au cours de l'année 2022, des brigades d'inspectrices et d'inspecteurs des finances ont mené des contrôles inopinés dans cinq sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), trois musées et dix établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) du groupe ORPEA.

Pour l'exercice de ces missions, les inspectrices et 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 règlements³. Les missions de contrôle peuvent associer des agents issus d'autres services des ministères économiques et financiers.

La méthodologie d'investigation privilégiée par l'IGF varie selon les caracté-

ristiques 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 ;
- elles font également appel à l'analyse financière et la soutenabilité financière des organismes vérifiés ou encore au contrôle du respect des règles de l'achat public ou à l'organisation des ressources humaines, etc.

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.

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

Les missions d'assistance, qui ont représenté 13 % des missions de l'IGF en 2022, peuvent prendre la forme :

- d'une participation d'un membre de l'IGF aux travaux d'une administration ou d'une commission. Ce type de missions a été fortement sollicité 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 (comme l'illustre la présence d'une inspectrice générale des finances en tant que rapporteure générale de la mission confiée à M. Jean Pisani-Ferry sur les coûts macroéconomiques de la transition climatique) ;

3 – 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.

- 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.

1.5. Une ouverture à l'international : assistance technique internationale et parangonnage

Les missions d'audit et d'assistance du Fonds monétaire international (FMI)

Au cours de l'année 2022, l'IGF a contribué à la réalisation de plusieurs missions d'assistance technique internationale du FMI. Ces missions ont porté sur un large spectre de sujets et de pays d'Afrique et du Moyen-Orient.

À titre d'exemple, un inspecteur des finances a participé en mars à des travaux d'assistance visant à améliorer la gestion du patrimoine non financier de l'État à Madagascar. Cette mission, réalisée à la demande du ministre de l'économie et des finances de Madagascar, a également mobilisé des experts du département des finances publiques (FAD) et du centre AFRITAC Sud du FMI. Elle a permis d'identifier des leviers d'amélioration de la gestion des actifs de l'État, notamment dans le champ immobilier et automobile, dans la perspective notamment d'une transition vers la comptabilité patrimoniale et en droits constatés.

S'inscrivant dans le développement des activités internationales de l'IGF, ces différentes missions ont permis au Service :

- de valoriser son expertise sur l'évaluation des programmes d'investissements publics et des politiques publiques et la réforme de l'État ;

- de capitaliser sur les outils et méthodologies de travail du FMI ;
- de renforcer sa connaissance du fonctionnement d'administrations d'autres pays.

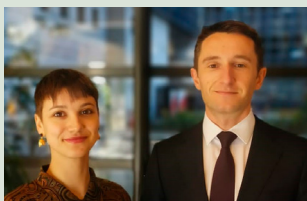
Les missions en partenariat avec Expertise France

Dans le cadre du renforcement de ses liens avec Expertise France, l'IGF a également contribué à la réalisation d'une mission d'assistance technique. En effet, l'Agence Française de développement (AFD) et la Banque asiatique de développement (ADB) sont co-engagées dans un programme de prêt en faveur de la République d'Arménie. Ce programme prévoit une conditionnalité du prêt, assise sur des réformes administratives. Expertise France intervient en formation et conseil pour appuyer la mise en œuvre de ces réformes. Dans ce contexte, un inspecteur des finances, en binôme avec un directeur régional des finances publiques, est intervenu auprès du ministère des finances arménien pour accompagner les équipes dans la mise en œuvre d'une budgétisation par objectif. L'objet de la mission était de faire bénéficier les équipes arméniennes de certains enseignements clés issus de l'expérience française de mise en œuvre et de pratique de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Un autre inspecteur des finances a participé à une mission entamée en 2022 en Angola. Cette mission a porté sur la question de la gouvernance par l'État des entreprises publiques angolaises, dans un contexte de privatisations et de réforme organisationnelle des entreprises publiques.

Assistance européenne à la Grèce

L'IGF a poursuivi en 2022 la coordination de l'appui français aux réformes de l'administration grecque. Ce soutien engagé depuis plus de 10 ans, à la suite de la crise grecque, et financé pour l'essentiel par la DG REFORM de la Commission européenne (héritière de la « Task force pour la Grèce »), a fait l'objet d'un protocole signé en 2015 par les ministres des finances. Les actuels ministres l'ont adapté en 2020 aux priorités économiques et climatiques.



Parcours croisés d'inspecteurs des finances de 2^e année

Maroussia Outters-Perehinec et Maxime Forest

Quel a été votre parcours antérieur avant d'arriver à l'IGF ?

Maroussia Outters-Perehinec : J'ai intégré l'ENA après un parcours en économie et sociologie à l'université Paris Dauphine. Quand je suis sortie de l'ENA, j'ai rejoint la Direction générale du Travail en tant que cheffe du bureau de la rémunération et du temps de travail. J'y ai passé près de trois ans jusqu'en septembre 2021, date à laquelle j'ai rejoint l'IGF, dans le cadre de ma mobilité.

Maxime Forest : Après une formation d'ingénieur, j'ai alterné, au cours de mon parcours professionnel, des expériences en autorité de régulation et en administration centrale à Bercy, dans l'univers du numérique et des télécoms. Je suis arrivé en même temps que Maroussia à l'IGF, en septembre 2021.

Quelles étaient vos motivations pour rejoindre l'IGF ?

M.O.-P. : Dans le cadre de ma mobilité, je cherchais un endroit où l'on puisse appréhender des problématiques dans leur globalité. J'avais envie d'élargir mes horizons tout en restant dans la technicité : l'IGF réunit ces deux aspects, à la fois général et technique, et est en même temps proche des préoccupations du politique.

M.F. : Je partage les points de Maroussia ! En outre, j'ai rejoint l'IGF pour trois raisons principales : apprendre et développer des compétences dans de nouveaux domaines ; faire des rencontres et travailler avec des personnalités inspirantes ; contribuer aux grands chantiers de l'État. Je ne suis pas déçu !

Quelles compétences acquises précédemment vous sont utiles et quelles nouvelles compétences y développez-vous ?

M.O.-P. : Mes réflexes juridiques me sont très utiles à l'IGF. Je les ai développés à la Direction générale du travail. Ils m'ont servi lors de la traditionnelle mission de vérification, notamment en matière de droit du travail et de marchés publics, puis dans le cadre d'autres missions, en matière de fiscalité par exemple. À l'IGF, j'ai pu me familiariser au travail sur des bases de données en lien avec notre pôle de *data scientists*, par exemple dans le cadre de la mission sur la réforme du financement de l'audiovisuel public, qui impliquait de réaliser des simulations de réformes fiscales. J'ai également pu travailler de manière plus concrète sur les aspects budgétaires des finances publiques. Enfin, ma dernière mission m'a permis d'acquérir de nouvelles compétences en matière de transition écologique.

M.F. : Je suis venu avec une expérience de management et de négociation, sur laquelle je m'appuie pour gérer des situations changeantes et parfois délicates. Ces compétences m'aident à trouver une position d'équilibre dans des contextes où de multiples interlocuteurs, plus ou moins coopératifs, expriment des intérêts divergents. En ce qui concerne les nouvelles compétences, toutes les missions ont une forte composante juridique. J'ai par exemple approfondi mes connaissances sur le droit de la fonction publique grâce à une mission sur les ressources humaines de l'État.

Quelle mission vous a particulièrement marqués?

M.O.-P. : Je pense en particulier à la mission sur la réforme du financement de l'audiovisuel public. Elle s'est déroulée de manière atypique parce que la nature de la commande a changé en cours de mission. Nous devions d'abord étudier une réforme de la contribution à l'audiovisuel public, ce qui relève de la fiscalité pure. Mais, au cours de la mission, le Président de la République, alors candidat à sa réélection, a annoncé la suppression de cette contribution. Il a donc fallu expertiser un nouveau scénario et envisager le financement de l'audiovisuel public par le budget de l'État. Nous avons réorienté les travaux pour réfléchir de manière plus systémique aux conditions de garantie d'indépendance de l'audiovisuel public, ce qui relève à la fois de la technique fiscale, du droit budgétaire et de celui des médias publics. Ce sont des questions qui sont liées à des enjeux constitutionnels en France et conventionnels au niveau du droit de l'Union européenne. Ce qui est satisfaisant avec cette mission, c'est aussi l'écho qu'a reçu le rapport : les parlementaires s'en sont saisis et ont repris certaines recommandations.

M.F. : J'ai travaillé en 2022 sur la stratégie RH de l'État dans le domaine du numérique. Dans ce cadre, nous avons rencontré plusieurs centaines d'agents publics qui sont au cœur des fonctions numériques de l'État, dans tous les ministères. Nous nous sommes interrogés sur la capacité de l'État à attirer, recruter et fidéliser ses agents, dans un domaine sous tension. Nous avons réfléchi aux leviers à actionner pour tenir la promesse d'un numérique au service de l'intérêt général, en s'appuyant sur des

actifs forts que sont la fierté des agents, le sens de leur mission et les spécificités du service public – sans évacuer les questions importantes que sont la rémunération, la culture managériale et les conditions de travail. Cette réflexion sur la fonction RH de l'État dans le numérique s'est prolongée en 2023, avec une circulaire de la Première ministre qui a annoncé un renforcement des capacités internes de l'État et un plan d'action sur la filière numérique.

Quels enjeux liés aux prérogatives/caractéristiques de l'IGF vous tiennent particulièrement à cœur ?

M.O.-P. : Ce qui est spécifique à l'IGF c'est que nous signons nos rapports en nos noms propres, ce qui est une manière de nous responsabiliser dans la rigueur du travail et de garantir l'indépendance de notre plume. L'indépendance d'esprit est précieuse dans une carrière de fonctionnaire. J'ajouterais que nous formons un collectif soudé et convivial au sein duquel il fait bon travailler.

M.F. : Les méthodes de travail s'apparentent parfois à une démarche scientifique où l'on confronte en permanence les idées aux faits. Pour tester des hypothèses, nous parlons à des acteurs à tous les niveaux, nous allons sur le terrain et nous adoptons parfois des perspectives originales pour croiser les points de vue. Surtout, nous cherchons à appuyer chaque analyse sur des faits objectifs. Cette approche est à la fois exigeante et puissante. C'est une grande source de satisfaction sur le plan intellectuel et humain de travailler de cette façon.

L'année 2022 a vu la continuation de plusieurs projets de modernisation en Grèce, opérés par Expertise France, de la gestion des ressources humaines et l'innovation dans le secteur public au numérique. Les projets dans les administrations financières (direction des usagers au sein de l'administration fiscale, comptabilité en droits constatés au ministère du budget) ont été conduits à leur terme. Le projet de réforme de la santé publique a progressé, et l'appui devrait permettre l'optimisation de l'utilisation des fonds qui vont être apportés par le plan de relance et de résilience. Enfin, un projet a débuté pour soutenir le nouveau ministère de la crise climatique et de la protection civile.

Sur un plan bilatéral (hors Union européenne), l'accueil d'inspecteurs des impôts et des douanes grecs dans les écoles françaises se poursuit, et un appui a été apporté pour la valorisation d'un site culturel et touristique. Un nouvel accord de coopération a été signé entre administrations française (DGAFP) et grecque.

1.6. Les missions du pôle Audit

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.

Depuis 2022, l'IGF réalise, par l'intermédiaire de son pôle Audit, des audits d'entreprises bénéficiaires de prêts ou de garanties de l'État, dans l'objectif de s'assurer qu'elles se conforment à leurs engagements, mais aussi, le cas échéant, d'évaluer leur situation financière. Le pôle Audit contribue également à l'audit interne ministériel par des missions relatives au fonctionnement du ministère lui-même, par exemple sur la prévention des conflits d'intérêts.

En 2022, le pôle Audit a lancé 19 missions.

2. Une méthodologie garantissant la qualité des productions

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. Historiquement, l'objectivation s'appuyait essentiellement sur des enquêtes sur place et des échanges contradictoires avec les administrations concernées; à ces méthodes qui demeurent se sont ajoutées des analyses de données grâce au pôle « Science des données », qui dispose d'importants jeux de données et peut faire des traitements spécifiques pour des missions mais également une analyse économique avec le pôle « Économie ».

Les travaux de l'IGF sont placés sous le sceau de la responsabilité, assurance supplémentaire de leur qualité. 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.



Aude Costa de Beauregard, Selma Mahfouz et Thomas Brand

Un exemple de parangonnage international : le cas de la mission relative aux enjeux macroéconomiques et budgétaires de la neutralité carbone

Selma Mahfouz (superviseure), **Aude Costa de Beauregard**
et **Thomas Brand** (inspecteurs des finances)

Dans le cadre des missions, des parangonnages à l'international peuvent être menés. Lors de la mission « Enjeux macroéconomiques et budgétaires de la neutralité carbone », les membres de l'Inspection se sont rendus dans plusieurs pays européens.

Dans quel contexte s'est inscrite la mission ?

La mission portait sur les outils nécessaires au pilotage macroéconomique et budgétaire en lien avec les objectifs climatiques. Ses travaux se sont inscrits dans un double contexte. D'une part, le rehaussement des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, conformément aux engagements de réduction de 55 % des émissions d'ici 2030 du paquet européen *Fit for 55*, doit être traduit dans la prochaine loi de programmation énergie climat et dans la prochaine stratégie nationale bas carbone. D'autre part, les effets macroéconomiques de cette transition, et notamment la possibilité d'un double dividende (réduction des émissions et croissance plus forte), font débat⁴.

Vous avez mené un parangonnage international dans le cadre de la mission. En quoi a consisté ce travail ? Dans quels pays vous êtes-vous rendus et qui avez-vous rencontré ?

Trois pays ont été ciblés, l'Allemagne, le Danemark et le Royaume-Uni ainsi que la Commission européenne. Pour chacun des pays, au-delà de l'exploitation des réponses écrites aux questions de la mission, l'équipe s'est rendue sur place afin de rencontrer, grâce à l'appui des services économiques régionaux des ambassades, l'ensemble des acteurs impliqués : les équipes au sein des ministères chargés des finances, de l'économie et du climat, mais aussi les équipes de recherche impliquées dans le développement des modèles, les partenaires sociaux ainsi que les organismes indépendants chargés de l'évaluation des politiques de transition et de la soutenabilité des finances publiques. Le fait de rencontrer l'ensemble des acteurs, à un niveau opérationnel, a été une réelle plus-value pour la mission. En effet, l'objectif de la mission était non seulement d'identifier et d'évaluer les modèles macroéconomiques utilisés par les administrations et institutions des autres pays mais aussi de comprendre comment concrètement ces modèles sont développés et utilisés

4 – Voir par exemple : Pisani-Ferry, « *Climate Policy is Macroeconomic Policy, and the Implications Will Be Significant* », Policy Brief 21 20, Peterson Institute for International Economics, août 2021.

par les administrations et comment les évaluations macroéconomiques sont mobilisées dans la définition des stratégies d'atténuation et dans le pilotage macroéconomique et budgétaire. La mission a également conduit des entretiens complémentaires ciblés afin de pouvoir reproduire, pour la France, certains modèles ou analyses.

La mission s'est enfin appuyée sur l'expertise des organisations internationales en matière de modélisation et sur leur connaissance des organisations mises en place dans les différents pays pour l'évaluation macroéconomique des politiques d'atténuation (entretiens avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), avec le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale).

En quoi la comparaison internationale est-elle un outil précieux pour mener à bien une mission ?

La comparaison internationale nous a permis d'établir une singularité française. D'après notre parangonnage, la France est relativement mieux dotée en outils de modélisation macroéconomique de la transition écologique que les trois pays étudiés. Ainsi, quatre modèles, majoritairement développés à l'extérieur de l'administration, sont utilisables à court terme en France pour évaluer les politiques d'atténuation climatique. Ces modèles possèdent les mêmes spécificités et limites que les modèles étrangers. Cependant, en France, l'administration s'est appropriée de manière variable les modèles disponibles permettant d'évaluer les effets macroéconomiques des politiques bas-carbone alors qu'ils sont ouverts et bien documentés. Nous en concluons que l'implication du ministère chargé de l'économie et des finances dans le pilotage des politiques bas-carbone doit être renforcée. Chez nos

voisins européens, la plus grande implication de ce ministère se traduit par davantage de moyens humains et financiers.

Avez-vous quelques exemples de comparaison dans le cadre de cette mission à nous partager ?

Deux exemples, inspirés du Royaume-Uni, ont conduit à des recommandations de la mission. Le premier concerne l'évaluation des effets de la transition sur les finances publiques. À la différence de la France, l'Office for Budget Responsibility (OBR)⁵ au Royaume-Uni, dans son rapport de juillet 2021 consacré aux risques budgétaires, a évalué les risques budgétaires découlant de la transition bas carbone⁶. Selon cette évaluation, dans un scénario de transition ordonnée permettant d'atteindre la cible de zéro émission nette de gaz à effet de serre en 2050, une baisse modérée du PIB pourrait s'accompagner d'une dégradation notable des finances publiques. Trois canaux sont pris en compte : les effets directs de la transition sur les dépenses publiques (liés aux dépenses supplémentaires de décarbonation, directes ou en soutien des ménages et entreprises), les effets sur les recettes fiscales (liées à la baisse de la consommation d'énergie, notamment fossile) et les effets indirects résultant des effets sur le PIB et ses composantes. La mission a pu répliquer pour la France à titre illustratif la maquette utilisée par l'OBR pour le Royaume-Uni.

Le second exemple porte sur la *Net Zero Review*⁷ réalisée par le Treasury britannique, qui n'a pas d'équivalent en France.

5 – Institué en 2010 au Royaume Uni, l'Office for Budget Responsibility (OBR) a pour mission d'analyser et de rendre des comptes sur la soutenabilité des finances publiques.

6 – Voir : Fiscal risks report – July 2021 - Office for Budget Responsibility (obr.uk)

7 – Net Zero Review Final Report - GOV.UK (www.gov.uk)

Il s'agit d'un rapport, dont la première version a été publiée en octobre 2021, qui présente les principales questions et les compromis à faire au fur et à mesure que le Royaume-Uni avance vers la neutralité carbone, dans un contexte d'incertitude importante sur les technologies et les coûts, ainsi que sur l'évolution de l'économie au cours des trente prochaines années. Sont passés en revue : les impacts globaux de la transition vers la neutralité carbone sur l'économie, l'impact sur la

compétitivité et l'analyse des fuites de carbone, les impacts sur les ménages et les facteurs expliquant le degré d'exposition des ménages à la transition, la mobilisation des instruments de politique publique et notamment ceux relatifs au prix du carbone et les implications sur les finances publiques des politiques de transition. La mission s'est inspirée de cet exemple pour recommander la mise en place d'un rapport analogue en France.

2.2. 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.

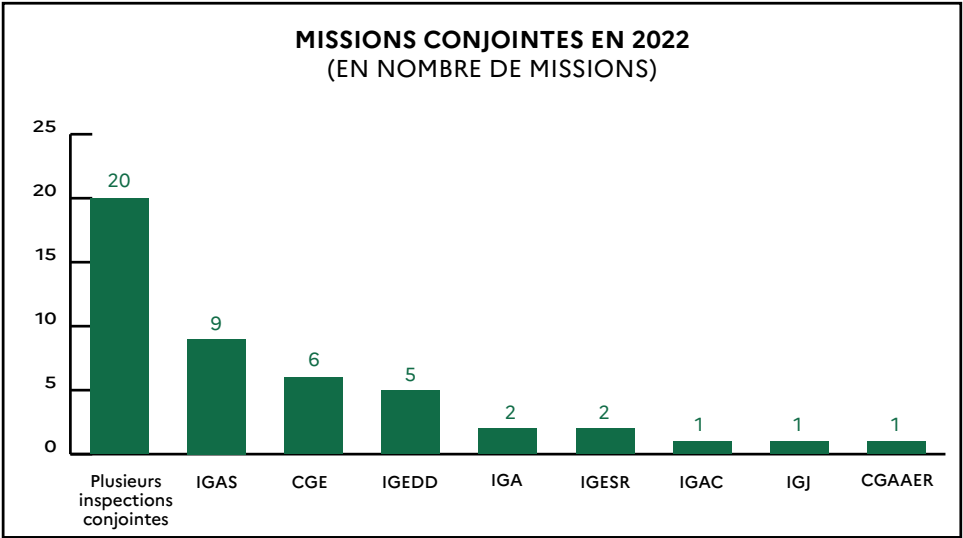
En pratique, les inspecteurs échangent systématiquement avec les acteurs concernés par le sujet de la mission, tant dans le secteur public que privé ou associatif, dès la phase de diagnostic et jusqu'à l'élaboration des propositions. Pour mieux saisir la réalité et formuler des propositions pertinentes et opérationnelles, des déplacements sur le terrain 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 de 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 d'inspection, chacun apportant la connaissance d'un secteur particulier ou une compétence technique utile au déroulement des travaux. Ainsi, en 2022, 61 % des missions d'évaluation et de conseil de l'IGF étaient « conjointes », c'est-à-dire réalisées conjointement avec une autre inspection générale.

La création du pôle Économie permet de prendre connaissance de travaux académiques lorsqu'ils existent sur les sujets traités, les inspecteurs consultent alors 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.



Nota bene n° 1: Plusieurs inspections signifie ici « IGF et au moins deux autres inspections ».

Nota bene n° 2: Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER); conseil général de l'économie (CGE); inspection générale de l'administration (IGA); inspection générale des affaires culturelles (IGAC); inspection générale des affaires sociales (IGAS); inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD); inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR); inspection générale de la justice (IGJ).

2.3. Des pôles d'expertise

2.3.1. Le pôle Science des données (PSD)

Le pôle Science des données a contribué en 2022 à 31 missions du Service. Dans plus de la moitié des cas, l'apport du pôle a nécessité le travail d'un *data scientist* à mi-temps ou plus pendant la durée de la mission, et jusqu'à trois personnes à temps plein pour certaines des missions ayant le plus fortement sollicité l'équipe. Les analyses les plus fréquentes réalisées par le pôle Science des données visent à :

- caractériser un secteur d'activité ou les bénéficiaires d'une politique publique (ménages ou entreprises);
- évaluer les effets d'une politique publique ou d'un choc externe (crise sanitaire, hausse des prix de l'énergie) sur les entreprises ou les ménages;
- chiffrer le coût d'une réforme et estimer les effets redistributifs associés.

Les thématiques abordées par les *data scientists* de l'équipe sont, à l'image du caractère interministériel du Service, très variées : fiscalité (par exemple : évaluation de la réduction d'impôt Censi-Bouvard, réforme du financement de l'audiovisuel public), économie (comité d'évaluation du plan France Relance, inflation des produits alimentaires, accompagner et favoriser le développement des services industriels), dépendance (gestion des établissements d'hébergement de personnes

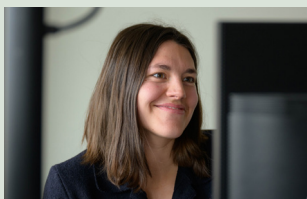
âgées dépendantes (EHPAD) du groupe Orpea), handicap (scolarisation des élèves en situation de handicap), culture (rapport du Gouvernement au Parlement sur la rémunération pour copie privée), entre autres.

Le pôle Science des données a bénéficié pour traiter ces différents sujets d'un accès à un grand nombre de données issues de la statistique publique, accordé par le comité du secret statistique, afin de conduire des travaux d'évaluation. D'autres données ont également pu être mobilisées, issues d'opérateurs, d'administrations ou d'acteurs privés.

L'année 2022 a aussi été marquée pour le pôle Science des données par le renforcement de son ancrage dans la Tournée, notamment par une immersion plus forte au sein des missions, permettant de mieux en comprendre les problématiques et d'y apporter des réponses plus pertinentes. Le pôle a également pu mettre en œuvre un plus large éventail de méthodes : par exemple, collecte de données ouvertes sur internet ou production d'application web visant à livrer des éléments interactifs à la main de l'utilisateur. Ces productions visent à la fois à proposer des livrables plus adaptés aux besoins exprimés par les commanditaires et aussi à compléter l'offre de service de l'IGF, en se déployant sur des missions d'une nature nouvelle, à forte coloration « Science des données ».



De g. à d. : Thomas Sépulchre, Paul-Armand Veillon, Philippe Fontaine, Sophie Maillard, Quentin Bolliet et Mouad El Issami.



Questions à

Sophie Maillard,

cheffe du pôle Science des données

Quel a été ton parcours avant d'arriver à l'IGF ?

Je suis administratrice de l'INSEE. Après avoir été diplômée de l'ENSAE et de l'ENS Cachan en économie, j'ai commencé ma carrière à la direction générale de l'INSEE, au sein du « lab » d'innovation de la statistique publique. Ensuite j'ai rejoint la Dares, la direction de la statistique du ministère du Travail, pour y travailler sur les sujets de flux sur le marché du travail.

Qu'est-ce qui t'a motivée à rejoindre l'IGF ?

J'avais très envie de pouvoir découvrir d'autres thématiques que l'emploi ou les inégalités, sujets sur lesquels j'avais beaucoup travaillé au cours de mes expériences précédentes. Je voulais également, en venant à l'IGF, faire un usage un peu différent de mes compétences de statisticienne et *data scientist*, en les appliquant de façon plus directe à des questions concrètes ayant trait à l'évaluation et l'amélioration des politiques publiques.

Quelles compétences acquises précédemment te sont utiles et quelles nouvelles compétences y développes-tu ?

J'utilise beaucoup de compétences acquises précédemment, en particulier ce que j'ai appris en méthodologie statistique, le pôle Science des données mobilisant un large spectre de techniques de *data science* : apprentissage, économétrie, micro-simulation...

Parmi les nouvelles compétences que je développe, j'apprends à jongler d'un sujet à l'autre et à développer ma créativité car, avec mon équipe, nous devons être force de proposition face à des missions qui viennent nous voir avec des demandes très ouvertes. Il faut être capable de réagir et de proposer des analyses réalisables dans les délais et les plus pertinentes possibles.

Quelle mission t'a particulièrement marquée ?

J'ai été particulièrement marquée par la mission sur la gestion des EHPAD du groupe Orpea. Au-delà du contexte très particulier de son lancement, après les révélations sur les abus du groupe, j'ai été impressionnée par la façon dont le Service s'est mis en ordre de marche pour faire la lumière sur la situation. Et à titre personnel, c'est une satisfaction que le pôle ait pu apporter sa petite contribution à cette mission !

Quels enjeux liés aux caractéristiques de l'IGF te tiennent particulièrement à cœur ?

Je suis attachée à la position d'arbitre que peut avoir le Service sur certains sujets, qui parvient à décortiquer des problèmes complexes et réussit par la réflexion et l'échange avec les parties prenantes à y apporter des solutions. En tant que cheffe du pôle Science des données, je suis aussi sensible à l'importance que l'IGF accorde à l'innovation dans les services publics et à la façon dont le Service contribue à la diffusion de nouvelles méthodes de travail.

2.3.2. Le pôle Économie

Le pôle Économie de l'IGF regroupe les membres de l'IGF disposant d'une formation avancée en sciences économiques. Hippolyte d'Albis, président du cercle des économiques, est responsable de pôle, aux côtés de Selma Mahfouz et Anne Perrot, inspectrices générales des finances, Thomas Brand et Jean-Benoît Eyméoud, inspecteurs des finances. Le pôle participe à la vie de l'IGF en renforçant les capacités d'analyse lors des missions d'évaluation et de conseil et en participant à la diffusion d'une culture économique.

Un grand nombre de missions ont une forte dimension économique. Elles peuvent faire appel à des raisonnements ou à des théories économiques portant, par exemple, sur la tarification optimale des services publics ou la fiscalité des externalités. Le pôle Économie contribue à l'appropriation des concepts et à leur mise en œuvre opérationnelle. Les membres du pôle sont naturellement les interlocuteurs des institutions qui pilotent des modèles économiques sur lesquels les missions de l'IGF peuvent s'appuyer. Par exemple, le rapport sur les « Enjeux macro-économiques de la neutralité carbone » a commandé à l'ADEME, au CIRED et à SEURECO des évaluations des conséquences économiques de scénarios permettant d'atteindre la neutralité carbone à moyen terme. Enfin, le pôle est mobilisé, en étroite collaboration avec le pôle Science des données, lorsque des évaluations quantitatives sont réalisées, que ce soit de politiques publiques ou des conséquences d'un événement externe. Un exemple récent est celui de l'évaluation des effets de la hausse des prix des matières premières agricoles sur la chaîne de valeur de la filière agro-alimentaire française, réalisé dans le rapport sur « l'inflation des produits alimentaires ».

Outre la participation de ses membres aux missions, le pôle Économie suscite le dialogue avec le monde académique et les think thanks afin d'alimenter la réflexion interne sur les enjeux économiques de l'amélioration des politiques publiques. Il organise notamment un déjeuner mensuel au Service, le « lunch éco », sur des théma-

tiques variées telles que l'immigration et les finances publiques, la micro-simulation des effets du chèque énergie, les nouvelles politiques de la concurrence, etc. Ces rencontres sont une des occasions d'inviter des universitaires à présenter leurs travaux récents.

2.3.3. Le pôle Audit



De g. à d. : De g. à d. : Akim Taïrou, Charles-Antoine Accad, Hugues Tranchant, Marion Bisiaux, Nicolas Bertin, Catherine Sueur, Amar Lahiouel, Céline Vallée, Ingrid Carpentier, Mathilde Ayrat, Lionel Siret, Véronique Scardigli, Michael Douenias, Julien Senèze, Béatrice Pennequin, Marc Sadaoui.

Le pôle Audit a été créé au 1^{er} juin 2022 en s'appuyant sur une équipe d'auditeurs constituant la mission des audits du contrôle général économique et financier (CGefi), dissoute au même moment dans le cadre d'une réforme de ce service tendant à le recentrer sur son cœur de métier de contrôle.

Au 31 décembre 2022, le pôle compte quinze auditeurs et une assistante. Les sept auditeurs et huit auditrices du pôle sont des professionnels expérimentés – plus de 25 années d'expérience en moyenne, dont plus de sept en moyenne dans des activités d'audit. Ils ont des parcours diversifiés, en administration centrale, dans le réseau de la direction générale des finances publiques, en opérateurs ou encore dans le secteur privé.

La création du pôle Audit répond à une double logique :

- doter l'IGF d'une ressource experte en matière de maîtrise des risques et d'audit financier ;
- contribuer au renforcement de l'audit interne en réservant des moyens à la réalisation du programme



Questions à Hippolyte d'Albis, responsable du pôle Économie

Quel a été ton parcours antérieur avant d'arriver à l'IGF ?

J'ai un parcours universitaire. J'ai soutenu à l'université Paris-I Panthéon-Sorbonne une thèse en macroéconomie théorique, qui est l'étude des relations fondamentales qui déterminent les prix, les taux d'intérêts et autres agrégats économiques. J'ai ensuite été recruté en tant que maître de conférences à l'École d'économie de Toulouse, ai passé l'agrégation du supérieur et suis ainsi devenu professeur d'université affecté à Montpellier puis à Paris-I. J'ai ensuite été recruté au CNRS en tant que directeur de recherche. J'ai rejoint l'IGF en septembre 2022.

Qu'est-ce qui te plaît à l'IGF ?

J'aime le fait de traiter de problèmes complexes, ce qui est assez proche de ce qu'on peut faire dans la recherche. Ici, les questions n'ont pas de solutions évidentes, leur perspective n'est pas bornée. J'aime beaucoup embrasser toutes les dimensions intellectuelles qui peuvent participer à la résolution d'une question difficile. Ce que j'apprécie aussi c'est que nous avons du temps pour réfléchir, plus qu'ailleurs dans l'administration. De plus, je dirais que la rencontre entre des profils seniors et des profils plus juniors est une grande richesse de l'Inspection, et me rappelle les laboratoires de recherche. L'ambiance est très agréable et je rencontre des personnes qui viennent d'horizons divers. Enfin, ce qui me plaît, c'est que nos missions ont un impact sur les politiques publiques, ce qui est gratifiant et responsabilisant.

Quelles différences vois-tu entre ton travail de chercheur et ton travail d'inspecteur ?

Face à un problème auquel personne n'a la solution, le chercheur va lire tout ce qui a été fait sur le sujet pour proposer une réponse adaptée alors que l'inspecteur lit aussi beaucoup mais il échange également avec tout l'écosystème de l'État et en dehors. Nous rencontrons de fait beaucoup d'acteurs et ces entretiens nourrissent nos réflexions. Il y a une dimension beaucoup plus sociale à nos travaux.

Quelles compétences acquises précédemment te sont utiles et quelles nouvelles compétences développes-tu à l'Inspection ?

Il y a une diversité des parcours au sein d'une brigade qui fait que notre approche sera pertinente et originale. J'essaie d'apporter des savoirs académiques, une capacité à être mobile au sein de ces savoirs, à hiérarchiser les résultats scientifiques. En outre, je peux mettre en œuvre des techniques d'économiste : si, par exemple, une mission fait appel à un modèle économique, même s'il n'est pas produit à l'Inspection, le fait d'avoir construit des modèles ou de les avoir utilisés moi-même facilite la compréhension et la discussion avec la personne qui fait fonctionner le modèle. J'ai également acquis la capacité de mobiliser des outils quantitatifs. Ce que je perçois ici c'est qu'on ne conduit pas simplement l'évaluation d'une politique publique, on se situe plutôt en amont de ces politiques, au cœur de leur conception, de leur amélioration.

La perspective est assez différente. Nous sommes réellement au cœur des processus de décision, ce qui ne se limite pas à leurs aspects économiques. Il faut des équipes interdisciplinaires dotées de compétences juridiques, administratives, etc. Ce sont ces aspects que j'acquiers en ce moment, cette expertise autour de l'efficacité de l'administration.

Quelle mission t'a particulièrement marqué ?

J'ai beaucoup travaillé dans le secteur de l'énergie à l'Inspection, sur le gaz et sur l'électricité. Je n'avais pas de compétences spécialisées en économie de l'énergie, et j'ai découvert un sujet passionnant, notamment sur le fonctionnement du marché de l'électricité. Il y a un très gros enjeu autour du coût pour les finances publiques d'une politique qui vise à contrecarrer la hausse

des prix du gaz et par ricochet celle du prix de l'électricité pour les ménages et les entreprises. L'intervention publique est coûteuse et est susceptible d'être améliorée, sachant qu'il faut la combiner aux enjeux de transition écologique. C'est un vrai sujet d'actualité.

Quels enjeux liés aux prérogatives de l'IGF te tiennent particulièrement à cœur ?

Ce qui est important, c'est de garder une relation de confiance avec nos commanditaires. L'IGF a un positionnement unique, utile et respecté. Elle a une efficacité, une fiabilité, une honnêteté et une indépendance de plume qu'il faut préserver. Et bien sûr les solutions apportées aux problèmes concrets sur lesquels nous travaillons permettent d'améliorer l'efficacité de l'intervention publique, et donc la confiance des citoyens dans l'État.

IGF et audit interne ministériel

Le récent décret n°2022-634 22 avril 2022 relatif au contrôle et à l'audit internes de l'État rappelle que *«l'audit interne est une activité exercée de manière indépendante et objective qui donne à chaque ministre une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations et lui apporte ses conseils pour l'améliorer. L'audit interne s'assure ainsi que les dispositifs de contrôle interne sont efficaces et proportionnés aux risques.»*

Au sein du ministère de l'économie et des finances, l'audit interne repose, sous le pilotage et la supervision d'un comité présidé par les ministres, sur une mission ministérielle d'audit interne composée des représentants des services d'inspection, de contrôle et d'audit. Sous la direction d'un membre de l'inspection générale des finances⁸, cette mission compte par exemple des représentants de la mission Risque et Audit de la direction générale des finances publiques, de l'inspection des services de la direction générale des

douanes et des droits indirects... Elle est chargée de préparer la programmation pour la soumettre à l'approbation du comité, de préciser la méthodologie d'intervention, mais aussi de réaliser le programme d'audit en s'appuyant sur les ressources mises à disposition par les services qui la composent.

L'IGF entretient ainsi avec l'audit interne ministériel une double connexion: d'une part, la mission ministérielle d'audit interne est dirigée par un membre de l'IGF; d'autre part, l'IGF met des moyens à disposition de la mission ministérielle d'audit interne pour réaliser ses audits. Cette connexion est même triple en pratique, puisque, depuis la création du comité d'audit interne en 2013, la cheffe du service de l'IGF y a toujours siégé en tant que personnalité qualifiée.

8 – C'est le décret du 23 avril 2013 portant organisation du dispositif de contrôle interne et d'audit interne des ministères économiques et financiers et du ministère de la réforme de l'État qui prévoit que la mission soit dirigée par un membre de l'IGF.

d'audit interne ministériel; c'est d'ailleurs à l'inspecteur général qui dirige la mission ministérielle d'audit interne qu'a aussi été confiée la responsabilité du pôle Audit.

Fort de sa double expertise, le pôle Audit réalise principalement trois types de missions:

- des audits d'entreprises privées bénéficiaires de soutiens de l'État, qu'il s'agisse de prêts ou de garanties;
- des audits budgétaires et comptables d'organismes publics;
- des audits sur le fonctionnement des ministères économiques et financiers, dans le cadre de l'audit

interne ministériel, par exemple, en 2022, sur la prévention des conflits d'intérêts; le programme 2022 a été, de plus, largement consacré à des audits sur la gestion par le ministère de certaines mesures du plan France Relance financées par l'Union européenne dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), audits indispensables à l'appui des demandes de paiement adressées à la Commission européenne.

Outre ce cœur d'activité, le pôle a également participé, aux côtés d'auditeurs d'Aéroports de Paris, à l'évaluation externe de la mission d'audit interne des ministères sociaux.



Parcours croisés d'auditeurs

Akim Taïrou et Marion Bisiaux

Quel a été votre parcours antérieur ?

Marion Bisiaux : Titulaire d'un diplôme d'ingénieur Agroparistech en 2007, j'ai débuté ma carrière dans l'industrie laitière et chocolatière, avant d'intégrer l'administration publique en 2011. J'ai alors rejoint la mission de contrôle des opérations dans le secteur agricole (COSA) du Contrôle Général économique et financier (CGefi). J'ai rejoint ensuite la mission des audits du CGefi en 2018. Depuis que j'occupe des fonctions d'auditrice, j'ai réalisé principalement des audits en entreprises, commandités par la d (fonds de compétitivité des entreprises) et la direction générale du Trésor (dispositifs de soutien à l'export). Depuis 2021, je participe aussi aux audits de la gestion des mesures du plan France Relance financées par l'Union européenne dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR).

Akim Taïrou : Je suis diplômé en expertise comptable et j'ai un doctorat en finances et comptabilité. Comme Marion, j'ai débuté ma carrière dans le secteur privé avant de rejoindre le public. Dans le privé, je me suis spécialisé dans l'audit et le conseil pour des entreprises industrielles et de services ainsi que des organismes publics et à but non lucratif. J'ai été recruté par l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction pour y travailler sur mes thématiques de prédilection, l'analyse financière et l'évaluation. J'ai rejoint ensuite à sa création en 2015 l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) en tant que directeur général adjoint. Après ce parcours dans le secteur du logement, j'ai intégré le pôle Audit de

l'IGF en octobre 2022 et depuis début 2023, j'anime l'audit interne ministériel aux côtés du chef de la mission ministérielle d'audit interne.

Quels sont pour vous les principaux enjeux du développement du pôle Audit ?

A.T. : Le pôle Audit a été créé à l'Inspection générale des finances en 2022 dans le but d'améliorer la couverture de l'univers d'audit en redynamisant les audits internes pour l'ensemble du périmètre des ministères économiques et financiers ainsi que du ministère de la transformation et de la fonction publiques. Le pôle Audit est à ce titre appelé à devenir la principale ressource de l'audit interne ministériel. Nous allons proposer au comité d'audit interne une refonte de la charte d'audit et une redéfinition de notre stratégie d'audit. Par ailleurs, l'équipe a vocation à devenir, au sein de l'IGF, un pôle d'expertise en matière de maîtrise des risques, d'une part, et d'audit financier, d'autre part.

M.B. : La réforme de la responsabilité des gestionnaires publics mise en place en 2022 responsabilise les gestionnaires en déplaçant le curseur des responsabilités du comptable vers l'ordonnateur. Elle est un levier de transformation publique, qui a pour corollaire le renforcement des dispositifs de maîtrise des risques, parmi lesquels le contrôle interne et l'audit interne, qui a pour but de s'assurer de l'effectivité du contrôle interne.

Qu'appréciez-vous dans le mode de fonctionnement de l'IGF, et plus particulièrement dans vos missions au sein du pôle Audit ?

M.B. : J'apprécie de travailler en équipe – les missions d'audit s'effectuent généralement en binôme – et de découvrir un nouvel univers à chaque mission. J'apprécie également d'avoir l'opportunité de travailler sur des missions transverses ou d'organiser des ateliers de cohésion au sein du pôle. Dans ce cadre, j'ai par exemple récemment piloté un atelier sur « les règles d'or de l'auditeur », qui a donné lieu à des débats internes très intéressants, par exemple sur la place de la créativité dans notre travail.

A.T. : La richesse et la diversité des profils au sein du pôle et du service créent une dynamique stimulante et efficace pour la réalisation de nos missions. Chaque personne peut faire bénéficier le collectif de ses expertises et de ses expériences professionnelles et managériales. Ce mode de fonctionnement fondé sur la mobilisation et la valorisation des compétences conduisant in fine à leur consolidation et à leur développement est particulièrement intéressant et enrichissant.

Un mot pour les futurs membres d pôle Audit ? Quelles compétences faut-il cultiver pour s'y épanouir ?

M.B. : En sus des techniques et de la méthodologie d'audit, je dirais surtout une forte capacité d'écoute, une grande curiosité d'esprit associée à un sérieux esprit critique !

A.T. : L'audit, c'est avant tout du traitement de l'information, il faut être capable d'accéder à l'information pour comprendre et établir les réalités objectives du fonctionnement d'une organisation par recoupements successifs. Il faut aussi une grande rigueur, toujours expliciter les étapes du raisonnement et assurer la traçabilité de la piste d'audit pour que le cas échéant d'autres auditeurs puissent reconstituer la démarche mise en œuvre.

L'une de vos missions vous-a-t-elle plus particulièrement marqué(e) ?

M.B. : J'ai dernièrement audité, dans le cadre du plan de relance, les mesures « mise à niveau numérique des entreprises », « soutien au secteur de l'aéronautique » et « décarbonation de l'industrie » gérées par la Direction générale des entreprises. D'un point de vue personnel, cela m'a permis de développer mes connaissances sur les moyens de prévention et de lutte contre la fraude, la corruption, le conflit d'intérêts ou encore le double financement.

A.T. : Pour ma part, il s'agirait de l'évaluation de la mission permanente d'audit interne de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS). Cela m'a permis d'avoir en quelques semaines une vision assez complète du fonctionnement de l'audit interne dans deux grands ministères : les ministères économiques et financiers d'une part et les ministères sociaux d'autre part. Cela a été d'autant plus intéressant que la mission a été menée conjointement avec la direction de l'audit interne d'Aéroports de Paris, une entreprise avec un statut à mi-chemin entre le public et le privé ayant en conséquence une culture un peu différente de la nôtre.

Comment voyez-vous la suite de votre parcours ?

M.B. : Au sein de l'Inspection générale des finances, j'ai l'opportunité de pouvoir continuer à diversifier les missions sur lesquelles j'interviens en participant notamment à des audits internes ministériels. J'aimerais également approfondir mes compétences acquises lors de la formation continue sur le contrôle en environnement numérique, par l'introduction de nouvelles techniques d'audit basées sur l'analyse de données en masse, en échangeant par exemple avec le pôle Science des données pour étudier les synergies possibles. À terme, j'aspire à prendre des responsabilités dans l'audit interne d'une entreprise ou d'un organisme.

A.T. : Ayant rejoint très récemment le Service, je ne me projette pas encore dans l'étape d'après eu égard à tous les projets à mener au sein du pôle Audit. Cependant, quand le moment viendra, je souhaiterai probablement évoluer vers des fonctions de direction générale, de direction financière ou de direction d'audit, dans un environnement où le sens de l'intérêt général constitue une composante structurante.

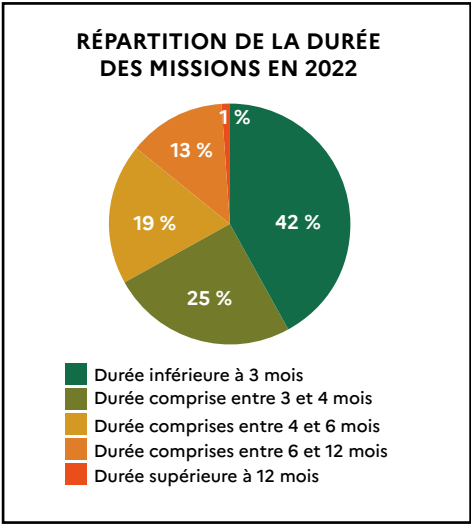
Pour 2023, les enjeux principaux du pôle sont de consolider son identité comme ressource experte sur la maîtrise des risques et l'audit financier au sein de l'IGF, tout en continuant de contribuer au renforcement de l'audit interne ministériel.

2.4. Le déroulement type d'une mission

Si l'IGF dispose d'un pouvoir d'auto-saisine sur un champ très large en vertu de ses 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 2022, les missions ont duré 4 mois en moyenne. 42 % des missions ont duré moins de trois mois et 44 % entre trois et six mois.



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

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.), peut être impliqué dès le cadrage de la mission; il est associé à la troisième phase de finalisation des propositions et assure une relecture des travaux.

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 unes 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. Elles sont testées auprès des principales parties prenantes. Une réunion réalisée aux trois quarts de la mission avec la direction du Service et les inspecteurs généraux référents vise à tester la robustesse des constats et propositions. 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.

Les travaux de la mission font l'objet d'une ou plusieurs restitutions aux commanditaires, auxquels revient alors le choix de la publicité et de la mise en œuvre du rapport.

2.5. 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.

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

- il s'est doté, dès 2009, d'une **charte de déontologie**, actualisée en 2017, qui souligne les obligations qui s'appliquent aux inspecteurs et inspecteurs généraux en application du droit commun de la fonction publique ; en particulier, à chaque lancement de missions, le Service vérifie qu'aucun des membres de la mission n'a de conflit d'intérêts avec l'objet de la mission ou les acteurs concernés ;
- 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.

Charte de déontologie de l'IGF

La charte de déontologie du Service de l'IGF 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.



Parcours croisés d'inspecteurs des finances de 3^e année

Régis Verdier et Claire Bayé

Quel a été votre parcours antérieur avant d'arriver à l'IGF ?

Claire Bayé : Je suis ingénieure des Travaux publics de formation. J'ai auparavant eu des expériences en management de personnel et en conduite de projet en matière de transports et de logements sociaux.

Régis Verdier : J'ai fait mes études à l'IEP de Lille et en Angleterre, avant d'intégrer l'ENA puis l'IGF en sortie. Dans le cadre de ma scolarité, j'ai réalisé des stages à Bercy, au ministère de l'Intérieur et dans des think tanks.

Quelles ont été vos motivations pour rejoindre l'IGF ?

C.B. : Après mon parcours d'ingénieure, je voulais élargir le champ des problématiques sur lesquelles j'avais l'habitude de travailler. C'est ce que me permet l'IGF en m'ouvrant à une variété de thématiques avec la possibilité de réaliser plusieurs missions sur la même année. J'étais aussi motivée par la grande autonomie de travail. Je voulais enfin acquérir de la méthodologie dans la conduite d'analyse, notamment sur l'analyse de données.

R.V. : Quatre raisons m'ont motivé à rejoindre l'IGF. D'abord, la possibilité d'être en prise directe avec l'exécutif et de travailler sur des sujets qui se posent concrètement aux décideurs. Ensuite, la très grande diversité des missions : en tant qu'inspecteur des finances, je peux être amené à travailler tant sur des sujets

économiques que territoriaux, et même de secret défense. Le fonctionnement du Service m'a également attiré avec son horizontalité, une ambiance agréable et dynamique. Enfin, la qualité de travaux de l'IGF : j'étais désireux d'acquérir la rigueur méthodologique du Service.

Quelles compétences acquises précédemment vous sont utiles et quelles nouvelles compétences y développez-vous ?

C.B. : La capacité de management, notamment savoir rapidement fixer des objectifs aux membres de l'équipe, la gestion des délais et la sélection d'informations sont des capacités que j'ai pu acquérir et qui me sont utiles à l'Inspection. Je développe désormais une sorte de boîte à outils que je déploie sur des matières supports et variées (ressources humaines, systèmes d'informations, achats).

R.V. : J'acquiers des compétences d'analyse quantitative et d'encadrement, ce qui est intéressant pour la suite d'une carrière. J'apprends une méthode d'objectivation car nous avons à cœur de toujours objectiver les dossiers sur lesquels nous travaillons en appuyant nos réflexions sur des éléments concrets et tangibles. Je développe des capacités d'adaptation avec des interlocuteurs aux profils variés et de tout niveau hiérarchique. De mon parcours précédent, je retire également des capacités d'adaptation, un esprit de synthèse, et une capacité de problématisation des enjeux.

Quelle mission vous a particulièrement marqués ?

C.B. : Une mission sur le système d'information (SI) d'une administration, car j'ai eu l'occasion de travailler avec des spécialistes SI et j'ai pu acquérir des connaissances sur le numérique et l'informatique.

R.V. : Deux missions m'ont marqué. La première en arrivant à l'Inspection portait sur les leviers de développement des start-ups industrielles, j'y ai appris la méthode IGF. Nous avons objectivé le manque de financement des startups, rencontré une multitude d'acteurs et nous avons vu les résultats du rapport puisque nos propositions ont été suivies. La deuxième portait sur la planification écologique territoriale et les contrats de relance écologiques. Nous avons rencontré des acteurs de terrain au niveau local. Il a été très utile de nous déplacer pour avoir le ressenti de terrain, sur des sujets majeurs que sont la transition et la planification écologique. Cette mission a été très enrichissante car nous avons travaillé avec d'autres inspections générales et avons pu mettre en commun nos compétences sectorielles.

Quels enjeux liés aux caractéristiques de l'IGF vous tiennent particulièrement à cœur ?

C.B. : Je pense d'abord à l'interministériel, l'IGF intervient sur un champ large de politiques publiques et est en lien avec tous les ministères. Par ailleurs, la responsabilisation des inspecteurs est importante et riche. Nous avons une indépendance de plume et sommes entièrement responsables de nos axes de recherche sur chaque mission, de notre constat et de nos propositions. L'IGF est une vraie force de proposition et d'expertise en déployant des compétences rigoureuses et modernes.

R.V. : La capacité d'agilité du Service et de réponse rapide à des cabinets ministériels et des administrations me tient à cœur. L'IGF est un organe au service de l'action publique. Je pense que sa dimension interministérielle est intéressante pour des agents qui voudraient nous rejoindre sur emploi fonctionnel au Service, la diversité des missions permet de pouvoir s'ouvrir à d'autres champs de sujets et de connaissances. Le Service est mobilisé sur des enjeux d'avenir essentiels que sont notamment l'écologie et le numérique, ce qui est enthousiasmant.

3. Un Service d'excellence participant à l'attractivité de la haute fonction publique

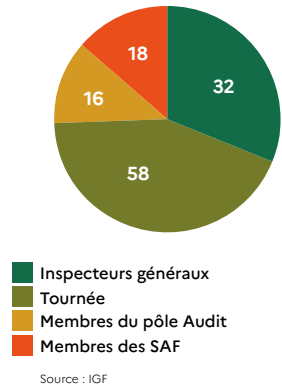
3.1. L'organisation du Service de l'IGF

Le Service de l'IGF comprend la Tournée, les inspecteurs généraux, le pôle Audit et les services administratifs et financiers. Il fait travailler ensemble des personnes de différentes générations.

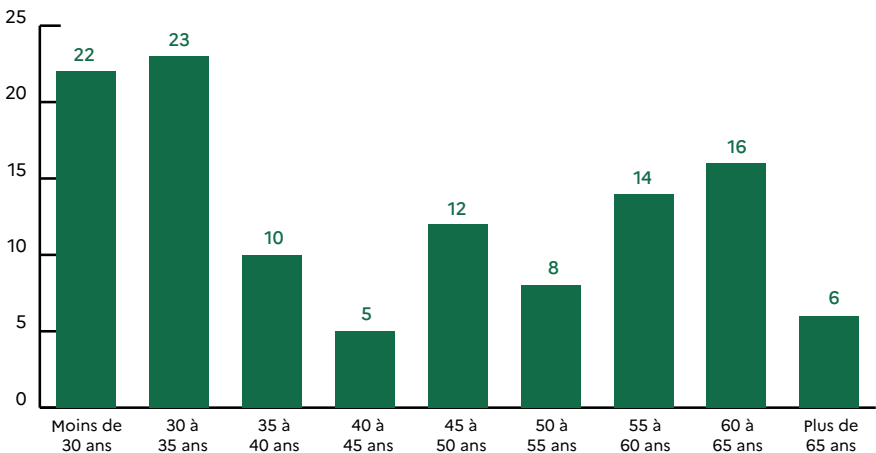
3.1.1. Un parcours de montée en compétence: la Tournée

La Tournée regroupe l'effectif « junior » du Service de l'IGF. Composée de 58 personnes à la fin de l'année 2022, la Tournée réunit les inspectrices et inspecteurs des finances, les inspectrices et inspecteurs des finances adjoints et les *data scientists* du pôle Science des données. Les profils recrutés dans le cadre de la Tournée sont divers. La Tournée accueille également une quinzaine de stagiaires par an, en deux sessions. Sous la supervision des inspectrices générales et inspecteurs généraux, la Tournée conduit le travail opérationnel nécessaire à la réalisation des missions confiées à l'IGF.

EFFECTIFS DU SERVICE DE L'IGF
AU 31 DÉCEMBRE 2022



RÉPARTITION PAR ÂGE DES MEMBRES DE LA TOURNÉE,
DES INSPECTEURS GÉNÉRAUX ET DES MEMBRES DU PÔLE AUDIT
AU 31 DÉCEMBRE 2022



La Tournée constitue un véritable parcours de professionnalisation et de montée en compétence 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 inspectrices et inspecteurs des finances se voient confier des responsabilités managériales croissantes, jusqu'au rôle de chef de mission atteint à la fin de la deuxième année. Les inspecteurs des finances ont vocation à demeurer quatre ans au Service de l'IGF. Le renouvellement annuel des effectifs de la Tournée est de 38 % en 2022. 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**, à la fois pour ce qui concerne les compétences nécessaires à l'exercice des fonctions (analyse financière, comptabilité, budget) mais également pour ce qui concerne les soft skills (management, prise de parole en public, etc). 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, des rencontres sont organisées autour de personnalités issues de divers horizons professionnels. Le Service a ainsi à cœur de participer à la construction du parcours professionnel des membres de la Tournée afin de leur permettre de bâtir une carrière correspondant à leurs aspirations.

L'IGF est également très attachée à former ses membres aux enjeux de transition écologique. A cet égard, le cycle de formation (fresque du climat, atelier 2tonnes) est complété par des interventions régulières de grands témoins (Jean-Marc Jancovici, Christine Goubet-Milhaud, etc).

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 ans 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 inspectrices et inspecteurs des finances en activité au Service, avant leur accès au grade d'inspecteur général.



3.1.2. Les inspecteurs généraux



Les inspecteurs généraux des finances au Service, au nombre de 42 à la fin de l'année 2022, 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 compétence⁹ ;
- 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 diverses.

3.1.3. Les services administratifs et financiers



Debout de g. à d. : Bernard Poirier, Fatima Kameli, Nathalie Boislet, Brigitte Contri, Nicole Lamar, Sonia Leverd, Véronique Valarcher, Rémi Coelho et Annie Lepaire.
Assis de g. à d. : Marlène Joseph-Sylvestre, Thierry Sainte-Claire, Marilou Adamis, Valérie Avé, Anne Magdelaine, Christophe Chaillé et Yolaine Marcos.

Les services administratifs et financiers, qui comptent 18 agents, assurent le soutien opérationnel, logistique et technique des missions ainsi que la gestion des ressources humaines et la gestion du corps. Ils comprennent :

- le bureau de gestion administrative et financière, qui assure la gestion des ressources humaines, 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 ;
- les secrétariats de la direction du service et les 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.

⁹ – La liste des inspecteurs généraux référents figure en annexe.

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

3.2.1. Rejoindre l'IGF en tant qu'inspectrice ou inspecteur des finances

Les inspectrices et inspecteurs des finances constituent la majorité des membres de l'Inspection générale des finances, et l'essentiel de la « Tournée », c'est-à-dire des membres junior du service. Les inspectrices et inspecteurs conduisent les missions de contrôle, vérification, conseil, évaluation et assistance de l'IGF. Ils disposent pour ce faire de prérogatives particulières et sont chargés de rédiger les rapports, signés en leur nom propre.

Recrutés en première moitié de carrière, en deuxième ou troisième poste, les inspectrices et inspecteurs des finances suivent, pendant leur présence à l'IGF, un parcours de montée en compétence, leur permettant d'apprécier la diversité des missions du Service et de travailler sur l'ensemble des politiques publiques, sans se spécialiser dans un champ ministériel unique.

Depuis le 1^{er} janvier 2023, les emplois d'inspectrice et d'inspecteur des finances deviennent des emplois fonctionnels régis par le décret n° 2022-335 du 9 mars 2022. Les recrutements ont désormais lieu par détachement pour les personnes ayant le statut de fonctionnaire, ou sur contrat pour les autres personnes, pour une durée de quatre ans.

L'IGF est à la recherche des meilleurs profils capables d'éclairer la décision publique et entend s'ouvrir à l'ensemble des talents de la haute administration ainsi que du secteur privé. Les recrutements visent donc notamment les hauts fonctionnaires issus des corps d'administrateurs et administratrices et des corps d'ingénieurs et ayant une expérience d'un à deux emplois dans ces fonctions, mais ne s'y limitent pas.

L'Inspection générale des finances réalise deux sessions de recrutement pour les emplois d'inspectrice et d'inspecteur chaque année, pour des prises de poste souhaitées au 1^{er} avril et au 1^{er} octobre.

La procédure de recrutement des inspectrices et inspecteurs des finances est organisée en deux phases :

- une phase de pré-sélection sur dossier à partir d'un curriculum vitae et d'une lettre de motivation ;
- une phase de sélection constituée d' :
 - **un test écrit**, qui a vocation à vérifier la capacité des candidats à se projeter dans un exercice professionnel, à analyser finement un sujet de mission susceptible d'être confiée à l'IGF et à rédiger de manière structurée et synthétique ;
 - **un entretien de motivation**, qui a pour objectif d'évaluer l'intérêt et la capacité du candidat à rejoindre l'IGF. Plus précisément, cet entretien permet de mesurer l'excellence de la formation, académique ou par les acquis de l'expérience, et du parcours professionnel du candidat, ainsi que la motivation et les compétences en matière de savoir-être lui permettant de travailler à l'IGF ;
 - **un entretien de mise en situation professionnelle**, qui a pour principal objectif d'évaluer la capacité des candidats à exercer des fonctions d'inspecteur des finances. Pour ce faire, sont testés : les capacités d'analyse et de synthèse, la vivacité d'esprit et la culture administrative générale, les compétences en matière d'interprétation de données chiffrées et le savoir-être professionnel ;
 - **un entretien avec la Cheffe de Service et une personnalité qualifiée** en matière de ressources humaines, qui a pour but d'évaluer l'intérêt et la capacité des candidats à rejoindre l'IGF, en offrant un nouveau regard sur leurs compétences, leur parcours et leur motivation.

Procédure de recrutement des inspectrices et inspecteurs des finances lancée en novembre 2022

L'appel à candidatures pour le recrutement des inspectrices et inspecteurs des finances sur emploi fonctionnel a été ouvert le 18 novembre 2022 et clos le 8 janvier 2023. Les épreuves de sélection ont eu lieu en janvier et février 2023 pour une prise de poste effective au 15 avril 2023.

Le comité de sélection était constitué, outre la Cheffe du Service de l'IGF¹⁰, par :

- une personne qualifiée en matière de ressources humaines, extérieure au ministère chargé de l'économie et des finances ;
- deux inspecteurs généraux des finances, l'un d'entre eux étant en fonction à l'IGF ;
- deux inspecteurs des finances : l'adjointe à la cheffe du service, chargée de mission ainsi qu'un inspecteur des finances n'étant pas en fonction à l'IGF ;
- une personne qualifiée en matière de ressources humaines, extérieure à l'IGF.

Une première réunion a eu lieu en amont du processus de sélection afin d'en définir les attendus et de se former aux biais cognitifs.

123 dossiers de candidatures ont été reçus. Les profils des postulants étant globalement de qualité, l'exposé

des motivations et la cohérence des parcours ont été des facteurs décisifs dans le premier tri opéré par le jury. L'avis d'appel à candidatures attirait d'ailleurs l'attention des candidats sur la nécessité de soigner particulièrement la qualité du CV et de la lettre de motivation.

À l'issue de cette présélection effectuée à partir des CV et des lettres de motivation des candidats, 16 candidats (6 femmes, 10 hommes) ont été invités à passer l'épreuve écrite et les entretiens de sélection. 1 candidate présélectionnée s'est désistée avant le début de cette phase. Chaque candidat non présélectionné ayant souhaité avoir un échange au sujet de sa candidature a été contacté par un membre de l'équipe d'organisation afin d'avoir un retour.

Les 15 candidats effectivement reçus pour la phase de sélection ont également été invités pour un entretien final. Le comité de sélection a finalement proposé à l'autorité de nomination une liste de 7 candidats (3 femmes et 4 hommes) qu'il a jugés, à l'unanimité, aptes à être nommés dans l'emploi d'inspectrice ou d'inspecteur des finances.

Le taux de sélection de cette procédure de recrutement atteint en conséquence 13 % pour la présélection puis 44 % pour la sélection finale, le taux de candidats proposés à la nomination par rapport au nombre de candidats s'élevant au total à 6 %.

¹⁰ - Arrêté du 7 janvier 2023 portant nomination au comité de sélection pour le recrutement aux emplois d'inspecteur des finances.

À l'issue du processus de sélection, le comité de sélection émet un avis sur l'aptitude des candidats à exercer les fonctions d'inspecteur des finances, avis transmis au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique qui propose alors leur nomination à la Première ministre.

3.2.2. Rejoindre l'IGF en tant qu'inspecteur adjoint des finances

L'IGF recrute de jeunes diplômés de formations d'excellence de l'enseignement supérieur pour une première ou une deuxième expérience professionnelle. Recrutés à l'issue d'un processus sélectif pour une durée de trois ans, les inspectrices et inspecteurs des finances adjoints intègrent la Tournée et participent aux missions; ils peuvent participer, sous la supervision d'une inspectrice ou d'un inspecteur, à une mission de vérification.

L'IGF offre ainsi un parcours de formation accéléré et une montée en responsabilité sur des fonctions très exposées. Les inspecteurs des finances adjoints participent pleinement aux missions sous la responsabilité d'un inspecteur des finances ou d'un inspecteur général des finances.

Une campagne de recrutement annuelle est ouverte au printemps, pour une prise de poste en septembre.

3.2.3. Rejoindre le pôle Science des données de l'IGF

L'exploitation des données est devenue un outil de choix pour l'évaluation des politiques publiques, dans un souci grandissant d'objectivation des faits. Dans ce contexte, le pôle Science des données a été créé en février 2019 avec pour rôle principal d'appuyer les missions de l'IGF sur les sujets quantitatifs. Il est actuellement composé de cinq personnes: une responsable, un adjoint et trois *data scientists*.

Recrutés à l'issue d'un processus sélectif, les *data scientists* et *data scientists junior* sont issus des formations d'excellence de l'enseignement supérieur en science des données, avec une expertise avérée en programmation (R ou Python) et un vif intérêt pour les politiques publiques. Pour rejoindre l'IGF, le processus de sélection

prévoit un test technique, une mise en situation professionnelle et un ou plusieurs entretiens RH.

3.2.4. Faire un stage à l'IGF

L'IGF accueille des étudiantes et des étudiants de l'enseignement supérieur qui désirent se joindre aux équipes des missions afin d'effectuer un stage dans le cadre de leur formation initiale. Encadré par une inspectrice ou un inspecteur des finances, auquel il a un accès direct permanent, l'inspectrice ou l'inspecteur stagiaire participe aux travaux de la mission confiée à l'équipe qu'il a rejointe et il est totalement intégré à la vie de la Tournée.

Les stagiaires sont recrutés comme agents contractuels du ministère, pour une durée de cinq à six mois à temps plein. Le stage constitue une opportunité unique pour se familiariser avec les métiers de la gestion publique et avec des méthodes de travail éprouvées et reconnues tant dans la sphère publique que dans la sphère privée.

Deux campagnes annuelles de sélection sont organisées, la première a lieu à l'automne pour les stages qui commencent en février, la seconde au printemps pour les stages qui commencent en septembre. Les modalités de candidature et de sélection sont présentées sur le site internet de l'IGF.



Debout de g. à d.: Théo Étienne, Océane Lang, Raphaël Mir, Mathieu Richard, Anh-Xuan Rieber, Éléonore Delfortry. Assis: Augustin Collignon

3.3. La vie du Service

3.3.1. Les instantanés 2022



Mai

Arrivée de Catherine Sueur,
nouvelle Cheffe de Service



Juin

Séminaire à Toulon



Juin

Visite de la maison d'arrêt
de Fleury-Mérogis



Septembre

Rencontre avec le ministre des Comptes publics, Gabriel Attal et son directeur de cabinet, Damien Ientile



Septembre

Petit-déjeuner avec Paul Sauveplane, *Chief Corporate and People Officer* chez Alan, inspecteur des finances entre 2014 et 2016



Septembre-octobre

Arrivée des nouveaux membres de la Tournée

3.3.2. Les rendez-vous mensuels

- Chaque premier jeudi du mois, un **petit-déjeuner « missions »** permet à tous les membres du Service de découvrir les présentations des missions récemment réalisées, de partager des recommandations et d'échanger sur les bonnes pratiques d'investigation.
- **Les petits déjeuners « grand Témoins »** sont l'occasion, chaque mois également, d'inviter des personnalités inspirantes, qui nous donnent leur vision du service public, des carrières hybrides, et des enjeux d'aujourd'hui et de demain. Ont été reçus par exemple Nicolas Dufourcq (directeur général de BPI France), Delphine d'Amarzit (directrice générale d'Euronext Paris), Alexandre Bompard (PDG de Carrefour), Claude Wendling (*technical assistance advisor* au FMI), Jean-Marc Sauvé (ancien vice-président du Conseil d'État).
- La Tournée a également l'occasion de rencontrer chaque mois, lors des **rencontres « carrières »**, des personnalités à même de les éclairer dans leurs choix futurs et de répondre aux questions que les juniors se posent à l'approche de leur sortie de l'IGF. Dans ce format, l'IGF a reçu toutes les directrices et directeurs des ministères économiques et financiers, mais également des jeunes professionnels en début de carrière, passés par l'Inspection (Florian Colas, Adrienne Brotons, etc.).

3.3.3. Le rôle du COGEX

Le COGEX, comité constitué de tous les inspecteurs généraux du Service, se réunit tous les mois sur des sujets relatifs à la vie du Service et à la vie des missions. Il reçoit régulièrement des personnalités extérieures afin d'éclairer le comité sur des enjeux d'actualité. Le 7 novembre 2022, par exemple, un COGEX dédié à l'éducation a permis à ses membres d'échanger avec Edouard Geffray (directeur général de l'enseignement scolaire), Xavier Jaravel (économiste, *London School of Economics*) et Marc Gurgand (directeur de recherche au CNRS, PSE).

Dans le cadre de la réforme, **le rôle du COGEX se renforce, en ce qu'il permet d'apporter une garantie d'indépendance supplémentaire à l'IGF.** Ainsi, ce comité pourra être amené à se saisir de questions relatives à l'indépendance de l'IGF rencontrées dans le cadre de missions, et pourra rendre public, le cas échéant, un rapport annuel sur ces questions.

3.3.4. Les inspecteurs généraux des finances référents

Certains inspecteurs généraux des finances sont « référents » sur une administration centrale ou sur un champ de politique publique. Les inspecteurs généraux territoriaux sont les interlocuteurs privilégiés des directions départementales dans leur périmètre. Les inspecteurs généraux référents ont trois missions :

- ils entretiennent un réseau au sein de leur champ de compétences afin d'exercer une veille active et de développer une vision stratégique ;
- ils assurent le suivi des missions réalisées par l'IGF dans leur champs et sont l'interlocuteur naturel des administrations ou des ministères concernés si besoin ;
- ils sont l'interlocuteur « ressources humaines », et participent à la diffusion des appels à candidatures de l'IGF pour mettre en œuvre la diversification des parcours mais également sont un interlocuteur privilégié pour transmettre à l'IGF les postes disponibles dans leur champs.

Des réunions régulières permettent de partager les enjeux communs aux différentes politiques publiques, comme aux directions de Bercy.

3.3.4.1. Les inspecteurs généraux des finances « référents des administrations de Bercy »

Les inspecteurs généraux des finances « référents des administrations de Bercy » permettent un resserrement des liens entre l'IGF et les administrations centrales. En plus des compétences qu'ils partagent avec les autres inspecteurs généraux, ces référents animent le plan de formation et la montée en compétence au sein du

Service sur les thématiques sectorielles de la direction dont ils sont référents.

Ils sont compétents pour l'ensemble des responsabilités en matière de politiques publiques ou en matière d'actions publiques mises en œuvre par les administrations qu'ils suivent. Ils prennent en compte tous les services qui y sont rattachés.

3.3.4.2. Les inspecteurs généraux des finances «référents des politiques publiques»

Les inspecteurs généraux des finances «référents des politiques publiques» donnent une capacité de veille et de suivi thématique à l'IGF, dans la mesure où plus de la moitié des missions du Service sont menées de façon conjointe avec d'autres services de contrôle et interministériel.

Les inspecteurs généraux référents sont compétents pour l'ensemble des politiques publiques suivies par les administrations relevant de leur secteur. Ils prennent en compte tous les services qui y sont rattachés. À ce titre, les inspecteurs généraux référents des politiques publiques sont également référents des services de la direction du Budget (DB) en charge de la politique publique concernée.

3.3.4.3. Les inspecteurs généraux des finances «territoriaux»

Les inspecteurs généraux des finances «territoriaux» permettent à l'IGF d'avoir une fenêtre régulière sur la vie des services déconcentrés des ministères économiques et financiers à des initiatives et des suivis des réformes dans les territoires.

Ils sont chargés de prendre régulièrement l'attache des responsables territoriaux et de se rendre dans les services rattachés aux ministères économiques et financiers, qu'ils soient de niveau local ou à compétence nationale, de sorte à opérer un travail de veille sur la bonne marche des services et le déroulement des réformes. Ils apportent un regard indépendant, qualitatif, documenté sur l'action publique dans les territoires.

L'objectif de ces référents est de fournir un canal supplémentaire de mutualisation des bonnes pratiques et de repérage des difficultés. Ils permettent d'enrichir le dialogue au sein de l'État et d'envisager de nouveaux travaux de l'IGF, en lien notamment avec les autres inspecteurs généraux référents, des administrations centrales comme des politiques publiques.

4. Un collectif engagé

4.1. Des recrutements paritaires et diversifiés

L'IGF s'engage pleinement pour atteindre un objectif de parité en promouvant un recrutement ouvert et en encourageant l'égal accès aux emplois publics pour les femmes et les hommes. En 2022, la Tournée était composée à 38 % d'inspectrices et 56 % des nouvelles recrues étaient des femmes. Le réseau des inspectrices des finances «Women@IGF» a été créé au début de l'année 2023 à la double fin de :

- mettre en relation des inspectrices des finances actuelles avec des anciennes inspectrices ; l'objectif étant de mettre en place un dispositif de mentorat ;
- faire connaître l'IGF et le métier d'inspectrice des finances auprès des femmes et de susciter des candidatures féminines.

Des événements seront organisés tout au long de l'année 2023, en mars et en juin notamment.

4.2. L'IGF, un Service vert

Les impératifs et enjeux systémiques liés à la lutte contre le dérèglement climatique irriguent désormais le cœur de l'action publique. **L'IGF, du fait du caractère transverse de son expertise et de sa dimension interministérielle, a un rôle déterminant à jouer dans la transition environnementale.** Trois chantiers doivent permettre son adaptation et en faire, à court terme, un Service vert, disposant d'une véritable expertise sur ces enjeux.

Premièrement, la formation des membres et nouveaux arrivants de l'IGF aux enjeux écologiques, et notamment aux

conséquences macro-économiques du changement climatique, est une priorité. En 2022, un atelier fresque du climat a donc été organisé, tandis qu'un programme d'interventions – aussi bien d'experts reconnus ou d'autres acteurs publics spécialistes des enjeux de transition – est prévu pour 2023.

Ensuite, l'IGF tend à devenir un service de référence d'appui interministériel sur les problématiques vertes. Nous intégrerons donc à nos prochains travaux de vérification un contrôle portant sur un corpus de normes environnementales. Dès l'amont, faire de l'IGF un véritable « service vert » se traduira aussi par un travail effectué auprès de nos commanditaires, qui devra nous permettre de susciter davantage de missions portant sur des enjeux de transition.

Enfin, toutes les propositions de nos rapports seront dorénavant passées au crible d'une grille d'analyse « verte », qui aura pour but de s'assurer de la compatibilité entre l'efficacité et l'efficience socio-économique et budgétaire de ces propositions, et les principaux objectifs quantitatifs gouvernementaux en matière d'émissions de gaz à effet de serre et de préservation de la biodiversité, ainsi que de l'ensemble des textes stratégiques liés au cadre « vert » de l'action publique.

4.3. Une IGF ouverte sur l'extérieur : notre démarche auprès des IEP

En 2022, l'IGF a introduit un partenariat avec les instituts d'études politiques (IEP), s'inscrivant dans le cadre de leurs missions de préparation des étudiants aux concours administratifs de la fonction publique.

Quinze inspectrices et inspecteurs des finances se sont mobilisés et ont assuré plus de 50 heures de cours de méthodologie orale, d'actualités économiques et de méthodologie des épreuves écrites au profit des étudiants des IEP de Lille, Strasbourg, Bordeaux et Grenoble. Un coaching pour les admissibles d'automne des IEP d'Aix-en-Provence et Lille, ainsi qu'un jury blanc de grand Oral pour Aix, ont également été proposés.

Ces interventions ont permis d'offrir à ces étudiants une vision concrète et actualisée des concours administratifs. Elles complètent avantageusement l'offre de formation des IEP, portée par des équipes pédagogiques des IEP le plus souvent universitaires et plus éloignées du format des épreuves. Elles participent également à « désacraliser » la figure du haut-fonctionnaire, source de certaines croyances limitantes pour ces étudiants, qui pâtissent par ailleurs d'un niveau de préparation généralement plus hétérogène. Enfin, ces formations ont été l'occasion de faire découvrir le Service et d'en présenter les voies d'accès. Reconduit pour 2023, le dispositif est étendu cette année aux IEP de Rennes et d'Aix-en-Provence.



Parcours croisés d'inspecteurs des finances adjoints (IFA)

Axel Gillot et Lili Vessereau

Quel a été votre parcours avant d'arriver à l'IGF ?

Lili Vessereau : Avant d'entrer au Service, j'ai eu un premier emploi à l'ONU et ai été diplômée du double-diplôme Sciences Po-HEC, ainsi que d'un Master de droit public à Paris 1. J'avais en outre réalisé de nombreux stages, que ce soit dans le privé, en banque d'investissement et en cabinet d'avocats, et dans le public, aux ministères de la transition écologique et de la santé et des solidarités ainsi qu'au sein d'institutions internationales, notamment à l'Unesco. Par ailleurs, juste avant de rejoindre le Service en tant qu'inspectrice des finances adjointe, j'y étais restée six mois en tant qu'inspectrice des finances stagiaire.

Axel Gillot : Après deux années en classes préparatoires lettres et sciences sociales (BL), j'ai rejoint l'École normale supérieure (ENS) de Lyon en économie. Attiré par l'administration, j'ai effectué des stages à la Cour des comptes et au consulat général de France à Dubaï, tout en me spécialisant en économie publique à l'Université de Californie à San Diego. En 2021, j'ai poursuivi ma formation en master Affaires publiques à l'université Paris 1 et à l'ENS d'Ulm. J'ai ensuite été nommé à l'IGF en tant qu'IFA.

Qu'est-ce qui vous a motivés à rejoindre l'IGF ?

A.G. : À l'IGF, la variété des politiques publiques traitées va de pair avec un haut niveau de technicité et de rigueur d'analyse, dans des formats de missions de trois à quatre mois. Il s'agit d'un excellent environnement pour comprendre le fonctionnement de l'État et contribuer à l'action publique. Pour un premier poste, c'est bien sûr très stimulant. J'y ai vu l'opportunité de développer de nouvelles compétences rapidement et d'être mis face à des responsabilités concrètes.

L.V. : Je cherchais avant tout un travail avec un sens, qui me permette de mettre mes compétences au service de l'intérêt général. Je trouve en outre que la grande variété des compétences mobilisées et le large panel des sujets traités par l'IGF en font un métier très stimulant. Au cours du stage qui a précédé mon entrée au Service en tant qu'IFA, j'y ai aussi découvert une excellente ambiance de travail et des collègues très sympathiques !

Quelles compétences acquises précédemment vous sont utiles ? Quelles seraient celles que vous conseilleriez aux candidats à la procédure IFA de cultiver ?

L.V. : Je pense que mes précédentes expériences m'ont permis de développer de bonnes capacités d'analyse quantitative et qualitative, de rédaction et de synthèse, qui me sont toujours très utiles dans le cadre de mon travail à l'IGF. Au Service, je développe ma compréhension de la fonction publique et de l'écosystème administratif au sens large et je me forme en travaillant sur de nouveaux sujets, comme par exemple les systèmes d'information.

A.G. : Les compétences requises à l'IGF sont d'une grande diversité. Les sujets doivent être traités dans leur dimension économique et financière, mais aussi juridique, stratégique et organisationnelle. Dans ce cadre, l'aptitude à manier des outils quantitatifs développée en master d'économie est utilement complétée par ma formation en affaires publiques. À l'attention des futurs candidats, je voudrais insister sur l'agilité intellectuelle nécessaire pour exercer à l'IGF. L'objectif premier est la résolution de problèmes au service de l'intérêt général : les solutions ne sont pas évidentes, les constats ne vont pas de soi. Ils reposent sur un important travail d'objectivation, des entretiens réguliers avec tous les niveaux d'interlocuteurs et un collectif fort au sein de la mission. Il est nécessaire de développer des compétences sur des sujets nouveaux et techniques en un temps restreint. Au quotidien, c'est exigeant et tout à fait passionnant.

Quelle mission vous a particulièrement marqués ?

L.V. : Toutes les missions sont dans une certaine mesure marquantes : lorsque l'on conduit une mission de fond sur une politique publique, on a tendance ensuite à la voir un peu partout, à créer des connexions. En ce moment, je travaille par exemple sur une mission qui porte sur les aides aux entreprises à la transition écologique, qui est très stimulante car elle permet de mobiliser de multiples compétences. Je dois ainsi à la fois analyser les mécanismes financiers, y compris de prêts, investissements ou garanties, les enjeux macroéconomiques sous-jacents mais aussi des aspects juridiques sur la réglementation des aides d'État et l'écosystème d'acteurs – publics et privés – mobilisés sur le sujet. Elle m'a aussi permis d'approfondir des thématiques qui me sont chères, celles de la transition écologique et de l'entrepreneuriat.

A.G. : En six mois à l'Inspection, j'ai déjà eu la chance de traiter deux sujets très différents : une vérification d'une société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) et une mission sur la garantie de financement, l'activité et les charges des établissements de santé. Ce sont deux missions passionnantes. Dans ce contexte, l'exercice de vérification avec un inspecteur des finances est un moment marquant, instructif et fédérateur. Il permet de développer par exemple des compétences en comptabilité et de comprendre les méthodes de l'Inspection.

Quels enjeux liés aux prérogatives de l'IGF vous tiennent particulièrement à cœur ?

A.G. : À mes yeux, le fait que l'IGF reçoive la grande majorité de ses missions de l'exécutif tout en ayant de fortes garanties d'indépendance est l'élément fondamental au cœur de ses prérogatives et la garantie de son efficacité. C'est l'assurance d'avoir une contribution opérationnelle à l'élaboration des politiques publiques et de bénéficier d'une liberté certaine dans l'élaboration des constats et propositions.

L.V. : La dimension interministérielle me tient particulièrement à cœur. Cela permet d'aborder un champ large des politiques publiques. Les membres de l'IGF arrivent, je trouve, à se nourrir de leurs précédentes missions pour prendre plus de hauteur et aborder un sujet dans sa complexité ce qui est à mon sens une des vraies forces du Service.

Les thèmes majeurs d'intervention en 2022



- 52 Transition écologique
- 58 Économie et finances publiques
- 66 Santé et social
- 74 Autres secteurs



En 2022, l'IGF a réalisé 77 missions.
La publicité de ses rapports est laissée
à la discrétion des commanditaires.
Dix missions sont présentées dans
les pages suivantes.

Thème n°1: Transition écologique



Mission confiée à Jean Pisani-Ferry Évaluation des impacts macroéconomiques de la transition écologique

Questions à Selma Mahfouz

(inspectrice générale), rapporteure générale

Quel est le contexte de la mission et la méthodologie retenue en lien avec France Stratégie ?

Le point de départ est un double constat. D'une part, les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre que la France et l'Europe se sont fixés à l'horizon 2030, dans le cadre du paquet européen *Fit for 55*, supposent d'accélérer fortement le rythme de la transition : celle-ci est devenue une question macroéconomique immédiate, pas seulement un enjeu de long terme. D'autre part, les politiques de transition reposent davantage sur des réglementations (interdiction de vente de véhicules thermiques, de location de passoires énergétiques, de circulation dans les zones à faible émission...) que sur des hausses du prix du carbone, comme cela avait été initialement anticipé. Dans ce contexte, il est nécessaire de réexaminer les effets de la transition sur la croissance, la consommation, l'emploi, les prix, et les finances publiques au cours des prochaines années, afin de pouvoir anticiper – et prévenir – les risques associés. C'est l'objet de la mission confiée par la Première ministre à Jean Pisani-Ferry, avec l'appui de l'IGF et dans le cadre de France Stratégie.

Après une note d'étape publiée en novembre 2022, qui visait à poser et mettre en débat de premières analyses, l'ensemble des administrations et orga-

nismes concernés (ADEME, Banque de France, CAE, CGDD, CIRED, Dares, DGEC, DGtrésor, France Stratégie, I4CE, INSEE, OFCE, RTE...), ont été mobilisés au sein d'une dizaine de chantiers thématiques, afin d'approfondir différentes problématiques : quels sont les effets de la transition sur l'inflation ? qu'entend-on au juste par sobriété et que faut-il en attendre d'un point de vue économique ? quels sont les effets de la transition sur le marché du travail et peut-on préciser les risques de frictions liés à une transition accélérée ? quelles sont les implications pour la productivité ? quels sont les risques et montants de capital échoué liés à une transition rapide ? quels sont les enjeux redistributifs de la transition ? quels sont les impacts de la transition sur la compétitivité, en tenant compte du mécanisme d'ajustement à la frontière (MACF) européen ? quel est le coût de l'adaptation au réchauffement et le coût anticipé des dommages ? comment appréhender les effets de la transition sur le bien-être ?

En parallèle, un groupe de travail regroupant les équipes de modélisateurs de l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) et du Cired (Centre international de recherche sur l'environnement et le développement) a conduit des simulations pour quantifier les mécanismes en jeu et évaluer les effets

macroéconomiques des mesures de la stratégie nationale bas carbone (SNBC3) en cours d'élaboration. Les travaux sont ainsi fortement articulés avec la préparation de la SNBC, avec l'aide de la DGEC, du SGPE et des cabinets concernés.

Enfin, la mission s'est appuyée également sur des entretiens avec différentes personnalités (ministres, responsables européens, entreprises, financiers, partenaires sociaux...).

Quels en sont les principaux enjeux et objectifs ?

Les objectifs de la mission se situent à trois niveaux :

- clarifier le cadre conceptuel : préciser les mécanismes économiques mis en jeu par la transition et leurs conséquences sur la croissance, la consommation, l'emploi, les prix, la compétitivité, les finances publiques, les inégalités... ;
- fournir des éléments quantifiés de ces impacts et contribuer chemin faisant à l'évaluation économique de la nouvelle stratégie nationale bas carbone ;
- en déduire des propositions, afin d'améliorer la prise en compte des effets économiques de la transition et d'éviter les risques de conséquences négatives.

Comment anticiper les répercussions attendues de la transition écologique sur notre économie ?

La transition vers la neutralité carbone suppose une transformation d'une ampleur comparable à celle des précédentes révolutions industrielles. Elle doit cependant se faire dans un temps beaucoup plus court, et elle n'est pas provoquée par des chan-

gements technologiques mis en œuvre par les acteurs économiques mais largement décidée et mise en œuvre par les gouvernements.

La transition écologique mobilise trois mécanismes économiques. D'abord, la substitution de capital à des énergies fossiles, il faut ainsi investir dans des énergies renouvelables et dans la rénovation des bâtiments par exemple. Ensuite, la réorientation du progrès technique vers des technologies vertes. Enfin, la sobriété, c'est-à-dire la modération de la demande et des usages énergivores.

Différentes questions se posent alors :

- quelle part ces trois mécanismes peuvent-ils jouer dans la réduction des émissions à différents horizons ? et quelles sont les principales mesures associées dans chaque secteur ?
- quel est le montant des investissements requis ?
- quelles sont les implications pour la productivité et la croissance potentielle ?
- et quel est l'impact sur le bien être ?

En présence d'imperfections et de frictions, s'ajoutent les questions relatives au capital échoué et les problèmes de réallocation du travail ainsi que les coûts associés à un manque de crédibilité des politiques ;

Enfin, la prise en compte des dimensions internationales pose les questions des effets de l'hétérogénéité des politiques entre pays sur la compétitivité et les fuites de carbone, et de la bonne articulation entre niveaux nationaux et européens.

Ces travaux donneront lieu à un colloque international à Washington début juin, organisé avec le *Peterson Institute for International Economics*.



Philippe Vinçon, Sampieru Repetti-Deiana, Bruno Kerhuel

Le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité

**Questions à Jean-Philippe de Saint Martin (superviseur),
Sampieru Repetti-Deiana (chef de mission),
Philippe Vinçon (inspecteur général),
Bruno Kerhuel, Gaspard Bianquis (inspecteurs des finances)**

Dans quel contexte s'est inscrite la mission ?

À l'issue de la publication du premier volet de la Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030, les ministres ont confié à l'Inspection générale des finances et à l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable une mission relative au financement de la SNB et de ses différentes actions. La SNB fixe les grands objectifs que l'ensemble des acteurs (État, collectivités territoriales mais aussi acteurs privés) doivent atteindre, en lien notamment avec nos engagements internationaux, afin de préserver et de restaurer la biodiversité.

En effet, la biodiversité, qui désigne la variété de l'ensemble des êtres vivants et des écosystèmes dans lesquels ils vivent, connaît un véritable effondrement documenté notamment par la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), l'équivalent du GIEC sur les sujets de protection de la nature. Or, les implications socioéconomiques de cet effondrement sont potentiellement

très fortes : au niveau national, selon la direction générale du Trésor, 44 % de la valeur ajoutée brute serait fortement ou très fortement dépendante du capital naturel. Plus généralement, les enjeux de biodiversité sont fortement liés à ceux du changement climatique : comme le souligne le rapport commun GIEC et de l'IPBES de juin 2021, la biodiversité permet de lutter contre le changement climatique, notamment par le biais des solutions fondées sur la nature et de la restauration et de la protection des écosystèmes riches en carbone.

Quels en étaient les principaux enjeux et objectifs ?

La biodiversité étant un bien commun, le financement des actions de préservation et de restauration est assuré en grande majorité par les pouvoirs publics et particulièrement par l'État et ses opérateurs.

La mission devait dans un premier temps dresser un état des lieux des principales sources de financement déjà mobilisées

pour les politiques de biodiversité. En 2021, la mission a ainsi recensé près de 2,3 Md€ de dépenses publiques directement favorables à la biodiversité (aires protégées, préservation des espèces, restauration écologique, protection du milieu marin, connaissances, police de l'environnement) et 2,4 Md€ de dépenses supplémentaires en lien avec la biodiversité et œuvrant à la réduction des pressions anthropiques (adoption de pratiques agricoles favorables, lutte contre l'artificialisation des sols, politique du grand cycle de l'eau). Ces dépenses représentent entre 0,2 % et 0,3 % de la dépense publique. Après une période de stagnation (2012-2018), les dépenses publiques favorables à la biodiversité connaissent une légère hausse entre 2018 et 2021, notamment grâce au plan de relance. Le financement privé direct des actions en faveur de la biodiversité est difficile à recenser mais reste marginal. Afin d'améliorer le recensement des dépenses favorables, la mission recommande d'approfondir les exercices de budgétisation verte de l'État et des collectivités en matière de biodiversité.

La mission était ensuite chargée d'évaluer les besoins financiers supplémentaires nécessaires pour mettre en œuvre la SNB. Or, les financements actuels sont limités au regard des objectifs poursuivis. Sur la base d'une hiérarchisation des mesures de la SNB, au profit notamment des actions générant des co-bénéfices climat-biodiversité, la mission a recensé un besoin de financement net pour l'État et ses opérateurs de 174 M€ en 2023 et jusqu'à 465 M€ en 2027. Les mesures prioritaires de la SNB concernent à la fois l'atteinte des objectifs internationaux, européens et nationaux en matière de biodiversité (10 % des aires protégées placées en protection forte, restauration des espaces dégradés, protection des espèces menacées) et la réduction des pressions anthropiques (transition agro-écologique, objectif « zéro artificialisation

nette », atteinte du bon état écologique des masses d'eau). La mission propose sur ce point de territorialiser une partie des mesures de la SNB, afin de susciter des co-financements sur la base de projets locaux.

Par ailleurs, la mission s'est intéressée aux dépenses jugées dommageables pour la biodiversité. Sur ce point, la mission évalue les subventions dommageables à un minimum de 10,2 Md€ en 2022 sur le périmètre d'intervention de l'État et des fonds européens, soit un niveau bien supérieur aux dépenses favorables. Ces subventions, qui participent à d'autres objectifs de politique publique, se concentrent sur le soutien aux pratiques agricoles dommageables (6,7 Md€, notamment au titre de la PAC) et les aides favorisant l'artificialisation des sols (2,9 Md€). Dès lors, la réduction et/ou de la réorientation de certaines dépenses (recentrage des aides au logement, réévaluation des projets de nouvelles routes, revue des niches fiscales portant sur la taxe d'aménagement, réorientation de la PAC) doit être une priorité en matière de politiques de biodiversité.

Quels obstacles faut-il encore lever pour assurer un financement efficace de la stratégie nationale pour la biodiversité ?

Les efforts financiers doivent être faits par l'ensemble des acteurs, au-delà de la sphère publique. En matière de mobilisation des financements privés, la mission estime que le véritable effet de levier réside dans l'orientation générale des financements vers des activités moins nocives pour la biodiversité. Une telle orientation pourrait être encouragée par une meilleure connaissance des effets et risques des activités économiques en lien avec la biodiversité.

En complément, la mission propose de mobiliser certains leviers jouant sur les incitations des acteurs privés en faveur

de la préservation et de la restauration de la biodiversité. À ce titre, partant du constat que la fiscalité environnementale favorable à la biodiversité est limitée et faiblement incitative, la mission recommande de renforcer le principe pollueur-payeur, par exemple en réformant les redevances perçues par les agences de l'eau ou en prenant mieux en compte la biodiversité dans la fiscalité du foncier et de l'aménagement. En matière d'aménagement, les obligations liées à la séquence éviter réduire compenser (ERC) doivent devenir incontournables : la mission propose de répondre aux limites actuelles par un renforcement de l'offre de compensation notamment en expérimentant de nouveaux sites naturels de compensation sur le territoire.

Quelles suites ont été données à vos principales recommandations ?

Le rapport a été rendu public par les ministres et a été présenté en Comité national pour la biodiversité (CNB) en début d'année 2023, en présence de la secrétaire d'État à l'écologie. Les chiffrages proposés par la mission serviront de base aux discussions interministérielles sur les crédits publics à accorder aux politiques de biodiversité dans les prochaines années et sur la trajectoire de réduction des subventions dommageables. La mission a notamment recommandé que le pilotage de la SNB et de ses financements soit assuré par le secrétariat général à la planification écologique (SGPE), placé auprès de la Première ministre.

Thème n° 2 :

Économie

et finances

publiques



Thomas Brand, Pierre Chamouard, Anne Perrot, Paul Armand-Veillon

Inflation des produits alimentaires

Questions à Anne Perrot (superviseure),
Christophe Hemous (chef de mission),
Thomas Brand et Pierre Chamouard (inspecteurs des finances)
et **Paul Armand Veillon** (*data scientist*)

Dans quel contexte s'est inscrite la mission ?

Au premier semestre 2022, les tensions inflationnistes ont atteint des niveaux sans précédent depuis 40 ans. En particulier, les prix des produits alimentaires ont commencé à augmenter fortement à partir du premier semestre 2021 et enregistraient en septembre 2022 une hausse de 10 % sur un an. Celle-ci atteignait 60 % pour les huiles, 22 % pour la farine, ou encore 20 % pour les pâtes. La mission a été lancée en juillet 2022 alors que venait de s'ouvrir, de manière inédite, un nouveau cycle de négociations entre industriels et distributeurs afin de tenir compte de l'augmentation des prix des intrants résultant de plusieurs éléments de contexte : guerre en Ukraine, événements climatiques, crise sanitaire notamment en Chine.

Quels étaient les principaux objectifs de votre mission ?

Le premier objectif de la mission était de caractériser la hausse des prix des produits alimentaires, notamment par comparaison avec les autres pays européens, et d'identifier ses déterminants. La mission visait également à mesurer les effets de l'inflation sur les marges et la situation finan-

cière des différents maillons de l'ensemble de la chaîne de valeur de l'alimentaire : agriculture, industrie agroalimentaire, transport, distribution.

Quels principaux facteurs d'augmentation des prix des produits alimentaires avez-vous pu identifier ?

La hausse des prix des produits alimentaires s'explique par l'augmentation des prix des intrants utilisés tout au long de la chaîne de valeur. Elle résulte d'un cumul de facteurs qui agissent à la fois sur les cours des matières premières agricoles et sur les industries de transformation, au travers par exemple des prix des emballages et de l'énergie. En effet, d'une part, les matières premières agricoles connaissent, sur les marchés mondiaux, des augmentations de prix considérables depuis janvier 2020, du fait de la reprise post-Covid-19 mais aussi du réchauffement climatique ainsi que de plusieurs crises sanitaires animales (gripes aviaire et porcine notamment). D'autre part, les cours des produits énergétiques ont connu une hausse dès l'année 2021 avec une forte accélération à partir de février 2022 suite au déclenchement de la guerre en Ukraine.

Quelle méthodologie avez-vous suivi pour estimer les effets de la hausse des prix sur les différents maillons de la chaîne de valeur ?

Le pôle Science des données de l'IGF a réalisé des analyses statistiques au niveau microéconomique visant à décomposer l'évolution des prix de douze produits du quotidien entre les différents maillons de la chaîne de valeur, et au niveau macroéconomique afin de mesurer l'évolution des marges. Ces analyses ont été menées en étroite collaboration avec la mission et enrichies par la cinquantaine d'entretiens menés auprès des entreprises et représentants des différents secteurs. Elles ont permis de mettre en évidence une forte dégradation de la marge des acteurs industriels, au premier semestre 2022, en raison d'une répercussion partielle de la hausse des coûts des intrants. La mission a également constaté une stabilité de la marge dans le secteur de la grande distribution.

Les tensions inflationnistes, en particulier sur ce type de produits, risquent-elles de perdurer en 2023 ?

En novembre 2022, lors de la remise du rapport, la mission avait identifié plusieurs facteurs pouvant contribuer à maintenir les prix des produits alimentaires à des niveaux élevés en 2023, au premier rang desquels la crise énergétique. En particulier, la mission anticipait que la très forte augmentation des prix de l'énergie, survenue au cours de l'année 2022, se répercuterait sur les prix à la consommation essentiellement en 2023, et contribuerait à maintenir les tensions inflationnistes à un niveau élevé au premier semestre de cette année. Les premières données disponibles sur l'année 2023 confirment ces anticipations.



Valentine Verzat, Adolphe Colrat

Accompagner et favoriser le développement des services industriels

Questions à Adolphe Colrat (superviseur),
Valentine Verzat (cheffe de mission)
et **Samuel Monteil** (inspecteur des finances)

Quel était l'enjeu stratégique principal de la mission ?

La mission visait à identifier les freins au développement des services industriels les plus stratégiques et à proposer des leviers pour favoriser la compétitivité hors-prix de l'industrie française en exploitant la complémentarité services-industrie.

Dans un contexte crucial qui mêle compétitivité, décarbonation et souveraineté, et pour servir plus efficacement l'ambition nationale de réindustrialisation et de relocalisation, il convient en effet de mieux prendre en compte les services dans la nouvelle révolution industrielle engagée depuis plusieurs années. Plusieurs travaux antérieurs, notamment de l'IGF, ont en effet illustré le rôle croissant des services tant amont qu'aval dans la chaîne de valeur industrielle.

L'industrie française se distingue par une forte composante servicielle : 39 % de la valeur ajoutée des exportations de l'industrie provient du secteur des services contre 33 % en moyenne parmi les pays de l'Organisation de coopération et de développement économique.

Quels sont les principaux constats du rapport ?

La mission a tout d'abord constaté qu'il n'existait pas de définition précise et partagée des « services industriels ». Certains pays, comme l'Allemagne dès 2011 ou la Suède, ont très tôt pris en compte l'enjeu du développement des services industriels, notamment la transformation de l'industrie de production de masse vers une industrie de produits différenciés grâce à leurs services associés.

La modernisation de l'industrie ne se réduit cependant pas à sa mutation en service ni à son hybridation avec une composante de services : le développement des services industriels nécessite le maintien et le renouveau de la base productive, car ils sont intrinsèquement liés à une capacité de production.

L'analyse de quatre secteurs stratégiques (agroalimentaire, santé, énergie, mobilité) a permis de faire émerger des freins communs au développement de ces services :

- une numérisation de l'industrie insuffisamment prise en compte dans la réglementation et la standardisation des différents secteurs ;

- des tensions sur les compétences dans tous les secteurs, aggravées par la difficulté à identifier précisément ce besoin dans le champ des services industriels.

Qu'avez-vous proposé pour remédier à ces freins et mieux intégrer les services industriels dans l'action publique ?

La mission a tout d'abord proposé une définition des services industriels, qui sont les services :

- à caractère intrinsèquement industriel, associés directement au processus de production ou permettant d'optimiser les consommations en intrants ;
- à forte valeur ajoutée, en amont de la chaîne de valeur ;
- intégrés au produit vendu, en aval de la chaîne de valeur.

Les services industriels constituent ainsi une catégorie composite qui regroupe la logistique, les services numériques, la maintenance, les services environnement, les services de facility management, la recherche et développement et les services intégrés aux produits industriels.

Dans un second temps, la mission a formulé les recommandations transversales suivantes :

- inclure dans les appels à projet publics intéressant l'industrie le développement des services industriels ;
- compléter les sites clés en main par l'identification des services industriels présents à proximité ;

- clarifier la doctrine de soutien aux plateformes de mutualisation de données (par exemple, le *Health Data Hub* qui regroupe les données de santé), en privilégiant les projets construits sur des cas d'usage ;
- mobiliser les industriels dans la concertation autour du *Data act* au niveau européen ;
- créer des groupes de travail transversaux associant les fédérations de services industriels au Conseil national de l'industrie et intégrer un volet serviciel au sein des contrats de filière ;
- décloisonner l'action publique dans le champ de la formation initiale et continue afin de mieux prendre en compte les enjeux industriels.

Comment ce travail pourrait-il être prolongé ?

La Direction générale des entreprises poursuit un travail d'identification et de définition des services industriels avec l'Institut national de la statistique et des études économiques, afin de diffuser une définition partagée et de mesurer plus finement la part des services industriels dans notre effort de réindustrialisation.

En second lieu, à la suite de la restitution de la mission auprès du cabinet du ministre chargé de l'industrie, une mission relative aux compétences nécessaires dans l'industrie a été lancée début février 2023 et permettra de compléter les travaux de la mission.



Rodolphe Gintz et Pascal Lefèvre

Bilan du contrat d'objectifs et de moyens de la Direction générale des Finances publiques 2020-2022

**Questions à Rodolphe Gintz (superviseur),
Pascal Lefèvre (chef de mission)
et Léa Marty (inspectrice des finances)**

Quel bilan dressez-vous du contrat d'objectifs et de moyens (COM) de la Direction générale des Finances publiques (DGFIP) qui vient de s'achever ?

Le contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP qui vient de s'achever portait sur la période 2020-2022 et il a été signé le 16 mars 2020 par le directeur général des Finances publiques, la directrice du Budget et la secrétaire générale des ministères économiques et financiers. Ce contrat fixait les orientations stratégiques de la DGFIP ainsi que ses moyens humains et financiers pour trois ans.

Le bilan du contrat réalisé par la mission s'est révélé globalement positif. Pour formuler ce constat, la mission a rencontré environ 150 personnes, elle a réalisé quatre déplacements dans les directions territoriales de la DGFIP à Amiens, à Bobigny, à Marseille et à Tours et elle a également recueilli l'avis des organisations syndicales représentatives du personnel de la DGFIP. Malgré la crise sanitaire qui est intervenue immédiatement après la signature du contrat, la DGFIP a réalisé 80 % des chantiers du contrat et 72 % des indicateurs sont atteints ou en progrès significatif.

La DGFIP a tenu la plupart de ses engagements tout en maintenant un haut niveau de service et la trajectoire budgétaire a été respectée, avec les gains de productivité attendus.

Quels sont les points forts et les points faibles identifiés par la mission ?

Au cours de ses investigations, la mission a pu constater la « sérénité budgétaire » que le contrat a apportée aux services de la DGFIP en leur donnant de la visibilité sur l'évolution de leurs budgets et de leurs effectifs. Cette dynamique pluriannuelle a permis d'accompagner une transformation profonde du réseau territorial de la DGFIP dans le cadre du « nouveau réseau de proximité ».

Le traitement de la dette informatique, qui a mobilisé des financements supplémentaires importants dans le cadre du contrat, reste cependant un point de faiblesse. L'IGF propose donc que le chantier de sa résorption soit mieux priorisé et fasse l'objet d'une information plus régulière des signataires du contrat et du cabinet du ministre chargé des comptes publics.

Quelles suites doivent-être données à ce contrat ?

Compte tenu de son appréciation globalement positive du contrat de la DGFIP, la principale recommandation de la mission est de conclure un nouveau contrat d'objectifs et de moyens avec deux aménagements importants par rapport au contrat 2020-2022 : d'une part, une durée de cinq ans pour ce nouveau contrat serait plus adaptée à la durée des projets menés par la DGFIP ; d'autre part, une plus grande association des agents pourrait être recherchée, cette recommandation étant « par avance » mise en œuvre par la DGFIP avec la large consultation de ses agents lancée au printemps 2022.

La mission propose par ailleurs des améliorations afin de tirer les leçons des difficultés rencontrées en cours de contrat.

Quelles principales améliorations avez-vous proposées pour le nouveau contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP ?

Le contrat d'objectifs et de moyens de la DGFIP comporte une partie stratégique qui présente les différents chantiers que celle-ci devait conduire sur la période 2020-2022 et une partie budgétaire qui fixait la trajectoire des crédits et des emplois de la DGFIP ainsi que les règles de gestion applicables.

D'une part, la partie stratégique du contrat pourrait être renforcée en priorisant les chantiers les uns par rapport aux autres et en signalant les transformations les plus structurantes. Les enjeux de la transition écologique et des nouvelles organisations du travail, qui apparaissent plus évidents aujourd'hui qu'en 2020, pourraient également être pris en compte de façon plus marquée. D'autre part, la partie budgétaire du contrat gagnerait à être plus explicite sur les modalités d'application de ses clauses, afin d'éviter des débats sur l'utilisation des marges budgétaires

qui ont conduit à des crispations entre les signataires du contrat.

La mission a enfin relevé le manque de lien apparent entre les deux parties du contrat et elle a donc proposé de renforcer ce lien en inscrivant, au sein de la partie budgétaire du contrat, une courte liste de chantiers à fort enjeu pour la direction du Budget et pour le secrétariat général, qui feraient l'objet d'un suivi renforcé.

De manière générale, comment évaluez-vous l'intérêt du contrat d'objectifs et de moyens dans la transformation de l'action publique ?

Le bilan demandé à la mission a été l'occasion d'interroger la pertinence et l'utilité des contrats d'objectifs et de moyens qui lient entre elles des administrations relevant d'un même ministère.

Les premiers contrats pluriannuels avec une administration ont été signés au début des années 2000 mais cette pratique a pris fin environ dix ans plus tard, à la fin des années 2000, avant de connaître un renouveau à la suite du comité interministériel de la transformation publique qui s'est tenu en octobre 2018. Le contexte budgétaire a toutefois fortement évolué depuis 2018, en raison de la crise sanitaire.

Outre la DGFIP, seules deux autres directions des ministères économiques et financiers ont fait le choix d'entrer dans une relation contractuelle de moyens avec la direction du Budget. La contractualisation sur les moyens reste ainsi relativement minoritaire au sein de la sphère publique, à l'exception notable des caisses de sécurité sociale et des sociétés de l'audiovisuel public.

La mission a identifié trois conditions pour assurer le succès de la démarche contractuelle pour une administration performante : une véritable ambition de transformation sur plusieurs années ;

un niveau de maturité suffisant en termes de connaissance interne et de pilotage ; une volonté de recourir à l'outil contractuel partagée avec la direction du Budget, dans un cadre de confiance mutuelle. La signature de contrats pourrait également se justifier pour accompagner des administrations dans des opérations de redressement de leur performance ou de leurs processus internes ou bien dans la mise en œuvre de projets qu'elles ne pourraient mener seules. Au total, l'outil contractuel apparaît pertinent pour des administrations qui souhaitent poursuivre des efforts de transformation dans le cadre d'une relation de confiance avec la direction du Budget.

Thème n°3:

Santé et social



1^{er} rang : Amaël Pilven et Samuel Monteil. 2^e rang : Aude Costa de Beauregard, Gaspard Bianquis, Thomas Espeillac, Anne Rossion

Mission ORPEA

**Questions à Jean Philippe de Saint Martin (superviseur),
Gaspard Bianquis, Aude Costa de Beauregard, Samuel Monteil,
Valentine Verzat et Anne Rossion (inspecteurs des finances)**

Dans quel contexte s'est inscrite la mission ?

À la suite de la publication du livre *Les fossoyeurs* en janvier 2022, qui dénonçait les conditions de prise en charge des personnes âgées dépendantes par le groupe ORPEA, l'IGF et l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) ont été mandatées conjointement pour réaliser un contrôle du fonctionnement des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) de ce groupe et du bon usage des derniers publics finançant certaines de ses activités.

Compte tenu de l'émotion suscitée par le livre, le Gouvernement a souhaité pouvoir s'assurer le plus rapidement possible de la réalité des faits dénoncés, ce qui a conduit la mission à intervenir dans un délai particulièrement contraint. Quatre semaines seulement se sont ainsi écoulées entre le démarrage de la mission et la transmission pour contradiction du rapport au groupe ORPEA, auquel il a été laissé un délai de dix jours pour répondre. Le 24 mars, le rapport définitif était communiqué aux ministres commanditaires. Pour tenir un tel calendrier, la mobilisation de l'IGF a été exceptionnelle, puisque neuf inspecteurs se sont entièrement consacrés à la mission pendant cette période, avec des renforts supplémentaires au démarrage,

lorsqu'il s'est agi de contrôler de manière inopinée le fonctionnement de dix EHPAD dans toute la France.

Comme pour toute mission conjointe, l'IGF et l'IGAS se sont réparties les travaux. L'IGAS s'est plus particulièrement occupée de l'organisation et du fonctionnement des EHPAD du groupe, de l'accompagnement médical et de la nutrition des personnes âgées ainsi que des contrôles internes et externes. L'IGF s'est pour sa part concentrée sur l'utilisation des financements publics pour la prise en charge des soins et de la dépendance, l'organisation des achats et les relations avec les fournisseurs, et, avec l'IGAS, sur l'organisation et la gestion des ressources humaines et son impact sur la prise en charge des résidents.

Quels ont été vos principaux constats ?

La mission a constaté de nombreux dysfonctionnements et irrégularités, dont certains avaient déjà été signalés dans *Les fossoyeurs*.

Ont plus particulièrement été mises en évidence d'une part la pression excessive sur la maîtrise des coûts, avec par exemple, en matière de ressources humaines, un sous-encadrement des résidents, d'autre part l'optimisation des recettes, conduisant à

l'utilisation non réglementaire de deniers publics. Le groupe ORPEA recourait ainsi à trois pratiques que la mission a dénoncées: (1) l'imputation sur les dotations de l'État de dépenses à la charge du groupe (impôts, assurances...); (2) la requalification abusive de certaines dépenses de personnels (auxiliaires de vie déclarés faisant fonction d'aides soignants) de manière à les faire financer par des fonds publics; (3) la non déclaration à l'État et aux conseils départementaux d'avantages commerciaux accordés par les fournisseurs du groupe en contrepartie d'achats de matériels financés sur fonds publics ainsi que l'utilisation de ces avantages pour améliorer le résultat du groupe et non pour le soin et la dépendance des résidents (problématique des remises de fin d'année).

De même, le nombre de lits occupés a pu dépasser le nombre de lits agréé par les autorités compétentes, de tels actes pouvant être constitutifs d'un délit.

Quelles ont été vos principales recommandations? Ont-elles déjà donné lieu à des correctifs?

La recommandation principale issue des investigations conduites par l'IGF consistait à demander le remboursement de 55 M€ de financements État utilisés de manière irrégulière sur la période 2017-2020. Pour ce faire, la mission a proposé de s'appuyer sur l'article 43 de la loi du 12 avril 1996, qui autorise les pouvoirs publics concernés à demander, à la suite d'un contrôle de l'IGF, le retour des sommes employées à un objet différent de celui qui avait été prévu. La mise en œuvre de ce mécanisme est une première. La recommandation a été suivie par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), qui a obtenu l'engagement du groupe ORPEA à rembourser les sommes correspondantes.

Par ailleurs, conformément à l'article 40 du code de procédure pénale, deux signalements ont été effectués auprès du Procureur de Nanterre, qui a ouvert une enquête préliminaire.

Enfin, les conclusions de la mission ont contribué aux réflexions sur les conditions de prise en charge de nos aînés, notamment sur le contrôle par les services de l'État du fonctionnement des EHPAD et de leur éventuel groupe de rattachement. Plusieurs dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 sont ainsi venues corriger des failles apparues lors du contrôle. D'autres mesures, d'ordre réglementaire, sont également prévues.

À quelles difficultés avez-vous été confrontés au cours de cette mission de contrôle?

L'ensemble de la méthodologie de l'IGF en matière de contrôle a été déployée: intervention au plus près du terrain, objectivation des constats, questionnement de l'ensemble des personnes mettant en œuvre une procédure quel que soit leur positionnement hiérarchique, confrontation à fin de réconciliation des informations provenant d'interlocuteurs différents. Pour autant, une telle opération au cœur d'un groupe privé, qui plus est côté en bourse, était une première.

La mission a donc évolué hors des schémas organisationnels et procéduraux dans lesquels l'IGF inscrit normalement son action. À titre d'exemple, concernant l'organisation des achats, il ne s'agissait pas de savoir si le droit de la commande publique était bien appliqué, mais de déterminer si, au regard du Code du commerce, les contrats de prestations de services liant ORPEA et certains de ses fournisseurs ne pouvaient pas être qualifiés d'avantages ne correspondant à aucun service commercial effectivement rendu ou manifestement

disproportionné au regard de la valeur de la contrepartie consentie. Plus généralement, il convenait de faire la part entre ceux des comportements qui pouvaient s'apparenter au fonctionnement régulier d'une entreprise privée, tout en étant différent du fonctionnement des administrations habituellement contrôlées, et ceux contraires à l'intérêt général, voire pleinement irréguliers. Cela dans un contexte où les dispositions du Code de l'action sociale et des familles aidaient jusqu'à un certain point, mais ne couvraient pas toutes les situations rencontrées.

Le fait qu'ORPEA est un groupe privé a par ailleurs dû être pris en compte jusqu'à la dernière étape de la mission. Au stade de la publication, il a ainsi fallu s'assurer du caractère communicable de certaines informations au regard notamment de la règle du secret des affaires.



Pierre Chamouard et Cédric Dutruel

Mission scolarisation des élèves en situation de handicap

Questions à François Werner (superviseur),

Cédric Dutruel (chef de mission),

Louis Boillot et Pierre Chamouard (inspecteurs des finances)

Dans quel contexte la mission s'est-elle inscrite ?

À la faveur de la loi du 11 février 2005, notre pays se fixe pour objectif de garantir la participation effective à la vie sociale du plus grand nombre, et notamment de ceux qui, parmi ses citoyens, peinent à y trouver leur place en raison d'une altération, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant. Pour y parvenir, les politiques publiques mises en œuvre dans le champ du handicap reposent sur deux piliers : un objectif d'accès – ou d'accessibilité – aux droits fondamentaux et la mise en œuvre des moyens de compensation idoines pour en garantir l'effectivité. Parmi ces droits fondamentaux figure le droit à l'instruction affirmé entre autres par le Préambule de la Constitution de 1946. Comme n'importe quel service public, celui de l'éducation doit ainsi être accessible à tous.

Quinze ans après l'entrée en vigueur de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, il faut souligner les avancées qu'elle a permises. Entre 2004 et 2020, le nombre d'élèves en situation de handicap (ESH) scolarisés en milieu ordinaire est passé de 134 000 à 384 000 soit une hausse de 187 % sur la période. La scolarisation des ESH a été concomi-

tante d'un renforcement des mesures de compensation dont l'aide humaine est une composante désormais majeure. Près de 120 000 accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) veillent à l'inclusion scolaire des ESH.

La mission que nous avons réalisée aux côtés de l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche s'inscrivait dans un contexte particulièrement sensible. Si le nombre d'AESH a connu une forte hausse dans la mesure où leurs effectifs sont passés d'environ 53 000 équivalents temps plein travaillés en 2017 à plus de 80 000 en 2022, soit près de 120 000 personnes, de nombreuses prescriptions d'aide humaine demeurent inappliquées.

Quels en étaient les principaux enjeux et objectifs ?

Examiner la question des AESH revient inmanquablement à poser la question de la prise en charge du handicap à l'École. Sur ce point, il convient de souligner que nos travaux n'émettent en aucun cas un avis en opportunité sur le cadre fixé par la loi de 2005. L'absence de représentant du corps médical au sein de la mission nous a invités à la plus grande prudence tout au long de nos diligences.

Compte tenu de la sensibilité du sujet, il nous est apparu indispensable d'aller à la rencontre de l'ensemble des acteurs. Au cours d'une période d'environ deux mois, nous nous sommes déplacés dans vingt et un départements. À chaque fois, nous avons rencontré les services de l'éducation nationale (directions académiques, rectorats), les agences régionales de santé et les représentants des conseils départementaux car la décision d'octroi d'une aide humaine relève de la compétence de la maison départementale des personnes handicapées. Surtout, nous nous sommes fait fort de rencontrer des AESH et des acteurs du monde associatif. À l'échelle nationale, nous avons également sollicité la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie et les associations de collectivités territoriales.

Quels ont été les principaux constats du rapport ?

Les entretiens que nous avons réalisés nous ont permis de rencontrer au total plusieurs centaines de personnes. Cela s'est avéré nécessaire pour tenter de comprendre les causes de la hausse continue du recours à l'aide humaine et formuler des constats solides.

Parmi nos principales observations, nous avons relevé que la croissance de l'aide humaine est d'abord liée à la hausse de la scolarisation des ESH en milieu ordinaire. Il n'est donc pas surprenant de constater que les besoins en AESH augmentent à mesure que la part des élèves en situation de handicap s'accroît.

L'articulation encore insuffisante entre le médico-social et l'éducation nationale fournit également une piste d'explication importante. Sur ce point, nous avons observé qu'il existe une corrélation entre le nombre de place en établissements et services médico-sociaux et le recours à l'aide humaine.

Sur le plan statutaire, et en dépit des avancées permises par la création d'un quasi-statut des AESH en 2014, nous avons fait le constat que le cadre de gestion n'est pas adapté à la croissance de leurs effectifs dont le nombre est désormais supérieur à celui de certains personnels enseignants.

Enfin, nos travaux ont été également l'occasion de mettre en lumière les effets de la décision du Conseil d'État du 20 novembre 2020 qui a pour effet d'exonérer l'Éducation nationale du financement des emplois d'AESH en dehors du temps scolaire (pause méridienne, activités périscolaires notamment). Ce faisant, il existe un risque réel de rupture dans la prise en charge quotidienne des ESH né de la juxtaposition des employeurs d'un même AESH (État sur le temps scolaire, collectivité territoriale en dehors). À elle seule, cette décision illustre le caractère protéiforme de la gouvernance de la politique du handicap dans notre pays, située au carrefour des compétences de l'État et des collectivités territoriales.

Quelles propositions avez-vous été amenés à formuler ?

La mission a formulé douze propositions dont certaines pouvant être mises en place rapidement. À côté de recommandations d'ordre statutaire portant sur le cadre de gestion des AESH par exemple, nous proposons également une série de mesures à destination de l'Éducation nationale.

Surtout, nous observons que de nombreux professionnels et associations soulignent aujourd'hui les limites du recours systématique à l'aide humaine. Nous proposons ainsi d'initier une réflexion d'ensemble, sous la forme d'une consultation associant l'ensemble des parties prenantes, sur l'articulation entre compensation et accessibilité dans la prise en charge du handicap à l'École.

Quelles suites ont été données à la mission ?

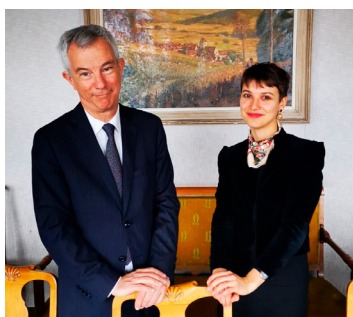
Certaines de nos propositions sont en cours de mise en œuvre, à l'image du basculement progressif de l'ensemble des AESH vers le titre II du budget de l'État. Loin de n'être qu'une stricte mesure technique, cette proposition devrait permettre d'améliorer le cadre de gestion des AESH et de garantir une plus grande égalité de traitement.

Par ailleurs, nous avons eu l'occasion de présenter nos conclusions dans le cadre des groupes de travail préparatoires au Conseil national du handicap qui se tiendra au printemps 2023. Nous avons également été auditionnés par le Sénat dans le cadre d'une mission d'information.

Nous espérons que nos travaux constitueront une contribution utile et qu'ils participeront à nourrir la réflexion sur la prise en charge du handicap à l'École afin que le modèle français de l'école inclusive soit une réalité pour toutes les familles concernées.

Thème n° 4:

Autres secteurs



Philippe Vinçon et Maroussia Outters-Perehinec

Réforme du financement de l'audiovisuel public

**Questions à Philippe Vinçon (superviseur),
Sandra Desmettre (cheffe de mission)
et Maroussia Outters-Perehinec (inspectrice des finances)**

Dans quel contexte la mission s'est-elle inscrite ?

Jusqu'en 2021, l'audiovisuel public était financé principalement par la contribution à l'audiovisuel public (CAP), taxe affectée assise sur la détention d'un téléviseur par les particuliers (3 milliards d'euros collectés en 2020) et les professionnels (100 millions d'euros collectés en 2020). Par ailleurs, l'État compensait sur son budget les dégrèvements pour les ménages modestes à hauteur de 650 millions d'euros en 2020. Au total, les ressources publiques de l'audiovisuel public atteignaient donc près de 3,9 milliards d'euros, soit 90 % de leurs ressources totales.

Or la CAP était adossée, pour son assiette et son recouvrement, à la taxe d'habitation qui devait être supprimée en 2023 pour les résidences principales. C'est pourquoi le Premier ministre a saisi le 21 octobre 2021 les inspections générales des finances et des affaires culturelles d'une mission chargée d'identifier un ou plusieurs modes alternatifs de financement de l'audiovisuel public.

À la suite de l'annonce du président de la République de supprimer la CAP (138 € par foyer, 88 € dans les Outre-mer), le cabinet du premier ministre a demandé le 25 mars 2022 à la mission de se concentrer sur le

financement de l'audiovisuel public par le budget de l'État en approfondissant les enjeux constitutionnels d'un tel financement et les garanties devant l'entourer, comme un scénario d'affectation à l'audiovisuel public d'une fraction de l'impôt sur le revenu ou de la TVA.

Quels en étaient les principaux enjeux et objectifs ?

L'objectif était de concrétiser les engagements pris par le Président de la République lors de la campagne présidentielle : supprimer la CAP et conforter l'indépendance de l'audiovisuel public en lui donnant des garanties sur son financement pluriannuel et sur l'absence de régulation infra-annuelle. Le principe d'indépendance de l'audiovisuel public est protégé, y compris dans sa dimension financière, par des engagements pris au niveau européen comme par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Si la Constitution n'impose pas un mode de financement particulier de l'audiovisuel public, le risque existait que le Conseil constitutionnel censure le remplacement d'une ressource ad hoc par un financement par le budget de l'État. Ce risque pouvait cependant être limité en mettant en place certaines garanties propres à assurer aux

entreprises audiovisuelles publiques un niveau de ressources et une prévisibilité suffisante pour l'exercice de leurs missions de service public.

Par ailleurs, la mission s'est attachée à documenter le rôle du service public de l'audiovisuel en matière d'accès des citoyens à une information fiable comme de soutien à la création artistique. Elle a également procédé à une comparaison avec les pays européens qui a montré que la plupart des pays européens conservaient une ressource *ad hoc* pour leur audiovisuel public et que les pays ayant fait le choix de la budgétisation avaient baissé les ressources de ce service public.

Quelles recommandations avez-vous formulées ?

Pour répondre aux demandes des commanditaires, la mission a recommandé que la réforme du financement de l'audiovisuel public renforce l'adéquation des ressources aux missions, la prévisibilité des ressources et l'absence de régulation infra-annuelle.

Afin d'assurer un niveau de ressources adapté aux missions, la mission a proposé de créer une commission technique indépendante chargée d'estimer ce niveau. Cette commission interviendrait pour valider la définition des besoins de façon pluriannuelle sur la période des Contrats d'Objectifs et de Moyens (COM), réaliser un bilan d'exécution des COM à mi-parcours, et délivrer un avis au cas où le Gouvernement déciderait de s'écarter de la trajectoire des COM en cours d'exécution. Des garanties procédurales pour-

raient rendre *de facto* contraignants ses avis (publicité des avis de la commission et des rapports du gouvernement expliquant les raisons l'amenant à s'écarter de la trajectoire).

La mission a proposé de renforcer la pluriannualité nécessaire à la prévisibilité des ressources de l'audiovisuel public en fixant la durée des COM à cinq ans, avec un décalage de 18 mois par rapport au démarrage de la mandature. La trajectoire des COM devrait en outre être inscrite dans la loi de programmation des finances publiques ou à défaut, dans une loi de programmation.

Enfin, la mission a suggéré que le principe d'exonération de l'audiovisuel public de régulation infra-annuelle (mise en réserve de crédits, annulations) énoncé par le Président de la République, soit garanti en insérant un article dans la loi organique sur les lois de finances (LOLF) exemptant les sociétés de l'audiovisuel public de ces régulations. L'annulation de crédits en loi de finances rectificative pourrait rester possible, mais être alors soumise à l'avis de la commission technique indépendante précitée.

La mise en œuvre de ces exigences de garanties d'indépendance requiert un temps de préparation. C'est pourquoi un scénario de transition est nécessaire, en affectant aux sociétés de l'audiovisuel public une fraction d'impôt existant (TVA ou impôt sur le revenu), dans l'attente de la mise en place d'un scénario pérenne. Le cadre juridique organique le permet jusqu'au dépôt du PLF 2025 puisque au-delà de cette date un lien devra exister entre la ressource et la dépense.

Quelles suites ont été données à vos principales recommandations ?

Le Gouvernement et le Parlement ont suivi la recommandation d'affecter dans la LFR 2022 une fraction de la TVA représentant 3,8 milliards d'euros au financement de l'audiovisuel public en contrepartie de la suppression de la CAP. Des analyses juridiques sont en cours sur la possibilité de pérenniser cette affectation comme l'a indiqué la ministre de la Culture. Par ailleurs, la commission des affaires culturelles a engagé un travail sur les missions et les moyens de l'audiovisuel public et a auditionné la mission en janvier 2023 sur ses constats et ses propositions.



Louis de Crevoisier, Sylviane Tarsot-Gillery, Sylvie Clément-Cuzin et Anthony Requin

Concentration dans le secteur des médias à l'ère numérique

**Questions à Anthony Requin (superviseur)
et Louis de Crevoisier (chef de mission)**

Dans quel contexte avez-vous rédigé ce rapport ?

Entre octobre 2021 et mars 2022, l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires culturelles ont conduit une mission de conseil conjointe sur les règles spécifiques relatives à la concentration dans le secteur des médias. Cette mission est intervenue dans un contexte de transformation de l'économie du secteur des médias, en raison notamment de la numérisation et de l'évolution des usages, et marqué par des opérations capitalistiques d'envergure – le projet de fusion entre TF1 et M6 ayant été annoncé en mai 2021, par exemple. La mission a consulté très largement les acteurs du secteur et a rencontré plus de 200 personnes, en France et à l'international, pour alimenter ses réflexions. Signe de l'actualité de cette thématique, une commission d'enquête du Sénat réalisait en même temps que l'IGF un rapport sur ce sujet, de même que la Commission européenne lançait un travail préparatoire à une législation européenne sur la liberté des médias (*Media Freedom Act*).

Quelles ont été les principales conclusions de la mission ?

La réglementation relative à la concentration dans le secteur des médias repose sur un dispositif ancien qui n'a pas fondamentalement changé depuis les lois relatives à l'audiovisuel et à la presse de 1986, et qui encadre, dans un objectif de pluralisme, les possibilités de rapprochement entre entreprises de médias. Il s'ajoute ainsi au contrôle de droit commun opéré par l'Autorité de la concurrence et la Commission européenne. Les travaux de la mission montrent que ce dispositif est aujourd'hui non seulement complexe mais obsolète, ayant conservé des outils et une approche antérieurs à la numérisation du secteur qui a profondément modifié les chaînes de valeur sectorielle. Pour autant, et notamment au regard de l'objectif constitutionnel de pluralisme des médias, un contrôle des concentrations spécifique à ce secteur demeure du point de vue de la mission nécessaire, ce qui pose la question de sa transformation pour s'adapter aux mutations des contenus, des usages et des stratégies des acteurs.

Quelles sont les principales recommandations de la mission ?

Compte tenu des constats qu'elle a établis, et en s'inspirant de dispositifs en vigueur à l'étranger, notamment au Royaume-Uni, la mission a préconisé de refonder le contrôle sectoriel des concentrations spécifique au secteur des médias dans le cadre d'une nouvelle approche. Il s'agirait d'adopter une démarche plus souple, ne reposant pas sur des seuils d'audience des médias fixés « en dur » dans la loi comme aujourd'hui, mais conduisant l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) à porter au cas par cas, comme le fait aujourd'hui l'Autorité de la Concurrence pour le contrôle des concentrations en matière économique, un jugement sur l'impact des opérations de concentration sur la préservation du pluralisme, sur la base d'une analyse transversale et multicritères intégrant tous les médias d'information détenus par les parties notifiantes. La mission propose d'élargir le champ des critères analysés, par exemple en développant les approches de mesure des « parts d'attention » détenues par un média ou un groupe de médias contrôlés par une même entité.

La mission a également formulé des propositions complémentaires, visant à évaluer les garanties d'indépendance dont disposent les journalistes, à garantir le pluralisme d'accès à une diversité de contenus d'information en ligne dans le cadre de la directive *Digital Services Act* (DSA) qui était en cours d'examen, et à articuler le dispositif français avec l'initiative européenne qui était en cours de formalisation dite *Media Freedom Act*.

Quelles ont été les suites données à cette mission ?

En premier lieu, la Commission européenne a publié en septembre 2022 son projet de *Media Freedom Act* qui propose, à l'échelle européenne, un dispositif non contraignant d'examen des concentrations dans le secteur des médias qui épouse les mêmes formes que celui proposé par l'IGF en mars 2022 : ces travaux confirment la justesse de notre analyse quant à l'obsolescence de la réglementation actuelle et à la nécessité d'évoluer vers une démarche de régulation plus souple et multicritère.

En deuxième lieu, dans son rapport de mars 2022, la commission d'enquête du Sénat a appelé à ce que les conclusions de la mission de l'IGF fassent l'objet d'un très large débat devant le Parlement. C'est, notamment, l'objet des « États généraux du droit à l'information » annoncés par la ministre de la Culture en juillet 2022, et qui devraient se tenir en 2023 pour ouvrir la voie vers de nouvelles avancées pour préserver la qualité de l'information.

Enfin, comme proposé par la mission, la commission des Affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale a annoncé en février 2023 envisager une mission d'information visant à évaluer l'impact de la loi dite « Bloche » de 2016 relative aux garanties des journalistes.



Patrick Lavaure, Éléonore Delfortry, Amélie Oudéa-Castéra, Vincent Claudon

Mission de contrôle du GIP France 2023

Questions à François Werner (inspecteur général)

Dans quel contexte s'est inscrite la mission ?

La mission portait sur le contrôle du groupement d'intérêt public France 2023. Il s'agit de la structure, constituée conjointement entre l'État, la Fédération française de rugby et le Comité national olympique et sportif français, chargée d'organiser la coupe du monde de rugby en France du 8 septembre au 28 octobre 2023.

L'Inspection générale des finances a été chargée, conjointement avec l'Inspection générale de l'Éducation, du Sport et de la Recherche, d'une mission de contrôle à la suite de la mise à pied du directeur général du GIP prononcée en raison d'un climat humain très difficile au sein de la structure.

Le contrôle portait, au sens le plus large, sur le fonctionnement du groupement et notamment son aptitude à préparer la coupe du monde de rugby avec efficacité, régularité et sécurité.

La mission est intervenue parallèlement à une enquête de l'inspection du travail chargée d'établir la réalité des relations de travail au sein du GIP. Nous n'avons donc pas travaillé sur ce sujet tout en étant attentifs aux conclusions de l'enquête de l'inspection du travail.

Quelle a été la méthodologie de la mission pour effectuer ce contrôle ? Avez-vous fait face à des difficultés particulières au cours de celui-ci ?

Le contrôle de la mise en place et du respect de la gouvernance, des procédures internes, des conventions de partenariat, des marchés et commandes, et de la commercialisation des produits du GIP ne pouvait s'envisager qu'à travers un important travail sur place et un examen de l'ensemble des documents généraux et comptables décrivant et retraçant l'activité du GIP. Il a été complété par l'audition approfondie de nombreux collaborateurs, anciens collaborateurs, administrateurs, fournisseurs et partenaires publics et privés de France 2023.

Cette démarche a été rendue plus complexe par le climat social à l'intérieur du GIP. Malgré le départ du directeur général, la mission s'est heurtée à une parole peu libérée, par la crainte, par la souffrance, par la méfiance, parfois par l'ignorance. Le rôle des inspecteurs a donc été de susciter la confiance grâce à la confidentialité, la neutralité et l'équité de leur méthode.

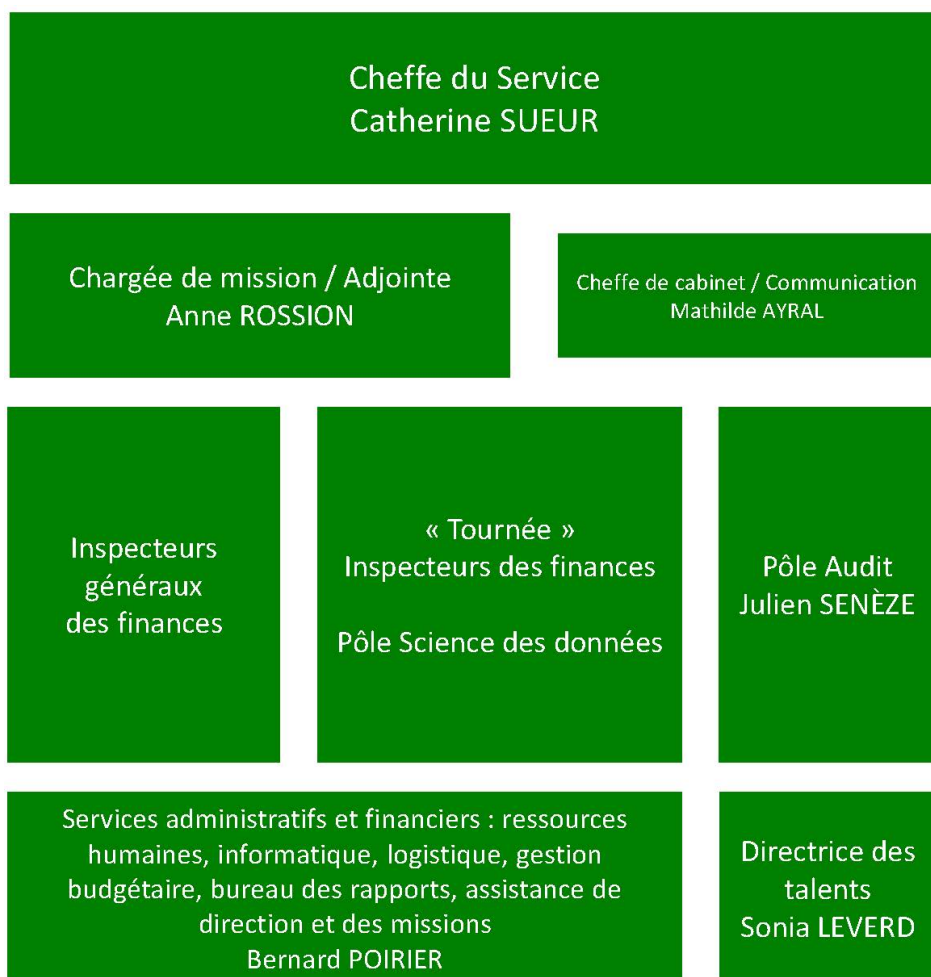
Quels sont les principaux constats de cette mission ?

Les principales constatations ont révélé des anomalies importantes justifiant sans délai une transmission au parquet national financier (PNF) sur la base de l'article 40 du code de procédure pénale qui prévoit que tout agent public ayant connaissance de faits délictueux doit en informer le procureur. Celle-ci portait sur plusieurs commandes, avantages, utilisations de fonds publics, ainsi que sur les conditions de commercialisation des billets. Le PNF a ouvert immédiatement une enquête préliminaire, actuellement en cours.

La mission s'est également efforcée de tirer des conclusions portant plus globalement sur les conditions d'organisation des grands événements sportifs qui nécessitent, en un temps court, une forte technicité dans plusieurs domaines. Elles serviront pour les grands événements sportifs organisés en France et à venir.

Annexes

**ORGANIGRAMME
DU SERVICE DE L'IGF
AU 1^{ER} AVRIL 2023**



**LISTE DES INSPECTEURS GÉNÉRAUX RÉFÉRENTS DE L'IGF
AU 1^{ER} AVRIL 2023**

**Inspecteurs généraux référents
des directions de Bercy**

Direction générale des finances
publiques

François Auvigne

Direction générale des douanes
et droits indirects

Pierre Deprost

Direction générale de la concurrence,
de la consommation et de la répression
des fraudes

Marc Auberger

Institut national de la statistique
et des études économiques

François Auvigne

Direction générale du Trésor –
Macroéconomie

Selma Mahfouz

Direction générale du Trésor –
Financement de l'économie

Frédéric Lavenir

Direction générale du Trésor –
International - référent international

Selma Mahfouz

Direction du Budget - Synthèse
et transformation publique

Jean-Philippe de Saint Martin

Direction du Budget – Autres domaines
Par politique publique

Direction de la législation fiscale
référent fiscalité

Rodolphe Gintz

Direction générale des Entreprises

Virginie Beaumeunier

Agence des participations de l'État

Anthony Requin

TRACFIN

Pierre Deprost

Mission ministérielle d'audit interne

Julien Sènèze

Achat - commande publique

Valérie Champagne

Inspecteurs généraux référents des politiques publiques

Affaires européennes et étrangères
François-Xavier Deniau

Transition écologique
Marie-Christine Lepetit

Environnement
Gilles Lara Adélaïde

Énergie
Louis de Fouchécour

Transport
Anne Paugam

Logement
Pierre Boissier

Éducation
Philippe Vinçon

Défense
Bernard de Courrèges

Intérieur
Adolphe Colrat

Travail / formation professionnelle
Michaël Ohier

Outre-mer
François-Xavier Deniau

Collectivités locales
Laurent Trupin

Justice
Jean-Pierre Menanteau

Culture
Maxence Langlois-Berthelot

Santé, solidarité et retraites
Vincent Lidsky

Enseignement supérieur
Anne Perrot

Agriculture
Henri Havard

Fonction publique
Alain Triolle

Économie
Hippolyte d'Albis

Jeunesse et sport
François Werner

Inspecteurs généraux territoriaux

Animation des référents directions
à réseau et territoires
François Auvigne

Est
Vincent Lidsky

Ile-de-France
Jean-Philippe de Saint-Martin

Nord
Adolphe Colrat

Centre-Ouest
Henri Havard

Centre-Est
Pierre Deprost

Outre-Mer
Frédérique Bredin

Sud-Ouest
François-Xavier Deniau

Sud-Pyrénées
François Auvigne

Sud Est et Corse
Jean François Verdier

**LISTE DES MEMBRES DE L'IGF
AU 1^{ER} AVRIL 2023**

**Inspectrices générales
et inspecteurs généraux des finances**

d'ALBIS Hippolyte
 AUBERGER Marc
 AUVIGNE François
 BAULINET Christophe
 BEAUMEUNIER Virginie
 BOISSIER Pierre
 BREDIN Frédérique
 CHAMPAGNE Valérie
 COLRAT Adolphe
 de COURRÈGES d'USTOU Bernard
 DENIAU François-Xavier
 DEPROST Pierre
 DUHAMEL Pierre-Mathieu
 DUPRAT-BRIOU Orianne
 de FOUCHÉCOUR Louis
 GINTZ Rodolphe
 HANOTAUX Pierre
 HEILBRONN Pierre
 LANGLOIS-BERTHELOT Maxence
 LARA-ADELAÏDE Gilles
 LATOURNERIE Jean-Yves
 LAVENIR Frédéric
 LEPETIT Marie-Christine
 LIDSKY Vincent
 MAHFOUZ Selma
 MENANTEAU Jean-Pierre
 OHIER Michaël
 PAUGAM Anne
 PELOSSE Hélène
 PERROT Anne
 REQUIN Anthony
 de SAINT-MARTIN Jean-Philippe
 SENÈZE Julien
 SUEUR Catherine
 TRIOLLE Alain
 TRUPIN Laurent
 VERDIER Jean-François
 VINÇON Philippe
 WERNER François

**Inspectrices et inspecteurs
des finances**

ALAOUI Oumnia
 AUFFRAY Louise
 BAYÉ Claire
 BAYLE Adrien
 BESLY Alexandre
 BIANQUIS Gaspard
 BLAISON Émile
 BOILLOT Louis
 BRAND Thomas
 CHARBONNIER Aude
 COSTA de BEAUREGARD Aude
 de CREVOISIER Louis
 CUNÉO Pierre
 DESMETTRE Sandra
 DESMOUCEAUX Valérie
 DUTRUEL Cédric
 EYMÉOUD Jean-Benoît
 FOREST Maxime
 GLAISE Charles-Henry
 GRÉGOIRE Capucine
 HADDAK Hadrien
 KERHUEL Bruno
 LACHAUSSÉE Guillaume
 LEFEVRE Nicolas
 LEFÈVRE Pascal
 MARTY Léa
 MAYSONNAVE Émilie
 MONTEIL Samuel
 NGUYEN Antonin
 OUTTERS-PEREHINEC Maroussia
 PACAUD Muriel
 POINTIER Alexandre
 PRADY Pierre
 REPETTI-DEIANA Sampieru
 RIVET Marc
 ROSSION Anne
 ROZIÈRES Jean-Baptiste
 SALIN Ivan
 de SARNEZ Marie
 VERDIER Régis
 VERZAT Valentine
 WAQUET-AIRY Lucile

**LISTE DES MEMBRES DE L'IGF
AU 1^{ER} AVRIL 2023**

Inspecteurs des finances adjoints

ANFRAY Louise
CHAMOUARD Pierre
GILLOT Axel
JACQUEMIN Gauthier
MELOT Valentin
RÉVOIS Rozenn
TRUFFIER-BLANC Marie
VESSEREAU Lili

**Membres du pôle Science
des données**

BOLLIET Quentin
EL ISSAMI Mouad
FONTAINE Philippe
MAILLARD Sophie
VEILLON Paul-Armand

Membres du pôle Audit

ACCAD Charles-Antoine
BERTIN Nicolas
BISIAUX Marion
CARPENTIER Ingrid
CECCHET Magali
DOENIAS Michael
DUMARTINET Antoine
HUBERT Patricia
HURÉ Florence
LAHIOUEL Amar
PENNEQUIN Béatrice
PLATEAUX Justine
SADAoui Marc
SCARDIGLI-BOURGEOIS Véronique
SIBONI Karine
SIRET Lionel
TAÏROU Akim
TRANCHANT Hugues
VALLÉE Céline

Crédit photographique
©Gézelin GRÉE / Bercy
©Hamilton de OLIVEIRA / Bercy

Conception graphique
Studio de création et de
conception graphique du Sircom

Mai 2023