

# Rapport d'activité

2016 Inspection  
Générale  
des Finances





# Rapport d'activité

**2016**

Inspection  
Générale  
des Finances

# Sommaire

<b>3</b>	<b>Éditorial</b>
<b>4</b>	<b>Les instantanés 2016</b>
<b>6</b>	<b>Chiffres clés 2016</b>
<b>8</b>	<b>Le visage de l'Inspection générale des finances en 2016</b>
<b>10</b>	<b>Missions et ressources</b>
11	Une grande variété de métiers
14	Méthodologie
19	Déontologie
20	Ressources humaines de l'IGF
<b>26</b>	<b>Parcours</b>
<b>30</b>	<b>Une ouverture sur l'international</b>
<b>34</b>	<b>Les thèmes majeurs d'intervention de l'IGF en 2016</b>
36	Affaires sociales et santé
42	Collectivités territoriales, aménagement du territoire
48	Entreprises et environnement économique
54	Investissements publics
58	Numérique
64	Réforme de l'État, fonction publique
<b>70</b>	<b>Annexes</b>

# Éditorial



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

Service polyvalent à disposition du Gouvernement, rattachée aux ministres en charge de l'économie et du budget, l'Inspection générale des finances a poursuivi, en 2016, une activité dense sur des thématiques variées et au cœur de l'actualité : impact du numérique sur l'économie, investissements publics, compétitivité des entreprises, affaires sociales et santé, sans oublier la réforme de l'État et de la gestion publique, cœur de métier de l'IGF. Plus que jamais, la diversité des missions témoigne de la vocation interministérielle de l'IGF. L'activité du service ne s'est par ailleurs pas limitée au champ de l'État : ont ainsi été conduites en 2016 de nombreuses missions sur le périmètre des collectivités territoriales ou des organismes de protection sociale.

Toujours guidées par un impératif d'excellence et une culture rigoureuse d'objectivation des analyses, les méthodes de l'IGF se renouvellent et s'adaptent pour satisfaire au mieux les commanditaires et éclairer de façon impartiale les décisions gouvernementales. En 2016, les missions ont ainsi été l'occasion de plusieurs collaborations fécondes entre l'IGF et le monde académique, de benchmarks fructueux à l'international ou encore, à l'heure du big data, de collecte et de traitement de données originales.

Ce rapport d'activité vous permettra de mieux appréhender le champ, très vaste, d'investigation de l'IGF et de constater le pragmatisme des études réalisées, des constats opérés et des recommandations formulées.

Je vous en souhaite bonne lecture !

Marie-Christine Lepetit  
Chef du service  
de l'inspection générale des finances

# Les instantanés 2016



## Janvier

Intégration de la nouvelle promotion  
d'inspecteurs des finances



## Janvier

Rencontre avec Gaël Giraud,  
économiste



## Mai

Séminaire interne de l'IGF à la Rochelle



## Juin

Rencontre avec Emmanuel Macron,  
ministre de l'économie, de l'industrie  
et du numérique



## Octobre

Rencontre avec Paul Duan,  
créateur du site « bob-emploi »



## Septembre

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

# Chiffres clés 2016

**206**

membres actifs  
du corps

**35 %**

de femmes  
dans la Tournée

**39**

inspecteurs  
généraux

**47 %**

d'admission  
hors ENA au sein  
de la Tournée

**43**

inspecteurs  
à la tournée

**22**

membres des services  
administratifs et  
financiers



**109**

missions réalisées  
en 2016

**6**

missions de vérification,  
de contrôle et d'audit

**8**

missions  
internes

**20**

missions d'assistance

**75**

missions d'évaluation  
et de conseil

**58 %**

de missions  
interministérielles

# Le visage de l'Inspection générale des finances en 2016



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



# Missions et ressources

## L'histoire de l'IGF

1797

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

1800

les inspecteurs généraux de la Trésorerie deviennent des vérificateurs généraux de la Trésorerie. Établis dans les divisions militaires, ils sillonnent les départements dont ils ont la responsabilité pour « accélérer le recouvrement de toutes espèces, constater le progrès des rentrées, hâter le versement des fonds et en diriger l'envoi ».

Cette institution éphémère laisse la place aux inspecteurs généraux du Trésor public.

1801

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

1814

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

1815

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

1816

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

1831

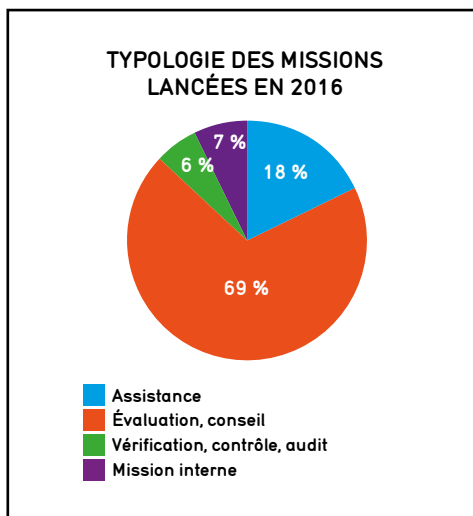
l'ordonnance du 9 mai du Baron Louis fait de l'Inspection générale des finances le seul corps de contrôle de toutes les administrations du ministère des Finances. Un décret institue un uniforme pour les membres de l'Inspection générale. « L'IGF est le bras et l'œil du ministre » (Baron Louis, ministre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

- 11 Une grande variété de métiers
- 14 Méthodologie
- 19 Déontologie
- 20 Ressources humaines

## 1. Une grande variété de métiers

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

- des missions de vérification et d'audit ;
- des missions d'évaluation et de conseil ;
- des missions d'assistance auprès d'administrations, de commissions et de groupes de travail ou de personnalités qualifiées, mais également auprès d'organisations internationales telles que le Fonds monétaire international ou la Banque mondiale ;
- des missions internes à l'IGF.
- En 2016, l'IGF a réalisé 109 missions, dont 75 étaient des missions d'évaluation et/ou de conseil.



*Nota bene : Ont été décomptées toutes les missions lancées en 2016*

### 1.1. Les missions de vérification et d'audit conservent une importance forte, même si leur nombre s'est réduit

En 2016, l'activité de vérification et d'audit a représenté une minorité des missions lancées (6 %), mais mobilise, en temps et en effectifs, des brigades importantes d'inspecteurs des finances dans le cadre de contrôles qui peuvent être inopinés.

Pour l'exercice de ces missions, les inspecteurs

des finances bénéficient des prérogatives de contrôle sur pièces et sur place des ordonnateurs et comptables publics qui leur sont reconnues par les lois et règlements<sup>1</sup>. Les missions de contrôle peuvent associer des auditeurs issus d'autres services de contrôle des ministères économiques et financiers.

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

- les **techniques de vérification classique** mettent l'accent sur la régularité juridique et l'exactitude budgétaire et comptable des processus métiers d'un organisme ou d'une structure administrative, sur la base d'échantillons d'opérations. Elles sont particulièrement appropriées pour obtenir une analyse précise des processus sensibles et détecter la fraude ;
- les **techniques d'audit**, adaptées aux structures plus larges 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.

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

Ces contrôles fournissent une image particulièrement fine de l'activité des services et permettent d'étayer des propositions d'évolution des struc-

<sup>1</sup> 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, le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

tures concernées, qui peuvent être de natures très diverses (services déconcentrés des ministères économiques et financiers, réseaux consulaires, etc.) ou d'amélioration des processus de gestion.

En 2016, l'IGF a ainsi réalisé une vérification de la mission fiscale de la douane ainsi qu'une vérification des trésoreries hospitalières de la direction générale des finances publiques. Les rapports de vérification fournissent une image particulièrement fine de l'activité des services et comprennent des propositions d'amélioration de la gestion et de la maîtrise des risques.

### 1.2. Les missions d'évaluation et de conseil représentent aujourd'hui une part majeure (69 %) de l'activité de l'IGF

Réalisées à la demande du Premier ministre, des ministres chargés des finances, du budget ou de l'économie, le plus souvent conjointement avec d'autres ministres, les missions d'évaluation et de conseil visent à porter une appréciation sur le fonctionnement d'organismes publics, sur l'efficacité et l'efficience de politiques publiques et à proposer des améliorations et des leviers de réforme et de transformation aux décideurs. Elles ont représenté 69 % des missions lancées par l'IGF en 2016.

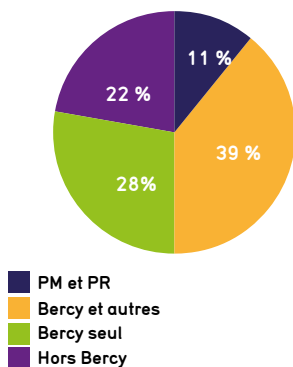
11 % des missions lancées en 2016 ont été conduites à la demande du Président de la République ou du Premier ministre, et 39 % à

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

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

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

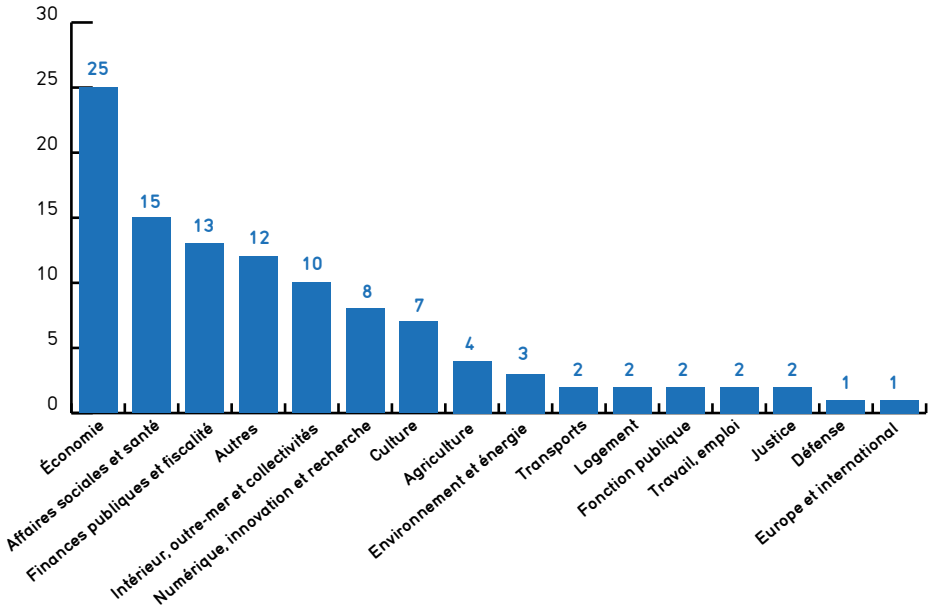
SIGNATAIRES DES LETTRES DE MISSION DE L'IGF EN 2016



la demande, conjointe, des ministres économiques et financiers et d'un ou plusieurs autres membres du Gouvernement, témoignant de la portée interministérielle des missions de l'IGF.

Les missions portant sur les champs économiques et sociaux représentent les deux tiers des 75 missions d'évaluation et de conseil lancées en 2016. Les missions d'évaluation et de conseil réalisées dans d'autres champs ministériels couvrent la quasi-totalité du périmètre gouvernemental, y compris dans le champ des services de renseignement.

## RÉPARTITION THÉMATIQUE DES MISSIONS LANCÉES EN 2016



En 2016, l'IGF a notamment conduit huit missions relatives au numérique, à l'innovation et à la recherche, sept sur le champ culturel et quinze sur le champ des affaires sociales et de la santé.

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

En fonction des constats effectués et des objectifs poursuivis, l'IGF adapte la portée de ses propositions, qui peuvent se placer à différents niveaux :

- des processus, sur l'optimisation d'actes métiers ou de procédures, la transformation numérique, à l'image de la mission sur la transition numérique de l'administration territoriale (cf. page 59) ;
- de la stratégie, par exemple l'amélioration du ciblage de dispositifs publics, du périmètre et du positionnement d'organismes, ou

l'évolution des missions du secteur public et des modalités d'intervention publique, à l'instar de la mission sur la fonction achat des collectivités territoriales (cf. page 43).

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

- les **évaluations de politiques publiques**, réalisées dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), avec un souci de mobilisation de la documentation disponible, des travaux déjà produits, de techniques d'analyse quantitative poussées (statistiques, économétrie...) et d'association de l'ensemble des parties prenantes ;
- les **revues de dépenses**, prévues par la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 (comme par exemple la mission relative aux dépenses de fonctionnement courant des juridictions, présentée page 67).

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

**Les missions d'assistance, qui ont représenté 18 % des missions lancées par l'IGF en 2016,** prennent la forme :

- soit d'une participation d'un membre de l'IGF aux travaux d'une administration ou d'une commission ;
- soit d'un appui à un parlementaire ou une personnalité qualifiée chargée d'une mission par le Gouvernement ;
- soit 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, 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.

Plusieurs inspecteurs et inspecteurs généraux ont ainsi été mobilisés en 2016 pour participer à ces missions : c'était notamment le cas par exemple de la mission d'assistance auprès de M. le Sénateur, Jérôme DURAIN, et de M. le Député, Rudy SALLES, sur le statut des compétitions de jeux-vidéo ou encore d'une mission d'appui au Commissariat général à l'investissement dans le cadre du programme des investissements d'avenir 3.

## 2. Méthodologie

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

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

### Les méthodes d'investigation et d'analyse de l'IGF sont d'abord marquées par l'objectivation rigoureuse des faits.

« Objectiver » une idée ou une perception implique de l'étayer par des éléments concrets et vérifiés. Ce travail d'objectivation réclame une démarche précise, claire et exigeante, dans les travaux d'audit et de contrôle comme dans ceux d'évaluation et de conseil. L'IGF accorde une importance toute particulière à la robustesse, la pertinence et la qualité de ses méthodes, qui s'appuient sur des enquêtes sur place, des analyses de données quantitatives et des procédures contradictoires avec les administrations concernées.

**Les travaux de l'IGF sont placés sous le sceau de la responsabilité**, corollaire de l'objectivité et assurance supplémentaire de la qualité des travaux. Dans les faits, chaque inspecteur est personnellement responsable des rapports qu'il signe et cette responsabilité constitue une incitation à la pertinence et l'exactitude des conclusions formulées. Cette responsabilité est étroitement associée à 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. Cette confidentialité sur les résultats des travaux de l'Inspection est indispensable pour que les décideurs décident, en amont, de recourir au Service sur tous les sujets, y compris sensibles.

### 2.2. Déroulement type d'une mission

Si l'IGF dispose d'un pouvoir d'auto-saisine sur un champ potentiellement très large en vertu de compétences générales mais également de compétences particulières attribuées par des textes spécifiques, elle intervient majoritairement à la demande du Gouvernement.

Dès lors, **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 conjointement les objectifs opérationnels. Des points d'étape réguliers peuvent être organisés avec les commanditaires et les parties prenantes.

**Les missions de l'IGF s'insèrent dans les délais fixés par les commanditaires**, 36 % des missions lancées en 2016 ont duré moins de trois mois et 86 % moins de six.





## Questions à Camille Freppel, inspecteur adjoint et statisticien sur l'apport de l'analyse quantitative des données dans le cadre des missions conduites

### **Pouvez-vous présenter vos attributions ?**

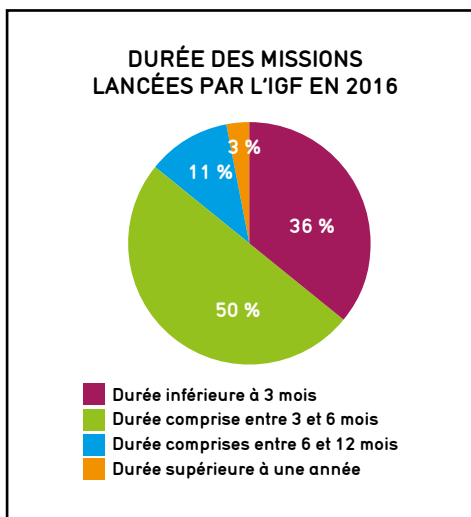
En tant qu'attaché statisticien de l'Insee, je contribue à l'expertise quantitative de l'IGF avec une participation à une dizaine de missions chaque année (par exemple la fonction achat des collectivités territoriales, le pilotage de la masse salariale des agences et opérateurs de l'État, la revitalisation du commerce en centre-ville, l'évaluation socioéconomique des investissements publics) mais également en développant la formation aux méthodes quantitatives du service (formation Excel, initialisation à l'économétrie et aux méthodes d'évaluation de politiques publiques).

### **Comment concevez-vous le rôle du statisticien ?**

Le statisticien est un atout précieux de l'IGF ; en effet il intervient à trois stades : en amont, il permet de faciliter l'accès aux données des différentes missions grâce sa connaissance des données pertinentes

à acquérir et à traiter auprès des services producteurs (Insee, ministères et autres organismes), il mobilise également les bases disponibles en open data ; il apporte ensuite son expertise dans l'objectivation d'une situation ou de constats avec le traitement des données (data crunching, analyses économétriques, analyses multivariées) ou l'élaboration de plans de sondage lors d'enquêtes réalisées auprès de différents acteurs (entreprises, organismes...). Enfin, il intervient également dans le chiffrage de mesures proposées par les inspecteurs.

En plus des missions, je contribue également aux réflexions qui visent à améliorer l'accès aux données pour l'IGF et la valorisation de ces dernières. Nous avons pour cela formé un groupe de travail et avons rencontré de nombreux acteurs : l'Insee, le comité du secret, la DGFIP, l'administrateur général des données. Nous allons tirer profit de ces échanges et se doter prochainement d'un accès au centre d'accès sécurisé aux données (CASD).



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

**Une procédure de contrôle interne rigoureuse est appliquée tout au long des missions** afin d'assurer la qualité de ses travaux et leur adéquation aux 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, d'entretiens et de déplacements ;
- une dernière phase de rédaction du rapport et de finalisation des propositions.

Tout au long de chaque mission :

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

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

**À l'issue d'une mission, les propositions sont fréquemment formulées sous forme de scénarios ou de palettes d'options**, l'objectif étant d'offrir au décideur le plus de solutions possibles, en clarifiant les avantages et 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. La direction du service relit l'intégralité des notes, rapports et annexes produits, de sorte à assurer la qualité des livrables, en particulier leur solidité et leur complétude au regard des questions soulevées par les commanditaires.

Sur le plan formel, l'IGF s'assure aussi de l'homogénéité visuelle et typographique des livrables produits par le Service.

**Les travaux de la mission font l'objet d'une restitution aux commanditaires**, auxquels revient alors le choix de sa publicité et/ou de sa mise en œuvre. Chaque mission donne lieu à une évaluation interne au sein de l'équipe et externe, par questionnaire transmis aux commanditaires.

### 2.3. Pluridisciplinarité et 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.

Concrètement, 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 saisir la réalité et formuler des propositions pertinentes et opérationnelles, les déplacements et les entretiens avec l'ensemble de la chaîne hiérarchique sont jugés incontournables.

Les inspecteurs veillent à adopter **une approche pluridisciplinaire des sujets**, associant une expertise économique et financière, des techniques du contrôle de gestion, des analyses quantitatives comme qualitatives, du parangonnage entre secteurs et entre pays, des consultations juridiques, .... L'IGF s'appuie aussi sur les synergies permises par la combinaison des techniques d'audit acquises dans les missions de contrôle, et les méthodologies du conseil.



### Questions à Pierre Deprost, inspecteur général des finances, sur le rôle du « référent directions »

#### **Quel est le rôle de l'inspecteur général référent pour la Douane ?**

Les attributions d'un IG référent sont de quatre ordres : suivre les politiques publiques mises en place par les directions, entretenir le dialogue entre l'administration et l'inspection, superviser les missions au sein de leur périmètre de référence et enfin apporter une expertise au service.

S'agissant plus concrètement des relations avec la Douane, le référent doit être à l'écoute d'une direction au contact quotidien de l'activité économique et des flux de marchandises et de personnes. Le premier enjeu de cette direction est sa capacité à s'adapter rapidement à un monde en perpétuelle évolution, comme cela est apparu lors de la contribution de la Douane à la lutte contre le terrorisme en 2015, s'agissant du contrôle aux frontières. C'est pourquoi il est indispensable que le référent soit bien intégré au sein de la direction à travers diverses instances : réunions semestrielles des administrateurs, échanges réguliers avec les sous-directeurs et le service d'inspection de la Douane en administration centrale, visites dans les directions inter-régionales, participation au comité d'audit interne mais

aussi au conseil d'administration d'EPA comme la Masse des douanes.

Cette intégration suppose également une bonne connaissance des métiers principaux de la direction, qui s'acquiert avec le temps grâce notamment aux missions de vérification et d'audit.

Enfin, il est nécessaire de comprendre et de suivre la stratégie choisie et mise en œuvre par la direction, ici le plan stratégique de la Douane à l'horizon 2018, et d'exercer un regard critique sur les orientations retenues et leur faisabilité. Cela peut amener à proposer des missions d'évaluation, d'audit ou d'accompagnement, comme ce fut le cas pour la fonction garde-côtes.

#### **Quelles sont les principales missions réalisées par l'IGF depuis votre prise de fonction en juillet 2011 et qu'ont-elles apporté ?**

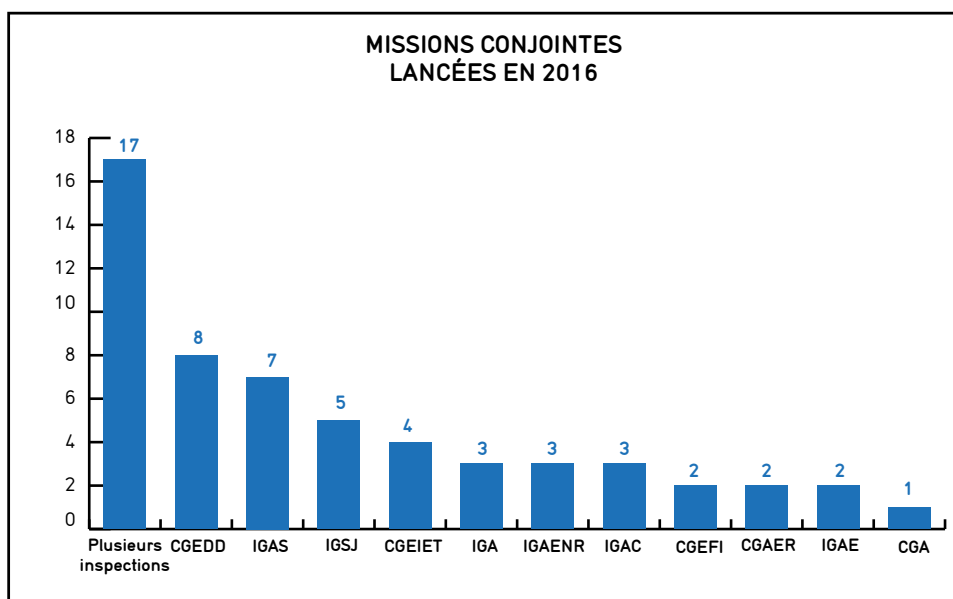
L'IGF a réalisé deux missions de vérification et d'audit depuis 2011 :

- au premier semestre 2012, un audit des métiers du dédouanement à la demande de la Douane a permis de proposer une organisation plus concentrée et plus efficace, →

- actuellement déployée en administration centrale comme dans les inter-régions ;
- au premier semestre 2016, au-delà d'une mission de vérification portant sur les missions fiscales de la Douane dont les recommandations sont en cours de mise en œuvre, l'IGF a réalisé à la demande de la direction et en accord avec les cabinets ministériels trois missions d'audit portant respectivement sur la déontologie, l'impact du e-commerce sur les métiers de la Douane et l'organisation de la fonction garde-côtes.
  - En tant que référent, j'ai supervisé ces deux missions dont le périmètre représente plus des deux tiers des métiers de la Douane, si l'on excepte le pôle surveillance, qui n'a pas été expertisé en tant que tel. L'intérêt de ces missions est qu'elles portaient sur des enjeux structurants pour la direction, avec laquelle nous avons convenu des thèmes d'audit et qu'elle n'était pas en mesure de réaliser.

Dès lors, la contribution des services douaniers lors des missions comme la mise en œuvre des recommandations en ont été facilitées. Deux missions complémentaires ont été commandées à la suite de ces travaux.

- L'IGF a également eu l'occasion d'apporter son concours sur des sujets stratégiques comme par exemple l'amélioration de l'Union douanière en Europe en appui du sénateur Richard Yung en décembre 2013, en explorant les modalités d'une Union plus intégrée. Elle a enfin accompagné la réflexion des ministres en mars 2016 par une mission d'évaluation et d'appui relative aux aides apportées par l'État au réseau des débitants de tabac. Ces différentes missions portées à la connaissance du référent lors de leur lancement contribuent à la veille stratégique qui lui incombe, offrent à la direction concernée l'accès à des compétences reconnues rapidement mobilisables, et enrichissent la connaissance du service de l'IGF dans le domaine douanier.



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

*Nota bene n° 2 Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD); Inspection générale des affaires sociales (IGAS); inspection générale des services judiciaires (IGSJ); Le Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET); inspection générale de l'administration (IGA);*

*inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR); inspection générale des affaires culturelles (IGAC); contrôle général économique et financier (CGEFI); conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAER); inspection générale des affaires étrangères (IGAE); contrôle général des armées (CGA)*

**Les missions de l'IGF sont également enrichies par la collaboration avec d'autres services ou corps**, chacun apportant la connaissance d'un secteur ou une compétence technique différente. Ainsi, en 2016, plus de 77 % des missions d'évaluation et de conseil de l'IGF étaient « conjointes », c'est-à-dire réalisées en partenariat avec un autre corps de contrôle.

Lorsque des travaux académiques existent sur les sujets traités, **les missions s'attachent à consulter les universitaires, à prendre en compte les résultats de leurs travaux** et à mobiliser des méthodologies nouvelles issues de la sphère académique. Ainsi, à titre d'exemple, la mission sur la responsabilité sociale des entreprises s'est notamment appuyée sur l'audition de nombreux chercheurs en sociologie du marché du travail, en management des entreprises ou encore en droit du travail (cf. page 50.)

Enfin, hors du cadre des **missions, les inspecteurs bénéficient d'un parcours de formation ainsi que de rencontres de professionnels issus**

**d'horizon variés.** En 2016, le service a accueilli, entre autres, Gaël Giraud, économiste spécialisé en économie mathématique sur les enjeux énergétiques ou encore François Ecalle, conseiller maître à la Cour des comptes et membre du Haut Conseil des finances publiques sur le projet d'encyclopédie des finances publiques.

### 3. Déontologie

Les membres de l'IGF se doivent d'être déontologiquement exemplaires pour garantir l'indépendance et l'objectivité de leurs pratiques professionnelles, notamment du fait des fonctions qu'ils exercent et de la diversité de leurs parcours. Elles concernent tous les membres du Service participant directement à l'exercice de ses missions, qu'ils soient membres du corps, faisant fonction d'inspecteur ou d'inspecteur général des finances, inspecteurs adjoints ou assistants.

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

- il s'est doté, en 2009, d'une charte de déontologie récemment actualisée qui rappelle les obligations qui s'appliquent aux inspecteurs et inspecteurs généraux en application du droit commun de la fonction publique<sup>2</sup> ;
- il a désigné un inspecteur général référent interne M. Christophe Baulinet en matière de déontologie, chargé d'apporter, en toute confidentialité et indépendance, un conseil sur les questions déontologiques des inspecteurs) ;
- une formation est systématiquement proposée aux nouveaux inspecteurs dès leur arrivée au Service portant sur les dispositions en matière de déontologie.

#### 4. Ressources humaines de l'IGF

##### 4.1. Organisation du Service de l'IGF

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

###### 4.1.1. La Tournée

**La Tournée regroupe l'effectif « junior » du Service de l'IGF. Composée de 43 personnes à la fin 2016**, la Tournée réunit les inspecteurs des finances, les fonctionnaires en mobilité professionnelle nommés sur des fonctions d'inspecteur des finances et les inspecteurs adjoints. Près de 46,5 % d'entre eux ont accédé à l'IGF par une autre voie que celle de l'ENA. La Tournée accueille également dix à douze stagiaires par an. Sous la supervision des inspecteurs généraux, la Tournée conduit le travail opérationnel nécessaire à la réalisation des missions confiées à l'IGF.

**La Tournée constitue un véritable parcours de professionnalisation et de montée en 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.

#### Charte de déontologie de l'IGF

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

- la déclaration d'intérêts susceptibles de faire obstacle à l'exercice de certaines fonctions ou missions ;
- le respect des règles résultant des textes et de la jurisprudence (obligations de neutralité, d'impartialité, de désintéressement, de loyauté, de respect du devoir de réserve, de discrétion et de dévouement) ;
- le respect de règles en matière de mandats publics, de cumul de fonctions et d'activités ;
- des recommandations au regard de situations concrètes que l'exercice normal des activités professionnelles de l'IGF peut conduire à rencontrer ;
- le respect des règles méthodologiques qui permet d'atteindre le plus haut niveau d'indépendance, d'objectivité et de confidentialité dans les travaux.

Les inspecteurs des finances membres du corps demeurent au moins quatre ans au service de l'IGF. Les méthodes et compétences acquises durant la Tournée sont par la suite valorisées à l'extérieur du Service, dans le cadre de carrières diverses.

Pour les membres de la Tournée, **le parcours de formation est construit autour de séquences régulières de formation destinées à accompagner le développement des compétences des inspecteurs**, notamment grâce au partenariat établi depuis plusieurs années avec l'IGPDE. Des séminaires internes de présentation des outils utilisés et des méthodes employées dans les missions sont régulièrement organisés afin de favoriser le transfert en interne des connaissances et des savoir-faire en capitalisant sur les travaux conduits par les inspecteurs des finances

<sup>2</sup> La loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a été adoptée le 5 avril 2016 complète, à cet égard, le socle de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (qui constitue le statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales) ainsi que les dispositions pénales applicables.

### L'origine du terme « Tournée »

Le mot « Tournée » est un héritage de l'Inspection des finances du XIX<sup>ème</sup> et du début du XX<sup>e</sup> 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 dix-neuvième siècle, tous les quatre, puis tous les sept ans, le système prenant fin au XX<sup>e</sup> siècle).

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

général contribue à établir le socle de compétences de l'IGF dans son périmètre, participe à l'initiation et au suivi des missions en lien avec la direction du Service, suit la mise en œuvre des recommandations des missions et assure un rôle de veille stratégique dans son champ thématique de compétence ;

- représenter l'État dans des commissions, conseils d'administration et comités où les enjeux financiers sont significatifs ou peuvent y siéger en tant que personnalités qualifiées, auprès d'entités aussi diverses que Bpifrance, le commissariat à l'énergie atomique, la société du Grand Paris, le laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies, ....

dans le cadre de leurs missions. Par ailleurs, le Service organise régulièrement des rencontres autour de personnalités issues de divers horizons professionnels.

#### 4.1.2. Les inspecteurs généraux

##### **Les inspecteurs généraux des finances au Service, au nombre de 39 à la fin 2016, 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 directement au déroulement de la mission et à la relecture des travaux produits par les équipes de la Tournée ;
  - en tant que référent et/ou expert d'un domaine sectoriel, d'une direction de Bercy (cf page 17), d'un ministère ou d'une politique publique, l'inspecteur



Les agents des services administratifs et financiers

#### 4.1.3. Les services administratifs et financiers

**Les services administratifs et financiers, qui comptent 22 personnes, assurent le soutien opérationnel, logistique et technique des missions ainsi que la gestion du corps :**

- le pôle documentation, qui fournit la documentation nécessaire aux missions, assure la capitalisation des connaissances et anime la communication du Service ;
- le bureau de gestion administrative et financière assure la gestion du corps et le suivi budgétaire et comptable du Service et des missions ;
- le bureau des rapports centralise et diffuse les livrables de l'Inspection ;
- le service informatique veille à la maintenance des outils informatiques du Service ;
- le bureau logistique est responsable de l'accueil, du bon fonctionnement matériel et du cadre de vie du Service ;
- les secrétariats de la direction du Service et des inspecteurs généraux participent au suivi des missions.





Les inspecteurs arrivés au 1<sup>er</sup> janvier 2017 : Frédéric Lepage, Thomas Cargill, Claire Durrieu, David Djaiz, Hadrien Haddak et Victor Blonde

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

### 4.2.1. Travailler en tant qu'inspecteur des finances

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

**Les membres de la Tournée accèdent à l'IGF de quatre manières :**

- à l'issue de l'École nationale d'administration (ENA) ;
- par le « tour extérieur », qui permet de promouvoir des cadres qui disposent d'une expérience de dix ans de services publics et d'enrichir la Tournée de compétences confirmées et diversifiées ;
- dans le cadre du dispositif d'intégration prévu à l'article L. 4139-2 du code de la défense, pour l'accès aux emplois civils des officiers des armées (« tour extérieur militaire ») ;
- en mobilité, dans le cadre de la diversification des parcours et expériences professionnels, généralement pendant une période de deux ans.

S'agissant des recrutements issus de l'ENA et des deux tours extérieurs (classique et militaire), les inspecteurs rejoignent le corps de l'IGF.

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

- d'une part, **professionnaliser ses procédures de recrutement** afin de les conformer aux meilleures pratiques de recrutement des cadres supérieurs des secteurs public et privé ;
- d'autre part, **conforter la politique d'ouverture** engagée depuis la réforme statutaire de 2006, en assurant les mêmes garanties de qualité et les mêmes exigences dans la sélection des profils, quels que soient les voies d'accès et les statuts d'emploi des agents rejoignant la Tournée de l'IGF.

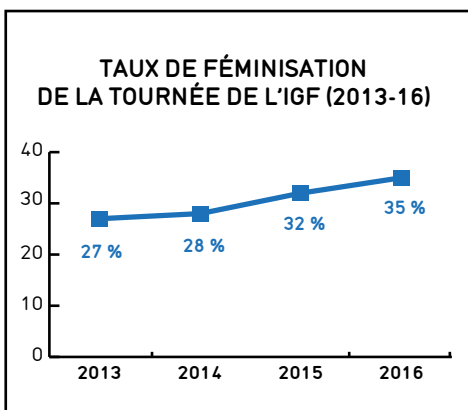
### L'évolution de la sélection au tour extérieur

Depuis 2009, la sélection par le « tour extérieur » a évolué, avec l'objectif d'ouvrir davantage les viviers de candidatures potentielles. Désormais, le comité de sélection compte parmi ses membres au moins un expert de la gestion des ressources humaines en entreprise<sup>3</sup>.

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

Depuis 2011, les processus de recrutement au tour extérieur ont été avancés pour tenir compte de l'arrivée en janvier de la nouvelle promotion issue de l'ENA.

En 2016, 35 % de la Tournée était composée de femmes.



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

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

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

Comme indiqué ci-dessus, **il est possible de rejoindre la Tournée pour y effectuer une mobilité professionnelle<sup>4</sup>** : faisant fonction d'inspecteurs des finances pour deux ans, les recrues sont intégrées à la Tournée et y effectuent l'ensemble des missions, au même titre, avec les mêmes pouvoirs et les mêmes obligations que les membres du corps de l'IGF. Tout au long de leur période d'activité à l'IGF, ils suivent un parcours similaire au sein du Service, incluant une phase d'acquisition des connaissances, de consolidation, voire de conduite de mission de manière autonome et d'encadrement d'équipes. Le processus de sélection, organisé au début du printemps pour une intégration en septembre, comporte trois entretiens, dont un de mise en situation professionnelle.

L'IGF accueille en outre des agents des ministères économiques et financiers mettant leur expertise technique, par exemple en matière de fiscalité ou d'études statistiques, au service de l'Inspection en qualité d'**inspecteurs adjoints des finances**.

4. La mobilité statutaire peut être validée à ce titre.



Les inspecteurs en mobilité : Remi Tardivo, Sophie Duval Huwart, Samuel Berger et Emmanuelle Walraet

#### 4.2.2. Travailler en tant qu'inspecteur général des finances

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

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

- des **inspecteurs généraux en service extraordinaire**, mis à disposition par leurs administrations d'origine et nommés pour une période maximale de cinq ans. Il s'agit de hauts fonctionnaires qui se sont distingués sur les postes à responsabilité qu'ils ont occupés, après une longue et riche expérience de services publics<sup>5</sup> ;
- des **agents exerçant les fonctions d'inspecteur général des finances**, qui sont des cadres supérieurs expérimentés nommés dans les fonctions d'inspecteurs généraux des finances.

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

À titre d'exemple, ont ainsi rejoint l'IGF, au cours des dernières années, d'anciens membres du corps préfectoral et ambassadeurs.

Depuis 2006, les inspecteurs généraux en service extraordinaire et les agents en fonction d'inspecteurs généraux des finances peuvent, sous certaines conditions et après cinq ans de services effectifs<sup>6</sup>, intégrer le corps de l'IGF s'ils ont fait preuve d'une valeur professionnelle exceptionnelle.

#### 4.2.3. Faire un stage à l'IGF

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

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

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

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

# Parcours

Après la Tournée, les inspecteurs des finances poursuivent généralement leur carrière à l'extérieur du Service, dans des secteurs extrêmement diversifiés, pour y occuper des fonctions d'experts, de managers, de cadres supérieurs ou dirigeants, dans la sphère publique ou privée. Les méthodes de travail et les aptitudes pluridisciplinaires (budgétaires, juridiques, fiscales, financières ou encore quantitatives) acquises pendant ces quatre années font de la Tournée un vecteur reconnu de développement des compétences et d'émergence de hauts potentiels.



**Sarah Lacoche**  
**promotion 2009-2013**

**Quand as-tu quitté la tournée et quelle organisation as-tu rejoint ?**

J'ai quitté la tournée en septembre 2013 pour rejoindre l'Agence Française de Développement, en tant que responsable de la division du pilotage stratégique, poste que j'ai occupé près de deux ans et demi. Ce poste s'inscrivait en cohérence avec mon parcours international d'avant la tournée (Club de Paris, Fonds Monétaire International, Banque Mondiale) à la suite d'une mission passionnante que j'avais eu l'occasion de réaliser sur l'AFD. J'ai eu l'occasion de travailler sur la négociation et le suivi du contrat d'objectifs et de moyens avec l'Etat et également sur les sujets liés au développement durable et à la RSE, que j'ai découverts et ai trouvé très motivants.

**Quel poste occupes-tu et en quoi consiste-t-il ?**

Depuis janvier 2016, j'occupe le poste de directrice de l'administration, des finances et des systèmes d'information de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU). L'ANRU est une petite structure (une centaine de personnes), où j'occupe un poste de secrétaire général chargé des moyens généraux, des achats et du conseil juridique, de directeur financier sur les aspects relatifs tant à la gestion interne que sur les programmes de rénovation urbaine (2 Mds restant à payer sur le premier programme de rénovation urbaine de 12 Mds, 6 Mds sur le nouveau programme de rénovation urbaine) et de direction des systèmes d'information qui sont un enjeu clé pour la gestion des programmes de rénovation urbaine. L'audit m'est également rattaché.

Ce poste m'amène à travailler avec les

directions départementales des territoires qui sont ordonnateurs délégués des programmes de rénovation urbaine et plus largement avec les acteurs du domaine. Le déploiement de la Gestion Budgétaire et Comptable Publique constitue un fil directeur important de mon travail au quotidien. Le fait de pouvoir voir des quartiers transformés à deux pas de chez moi via les financements de l'ANRU est une bonne source de motivation.

**Quelle mission t'a le plus marquée à l'IGF ?**

Il n'est pas facile de choisir, d'autant que j'ai eu la chance de faire ou de diriger des missions très intéressantes. Classiquement, j'ai été assez marquée par ma première mission de vérification, mais j'ai surtout apprécié la variété des sujets qui m'ont permis de découvrir des mondes et des jeux d'acteurs très différents, allant des services pénitentiaires d'insertion et de probation à la culture à l'ère du numérique où j'étais rapporteur pour Pierre Lescure. Ou comment passer d'une visite de prison à une réunion avec un réalisateur oscarisé. Et je garde surtout de bons souvenirs des camarades avec lesquels j'ai travaillé lors de ces missions !

**Quelle compétence acquise à l'IGF t'est particulièrement utile aujourd'hui ?**

S'entraîner à être en mesure de comprendre très rapidement les enjeux clés d'un nouveau sujet et à le traiter de façon rigoureuse dans des délais contraints est sans doute ce qui m'est le plus utile aujourd'hui. De même que tout ce que j'ai pu apprendre en matière d'audit, que je n'avais pas eu l'occasion de pratiquer dans mes fonctions antérieures à la tournée. L'IGF m'a également permis de travailler sur des sujets « nationaux », alors que j'avais fait toute ma carrière à l'international.



**Paul Sauveplane**

**ingénieur des mines en mobilité à l'IGF  
en 2014-2015**

**Quelle mission t'a le plus marqué au cours de tes deux années de mobilité à l'IGF ?**

Difficile de n'en retenir qu'une compte tenu de la diversité des thématiques auxquelles j'ai eu l'occasion de me confronter ! Je garde un souvenir particulier de la mission que j'ai conduite sur la mobilisation des logements vacants. C'est une spécificité de l'IGF de nous permettre de conduire des réflexions approfondies sur des champs de politiques publiques structurants et de déployer des approches nouvelles face à des sujets souvent polémiques. J'ai aussi pu mesurer toute la complémentarité des équipes de l'Inspection entre la Tournée et des inspecteurs généraux ayant une expérience formidable de l'État et de l'action publique.

**Tu travailles aujourd'hui dans une start-up qui fait de l'assurance santé. Peux-tu nous présenter l'entreprise et le poste que tu occupes ?**

J'ai quitté la Tournée pour rejoindre l'équipe fondatrice d'Alan, la première société d'assurance santé ("mutuelle") 100 % numérique en Europe. Alan est devenu en octobre dernier la première société d'assurance indépendante agréée par le régulateur français (ACPR) France depuis 1986.

Nous pensons qu'en donnant aux utilisateurs un moyen d'interagir facilement

avec le système de santé et des outils pour prendre de meilleures décisions dans leur parcours de soins, nous pouvons contribuer à améliorer notre système de santé.

Au sein d'Alan je suis en charge des finances de la société, de la gestion des risques et de toutes les questions réglementaires. L'assurance comme la santé sont des secteurs tous deux très régulés.

**Comment s'est passée ton intégration ?**

Excellente ! L'Inspection partage en réalité plus de points communs avec une start-up qu'on pourrait le penser, notamment dans son organisation : une petite équipe soudée et motivée, totalement responsable de son travail, autonome dans son organisation et avec une capacité d'exécution exceptionnelle.

**Quelle compétence acquise à l'IGF t'est utile aujourd'hui ?**

Mon passage au sein de la Tournée m'a donné le réflexe de remettre en question toutes les affirmations pour les confronter à la réalité des faits. C'est une habitude de travail extrêmement utile quand il s'agit de prendre très rapidement des décisions importantes comme nous devons le faire toutes les semaines dans une start up.



## Emmanuel Monnet promotion 2010-2014

### **Peux-tu nous décrire ton parcours à la direction générale du Trésor et les fonctions que tu y occupes aujourd'hui ?**

À l'issue de la Tournée, j'ai rejoint en 2014 le bureau de coordination de la sous-direction Europe, puis la représentation permanente de la France auprès de l'UE à Bruxelles, où j'ai occupé les fonctions de conseiller en charge des politiques macroéconomiques et de la préparation des conseils ECOFIN. A cette occasion, j'ai notamment eu la chance de négocier, pour le compte de la France, le plan d'investissement (dit plan Juncker) engagé par la Commission européenne en lien avec la Banque européenne d'investissement ; mais aussi de suivre les développements de la crise grecque, qui donnait lieu à des réunions ministérielles très fréquentes au premier semestre 2015.

J'ai ensuite été nommé chef de bureau en charge de la gouvernance d'entreprise, de la comptabilité et de la stabilité financière au sein du service du financement de l'économie de la direction générale du Trésor.

### **Pourquoi avoir rejoint la direction générale du Trésor à la sortie de la Tournée ?**

J'ai toujours été passionné par la conduite des politiques économiques, notamment au niveau européen. La direction générale du Trésor constituait donc un point de passage incontournable. Elle représente en effet un lieu unique où sont intégrés de manière particulièrement étroite des expertises d'analyse économique et financière, de réglementation sectorielle, mais aussi de négociation et de gouvernance internationale et européenne, ces échelons étant aujourd'hui

les lieux naturels de conception des politiques économiques, notamment en matière de stabilité financière. En termes managériaux, j'ai retrouvé à la direction générale du Trésor une structure proche de l'IGF en termes de recrutement et de mode de fonctionnement : des équipes de haut niveau, réactives, associant une capacité d'expertise technique poussée et une grande polyvalence, en vue de fournir un conseil de haut niveau aux décideurs.

### **Quelles compétences acquises à l'IGF te sont le plus utiles aujourd'hui ?**

L'IGF m'a fourni des outils précieux pour analyser des politiques publiques économiques complexes. J'ai également acquis une expérience de la gestion d'équipe et du travail collectif qui sont des conditions de succès dans mon métier comme dans beaucoup d'autres. Mais le plus important, c'est certainement la capacité acquise à l'Inspection de proposer et d'imaginer des réponses innovantes, allant au-delà des idées préconçues, rigoureuses et fondées sur une connaissance précise des faits. C'est sur ce point que l'IGF apporte beaucoup au monde de la décision publique – et a encore beaucoup à apporter.

# Une ouverture sur l'international



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

En 2016, l'IGF a, à titre d'exemple, réalisé des missions en République centrafricaine, au Mozambique, au Maroc.







## Une mission en République centrafricaine pour le compte de la Banque mondiale

Questions à **Éléonore Peyrat**, inspectrice des finances

République  
centrafricaine  
(RCA)

Capitale Bangui

5,2  
millions  
d'habitants

Une guerre civile  
et ethnique depuis 2013

Armée, gendarmerie  
et police 1/4 du budget  
de l'État

### Quels étaient l'origine et le but de cette mission ?

La Banque Mondiale avait besoin d'un expert en finances publiques et audit financier pour réaliser une revue de la gestion financière en République Centrafricaine des forces de défense et de sécurité intérieure. L'Inspection générale des finances a donc été sollicitée, car ces compétences sont au cœur de notre métier et notre exigence est un gage de sûreté pour une mission aussi sensible.

J'ai donc participé à cette mission, au cours de laquelle je me suis rendue à Bangui, capitale de la République Centrafricaine, pendant trois semaines et demie pour y rejoindre une équipe resserrée de trois personnes : un consultant senior du ministère de la défense et un consultant local, appuyés par des experts de la Banque Mondiale : un responsable, deux économistes et un spécialiste des États fragiles.

Pendant les trois semaines et demie sur place, à Bangui, notre équipe a été chargée d'identifier les forces et faiblesses de la gestion financière en matière de sécurité (forces de défense et de sécurité intérieure) et les scénarios envisagés pour en restaurer les attributions essentielles et la soutenabilité. Nous avons travaillé en partenariat constant avec les autorités locales centrafricaines à tous les niveaux - des ministres jusqu'aux fonctionnaires centrafricains, en passant par les comptables - ainsi qu'avec l'ensemble de la communauté internationale sur place : ONU, force des casques bleus MINUSCA, force européenne EUTM, ONG, etc.

L'armée, la gendarmerie et la police occupent en RCA une place éminemment importante et stratégique. En effet, le pays connaît depuis 2013 une guerre civile qui a donné lieu à de nombreuses violences et exactions et a considérablement affecté le fonctionnement des institutions et de l'administration, quasiment privée de tous ses moyens matériels à cause des pillages qui ont eu lieu à Bangui. La sécurité de la population centrafricaine est donc un objectif primordial pour remettre sur pied le pays, qui consacre plus d'un cinquième de son budget et un tiers de sa masse salariale aux forces armées, de police et de gendarmerie.

### Quel était votre rôle au sein de cette équipe ?

J'étais personnellement en charge de la partie d'audit financier sur l'ensemble de la chaîne de dépenses et des recettes du ministère de la défense et du ministère de l'intérieur et de la sécurité publique : prévision du budget, traçabilité des opérations lors de leur exécution, prévisions de masse salariale, gestion des effectifs, et remontée des recettes à la trésorerie centrale. Avec ce prisme financier et budgétaire, je suis véritablement rentrée dans le cœur du fonctionnement des forces armées : fiabilisation des effectifs, des circuits de distribution des fonds alimentaires, départs à la retraite délicats, difficultés permanentes pour les forces d'obtenir les financements pour payer le carburant ou les opérations d'intervention militaires. La question de la remontée des recettes au Trésor était aussi prégnante.

### En quoi vos fonctions à l'IGF ont-elles été utiles à cette mission pour la Banque Mondiale ?

Pour réaliser cet audit complet et exigeant en un temps record, j'ai dû rentrer au cœur de l'ensemble des administrations centrafricaines : aux finances, au budget, à l'économie et surtout à la défense, y compris dans l'État-Major, et à la sécurité publique et à l'intérieur, à tous les niveaux et parfois jusqu'à aller étudier dans le logiciel comptable de la RCA. L'exigence des méthodes de l'IGF, le passage en revue systématique de tous les maillons de la chaîne financière, des dépenses aux recettes rejoignent celles de la Banque

Mondiale et nous ont permis de fournir un rapport détaillé et objectif, utile aux autorités. D'ailleurs, à la suite de nos travaux et sur la base des faiblesses que nous avons identifiées, un accompagnement plus approfondi de l'administration centrafricaine a été initié par la Banque Mondiale.

Ce travail titanesque a été réalisé grâce à l'appui des fonctionnaires centrafricains, dont le dynamisme, l'engagement et la volonté de faire avancer leur pays était réels. J'ai été particulièrement frappée par l'engagement de tous et leur optimisme indéfectible, dans un pays où les défis politiques et humains sont colossaux.

## LES AUTRES MISSIONS 2016

**Assistance européenne à la Grèce :** l'IGF a poursuivi en 2016 sa participation à la mission de coordination de la réforme des administrations publiques centrales, entamée depuis quelques années

### Les missions d'audit et d'assistance de la Banque mondiale et du FMI ou sous l'égide d'Expertise France

Des inspecteurs généraux et des inspecteurs des finances ont participé à cinq autres missions : deux pour la Banque mondiale et trois pour Expertise France dont :

- une mission a porté assistance à l'IGF du Niger dans le cadre du programme de renforcement des capacités du Ministère de l'économie et des finances ;
- une mission au Mozambique a porté sur la masse salariale de l'État ; la mission menée en juillet au Maroc a permis d'appuyer la mise en œuvre de la réforme de la loi organique relative à la loi de finances 2014-2017. Conduite dans le cadre d'un jumelage, elle se prolongera en 2017.
- une mission d'audit de l'IGF locale, s'inscrivant dans le cadre du projet d'urgence pour la restauration des services public (PURSeP), a été menée en décembre en République centrafricaine (RCA).

# Les thèmes majeurs d'intervention de l'IGF en 2016



- 36 Affaires sociales et santé
- 42 Collectivités territoriales,  
aménagement du territoire
- 48 Entreprises et environnement  
économique
- 54 Investissements publics
- 58 Numérique
- 64 Réforme de l'État,  
fonction publique



En 2016, l'IGF a réalisé 109 missions.  
La publicité de ces rapports est laissée à la  
discretion des commanditaires.  
Une quinzaine de missions sont présentées  
dans les pages suivantes.

# Thème n° 1 : Affaires sociales et santé

**PHOTOGRAPHIE**

**G → D**

Membres de la mission (pour l'IGF) :  
Jean-François Verdier et Jérôme d' Harcourt



## Mission sur le développement des prises en charges hospitalières ambulatoires de médecine

Questions à Jean-François Verdier, Laure Deltour-Becq et Jérôme d'Harcourt

### Quelle est l'origine de votre mission ?

L'objectif du « virage ambulatoire », engagé dans le cadre de la stratégie nationale de santé (SNS), est de recentrer l'hôpital sur les soins, au bénéfice du patient, et non plus sur l'hébergement. Il vise ainsi à assurer une qualité de prise en charge équivalente et un retour à domicile en toute sécurité, et à garantir la fluidité des parcours des patients en évitant toute rupture liée à l'hospitalisation. Or, s'il a déjà été engagé en matière de chirurgie, la réflexion en médecine est plus récente, et plus complexe à mener : il s'agissait donc d'identifier les conditions d'engagement de ce « virage ambulatoire » de l'activité de médecine à l'hôpital.

### Comment avez-vous procédé pour cela ?

Les travaux se sont appuyés sur l'exploitation de données et sur un nombre important d'entretiens et de déplacements en établissements de santé. Après avoir défini un périmètre d'étude en identifiant le champ de la médecine ambulatoire concerné, trois types de travaux ont été menés :

- caractérisation de l'activité de médecine sans nuitée, notamment à partir de comparaisons par âge, régions, catégories d'établissement, et groupes homogènes de séjours (GHS) ;
- analyse des enjeux liés au développement des hôpitaux de jour, et des outils à mobiliser, tant du point de vue organisationnel que des éventuels

obstacles tarifaires, notamment liés aux ambiguïtés d'interprétation de l'instruction dite frontière du 15 juin 2010 ;

- formulation d'un ensemble de propositions et d'une méthode, reposant d'une part sur une approche territoriale invitant les établissements de santé à conduire un examen systématique de leurs courts séjours, sous le pilotage des agences régionales de santé (ARS), et d'autre part sur l'élaboration de référentiels de prise en charge par la Haute autorité de santé (HAS) et les sociétés savantes.

### Et au bout du compte, pour quels résultats ?

La mission a ainsi proposé une véritable feuille de route opérationnelle ; pour l'heure, la proposition de rescrit (qu'adresserait la Caisse Nationale de l'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés à tout établissement lui soumettant un projet de prise en charge en hôpital de jour) a été reprise dans le projet d'actualisation de la circulaire frontière, toujours en discussion, dont la clarification est du reste un préalable jugé indispensable par tous les acteurs du secteur. De plus, si l'impulsion nationale proposée n'a pas encore été donnée, les acteurs qui le voudraient peuvent sans attendre s'emparer de différents outils publiés en annexes du rapport, en particulier des grilles d'analyses comparatives entre établissements de santé ou des simulations illustratives qui ont été réalisées.



## Mission sur les entreprises adaptées

### Questions à Alain Bodon, Paul Bazin et Roy Dauvergne

#### PHOTOGRAPHIE

G → D

Membres de la mission (pour l'IGF) :  
Roy Dauvergne et Alain Bodon

## La mission a analysé les comptes de 360 entreprises adaptées

Au printemps 2016, l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires sociales se sont vues confier une mission portant sur les entreprises adaptées. Entreprises du milieu ordinaire de travail, elles présentent **la particularité de compter parmi leur effectif de production au moins 80 % de travailleurs handicapés**, auxquels elles doivent fournir un accompagnement spécifique.

### Quels étaient les objectifs de cette mission ?

Les ministres chargés de l'économie et du travail ont demandé à la mission de produire une analyse du modèle de l'entreprise adaptée, de sa place au sein des dispositifs d'insertion dans l'emploi des personnes en situation de handicap et de sa performance sociale. Elle devait en outre évaluer la viabilité économique des entreprises adaptées et proposer des réformes de leur modèle de financement public, en vue de mieux concilier insertion sociale et performance économique. Enfin, il lui était demandé d'identifier les leviers disponibles pour favoriser les passerelles entre le milieu de travail adapté et les entreprises classiques.

### Comment avez-vous travaillé ?

Nous avons visité une dizaine d'entreprises adaptées, réalisé des auditions de dirigeants, salariés et clients d'entreprises adaptées, et procédé à **l'analyse des comptes de 360 des 758 entreprises adaptées et des bilans sociaux d'une centaine d'entre elles**. Par ailleurs, des questionnaires ont été transmis à l'ensemble des entreprises du secteur adapté ainsi qu'à toutes les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Enfin, nous avons sollicité l'aide des conseillers sociaux des ambassades de France dans six États afin de procéder à une étude comparée de la place des travailleurs handicapés dans l'entreprise.

### Quels ont été vos principaux constats ?

La mission a dressé trois principaux constats :

- les travailleurs handicapés employés par les entreprises adaptées se distinguent peu de ceux qui exercent une activité professionnelle dans des entreprises classiques ;
- les efforts d'insertion professionnelle et sociale qui incombent aux employeurs sont très hétérogènes et leur préoccupation pour les objectifs de mobilité externe des travailleurs handicapés souvent faible ;
- une part importante des entreprises



adaptées se trouve dans une situation économique et financière fragile, en dépit d'un soutien financier public important, complexe et dans un nombre important de cas, excessif par rapport à la charge que représente le fait d'employer une personne en situation de handicap.

**Quelles conclusions en avez-vous tiré ?**

Nos recommandations s'articulent autour de deux scénarios, qui s'appuient sur deux conceptions différentes du rôle assigné par l'État aux entreprises adaptées. Dans le premier scénario, l'État assume le rôle de pilote du secteur adapté : il sélectionne les entreprises bénéficiant d'un conventionnement en fonction de leur projet économique et social, s'attribue le monopole du placement en entreprise adaptée et assume un financement public des entreprises adaptées plus que proportionnel à la moindre productivité des travailleurs handicapés. Dans le second scénario, l'État n'est que le financeur d'un secteur économique ordinaire : un contrôle a posteriori des entreprises adaptées est réalisé par les DIRECCTE afin de vérifier le respect des conditions légales de l'emploi des travailleurs handicapés et l'aide au poste est rendue dégressive dans le temps afin d'inciter les employeurs à promouvoir la sortie vers le milieu ordinaire des travailleurs handicapés qu'ils emploient.



## Mission sur la création d'une agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires

Questions à François Auvigne, Catherine Sueur  
et Irène Domenjoz

### PHOTOGRAPHIE

G → D

Membres de la mission (pour l'IGF):  
François Auvigne et Irène Domenjoz

**Les pensions alimentaires  
sont totalement  
ou partiellement impayées  
dans 35 % des cas**

**300 décisions  
juridictionnelles  
étudiées**

### Quels enjeux cette mission soulevait-elle ?

Le nombre de personnes victimes d'impayés de pensions alimentaires est important. Bien que le phénomène soit mal documenté, on estime que les pensions alimentaires sont totalement ou partiellement impayées dans 35 % des cas, ce qui représenterait 315 000 créanciers victimes d'impayés. Or, les pensions alimentaires constituent un apport financier important pour les familles séparées; elles représentent notamment 18 % des ressources des familles monoparentales. L'amélioration du recouvrement des pensions alimentaires est donc un enjeu de lutte contre la pauvreté, dans la mesure où trois millions d'enfants vivent dans une famille monoparentale et qu'un tiers des familles monoparentales vivent sous le seuil de pauvreté.

### Comment avez-vous travaillé ?

La mission était chargée d'expertiser la création d'une agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires et de documenter son champ d'action. Cette mission interministérielle associait trois inspections (l'inspection générale des finances, l'inspection générale des services judiciaires et l'inspection générale des affaires sociales). Nous avons réalisé de nombreux dépla-

cements au sein des administrations et institutions directement concernées par la fixation et le recouvrement des pensions alimentaires, notamment au sein des caisses d'allocations familiales, des tribunaux de grande instance et du ministère des affaires étrangères s'agissant du recouvrement des pensions lorsque le débiteur réside à l'étranger. La mission a également échangé avec des chercheurs et des associations représentants les familles. Pour évaluer la pertinence du barème indicatif de fixation du montant des pensions alimentaires, la mission a également réalisé une analyse statistique sur le fondement d'un échantillon de près de 300 décisions juridictionnelles de fixation ou de modification des pensions. Enfin, une étude comparative portant sur cinq pays a permis d'identifier les différentes modalités de recouvrement des pensions alimentaires à l'étranger.

### **Quelles ont été les suites de la mission ?**

La principale recommandation de la mission a été retenue puisque l'Agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires (ARIPA) a été créée par la loi du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017. L'agence, opérationnelle depuis le 1er janvier 2017, propose une aide au recouvrement des impayés de pensions alimentaires aux créanciers ayant des enfants à charge de moins de 20 ans. L'action de l'agence de recouvrement est complémentaire des dispositifs de soutien financier destinés aux parents élevant seuls leur enfant et victime d'impayés : allocation de soutien familial (ASF) et allocation de soutien familial complémentaire (ASF-C).

Si les caisses d'allocation familiales et de mutualité sociale agricole offraient déjà un service d'aide au recouvrement aux familles monoparentales, leurs missions ont été étendues : peuvent désormais bénéficier de l'aide au recouvrement les parents séparés qui vivent de nouveau en couple, sans qu'ils aient l'obligation d'avoir épuisé les autres voies de recours préalables. L'agence offre également aux parents un outil d'estimation du montant minimal de la pension alimentaire dans le cadre d'un accord amiable. En cas de violences ou de menaces exercées par le débiteur de la pension alimentaire, et sur décision du juge, l'agence peut également jouer un rôle d'intermédiation financière.

Comme recommandé par la mission, le Gouvernement a confié la responsabilité de cette agence à la branche famille de la sécurité sociale. L'ARIPA est en effet adossée à la Caisse nationale des allocations familiales, en lien avec la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole. Elle s'appuie sur un réseau de 23 caisses pivots regroupant près de 300 agents spécialisés dans le recouvrement des impayés de pensions alimentaires.

# Thème n° 2: Collectivités territoriales, aménagement du territoire

**PHOTOGRAPHIE**

**G → D**

Membres de la mission (pour l'IGF):  
Anne Boquet, Lucie Ruat et Camille Freppel



## Mission sur la fonction achat des collectivités territoriales

Synthèse de la mission conduite par Anne Boquet,  
Lucie Ruat et Camille Freppel

**45 Mds €**  
d'achats par an

**17 %**  
de la dépense  
locale

La revue de dépense sur les achats des collectivités territoriales s'est attachée à expliquer le paradoxe suivant : alors que leurs achats courants dépassent les 45 Mds € par an (soit 17 % de la dépense locale), la plupart d'entre elles n'a pas identifié la fonction achats comme un levier de maîtrise des dépenses. Cette situation est d'autant plus frappante que certaines collectivités, l'État et les établissements hospitaliers se sont lancés dans des démarches d'optimisation de leurs achats et en ont retiré des gains importants.

Au-delà de l'analyse des dépenses, il était demandé à la mission d'étudier les bonnes pratiques existantes ainsi que de proposer des modes de capitalisation et de diffusion de ces expériences. Sur cette base, elle devait documenter un ensemble d'économies potentielles liées à la généralisation de pratiques d'achats performantes.

Il ressort des travaux de la mission que loin de se résumer à un ensemble de contraintes (fréquemment imputées au code des marchés publics), **la politique d'achat donne des marges de manœuvre à la collectivité pour exercer ses compétences, sans remettre en cause le niveau du service public.**

Pour y parvenir, encore faut-il que les collectivités développent des outils et une gouvernance adaptés :

- Par exemple, une **véritable « fonction achats »** doit s'affirmer

**Les gains pourraient  
atteindre 1,9 Md €  
sur le triennal 2018-20,  
soit en moyenne  
1,3 % par an de l'assiette  
des dépenses.**

dans l'organisation des collectivités territoriales, distincte de la « fonction marché » à laquelle elle est souvent réduite. La professionnalisation des acheteurs publics étant indispensable, la mission recommande la création d'une filière de formation, initiale et continue ;

- Par ailleurs, **la mutualisation et la massification des achats** permettent d'obtenir des résultats rapides. Elles doivent se faire à l'échelon pertinent, au risque sinon d'être contreproductives. L'équilibre entre la massification des achats et l'allotissement des lots d'un marché repose sur la structure de l'offre et du tissu des fournisseurs, qui peuvent être locaux, départementaux, régionaux, nationaux ou mondiaux ;

- Enfin, les habitudes d'achat, lorsqu'elles deviennent des certitudes, figent le fonctionnement d'une collectivité. La politique d'achat revient à bousculer ces habitudes et demande l'échange des meilleures pratiques. Pour être optimisée, elle exige **l'implication au plus haut niveau de la collectivité**, des élus et de ses cadres dirigeants, ainsi que la mobilisation de l'ensemble des directions et des personnels, dont les pratiques quotidiennes doivent être interrogées.

À l'avenir, à l'image de l'État et des établissements hospitaliers, les collectivités territoriales pourront valoriser les marges de manœuvre qu'elles réussissent à dégager grâce à l'optimisation de leurs achats. Selon la mission, grâce à l'engagement des plus grandes collectivités dans une telle démarche, un effet d'entraînement sera créé au bénéfice des autres, et les gains pourraient atteindre 1,9 Md € sur le triennal 2018 20, soit en moyenne 1,3 % par an de l'assiette des dépenses.



## Mission sur la revitalisation des centres villes

Questions à Pierre-Mathieu Duhamel, Julien Munch  
et Camille Freppel

### PHOTOGRAPHIE

G → D

Membres de la mission (pour l'IGF):  
Julien Munch, Pierre-Mathieu Duhamel  
et Camille Freppel

### Quelle est aujourd'hui la situation du commerce dans le cœur de nos villes moyennes ?

Avec près d'un rideau sur dix baissé, la vacance commerciale s'aggrave et touche fortement les centres des villes moyennes en France. En plus des signes de fragilité économique observés dans le secteur du commerce, la très grande majorité des centres-villes des communes que nous avons étudiées ont vu leur taux de vacance commerciale augmenter sur les quinze dernières années.

Ce phénomène de dévitalisation des centralités urbaines, bien que contrasté d'un territoire à l'autre, devient préoccupant tant le commerce participe à la vie de la cité et la façon en grande partie.

Pour les 20 villes nommées, la vacance commerciale augmente de plus de 6 points entre 2012 et 2015.

### Après les analyses menées par la mission conjointe IGF-CGEDD, comment expliquez- vous ce phénomène inquiétant ?

Si le commerce en centre-ville est avant tout dépendant du contexte socio-économique de son territoire, il est aussi très sensible au bon équilibre des concurrences au sein de l'appareil commercial ainsi qu'à la qualité de son environnement. Les travaux menés par la mission confirment qu'il ne peut y avoir de vitalité commerciale en centre-ville sans :

- une démographie dynamique et une situation socioéconomique favorable, voire une capacité d'attractivité de la ville au-delà de son pourtour immédiat ;
- de bonnes conditions économiques d'exploitation pour les professionnels du commerce et un environnement urbain adapté ;
- un équilibre à préserver entre périphérie et centralité ;
- une adaptation rapide des acteurs du commerce à l'évolution des modes de consommation et des attentes de leurs clients.

### **Qu'avez-vous proposé pour inverser la tendance observée ?**

Bien sûr le commerce est d'abord l'affaire des commerçants, mais il revient aussi aux élus, responsables de la ville et de l'intercommunalité, d'engager et de mettre en œuvre une stratégie globale adaptée à la situation de leur territoire et de leurs centralités. Pour une politique locale du commerce, il faut avant tout se poser deux questions essentielles : quelle place accorder au centre-ville dans l'armature du territoire ?, et quelles fonctionnalités lui donner (lieu de rencontre et d'animation, marchand, patrimonial, touristique...)? Les politiques de revitalisation commerciale des centres-villes ne peuvent, par ailleurs, pas envisager la problématique commerciale de manière isolée.

Nous avons développé cinq leviers d'action structurels :

- une incitation à définir des stratégies locales pour le développement du commerce ;
- une meilleure organisation de l'offre commerciale avec le maintien des

- équilibrés entre centre et périphérie ;
- une bonne coordination des acteurs ;
- un accompagnement des commerçants dans leur adaptation au commerce de demain ;
- une mobilisation et une gestion du foncier commercial par la puissance publique en cas de défaillance du marché.

### **La dévitalisation commerciale est-elle un problème uniquement franco-français ?**

Les préoccupations de la France pour la préservation d'une activité commerciale dans les centres des villes sont partagées par beaucoup de nos partenaires de l'Union européenne. A l'heure où nous avons besoin de redonner du sens et du souffle au projet européen, il semble très pertinent d'engager une négociation à l'échelle européenne pour qualifier la protection des centres villes comme une raison impérieuse d'intérêt général, et mettre en œuvre collectivement les actions qui s'imposent.





# Thème n° 3: Entreprises et environnement économique

**PHOTOGRAPHIE**

Membre de la mission (pour l'IGF):  
Julien Dubertret



## Mission sur les écarts réglementaires entre la France et les pays comparables

### Synthèse de la mission conduite par Julien Dubertret

Cette mission confiée conjointement au CGEJET et à l'IGF invitait à identifier des écarts réglementaires et de transposition particulièrement pénalisants pour l'activité industrielle en France et demandait que soient formulées des recommandations afin de limiter à l'avenir l'apparition de nouveaux écarts normatifs préjudiciables.

La mission a effectivement pu identifier de nombreux cas de transpositions ou de réglementations, souvent récents, créant des asymétries défavorables à l'activité économique en France. Contrairement à une idée reçue, l'excès des règles normatives et l'inconvénient qui en résulte pour la compétitivité provient bien plus de textes nationaux de transposition ou de législations et réglementations autonomes que des textes européens eux-mêmes.

**A titre d'illustration, différentes valeurs limites d'exposition professionnelle (VLEP) à des substances ou matériaux résultent ainsi de choix purement nationaux qui nous placent en écart avec le reste de l'Europe.** Dans le domaine de l'agro-alimentaire, les règles applicables en France aux auxiliaires de fabrication relèvent d'une approche très différente de celle des autres pays de l'Union. Dans le domaine comptable, la transposition des textes européens induit, par rapport au reste de l'Europe, des asymétries difficilement compréhensibles. Au surplus, dans plusieurs cas de sur-réglementation, la mission a constaté que les exigences étaient telles en France qu'il n'était pas techniquement possible de les mettre en œuvre ou d'en vérifier le respect de façon fiable dans des conditions de production industrielle même exigeantes, conduisant

à des situations de non application de fait des normes en vigueur. Enfin, la stabilité des normes elle-même est en cause: les règles applicables sont non seulement lourdes, elles évoluent aussi fréquemment, induisant une difficulté supplémentaire pour des activités économiques qui ont besoin de visibilité pour investir et se développer.

Les causes de ce qui apparaît comme une spécificité française en Europe sont nombreuses et semblent très ancrées dans les comportements des différents acteurs, qu'ils soient politiques ou administratifs, relevant de l'Exécutif ou du Parlement: des habitudes très anciennes de réglementation; une appréhension insuffisante à tous les niveaux de ce qu'implique notre participation à l'Union européenne (droit communautaire et non plus national dans certains domaines, expertise commune, reconnaissance mutuelle et libre circulation des biens, etc); une légitimation insuffisante de la politique de compétitivité, transversale, face à des politiques sectorielles parfois focalisées sans considérations de proportionnalité suffisantes sur leurs objectifs; une méfiance à l'égard des acteurs de l'économie privée qui semble parfois relever davantage du réflexe que de l'approche rationnelle.

**Les remèdes passent par des modifications en profondeur des comportements: mieux préparer les négociations de textes de niveau européen; s'interdire de durcir unilatéralement les normes une fois celles-ci définies au niveau européen; ne pas faire intervenir de textes purement nationaux dans les champs régis par le droit de l'Union.**



## Mission sur le reporting sur la responsabilité sociale et environnementale (RSE)

### Synthèse de la mission conduite par Delphine de Sahuguet d'Amarzit et Céline Kérenflec'h

#### PHOTOGRAPHIE

Membre de la mission (pour l'IGF):  
Céline Kérenflec'h

Dans la perspective de la transposition de la directive du Parlement et du Conseil européens du 22 octobre 2014 portant sur « la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes entreprises et certains groupes », le Gouvernement a demandé à l'IGF, l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) une évaluation du cadre réglementaire français de *reporting* sur la responsabilité sociale des entreprises (RSE) et de son application par les entreprises.

Entrée en vigueur en 2001 et régulièrement étendue et renforcée depuis lors, l'obligation française de reporting sur la RSE se caractérisait par le fait que :

- toutes les sociétés cotées, mais aussi certaines sociétés non cotées, devaient publier un reporting sur la RSE ;
- la trame de *reporting* comportait 42 items listés par décret et concernant les thématiques sociale, environnementale et sociétale ; pour chacun les entreprises doivent rapporter des informations ou justifier leur abstention, selon le principe « *appliquer ou expliquer* » ;
- ces informations devaient être publiées dans le rapport de gestion ;

- la présence et la sincérité des informations publiées devaient être vérifiées par un organisme tiers indépendant (OTI) accrédité par le Cofrac.

Ce cadre réglementaire français a fortement incité les entreprises françaises à publier des informations financières et a accompagné les entreprises entrant dans la démarche de *reporting* RSE. Plus prescriptif que la plupart des systèmes en vigueur à l'étranger, il a toutefois le défaut de pouvoir s'accommoder d'une approche purement formaliste. Par ailleurs, l'existence d'un cadre prédéfini se concilie malaisément avec l'analyse de pertinence (ou de « matérialité ») qui se diffuse parmi les entreprises les plus avancées à la faveur des référentiels internationaux et qui inspire fortement la directive européenne à transposer.

La transposition de la directive est l'occasion de moderniser notre cadre déclaratif de reporting afin de conforter l'avance des entreprises françaises en matière de reporting sur la RSE et de rendre le modèle français plus attrayant. Aussi, la mission a-t-elle formulé **plusieurs recommandations tendant à rendre le périmètre d'application de l'obligation plus cohérent, à renforcer la pertinence des rapports produits en s'adaptant aux différences de maturité des démarches RSE des entreprises** ainsi qu'à s'assurer de l'effectivité de la publicité des rapports.



## Mission sur les leviers de la puissance publique dans le développement de la filière économique du sport

Questions à Anne Boquet, Guillaume Vanderheyden et Francois Lafond

### PHOTOGRAPHIE

G → D

Membres de la mission (pour l'IGF) :  
Guillaume Vanderheyden, Anne Boquet  
et Francois Lafond

Dans le prolongement de la signature du contrat de filière sport<sup>1</sup>, l'IGF et l'IGJS ont dressé un panorama du modèle économique des équipements sportifs et se sont attachées à analyser les leviers publics susceptibles d'être actionnés pour favoriser le développement d'une offre sportive privée.

### Quel est le modèle économique des équipements sportifs en France ?

**En 2013, la contribution publique à la dépense sportive atteignait 18,2 Md€ soit près de 48 % du total de cette dernière (38,1 Md€)<sup>2</sup>.** Cette contribution est très majoritairement portée par le bloc communal<sup>3</sup> (12,1 Md€), qui est à lui-seul propriétaire de près de 80 % des équipements sportifs<sup>4</sup>. Il gère, par ailleurs, directement près de 90 % des équipements qu'il détient. Le modèle

économique actuel des équipements sportifs repose donc sur l'interventionnisme public, les collectivités territoriales portant, de facto, l'essentiel du risque.

La propriété privée des équipements sportifs « de proximité » reste exceptionnelle et concentrée sur des infrastructures urbaines spécialisées<sup>5</sup>, tout comme celle des équipements dédiés au sport professionnel, contrairement à la situation prévalant chez certains de nos partenaires européens<sup>6</sup>.

Un plus grand partage des risques et de l'investissement entre les sphères publique et privée est nécessaire car (i) le parc d'équipements sportifs est vieillissant, la moitié des équipements ayant été construits dans les années 1980 et (ii) les collectivités territoriales ne seront pas en mesure de financer la totalité des coûts liés à la rénovation de ces équipements.

1. Le contrat de filière a été signé, le 23 mars 2016, par le ministre de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique, le ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, le secrétaire d'Etat au Commerce Extérieur, à la Promotion du tourisme et aux Français à l'étranger et les principales parties prenantes de la filière.

2. Le poids économique du sport en 2013, ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, Stat info, août 2016.

3. Communes, établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et syndicats intercommunaux.

4. 74,10 % des équipements sportifs appartiennent aux communes et 78,12 % au bloc communal.

5. Notamment : les salles de squash, de raquetball, de jorjyball, de football en salle, de badminton, de musculation.

6. A titre d'exemple, s'agissant du football professionnel, si 86 % des stades des clubs professionnels en Angleterre et 78 % en Allemagne appartiennent à des personnes morales de droit privé, c'est le cas en France pour seulement quatre stades accueillant des clubs de football de Ligue 1 (dont deux enceintes, financées dans le cadre d'un partenariat public-privé).

### **Quels sont les leviers publics susceptibles d'être actionnés pour améliorer l'attractivité des équipements sportifs pour le secteur privé ?**

Parce qu'elles contreviennent au rééquilibrage des niveaux de dépenses et de risques entre la sphère publique et la sphère privée, la mobilisation du levier fiscal et l'extension de la possibilité pour les collectivités territoriales d'apporter leur garantie aux clubs sportifs, ont été jugées inefficaces et inopportunes par la mission.

La puissance publique peut, en revanche, dans une logique de régulation du secteur, favoriser l'émergence d'un environnement favorable à la rentabilité de certains équipements sportifs<sup>7</sup>. Pour cela, il apparaît notamment nécessaire :

- de mettre en place une programmation des équipements sportifs, assortie d'une véritable évaluation préalable de la rentabilité socio économique des grands projets d'infrastructures afin de favoriser un cadre concurrentiel clair propice aux investissements privés ;
- que la puissance publique assure, en particulier dans le secteur du sport professionnel, des conditions de concurrence équitables<sup>8</sup> ;
- que la régulation du secteur soit exercée dans une optique de réallocation des ressources des clubs professionnels en faveur des infrastructures sportives et de réduction de l'aléa sportif pour favoriser l'investissement (mise en œuvre effective d'un *salary cap*<sup>9</sup>, en particulier dans le football ; meilleure maîtrise

de l'aléa sportif, par l'adaptation des règles relatives à la promotion et à la relégation des clubs entre divisions sportives) ;

Dans une perspective de développement de la gestion et de la propriété privée des équipements de proximité, la puissance publique pourrait actionner trois leviers :

- l'optimisation de la politique tarifaire des équipements sportifs appartenant aux collectivités territoriales ;
- l'innovation dans l'accès aux services sportifs de proximité ;
- la diversification des sources de recettes issues de l'exploitation des équipements (recettes extra-sportives ou issues d'activités sportives plus rentables).
- S'agissant de l'amélioration des recettes d'exploitation des enceintes sportives dédiées au sport professionnel, deux actions pourraient être entreprises :
- favoriser la multifonctionnalité des équipements par l'harmonisation des calendriers des matchs fixés par les ligues professionnelles et, le cas échéant, une harmonisation des règlements fédéraux pour les disciplines sportives évoluant dans des enceintes similaires ;
- associer davantage le ou les club(s) résident(s) à la définition des besoins et à la conception ou la rénovation de l'enceinte sportive.

7. La rentabilité économique pourrait en effet être améliorée pour certains types d'équipement notamment, les stades accueillant des clubs de football et de rugby professionnel, les salles de spectacles et les arenas et les équipements de proximité les plus structurants (les bassins de natation, les patinoires et les salles multisports).

8. Révision des modalités de calcul des redevances d'occupation des équipements sportifs publics notamment.

9 Plafonnement des salaires.



# Thème n° 4: Investissements publics

**PHOTOGRAPHIE**

**G → D**

Membres de la mission (pour l'IGF):  
Antoine Chouc, Jean-Michel Charpin,  
et Jean Bernard Castet





## Mission sur le patrimoine immobilier des collectivités territoriales

Questions à Jean-Michel Charpin, Antoine Chouc  
et Jean Bernard Castet

### Quels étaient les enjeux soulevés par cette mission ?

Cette mission s'inscrivait dans le cadre des revues de dépenses réalisées à la demande du Parlement. Il s'agissait de cartographier le patrimoine des collectivités territoriales eu égard à leur place croissante en matière d'investissement public, mais également du fait des transferts de compétences dont elles ont fait l'objet depuis le début de la décentralisation. Il s'agissait par ailleurs d'analyser les recettes et les dépenses associées à ce patrimoine ainsi que de lister les principaux déterminants de leur évolution afin de définir une cible d'économies potentielles.

### Comment avez-vous travaillé ?

En interaction avec les deux autres corps d'inspection et de contrôle en charge de cette mission, l'équipe a procédé à de nombreuses auditions et a rencontré plusieurs collectivités territoriales. Elle a adressé un questionnaire aux communes, EPCI, départements et régions en lien avec les associations d'élus. Son objectif était de collecter des données quantitatives et qualitatives lui permettant d'évaluer leur degré de connaissance de leur patrimoine ainsi que les principaux objectifs de leur stratégie patrimoniale. Enfin, la mission a procédé à des retraitements comptables à partir des comptes de gestion des collectivités territoriales sur la période 2010-2014 afin d'en déduire d'une part la composition de ce patrimoine et d'autre part les dépenses associées à sa gestion ainsi que les recettes qu'il permet de dégager.

### Quelles sont les principales recommandations du rapport ?

Le rapport préconise la mise en place d'une gestion patrimoniale plus dynamique de la part des collectivités territoriales, permettant d'optimiser l'occupation des locaux disponibles, de rationaliser les dépenses associées au patrimoine et de maximiser les recettes tirées de sa valorisation.

La mission a analysé que les besoins de réhabilitation et de maintenance du patrimoine existant ne sont que partiellement couverts car l'investissement local semble tendre à privilégier les équipements neufs. À cet égard, le rapport suggère que les collectivités tiennent davantage compte de la dépréciation de leur patrimoine en homogénéisant les règles d'amortissement comptable des investissements nouveaux pour les communes de plus de 10 000 habitants sur le modèle de ce qui existe déjà pour les départements et les régions.

Par ailleurs, la mission recommande que l'évaluation préalable des dépenses de fonctionnement engendrées par un nouvel investissement soit prise en compte ex ante. Il relève que, hors masse salariale, ces dépenses, rapportées au nombre d'habitants, sont caractérisées par une forte hétérogénéité, même entre collectivités de taille comparable, ce qui révèle des marges d'optimisation.

Enfin, en matière de cessions et de passation de conventions d'occupation domaniales, la mission propose notamment un renforcement des obligations de publicité permettant une mise en concurrence.



## Mission sur l'évaluation des procédures d'évaluation socio-économique des projets d'investissements

Questions à Jean-Michel Charpin, Lucie Ruat et Camille Freppel

### PHOTOGRAPHIE

G → D

Membres de la mission (pour l'IGF) :  
Camille Freppel, Jean-Michel Charpin  
et Lucie Ruat

### Dans quel contexte votre mission s'inscrivait-elle ?

En décembre 2012, l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques (LFPF) créait les **obligations d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics et de contre-expertise**. Une année après, le décret d'application de cet article confiait au commissariat général aux investissements (CGI) la responsabilité d'assurer un inventaire des projets dont le financement public dépasse 20 M€ et de coordonner les contre-expertises, exigées pour les projets dont le financement public dépasse 100 M€. Ce décret prévoyait une évaluation triennale de ces procédures, qui a été confiée à l'IGF. Le rapport a été remis au CGI en décembre 2016 puis transmis au Parlement.

### Quelles difficultés l'évaluation socio-économique soulève-t-elle aujourd'hui ?

L'esprit de la démarche d'évaluation socio-économique est proche de l'analyse coûts-bénéfices : elle vise d'abord à **apprécier l'intérêt d'un projet pour l'ensemble de la collectivité**, en identifiant et en évaluant les conséquences directes et indi-

rectes du projet pour chaque catégorie d'acteurs concernée sur toute la durée du projet, si possible en termes monétaires de sorte à pouvoir calculer une valeur actuelle nette socio-économique (VAN-SE). Elle ambitionne ensuite de comparer cette valeur à d'autres projets pour les hiérarchiser. L'évaluation socio-économique permet de mesurer combien de valeur peut être créée (ou détruite) par un projet d'investissement public. Par exemple, des infrastructures telles qu'un réseau ferroviaire ou un nouvel hôpital ont des externalités positives qui dépassent de loin leurs enjeux strictement financiers. **Dans un contexte budgétaire contraint, l'évaluation socio-économique permet d'identifier les investissements prioritaires.** Loin de se résumer à un ensemble de contraintes (de procédure, de méthode, etc.), elle est une démarche d'élaboration des projets et d'éclairage de la décision publique.

Cependant, l'évaluation socio-économique se heurte à plusieurs obstacles :

- sa **méthodologie est inégalement aboutie selon les secteurs** concernés (comment valorise-t-on les gains de temps ? les effets d'une infrastructure culturelle sur un territoire ?...);

## La mission a recommandé la publication des contre-expertises, et le développement de la gouvernance de la méthodologie

- son **appropriation par les acteurs publics n'a rien d'évident**, de sorte que son rôle dans la prise de décision semble aujourd'hui limité ;
- son **influence est parfois contestée**, d'autant qu'elle est souvent confondue avec l'analyse financière et peut également apparaître, à certains égards, comme une rationalité d'experts, à laquelle la décision publique ne peut être réduite.

### Quelles sont les principales recommandations du rapport ?

Pour pérenniser les procédures à droit constant, la mission a notamment préconisé de **préciser son champ d'application** dans une circulaire interministérielle afin de retrouver l'esprit initial de la norme, à la portée large. Elle encourage également la publication des contre-expertises, selon des modalités à définir (responsabilité, délais, support...). Enfin, elle a suggéré le développement de la gouvernance de la méthodologie de l'évaluation socio-économique sous l'égide de France Stratégie. À cet égard, on peut se féliciter que dès le début de l'année 2017, un comité d'experts de haut niveau sur les méthodes d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics a été constitué sous l'égide de France Stratégie et du CGI.

# Thème n° 5: Numérique

**PHOTOGRAPHIE**  
Membre de la mission (pour l'IGF):  
Rémi Toussain



## Mission sur la transition numérique de l'administration territoriale de l'État

Synthèse de la mission conduite  
par Jean-Philippe Donjon de Saint Martin  
et Rémi Toussain

L'administration territoriale de l'État connaît depuis plusieurs années de profondes évolutions. Ainsi, la création des directions départementales interministérielles et les regroupements de plusieurs services régionaux en 2010, les fusions et relocalisations des services des directions régionales et des préfectures de région dans les sept nouvelles régions créées en 2016, les nouvelles missions confiées aux Régions ont, parallèlement à la réduction globale des effectifs, profondément modifié la nature et les modalités de son activité. En particulier, l'exigence d'une interministérialité accrue s'est imposée en même temps qu'un nécessaire effort de mutualisation entre échelons territoriaux propre à accroître l'efficacité des services.

Dans ce contexte, le Premier ministre a souhaité engager « un projet de modernisation ambitieux et global » de « l'administration territoriale du XXI<sup>e</sup> siècle », et a demandé à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale de l'administration (IGA) de faire de premières propositions permettant d'entreprendre une évolution en profondeur du fonctionnement de l'administration territoriale, en tirant parti du numérique.

Au terme de plusieurs déplacements et d'une revue de nombreuses expériences en matière de transformations numériques conduites tant dans le secteur privé que dans la sphère publique, la mission a tout d'abord constaté l'impérieuse nécessité de mettre à niveau les moyens infor-

matiques et de communication « de base » des services : il s'agit notamment d'assurer une interopérabilité des outils entre les différents services de l'État et faciliter le travail à distance, en particulier dans les nouvelles grandes régions.

Elle a ensuite noté que le développement du numérique s'était, jusqu'à présent, surtout manifesté dans l'objectif d'une amélioration de la relation à l'utilisateur. Il avait, en revanche, fort peu marqué le fonctionnement même de l'administration. Or, la mission a observé combien la transformation numérique avait permis à nombre d'organisations privées ou publiques de surmonter des défis analogues à ceux auxquelles l'administration territoriale est aujourd'hui confrontée : déficit de modernité et d'attractivité, démobilisation des agents, cloisonnement de l'action entre ministères, faible capacité d'adaptation locale, .... Bien plus qu'une simple évolution technologique, le numérique permet de revoir en profondeur le fonctionnement des organisations, en offrant à chacun la possibilité d'être un acteur de changement(s).

**Dans cette perspective, la mission a proposé la mise en place expérimentale de deux appels à projets visant à susciter des démarches innovantes locales.**

Ces appels à projets visaient deux objectifs complémentaires. L'un, à vocation interne, entendait soutenir des démarches innovantes permettant de développer un fonctionnement interminis-

tériel autour d'actions publiques partagées et de développer une cohésion renforcée entre les agents et un sentiment d'appartenance à une même communauté de travail, en prenant appui sur les possibilités offertes par le numérique : les « communautés professionnelles territoriales ». L'autre, associant les parties-prenantes extérieures à l'administration, invitait à susciter des innovations permettant d'enrichir l'action publique : les « laboratoires d'innovations territoriales ».

**Ces deux appels à projets étaient très ouverts sur la nature des propositions, mais avec deux prescriptions essentielles : le caractère systématiquement interministériel de la démarche (rompre avec les « silos ministériels ») et une conception permettant, en cas de succès, un passage à grande échelle du projet et sa duplication.**

Le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) a mis en place ces deux appels à projets financés dans le cadre du Programme d'investissements d'avenir (PIA) au cours du deuxième semestre 2016. Le premier bilan qui a pu être tiré de cette démarche innovante est très satisfaisant : de nombreux projets de qualité ont été soumis au jury chargé de les sélectionner, ce qui montre la réserve d'innovation et d'engagement au sein de l'administration territoriale et invite à amplifier fortement ce mouvement de transformation en engageant en profondeur la transformation numérique de l'administration de l'État.



## Mission sur l'accord plurilatéral sur le commerce des services et partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement: enjeux numériques des négociations

Synthèse de la mission  
conduite par Pierre-Mathieu Duhamel,  
Guillaume Vanderheyden  
et Paul Sauveplane

### PHOTOGRAPHIE G → D

Membres de la mission (pour l'IGF):  
Guillaume Vanderheyden et  
Pierre-Mathieu Duhamel

En janvier 2016, l'IGF et le CGE ont été chargés d'une mission relative aux enjeux numériques dans le cadre des négociations commerciales engagées entre l'Union européenne (UE) et ses partenaires depuis 2013 portant sur l'accord plurilatéral sur le commerce des services (ACS ou TiSA)<sup>10</sup> et le Partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement (PTCI ou TTIP – accord bilatéral UE/États-Unis)<sup>11</sup>.

Les deux projets d'accord qui visent, notamment, à établir un cadre international pour le commerce numérique s'inscrivent dans un contexte de diffusion rapide de l'économie numérique marquée par un accroissement exponentiel des flux de

données (au cours de la décennie 2005-2014, les flux de données internationaux auraient été multipliés par 45).

La nature commerciale des deux projets d'accord renvoie aux enjeux liés à la valorisation, actuelle et future, des données (personnelles ou non) considérées comme le « nouvel or noir »<sup>12</sup>. Au regard de la taille de son marché (plus de 500 millions d'habitants) et de son niveau de vie, l'UE doit évaluer les bénéfices économiques qu'elle pourrait retirer de ces accords en renonçant, totalement ou partiellement, à sa capacité de favoriser la création locale de valeur liée à l'exploitation et au traitement des données européennes. Or, au niveau macro-économique, les études conduites, tant côté européen qu'américain, ne permettent d'appréhender de manière fiable, ni l'éventuel impact positif d'une libre circulation des données, ni, à l'inverse, les effets négatifs présumés d'une localisation du traitement des données en Europe.

<sup>10</sup>. Le projet d'accord plurilatéral sur le commerce des services (ACS - Trade in Services Agreement ou TiSA), initié en mars 2013 par les États-Unis et l'Australie à la suite de l'échec des discussions dans le cadre du cycle de Doha à l'organisation mondiale du commerce (OMC). Il réunit 23 parties (50 États) autour d'un objectif d'intégration économique dans le domaine des services.

<sup>11</sup>. Le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI), projet d'accord bilatéral entre l'Union européenne (UE) et les États-Unis lancé également en 2013. Il porte sur un champ étendu puisqu'il vise « à assurer une libéralisation réciproque des échanges de biens et de services » entre l'UE et les États-Unis.

<sup>12</sup>. En 2012, le Boston Consulting Group évaluait à 315 Md€ la valeur des données personnelles collectées en 2011 en Europe et estimait que leur exploitation serait susceptible de créer un supplément de valeur ajoutée de 1 000 Md€ chaque année d'ici 2020.

Dans ce contexte, compte tenu des enjeux relatifs à la valorisation des données, la mission a analysé la faisabilité technique et juridique d'une localisation technique et juridique des données et de leur traitement en Europe. Il ressort de ses travaux que (i) l'UE dispose d'une capacité de stockage suffisante sur son territoire pour assurer l'hébergement et le traitement des données à caractère personnel des citoyens européens circulant actuellement en vue de leur traitement aux États-Unis et (ii) à droit constant, une localisation sur le territoire de l'UE serait juridiquement possible, notamment pour les données personnelles.

Alors que le bénéfice d'une éventuelle localisation des données et de leur traitement reste à ce jour difficile à évaluer, les conséquences de la possible consécration souhaitée par les États-Unis du principe de libre circulation des données (free data flow) dans les futurs accords doivent être analysées au regard, d'une part, du rapport de force entre l'UE et les États-Unis dans le cadre des négociations et, d'autre part, et de la nécessaire conservation d'une capacité de l'UE à réguler les flux de données. Or, le rapport de force entre l'UE et les États-Unis apparaît défavorable à l'Union. En effet, cette dernière, contrairement à la partie américaine <sup>13</sup>, a abordé les négociations sans disposer d'une véritable stratégie numérique.

Cette absence de stratégie européenne se reflète d'ailleurs dans les mandats confiés à la Commission par le Conseil de l'UE, dans lesquels les enjeux numériques ne sont pas mentionnés.

Par ailleurs, les États-Unis disposent d'un avantage concurrentiel substantiel dans ce domaine, que la consécration du principe de free data flow viendrait mécaniquement renforcer. En effet, si l'UE est le premier exportateur de services au monde, **les échanges commerciaux numériques de services demeurent très largement dominés par les États-Unis qui exportent 1,6 fois plus de services intensifs en numérique vers l'UE qu'ils n'en importent.** De surcroît, les échanges commerciaux entièrement numérisés (notamment les services Internet ou de traitement de données), sont nettement dominés par les acteurs américains avec, en 2012, un niveau

d'exportation près de 14 fois plus élevé que le niveau d'importation<sup>14</sup>. Cette asymétrie relative de facto l'existence de véritables barrières numériques aux échanges.

S'agissant plus spécifiquement de la préservation d'une capacité à réguler les flux de données, la mission considère que le cadre juridique international actuel fixé par l'AGCS, offre une capacité réelle et suffisante à réglementer en fonction du type de données dès lors que les mesures prises ne constituent pas une barrière déguisée au commerce.

Au total, les bénéfices potentiels d'une consécration du principe de free data flow et de non-localisation n'étant pas démontrés, et le risque de consolidation de la position dominante américaine étant particulièrement élevé, la mission recommande :

- de s'opposer à l'insertion de toute disposition actant, de manière contraignante, le principe général de libre circulation des données (free data flow) ;
- de soutenir l'introduction d'une disposition reconnaissant le droit à réguler et à introduire de nouvelles réglementations dans un article ;
- de s'opposer à l'introduction du principe d'interdiction de localisation du traitement et du stockage des données ;
- d'exclure expressément les mesures de protection des données personnelles du champ des accords.

Enfin, au-delà des enjeux liés à l'économie numérique, il est également important de rappeler que la préservation de la capacité à réguler, notamment sur la base de critères territoriaux, est également nécessaire afin de ne pas obérer les éventuelles mesures qui pourraient être prises au niveau français ou européen en matière de fiscalité.

<sup>13</sup> Les États-Unis ont développé, depuis une quinzaine d'années, une véritable stratégie, fondée sur la libre circulation des données, qui s'est récemment traduite par la conclusion, le 4 février 2016, du traité de partenariat transpacifique (TPP) qui consacre notamment : (i) l'interdiction de limiter les flux transfrontaliers de données, « y compris les renseignements personnels » ; (ii) l'interdiction des règles encadrant l'emplacement des installations informatiques.

<sup>14</sup> Source : rapport d'août 2014 sur le commerce numérique aux États-Unis de la Commission américaine pour le commerce international.





# Thème n° 6 : Réforme de l'État, fonction publique

**PHOTOGRAPHIE**

**G → D**

Membres de la mission :

Charlotte Baratin et Jérôme Fournel



## Mission sur la formation initiale et continue des fonctionnaires de l'État

### Questions à Jérôme Fournel et Charlotte Baratin

#### Quels enjeux cette mission soulevait-elle ?

La formation initiale et continue des agents de l'État est au cœur des enjeux de qualité, d'efficacité et d'adaptabilité du service public ; elle constitue en particulier la condition clef de toute transformation réussie de l'appareil d'État. L'État y consacre des moyens très importants : la DGAFP les évaluait à 2,8 Md€ en 2013, soit 5 % de la masse salariale des personnels en activité, montant sans doute largement sous-estimé et plus proche de 7 % de la masse salariale des personnels en activité.

Elle pose trois défis majeurs. D'abord un défi de connaissance et de suivi : les administrations sont très mal outillées et peu incitées à piloter leurs dépenses de formation, si bien qu'elles sont mal connues et peu suivies, tant au niveau interministériel qu'au niveau des ministères et des grandes directions, ce qui rend leur pilotage difficile.

Ensuite un défi stratégique : pour répondre aux enjeux contemporains de formation, il est nécessaire de définir une stratégie globale de formation des agents de l'État qui s'inscrive dans la logique de « formation tout au long de la vie » et intègre les évolutions structurelles récentes du secteur (l'évolution rapide des missions et des métiers de la fonction publique, ainsi que celle des conditions d'élaboration des politiques publiques, largement construites au sein d'écosystèmes locaux, l'évolution de l'offre de formation professionnelle

dans le système universitaire et secondaire, la diversification des parcours des agents, la diffusion rapide des outils de formation numérique, etc.), tout en tenant compte de l'hétérogénéité des contextes et des métiers.

Enfin, un défi de pilotage interministériel : il s'agit de se donner des moyens de suivi, de pilotage et d'orientation au niveau interministériel pour pouvoir agir sur les orientations et les déterminants de la dépenses tout en préservant la plasticité des dépenses de formation et l'adaptabilité des modèles de formation à la multiplicité des métiers et de leurs modalités d'exercice.

#### Comment avez-vous travaillé ?

En l'absence de système d'information complet, la mission a travaillé à partir des données constituées par la DGAFP, largement enrichies par les informations recueillies grâce à deux questionnaires, l'un auprès des services centraux des ministères, l'autre auprès des écoles de formation des agents de l'État (qu'il s'agisse d'écoles dédiées ou d'écoles intégrant la formation d'agents de l'État au sein d'une formation plus large principalement à destination du secteur privé).

Parallèlement, nous avons rencontré les directions des ressources humaines et les services formation de chacun des principaux ministères et réalisé des déplacements à Lille, Lyon et La Rochelle, où nous avons eu des échanges avec les services équivalents de collectivités territoriales,

## « La mission a défini les grandes orientations d'une stratégie globale de formation »

avec les SGAR et avec les équipes dirigeantes d'écoles. Nous avons aussi organisé des échanges téléphoniques avec des écoles présentant des modèles particuliers.

### **Quelles sont les principales recommandations du rapport ?**

Nous avons insisté avant tout sur l'impérieuse nécessité de remédier à l'absence d'outils de mesure fiables des dépenses de formation qui ne permet ni les comparaisons, ni le pilotage, ni le chiffrage d'économies ou de mesures.

Pour améliorer l'efficacité de la dépense, nous avons défini les grandes orientations d'une stratégie globale de formation, fondée notamment

sur une ouverture accrue des écoles de formation sur leur écosystème métier, sur des logiques de parcours de formation plus individualisés, et sur un modèle de formation professionnelle articulant formation initiale « continuée » et des ajustements de court et de moyen terme dans les compétences.

Nous avons formulé des recommandations relatives aux moyens de suivi, de pilotage et d'orientation à créer ainsi qu'au processus de pilotage interministériel de la formation et nous avons proposé des pistes visant à optimiser les modalités de formation.



## Mission sur les dépenses de fonctionnement courant des juridictions

Synthèse de la mission conduite par Claire Waysand, Morgane Weill, Roy Dauvergne et Jérôme Gazzano

### PHOTOGRAPHIE

G → D

Membres de la mission (pour l'IGF) :  
Jérôme Gazzano, Claire Waysand  
et Roy Dauvergne

**Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions** – notamment le mobilier de bureau, la documentation, l'équipement informatique, l'entretien immobilier ou encore les fournitures **représentent 4 % du budget de la mission Justice, soit 354 M€ dans le projet de loi de finances pour 2017**, et présentent un caractère déterminant pour le quotidien des magistrats, fonctionnaires, professions de justice et justiciables.

Si la situation financière tendue des juridictions s'est reflétée dans la croissance de leurs charges à payer, qui ont augmenté de manière régulière depuis 2010 et qui représentent 14 % des crédits consommés en 2015, l'analyse budgétaire conduite par la mission a permis de conclure que le maintien des dotations initiales à leur niveau prévu dans le PLF pour 2017 doit permettre aux juridictions d'apurer leurs charges à payer pour leur faire atteindre un niveau inférieur à un mois dès 2019, mais également d'engager, grâce à la poursuite des efforts de rationalisation déjà à l'œuvre, des dépenses nouvelles correspondant à des projets de juridiction.

**La mission s'est rendue dans 45 juridictions** (20 cours d'appel, 16 tribunaux de grande instance, 6 tribunaux d'instance et 3 conseils des prud'hommes) réparties dans l'ensemble des budgets opérationnels de programme métropolitains, afin d'identifier les bonnes pratiques de gestion ainsi que les dysfonctionnements et de

concevoir la meilleure façon de les diffuser pour les premières et d'y remédier pour les seconds. Parmi les dépenses principales, la mission a étudié celles relatives à l'immobilier, au poste de travail et à l'affranchissement. L'informatique est le poste de dépenses le plus controversé : s'il ne représente que 4 % des dépenses de fonctionnement des juridictions, il détermine à la fois fortement leur productivité et leur capacité à dégager – par la dématérialisation – des économies à moyen terme. La mission a recommandé de faire de la dématérialisation et de l'informatique une priorité ministérielle, en clarifiant les compétences en administration centrale et en améliorant l'efficacité des plateformes interrégionales sur le terrain.

Enfin, l'examen du processus budgétaire et comptable a permis de mettre à jour de possibles gains d'efficacité, tant au niveau central (renforcement de l'implication du secrétariat général du ministère de la justice dans la gestion budgétaire et les projets transversaux, transparence accrue du dialogue de gestion) que local. Si la carte des juridictions doit avant tout être adaptée à l'activité, le morcellement actuel du pilotage opérationnel des dépenses de fonctionnement courant dans les territoires plaide en faveur d'une réduction du nombre de cours d'appel et d'un renforcement des pouvoirs budgétaires de celles-ci.



## Mission sur le pilotage de la masse salariale des agences et opérateurs de l'État - Questions à Éric Gissler, David Krieff, David Knecht et Camille Freppel

### PHOTOGRAPHIE

G → D

Membres de la mission (pour l'IGF) :  
David Krieff, Éric Gissler, David Knecht et  
Camille Freppel

**507**  
opérateurs

**8 Md€**  
de masse salariale  
en 2015 »

### Quels enjeux cette mission soulevait-elle ?

Cette mission s'inscrivait dans le cadre des re-  
vues de dépenses prévues par le projet de loi de  
finances pour 2016. La masse salariale des 507  
opérateurs de l'État, qui a représenté environ  
28 Md€ en 2015 pour 435 000 emplois, constitue  
un enjeu important pour la soutenabilité des  
finances publiques. Ces dépenses doivent égale-  
ment faire l'objet d'une attention particulière de  
la part des organismes employeurs eux-mêmes,  
dont elles représentent en moyenne environ le  
tiers des budgets et les deux tiers des charges de  
fonctionnement.

### Comment avez-vous travaillé ?

Nos travaux, qui ont bénéficié du concours du  
contrôle général économique et financier (CGEFI),  
se sont déroulés en deux temps correspondant aux  
deux principaux objets d'étude fixés à la mission.

D'une part, nous avons examiné le sujet très spé-  
cifique des emplois « hors plafond » des opérateurs,  
c'est-à-dire des emplois dont les caractéristiques  
les exonèrent en principe du plafonnement des  
effectifs des opérateurs de l'État en lois de fi-  
nances. Il est apparu à cet égard que ces emplois  
connaissaient une dynamique particulière et,

sur la base d'un large échantillon étudié par la mission, qu'une part significative de ces emplois s'écarte de la réglementation autorisant un décompte hors plafond.

D'autre part, la mission a analysé les leviers de stabilisation de la masse salariale globale des opérateurs. Ces travaux, qui ont donné lieu à l'envoi de questionnaires à une cinquantaine d'opérateurs et à leurs contrôleurs budgétaires ou économiques et financiers, se sont traduits par une analyse globale des dépenses concernées ainsi que la réalisation de monographies consacrées à quinze organismes de taille et de nature très divers (Pôle Emploi, le CNRS, le musée du Louvre, une agence de l'eau, etc.). Il est apparu, à l'issue de ces travaux, que la masse salariale des opérateurs croît plus vite que celle de l'État, sous l'effet d'augmentations d'effectifs et, dans une moindre mesure, de changements de structure des personnels et de politiques de rémunération spécifiques.

### **Quelles sont les principales recommandations du rapport ?**

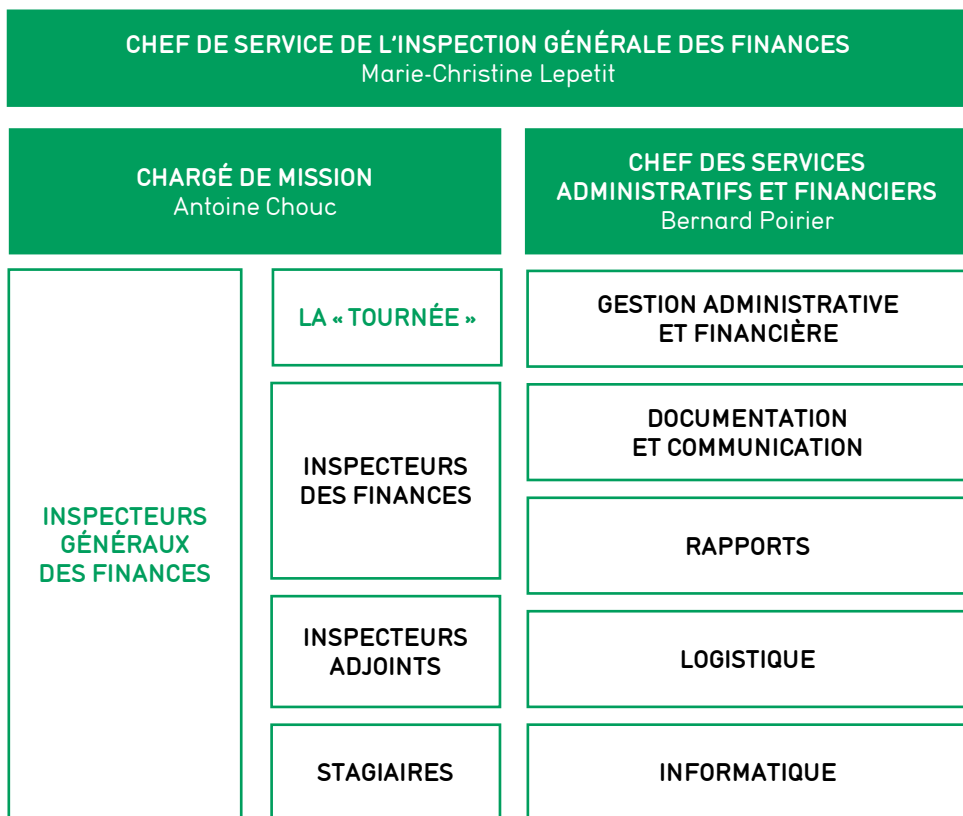
S'agissant des emplois « hors plafond » des opérateurs, la mission a préconisé de s'interroger sur l'objectif fondamental poursuivi par le plafonnement des effectifs de ces organismes. Selon la réponse apportée à ce questionnement, le champ des emplois hors plafond pourra significativement varier, de l'ensemble des emplois non directement financés par l'État aux seuls emplois financés sur ressources privées ou contrats de recherche.

Sur le sujet plus global de la masse salariale des opérateurs, la mission a proposé, outre la nécessaire clarification de la notion de « schéma d'emplois » dans les opérateurs, une série d'instruments de suivi et de pilotage prioritairement ciblés sur les effectifs contractuels des opérateurs, sur lesquels ceux-ci disposent de réelles marges de manœuvre. Ces nouveaux instruments auront vocation à enrichir à la fois les documents relatifs au budget de l'État (volets « opérateurs » des PAP et des RAP) et ceux par lesquels ce dernier exerce son pouvoir de tutelle sur les établissements concernés.

# Annexes



**ORGANIGRAMME  
DU SERVICE DE L'IGF  
AU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2017**



**LISTE DES MEMBRES DE L'IGF  
AU 2 MAI 2017**

**Inspecteurs généraux  
et inspectrices générales des finances**

d'ACHON Emmanuelle  
AUVIGNE François  
BAULINET Christophe  
BERT Thierry  
BOARETTO Yann  
BODON Alain  
BOISSIER Pierre  
BONNET Yves  
BOQUET Anne  
BRASSENS Bertrand  
CHARPIN Jean-Michel  
COLRAT Adolphe  
COPPINGER Nathalie  
CORDIER Alain  
DEPROST Pierre  
DUBERTRET Julien  
DUHAMEL Pierre-Mathieu  
DUPUIS Philippe  
FOURNEL Jérôme  
FUZEAU Michel  
GISSLER Eric  
HAVARD Henri  
HESPEL Véronique  
IMBERT Pierre-André  
JEVAKHOFF Alexandre  
LAJOURMARD Danièle  
LE GALL Olivier  
LE PAPE Jacques  
LEPETIT Marie-Christine  
LIDSKY Vincent  
MARIGEAUD Martine  
PELOSSE Hélène  
RAPOPORT Jacques  
TANTI André  
TOUSSAIN Rémi  
VACHEY Laurent  
VERDIER Jean-François  
WAHL Thierry  
WAYSAND Claire  
WERNER François

**Inspecteurs des finances**

BARATIN Charlotte  
BERGER Samuel  
BELHOSTE Grégory  
BLONDE Victor  
CARGYL Thomas  
CARRAUD Pierre-Marie  
CASTET Jean-Bernard  
CAVAILLOLÈS David  
CHOUC Antoine  
COLAS-WEILL Morgane  
DAUVERGNE Roy  
DECLUDT Amaury  
DESMOUCEAUX Valérie  
d'HARCOURT Jérôme  
DIAN Jérôme  
DJAÏZ David  
DOMENJOZ Irène  
DUPAS Nicolas  
DURRIEU Claire  
DUVAL-HUWART Sophie  
ESQUERRE Hugues  
FREPPPEL Camille  
GAZZANO Jérôme  
GENET David  
HADDAK Hadrien  
HERODY Camille  
KERENFLEC'H Céline  
KIRCHNER Aloïs  
KNECHT David  
KRIEFF David  
LAFOND François  
LANGLOIS-BERTHELOT Maxence  
LEPAGE Frédéric  
MAUDET Carole  
MUNCH Julien  
PEYRAT Éléonore  
POINTIER Alexandre  
RAVANEL VASSY Mathilde  
RUAT Lucie  
TARDIVO Rémi  
TIROT Grégoire  
VANDERHEYDEN Guillaume  
WALRAET Emmanuelle

## LISTE DES INSPECTEURS GÉNÉRAUX RÉFÉRENTS AU 2 MAI 2017

### RÉFÉRENTS DES DIRECTIONS DE BERCY

Direction	Secteur	Réfèrent
Secrétariat général, directions et services transversaux		Yann BOARETTO
DGT	Politiques macroéconomiques et sectorielles	Jean-Michel CHARPIN
DGT	Financement de l'économie	Jérôme FOURNEL
DGT	Commerce extérieur - Réseau international	Nathalie COPPINGER
DGT	Développement et affaires multilatérales	Nathalie COPPINGER
APE		Jérôme FOURNEL
DB		Chaque réfèrent politique publique pour ce qui le concerne
DGFIP	DGFIP	François AUVIGNE
DGFIP	Politique fiscale	François AUVIGNE
DNLF		François AUVIGNE
TRACFIN		Pierre DEPROST
DGDDI		Pierre DEPROST
DGCCRF		Henri HAVARD
DGE		Julien DUBERTRET
DAJ		Julien DUBERTRET
INSEE et DREES		Jean-Michel CHARPIN

APE : Agence des participations de l'État  
 DAJ : Direction des affaires juridiques  
 DGT : Direction générale du Trésor  
 DB : Direction du budget  
 DGE : Direction générale des entreprises  
 DGFIP : Direction générale des finances publiques et Service des retraites de l'État

DGDDI : Direction générale des douanes et droits indirects  
 DGCCRF : Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes  
 DGCIS : Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services

DNLF : Délégation nationale à la lutte contre la fraude  
 INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques  
 DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

## RÉFÉRENTS PAR POLITIQUE PUBLIQUE

Politiques publiques	Réfèrent
Affaires européennes	Thierry BERT
Affaires étrangères	Emmanuelle d'ACHON
Aide publique au développement	Emmanuelle d'ACHON
Réforme de l'État	Thierry WAHL
Fonction publique	Jean-François VERDIER
Culture, médias	Véronique HESPEL
Jeunesse et sports	Hélène PELOSSE
Défense	Danièle LAJOURMARD
Développement durable, énergie	Jean-Michel CHARPIN
Transports	Vincent LIDSKY
Logement – Ville	Jérôme FOURNEL
Agriculture – Alimentation – Pêche	Remi TOUSSAIN
Santé, comptes sociaux	François AUVIGNE
Solidarités (famille, handicap, dépendance)	Laurent VACHEY
Retraites	Jean-Michel CHARPIN
Travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social	Martine MARIGEAUD
Tourisme	Alain BODON
Enseignement scolaire	Yves BONNET
Enseignement supérieur et recherche	Remi TOUSSAIN
Intérieur	Eric GISSLER
Collectivités territoriales	Bertrand BRASSENS
Aménagement du territoire	Michel FUZEAU
Outre-mer	Thierry BERT
Justice	Alexandre JEVAKHOFF

## RÉFÉRENTS PAR THÉMATIQUE

Secteur	Référént
Structuration de l'audit interne et du contrôle interne	Danièle LAJOURMARD
Comptabilité, analyse financière, contrôle de gestion	Danièle LAJOURMARD
Gestion des ressources humaines, management, conduite du changement	Yves BONNET
Systèmes d'information	Yann BOARETTO
Méthodologie de l'évaluation des politiques publiques, de l'audit, et des vérifications	Pierre DEPROST
Commande publique et relations avec les consultants	Christophe BAULINET
Immobilier	Pierre DEPROST

## RÉFÉRENTS AFFAIRES SPÉCIALES

Divisions spéciales	Référént	Observations
Mission de contrôle économique et financier des transports	Noël de SAINT PULGENT	Chef de mission
CICC - FEAGA garantie	Jean-Louis ROUQUETTE	Président
CICC - FEADER, FEDER, FSE ....	Jean-Louis ROUQUETTE	Président

## RÉFÉRENTS TERRITORIAUX

Région	Référent
Nouvelle-Aquitaine	Jean-François VERDIER
Auvergne - Rhône-Alpes	Yves BONNET
Bourgogne - Franche-Comté	Pierre DEPROST
Bretagne	Henri HAVARD
Centre - Val de Loire	Remi TOUSSAIN
Corse	André TANTI
Grand Est	Alain BODON
Hauts-de-France	Eric GISSLER
Île-de-France	Thierry WAHL
Occitanie	François AUVIGNE
Normandie	Vincent LIDSKY
PACA	André TANTI
Pays de la Loire	<i>Vacant</i>
DOM	Thierry BERT
COM	Thierry BERT
Réseau DGFIP (hors informatique) :	Pierre DEPROST
Services informatiques de la DGFIP	Yann BOARETTO

**Crédit photographique**

GREE Gezelin

SALESSE Alain

COUEDIC Gilles

SIMON Dominique-Henri

**Conception graphique**

Studio de création et de conception  
graphique du Sircom

Juin 2017

# IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Télédoc 335  
139, rue de Bercy  
75572 Paris Cedex 12  
T: +33 (0)1 53 18 39 00

[www.igf.finances.gouv.fr](http://www.igf.finances.gouv.fr)

