



**MINISTÈRES  
ÉCONOMIQUES  
ET FINANCIERS**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**Inspection Générale  
des Finances**

# Rapport d'activité 2019



# Rapport d'activité

2019

Inspection  
Générale  
des Finances

# Sommaire

<b>5</b>	<b>Éditorial</b>
<b>6</b>	<b>Les instantanés 2019</b>
<b>10</b>	<b>Chiffres clés 2019</b>
<b>12</b>	<b>Le visage de l'Inspection générale des finances en 2019</b>
<b>14</b>	<b>Missions et ressources</b>
15	Métiers
18	Méthodologie
22	Déontologie
23	Ressources humaines
<b>30</b>	<b>Parcours</b>
<b>42</b>	<b>Une ouverture sur l'international</b>
<b>46</b>	<b>Les thèmes majeurs d'intervention de l'IGF en 2019</b>
48	Économie et entreprises
60	Réforme de l'État et gestion publique
68	Finances publiques et fiscalité
78	Environnement et écologie
84	Politiques sectorielles
<b>94</b>	<b>Annexes</b>

# Éditorial

En 2019, les nombreuses missions menées par l'Inspection générale des finances (IGF) ont continué d'apporter un appui à la transformation de l'action publique, avec un accent particulier mis, pendant cette année écoulée, sur les politiques publiques et l'organisation des administrations dans les territoires.

Analyses économiques, sujets budgétaires, fiscalité, innovation, développement durable, enseignement, fonction publique, protection sociale, Union européenne... Les thèmes d'intervention des quelques cent missions réalisées en un an ont été nombreux. Cette diversité est le reflet de la vocation interministérielle de notre service, dont les rapports ont pour ambition de rayonner au-delà de nos ministères de rattachement – le ministère de l'Économie et des Finances d'une part, le ministère de l'Action et des Comptes publics d'autre part – afin d'alimenter l'ensemble de la sphère publique.

La volonté de contribuer utilement aux débats de politiques publiques et aux grands sujets qui animent l'actualité est porteuse d'exigences fortes pour notre service. C'est la raison pour laquelle l'activité dense de l'année écoulée a été menée en conservant, à chaque mission, notre marque de fabrique : le souci de l'objectivation des constats – n'affirmer que ce qui a pu être démontré –, la rigueur des analyses et l'indépendance des conclusions au service de la qualité de nos rapports et du caractère opérationnel de nos recommandations.

Cet objectif s'est matérialisé avec le départ en postes prioritaires d'une nouvelle génération d'inspecteurs des finances. Autre preuve de l'importance en 2019 de la question des territoires pour l'IGF: deux d'entre eux ont choisi de réaliser leur mission à Mayotte et en Guyane.

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

Marie-Christine Lepetit

Chef du service  
de l'inspection générale des finances



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

# Les instantanés 2019

## La vie du service



### Janvier

Intégration de la nouvelle promotion d'inspecteurs des finances



### Février

Intégration de la nouvelle promotion de stagiaires



### Mai

Séminaire interne de l'IGF à Nîmes



## Juin

Etalab



## Septembre

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

Départ en poste prioritaire des 4 inspecteurs de la promotion « Orwell » de l'ENA

Visite de l'Institut Langevin



## Octobre

Aéroports de Paris



**Qwant**

Le moteur de recherche qui respecte votre vie privée.

## Novembre

Qwant

## Une année de rencontre et de réflexion sur les territoires

### Février



Réflexion sur les territoires avec Olivier Bouba-Olga

### Avril



Réflexion sur les territoires avec Philippe Bajou



Réflexion sur les territoires avec Cécile Maisonneuve, Laurence Battle et Laurent Probst

### Mars



Réflexion sur les territoires avec Pascal Chevalier



Petit-déjeuner avec Maryvonne Le Brignonen, Directeur de TRACFIN.



Réflexion sur les territoires avec Julien Damon

## Mai



Réflexion sur les territoires  
avec Hervé Le Bras



Réflexion sur les territoires  
avec Miren Lafourcade

## Novembre



Petit-déjeuner avec  
Pierre-Emmanuel Thiard,  
Directeur Général Adjoint Offre  
et Commerce ISOVER-Placoplatre,  
VP Solutions pour la Construction  
Saint-Gobain France

## Juillet



Petit-déjeuner avec Cédric Garcin,  
Directeur de participations adjoint  
en charge des Transports à l'Agence  
des participations de l'Etat (APE)



Petit-déjeuner avec  
Éléonore Peyrat,  
Chef du bureau MULTICOM 3  
(lutte contre la criminalité financière  
et sanctions internationales)  
à la direction générale du Trésor

# Chiffres clés 2019

199

membres actifs  
du corps

35%

de femmes  
dans la Tournée

38

inspecteurs  
généraux

44%

d'inspecteurs  
non issus de l'ENA

43

inspecteurs  
à la Tournée

21

membres des services  
administratifs  
et financiers



# Le visage de l'Inspection générale des finances en 2019



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



# Missions et ressources

## L'histoire de l'IGF

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

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

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

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

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

**1816** – l'arrêté du 25 mars du Baron Louis, ministre

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

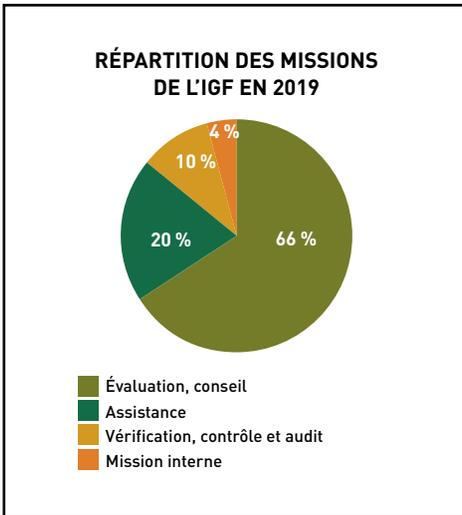
**1831** – l'ordonnance du 9 mai du Baron Louis fait de l'Inspection générale des finances le seul corps de contrôle de toutes les administrations du ministère des Finances. Un décret institue un uniforme pour les membres de l'Inspection générale. « *L'IGF est le bras et l'œil du ministre* » (Baron Louis,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

- 15 Métiers
- 18 Méthodologie
- 22 Déontologie
- 23 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 2019, l'IGF a réalisé 86 missions, dont 57 étaient des missions d'évaluation ou de conseil.

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

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

En 2019, l'activité de vérification et d'audit a représenté une minorité des missions lancées (10%), mais a mobilisé, en temps et en effectifs, des brigades importantes d'inspecteurs des finances dans le cadre de contrôles parfois inopinés.

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

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

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

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

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

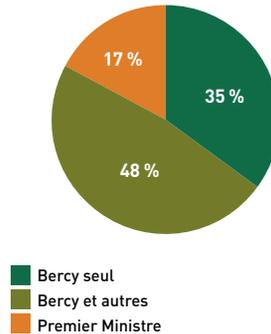
Ces contrôles fournissent une image particulièrement fine de l'activité des services et permettent d'étayer des propositions d'évolution des structures concernées, qui peuvent être de nature très diverse (services déconcentrés des ministères économiques et financiers, réseaux consulaires, etc.), ou d'amélioration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

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

Réalisées à la demande du Premier ministre, des ministres chargés des finances, du budget ou de l'économie, le plus souvent conjointement avec d'autres ministres, les missions d'évaluation et de conseil visent à porter une appréciation sur le fonctionnement d'organismes publics ou sur l'efficacité et l'efficacité de politiques publiques. Elles conduisent à proposer des voies d'amélioration et des leviers de réforme et de transformation aux décideurs. Elles ont représenté 66% des missions lancées par l'IGF en 2019.

En 2019, 15% des missions ont été conduites à la demande du Premier ministre et 48% à la demande conjointe des ministres économiques et financiers et d'un ou plusieurs autres membres du Gouvernement, témoignant ainsi de la **portée interministérielle** des missions de l'IGF.

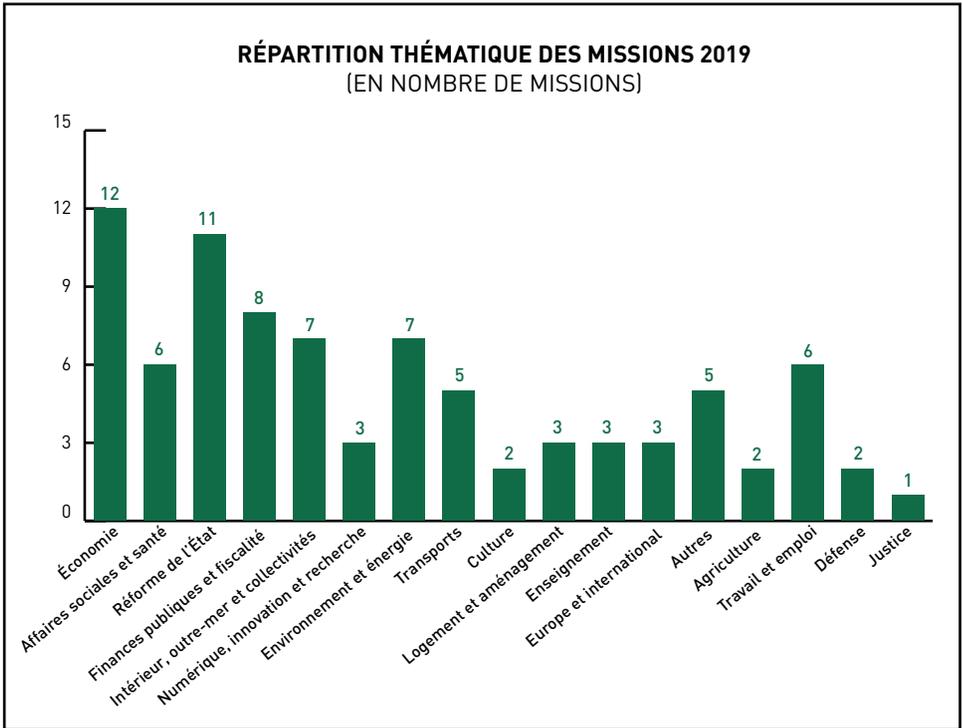
RÉPARTITION DES SIGNATAIRES DES LETTRES DE MISSION DE L'IGF EN 2019



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



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

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

- des processus: il s'agit alors d'optimiser des procédures administratives, en s'appuyant par exemple sur la transformation numérique. C'est ce qu'a proposé, à titre d'illustration, la mission sur la sécurité des données du ministère ou encore celle sur le compte financier unique (CFU) des collectivités territoriales;
- la stratégie de la politique publique ou de l'entité examinée, par exemple par l'amélioration du ciblage de dispositifs, du périmètre et du positionnement d'organismes, ou par l'adaptation

des missions du secteur public et des modalités d'intervention des services de l'État, à l'exemple de la mission sur l'évaluation à mi-parcours de la convention tripartite État-Pôle emploi-Unédic.

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

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

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

Les missions d'assistance, qui ont représenté 17% des missions de l'IGF en 2019, peuvent prendre la forme :

- d'une participation d'un membre de l'IGF aux travaux d'une administration ou d'une commission ;
- d'un appui à un parlementaire ou une personnalité qualifiée chargée d'une mission par le Gouvernement ;
- d'une contribution de l'IGF à la coopération internationale, dans le cadre de relations institutionnelles avec certains États et organisations internationales, dans le domaine du contrôle et de l'audit, de la gouvernance budgétaire et financière et de l'évaluation des politiques publiques.

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

## 2. Méthodologie

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

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

**Les méthodes d'investigation et d'analyse de l'IGF se caractérisent par l'objectivation rigoureuse des faits.** « Objectiver » une idée ou une perception implique de l'étayer par des éléments concrets, vérifiés et donc

incontestables. L'impératif d'objectivation concerne tant les travaux d'audit et de contrôle que ceux d'évaluation et de conseil. L'IGF accorde une importance toute particulière à la robustesse, la pertinence et la qualité de ses méthodes, qui s'appuient sur des enquêtes sur place, des analyses de données et des échanges contradictoires avec les administrations concernées.

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

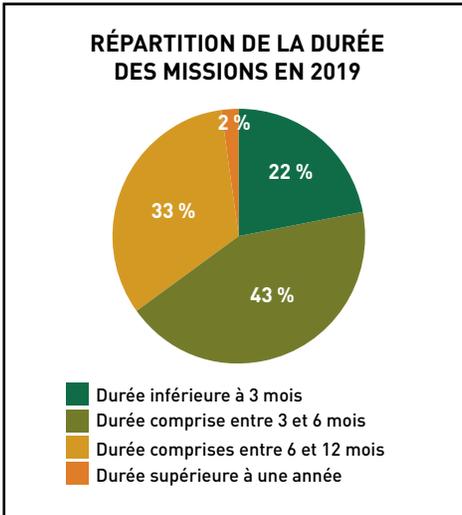
**Le Service prête une attention toute particulière à la discrétion, gage essentiel de la confiance** de ses commanditaires et de ses interlocuteurs. La confidentialité des résultats des travaux de l'IGF permet à ses commanditaires de faire appel à elle sur tous les sujets, y compris les plus sensibles.

### 2.2. Le déroulement type d'une mission

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

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

**La durée des missions de l'IGF est fixée par les commanditaires.** En 2019, 22% des missions ont duré moins de trois mois et 65% moins de six mois.



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

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

Ainsi, **une mission est traditionnellement organisée en trois phases :**

- une première phase dédiée à la précision de la commande et la définition de la méthode ;
- une deuxième phase d'investigations, comprenant des entretiens, des déplacements et l'analyse de données et de documents ;
- une dernière phase de rédaction du rapport et de finalisation des propositions.

Tout au long de chaque mission :

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

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

**Les propositions formulées à l'issue d'une mission le sont fréquemment sous la forme de scénarios ou d'une palette d'options**, afin d'offrir au décideur public le plus de solutions possibles et de l'éclairer sur les avantages et les inconvénients des 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 relecture des travaux par la direction du service de l'IGF permet d'assurer la qualité des livrables, en particulier leur solidité et leur complétude au regard des questions soulevées par les commanditaires.

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

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

### 2.3. La pluridisciplinarité et le croisement des points de vue

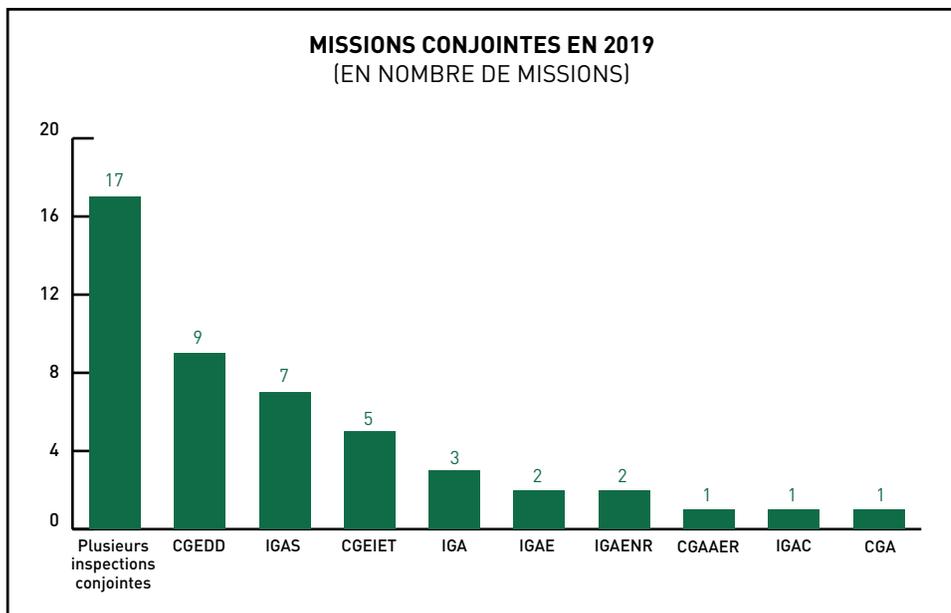
**L'IGF accorde beaucoup d'importance au croisement des points de vue**, chaque éclairage supplémentaire étant de nature à mieux mettre en lumière la complexité des politiques publiques sur lesquelles les missions portent.

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

de l'ensemble de la chaîne hiérarchique sont indispensables.

Les inspecteurs veillent à adopter **une approche pluridisciplinaire des sujets**, associant une expertise économique et

financière, des techniques du contrôle de gestion, des analyses quantitatives comme qualitatives, du parangonnage entre secteurs d'activité et entre pays ou encore des analyses juridiques.



*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); conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET); ins-*

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

**Les missions de l'IGF sont également enrichies par la collaboration avec d'autres services ou corps de contrôle ou d'inspection**, chacun apportant la connaissance d'un secteur particulier ou une compétence technique utile au déroulement des travaux. Ainsi, en 2019, 65% 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 inspecteurs qui composent la mission consultent les universitaires, prennent en compte les résultats de leurs travaux** et mobilisent, dans la mesure du possible, les méthodologies nouvelles issues du monde de la recherche.

## Questions au pôle Science des données de l'IGF : Alice Schoenauer Sebag, chief data scientist, avec Vivien Guérin, inspecteur adjoint et statisticien

En 2019, le pôle « Science des données » de l'IGF est passé d'une à trois personnes, dont un.e stagiaire, tout en préparant l'arrivée d'un second data scientist pour mars 2020. Le pôle continue ainsi de solidifier le socle de compétences quantitatives à la disposition des missions, tout en les diversifiant : économétrie, « machine learning » et visualisation de données sont les trois piliers de nos contributions.

Outre les appuis méthodologiques et formations, le pôle a participé à 22 missions, dont 7 missions quantitatives (c'est-à-dire ayant nécessité entre ½ et 1 temps plein du pôle au long de la mission). Les missions quantitatives ont pour la plupart conduit à la rédaction ou co-rédaction d'une annexe, et, de même que l'ensemble des appuis,

ont été l'occasion de synergies fructueuses entre les analyses et le terrain.

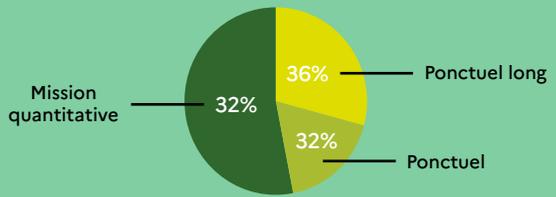
Les appuis du pôle aux missions font appel pour moitié aux bases auxquelles nous accédons via le CASD – un ensemble de bases principalement produites par l'Insee et la DGFIP et auxquelles l'IGF est habilitée par le Comité du secret statistique à accéder via un boîtier sécurisé. Données fiscales et enquêtes sur la population active occupent une place de choix parmi ces sources précieuses. Enfin, parmi les productions collatérales du pôle, sept déclarations de traitement de données personnelles, réalisées dans le cadre du Règlement général sur la protection des données (RGPD) et un peu moins de 20 000 lignes de code peuvent être notées.

# LE PÔLE EN 2019

## DES EFFECTIFS QUI AUGMENTENT

1 → 3

## DÉTAILS DES APPUIS



## ACTIVITÉ



Déclarations de traitements de données personnelles



Lignes de code

Bases de données disponibles

### 3. Déontologie

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

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

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

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

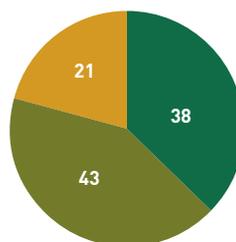
#### Charte de déontologie de l'IGF

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

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

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

EFFECTIFS DU SERVICE DE L'IGF  
AU 31 DÉCEMBRE 2019



■ Inspecteurs généraux  
■ Tournée  
■ Membres des SAF

Source : IGF

## 4. Ressources humaines de l'IGF

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

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

#### 4.1.1. Un parcours de montée en compétences : la Tournée

**La Tournée regroupe l'effectif « junior » du Service de l'IGF. Composée de 43 personnes à la fin de l'année 2019**, la Tournée réunit les inspecteurs des finances, les fonctionnaires en mobilité professionnelle nommés dans des fonctions d'inspecteur des finances et les inspecteurs adjoints. Les profils recrutés dans le cadre de la Tournée sont divers. Plus de 44 % d'entre eux ont accédé à l'IGF par une autre voie que celle de l'École nationale d'administration (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 compétences** permettant l'acquisition des techniques de l'audit, de l'évaluation et du conseil, mais également des réflexes et des compétences stratégiques et interpersonnelles indispensables pour de futurs experts, managers et dirigeants. Parallèlement à cette montée en expertise, les inspecteurs des finances se voient confier des responsabilités managériales croissantes depuis le grade de brigadier jusqu'au grade de chef de mission atteint dès le milieu de la troisième année. Les inspecteurs des finances membres du corps demeurent au moins quatre ans au service de l'IGF, ce qui explique un renouvellement annuel des effectifs de l'ordre de 25 % à 30 %. Les méthodes et compétences acquises durant la Tournée sont par la suite valorisées à l'extérieur de l'IGF, dans le cadre de carrières diverses.

Pour les membres de la Tournée, **le parcours de formation est construit autour de séquences régulières de formation destinées à accompagner le développement des compétences des inspecteurs,**

#### L'origine du terme « Tournée »

Le mot « Tournée » est un héritage de l'Inspection des finances du XIX<sup>e</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 XIX<sup>e</sup> siècle, puis tous les quatre et enfin sept ans au moment de la disparition de ce système, au XX<sup>e</sup> siècle).

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

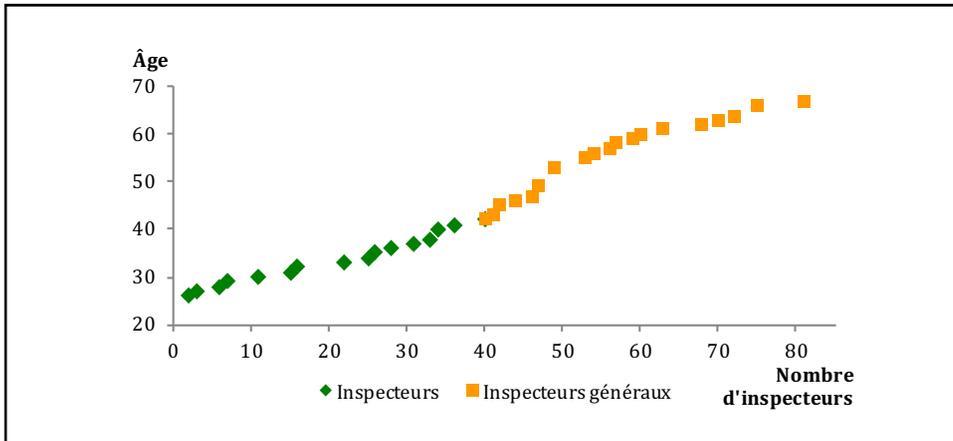
notamment grâce au partenariat établi depuis plusieurs années avec l'Institut de gestion publique et du développement économique (IGPDE). Des séminaires internes de présentation des outils utilisés et des méthodes employées dans les missions sont régulièrement organisés afin de favoriser le transfert en interne des connaissances et des savoir-faire. Par ailleurs, le Service organise des rencontres autour de personnalités issues de divers horizons professionnels.

### 4.1.2. Les inspecteurs généraux

**Les inspecteurs généraux des finances au Service, au nombre de 43 à la fin de l'année 2019, assument plusieurs responsabilités :**

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

#### UN TRAVAIL ASSOCIANT PLUSIEURS GÉNÉRATIONS





Les agents des services administratifs et financiers.

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

### 4.1.3. Les services administratifs et financiers

**Les services administratifs et financiers, qui comptent 21 agents, assurent le soutien opérationnel, logistique et technique des missions ainsi que la gestion du corps. Ils comprennent :**

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

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

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

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

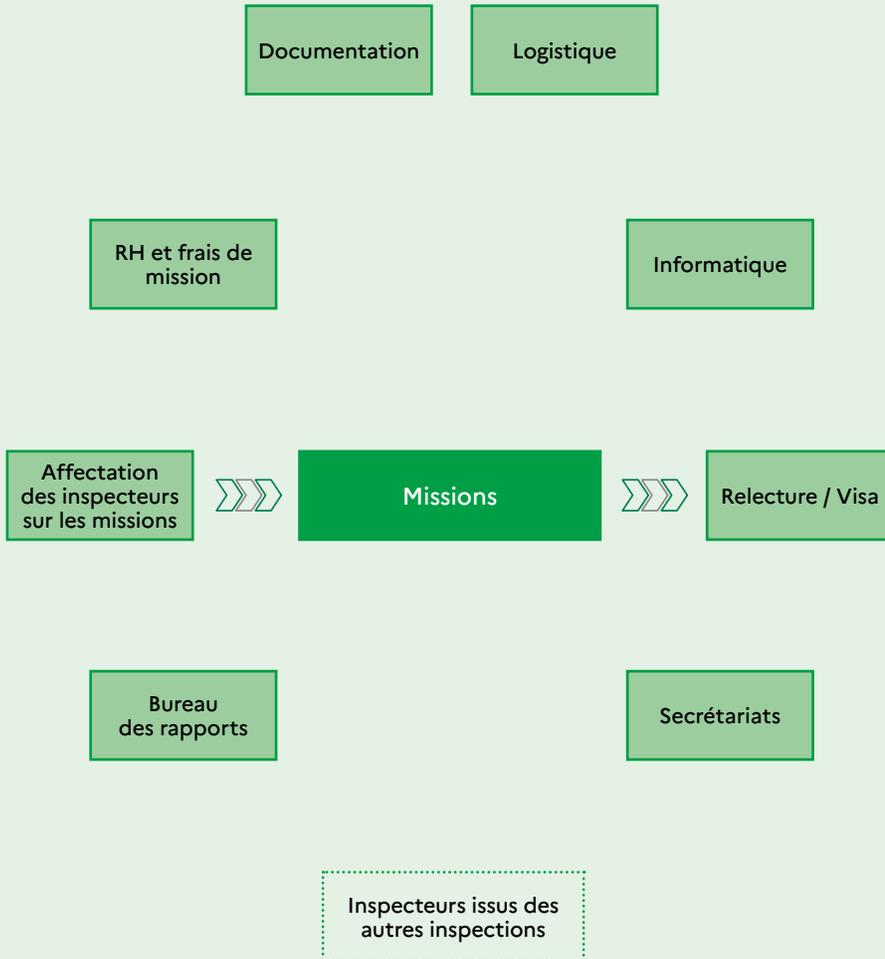
L'ensemble des inspecteurs des finances participe à la conduite des missions de la Tournée.

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

- à l'issue de la scolarité à l'ENA (voie de recrutement de 42% des membres de la Tournée en 2019) ;
- par le « tour extérieur » (19% des recrutements de Tournée en 2019), qui permet de promouvoir des cadres qui disposent d'une expérience de dix ans de service public et d'enrichir la Tournée de compétences confirmées et diversifiées ;
- en mobilité (42% des recrutements de la Tournée en 2019), dans le cadre de la diversification des parcours et expériences professionnels, généralement pendant une période de deux ans ;
- dans le cadre du dispositif d'intégration prévu à l'article L. 4139-2 du code de la défense relatif à l'accès aux emplois civils des officiers des armées.

Les agents recrutés à l'issue de leur scolarité à l'ENA ou par l'intermédiaire des

## LES SERVICES ADMINISTRATIFS ET FINANCIERS: UNE ORGANISATION CENTRÉE SUR LES MISSIONS



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

Depuis 2009, la sélection par le « tour extérieur » a évolué, avec l'objectif d'ouvrir davantage le vivier des candidatures potentielles. Désormais, le comité de sélection compte parmi ses membres au moins un expert de la gestion des ressources humaines en entreprise<sup>2</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.

deux tours extérieurs (classique et militaire) intègrent le corps de l'IGF.

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

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

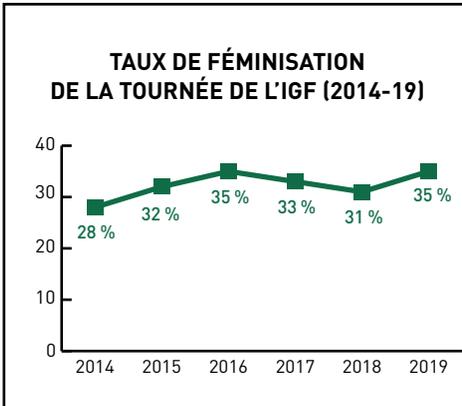
En 2019, 34,9% de la Tournée était composée d'inspectrices.

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

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

Les fonctionnaires qui le souhaitent peuvent, à l'issue d'une procédure de sélection, **rejoindre la Tournée pour y effectuer une mobilité professionnelle**<sup>3</sup> (42% des inspecteurs de la Tournée ont

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



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

été recrutés par cette voie en 2019). Faisant fonction d'inspecteurs des finances pour une durée d'environ deux ans, les quatre à six recrues annuelles sont intégrées à la Tournée et y effectuent l'ensemble des missions, au même titre avec les mêmes pouvoirs et les mêmes obligations que les membres du corps de l'IGF, notamment les inspecteurs recrutés par la voie de l'ENA. Ils peuvent être amenés à conduire des missions de manière autonome et à encadrer des équipes d'inspecteurs.

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

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

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

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

- des **inspecteurs généraux en service extraordinaire**, mis à disposition par leurs administrations d'origine et nommés pour une période maximale de cinq ans. Il s'agit de hauts fonctionnaires qui se sont distingués sur les postes à responsabilité qu'ils ont occupés<sup>4</sup>;
- des **agents exerçant les fonctions d'inspecteur général des finances**, qui sont des cadres supérieurs expérimentés nommés dans les fonctions d'inspecteur général des finances.

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

Depuis 2006, les inspecteurs généraux en service extraordinaire et les agents faisant fonction d'inspecteurs généraux des finances peuvent, sous certaines conditions et après cinq ans de services effectifs<sup>5</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 chaque année entre dix et douze étudiants de l'enseignement supérieur en stage dans le cadre de leur formation initiale.** Encadré par un inspecteur des finances ou un inspecteur général, le stagiaire participe aux travaux de la mission confiée à l'équipe qu'il a rejointe et est pleinement intégré à la vie de la Tournée.

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

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

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

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



# Parcours

## Écho des postes prioritaires

Cinq inspecteurs des finances occupent depuis septembre 2019 un poste défini comme prioritaire par le Gouvernement. Ils racontent leur expérience.



**Victor Blonde**  
**Promotion 2017**  
**Chargé de mission au sein de la mission**  
**interministérielle chargée du pilotage de la réforme**  
**du recouvrement fiscal et social**

**Peux-tu nous présenter ta mission actuelle ?**

En octobre 2019 j'ai rejoint, dans le cadre des « missions prioritaires » souhaitées par le gouvernement, la mission interministérielle France Recouvrement qui est sous l'autorité conjointe du ministre des solidarités et de la santé et du ministre de l'action et des comptes publics. Cette mission est dirigée par Alexandre Gardette, ancien chef du service du contrôle fiscal de la DGFIP et ancien patron de la direction nationale de vérification des situations fiscales (DNVSF).

Créée formellement en septembre 2019 après deux rapports remis par Alexandre Gardette au gouvernement, cette mission découle des préconisations du comité Action Publique 2022 qui suggérait, en 2018, l'unification des réseaux de recouvrement des prélèvements obligatoires.

Dans le détail, France Recouvrement comporte trois volets :

- la rationalisation des réseaux de collecte des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales). Ce chantier consiste à organiser, d'ici 2024, le transfert des produits aujourd'hui recouverts par une multitude d'acteurs (250

environ), qui constituent autant de guichets et de démarches, vers l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) pour la sphère sociale et vers la DGFIP pour la sphère fiscale ;

- une refonte de l'offre numérique à destination des entreprises (et sans doute à terme des particuliers) avec la mise en œuvre, d'ici la fin de l'année 2021, d'un portail commun leur permettant de bénéficier d'une interface unique pour entre autres payer, échanger avec les administrations concernées, solliciter des délais de paiement et bénéficier d'une vision unifiée de leurs comptes fiscal, douanier et social. Ce projet doit permettre de simplifier considérablement le « parcours usager » des entreprises ;
- la réalisation de synergies entre les sphères fiscale et sociale pour tracer une voie vers une possible unification des réseaux de collecte (harmonisation du contrôle de gestion et des mesures de performance, harmonisation juridique des procédures, expérimentations en matière de recouvrement forcé, etc.).

La taille réduite de la mission (4 personnes en février 2020) nécessite de suivre l'ensemble des sujets, ce qui est à la fois formateur et permet de conserver une vision transverse du projet. Quelques missions m'ont toutefois été confiées en propre comme la conduite des travaux de transfert du recouvrement aujourd'hui réalisé par des opérateurs ou encore ceux visant à produire des indicateurs communs à la DGFiP et à l'ACOSS.

#### **Pourquoi avoir choisi cette mission ?**

La mission France Recouvrement prolongeait une partie des travaux que j'avais eu l'occasion de réaliser lorsque j'étais à l'IGF. J'étais ainsi rapporteur du groupe de travail « Économie, finances, travail » de CAP 2022 dans lequel a germé l'idée de cette réforme. Prolonger le travail de réflexion engagé et participer désormais directement à la mise en œuvre de cette réforme représentaient donc une belle opportunité. Par ailleurs, j'étais membre de la mission qui a réalisé l'audit du prélèvement à la source, et j'avais donc déjà eu l'occasion de travailler sur les sujets liés au recouvrement.

La seconde raison est que les projets que conduit France Recouvrement sont des chantiers majeurs de transformation publique qui suivent une logique centrée avant tout sur l'utilisateur et ses besoins. Sortir de la logique de fonctionnement des administrations en « silos » qui prévaut aujourd'hui, pour des raisons historiques mais au détriment du

contribuable, est un formidable défi.

Enfin, cette mission me permet de rester au sein du ministère des finances et de continuer, de ce point de vue à enrichir ma connaissance de ce ministère dans la lignée des près de trois ans passés à l'IGF.

#### **Quelles sont les compétences acquises à l'IGF que tu mets en pratique dans ta mission ?**

L'IGF prépare au travail de conviction qu'impliquent les discussions, parfois difficiles, et les négociations interministérielles. Elle enseigne également la rigueur et suppose de ne jamais rien prendre pour acquis : pour cela nous avons pour réflexe de partir des faits et d'aller vérifier par nous-mêmes, sur le terrain, au contact de ceux qui font. Elle apprend surtout à apporter des réponses innovantes à des problèmes complexes, en s'affranchissant des solutions toute faites ou qui s'imposeraient au décideur sous prétexte qu'on a toujours fait ainsi !

Ma mission actuelle me permet de compléter ces principes acquis par d'autres compétences : la gestion opérationnelle de projets, la coordination d'acteurs aux intérêts divergents, le dialogue social, la création et la conduite d'un projet informatique en partant de rien - ce qui implique de se familiariser avec des méthodes et un langage propres et de travailler en bonne intelligence avec des acteurs aux profils très différents.



**Thomas Cargill**  
**Promotion 2017**

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

**Pouvez-vous nous parler de votre passage à l'IGF ?**

Je suis diplômé d'HEC et de la Shanghai International Studies University. Nommé inspecteur des finances à la sortie de l'ENA, en janvier 2017, j'ai eu la chance de participer à des missions très riches sur des sujets aussi divers que des cessions foncières en Guyane, les moyens dédiés à la cybersécurité et aux exportations d'armement, le crédit d'impôt service à la personne ou la conception du Grand plan d'investissement (GPI).

Ces années à l'IGF m'ont permis de bien mieux comprendre l'organisation de nos administrations et les ressorts de la prise de décision publique. J'y ai gagné en rigueur, j'y ai découvert de nouveaux horizons pour ma carrière, et j'y ai rencontré des gens formidables.

**Pourquoi avez-vous choisi de rejoindre l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) ?**

La forteresse de Chemetov, avec ses douves, ses hauts murs et ses longs couloirs, peut donner l'impression d'être coupé des réalités. Après deux ans et demi à l'IGF, j'ai saisi l'opportunité des missions prioritaires

pour mettre mon énergie au service de territoires concentrant des problèmes économiques et sociaux.

Je cherchais une mission difficile qui me laissait une grande liberté pour entreprendre. Le défi proposé par le directeur général de l'ANRU était de taille: renforcer le pilier développement économique des opérations de rénovations urbaines, délaissé depuis une vingtaine d'années en comparaison des deux autres piliers de la rénovation urbaine, le logement et les équipements publics.

La perspective de concevoir et d'appliquer une nouvelle approche du développement économique des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) a emporté mon choix.

**Comment s'est passée votre arrivée à l'ANRU ?**

Créé en 2018, le dispositif des postes prioritaires est encore dans sa phase de montée en charge et il reste encore peu connu des administrations. Mon arrivée à l'ANRU s'est ainsi accompagnée de l'interrogation des agents quant à mon rôle au sein de l'agence: rattaché au directeur général mais sans équipe directement dédiée, mon domaine

d'intervention porte sur les activités de trois des quatre directions de l'ANRU.

J'ai donc consacré mes deux premiers mois à l'ANRU à consulter très largement pour forger une stratégie permettant de répondre à ma mission et pour asseoir ma légitimité. Conformément à l'éthos des inspecteurs des finances, j'ai enquêté de la cave au grenier. Deux déplacements par semaine : Trappes, Bondy, Aulnay-sous-Bois, Évry, Corbeil-Essonnes, Roubaix, Tourcoing, Hem, Hautepierre et la Meinau à Strasbourg, le Mirail et les Izards à Toulouse, la Gauthière et Saint Jacques à Clermont-Ferrand, etc. Des échanges à tous les niveaux : administrations centrales, services déconcentrés, collectivités territoriales, associations, entreprises, bailleurs sociaux, société civile.... Un souci permanent : recouper les informations, écarter les préjugés et les vieilles certitudes, coller aux besoins du terrain.

### **En quoi consiste votre mission ?**

Les constats sont nets : la politique économique locale est éclatée entre des dizaines d'acteurs et des milliers de dispositifs ; chaque territoire l'organise différemment ; les QPV sont très largement en marge de ces politiques.

Face à cela, j'ai travaillé avec la banque des territoires, l'agence nationale de la cohésion des territoires, Bpifrance et Pôle emploi, pour construire une approche systématique du développement économique des QPV autour de six volets : stratégie territoriale, développement commercial, activités liées à la santé et au vieillissement, accompagnement des entrepreneurs, offre immobilière à vocation économique, emploi. Nous avons proposé à une dizaine de collectivités territoriales de les accompagner pour appliquer cette méthode. Cette approche expérimentale a trois objectifs : affiner notre méthode, adapter les

outils, préfigurer ce que pourrait être un plan national de développement économique des QPV, à l'instar de l'initiative « action cœur de ville ».

Quelques exemples concrets : à Évry, je travaille avec Pôle emploi pour cibler les barres d'immeubles des QPV concentrant un taux très élevé de demandeurs d'emploi et conduire des actions permettant de les remettre sur une trajectoire d'emploi ; à Roubaix, je travaille avec la Mairie et la préfecture, pour réorganiser les rues commerçantes de la rue de l'Alma et de la rue de l'Épeule, dégradées et mitées par des trafics en tous genres.

### **Quels enseignements retirez-vous de cette expérience ?**

Cette mission m'a fait découvrir à quel point le démembrement de l'Etat et la décentralisation avaient morcelé la conduite de la politique économique territoriale.

La politique de la ville est par ailleurs un objet administratif fascinant : elle concentre la plupart des enjeux contemporains et reste tributaire des arbitrages d'une histoire récente. Des années 1950 aux années 1970, la politique d'aménagement du territoire s'est donnée comme horizon la création de grands ensembles et de villes nouvelles. L'émergence progressive de problèmes socio-économiques dans ces espaces, combinés à la cristallisation de fantasmes et de préjugés aujourd'hui profondément enracinés amènent les services de l'État à se retrouver devant un des défis majeurs des années à venir.

Cette brève chronique donne à réfléchir quant à l'évolution institutionnelle, sociale et économique de notre République, et elle soulève des questions fondamentales pour l'action publique : gouvernance, articulation des politiques publiques, effets de substitution et effets de bord, évaluation impossible etc.



**David Djaïz**  
**Promotion 2017**

**Directeur de la stratégie et de la formation de  
l'Agence nationale de la cohésion des territoires**

Le directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a souhaité me confier les fonctions de directeur de la stratégie et de la formation. Placé directement auprès de lui, je suis chargé de la mobilisation et de la valorisation des savoirs et savoir-faire de l'agence, qui sont anciens puisque l'ANCT a pris la suite du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), lui-même prolongement de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), active de 1963 à 2014. Pour ce faire, je reçois le concours de deux équipes: le pôle « Analyse et diagnostics territoriaux », qui regroupe des statisticiens, des cartographes et des analystes territoriaux dont le savoir-faire est très reconnu au sein de l'Etat, ainsi que le pôle « Prospective, veille et innovation », qui développe des projets innovants en matière écologique, économique, sociale ou démocratique, dans différentes collectivités territoriales, en partenariat avec les associations d'élus compétentes.

J'ai notamment pour objectif de renforcer la communauté de l'expertise territoriale au sein de l'Etat, dans les administrations centrales, mais aussi avec les opérateurs du premier cercle

(ANRU, agence nationale de l'habitat (ANAH), Banque des territoires, centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)) ainsi que des organismes de prospective et de recherche (comme France Stratégie). Au contraire de la DATAR et du CGET, l'ANCT est un établissement public administré par un Conseil d'Administration où siègent aussi bien des représentants de l'Etat que des représentants des collectivités territoriales. Pour cette raison, j'ai pour mission de développer des diagnostics territoriaux partagés avec les collectivités territoriales, en renforçant notamment la collaboration avec les associations d'élus et leurs propres réseaux d'expertise, ainsi qu'avec les opérateurs de l'ingénierie et de l'observation territoriale qui dépendent des collectivités (comme les agences techniques départementales, les agences d'urbanisme ou encore les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement).

Je suis également chargé de structurer, avec d'autres, la doctrine d'intervention de l'ANCT, notamment pour ce qui concerne ses opérations hors programme. L'ANCT assure

en effet le pilotage de plusieurs grands programmes interministériels d'aménagement du territoire parmi lesquels « Territoires d'industrie », « Action cœur de ville » ou encore « Maisons France Services ». Cependant, ses interventions hors programme vont monter en puissance puisqu'elle pourra être saisie par des porteurs de projets (collectivités publiques, entreprises...) qui souhaitent faire aboutir des projets d'aménagement complexes qui ne s'inscrivent pas dans un programme prédéfini. L'enjeu pour moi est donc de cadrer les modalités de saisine et d'intervention de l'agence, en définissant aussi bien des thématiques prioritaires d'intervention que des critères de vulnérabilité des territoires dits prioritaires, ainsi qu'une gamme d'outils et d'instruments appropriés à la diversité de ses interventions.

Dans le cadre de mes fonctions, je suis également en charge de piloter quelques chantiers transversaux. Pour chacun de ces projets, j'ai pu composer une « équipe projet » dédiée composée d'agents issus des différentes directions (direction de la politique de la ville, direction du numérique, direction appui opérationnel et stratégique) et ce afin de renforcer la transversalité et la culture commune au sein d'un établissement qui est le résultat d'une fusion entre plusieurs structures (CGET, Agence du numérique et établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA)).

Je suis par exemple chargé de coordonner les travaux préparatoires à la mise en place d'une « Académie des élus » qui sera hébergée par l'Agence. Cette académie sera ouverte aux élus locaux et aux praticiens de l'action locale qui souhaitent parfaire leurs connaissances et leurs savoir-faire

en matière d'ingénierie territoriale et de développement local. Elle délivrera une formation certifiante, que les élus pourront valoriser dans la suite de leur parcours professionnel. Elle visera à renforcer un esprit de cohésion et de « promotion » entre élus issus de territoires très différents (métropoles, banlieue, ruralité, outre-mers...). Elle mettra en pratique certaines dispositions contenues dans la loi « Engagement et proximité », notamment celles qui renforcent les droits à formation des élus. Bien sûr, il s'agira d'un projet partenarial, construit en collaboration étroite avec des associations d'élus, des établissements de recherche et d'enseignement supérieur ainsi que plusieurs institutions, comme l'institut des hautes études d'aménagement du territoire (IHEDATE) où je siège comme administrateur en raison de mes fonctions.

Dans le même ordre d'idées, j'ai constitué une équipe projet dédiée à la construction d'un système de « consultation citoyenne », à disposition des élus locaux. L'offre d'ingénierie à destination des collectivités territoriales n'est pas exclusivement technique ; l'ingénierie démocratique entre dans le portefeuille de l'ANCT. Or, il se trouve que les élus locaux, notamment dans la ruralité, font face à une conflictualité croissante liée à certains équipements problématiques (pylônes, compteurs Linky...) ou à la dégradation des relations entre certaines fractions de la population (militants écologistes et chasseurs, riverains et agriculteurs autour de l'usage des pesticides...). Le projet consiste à construire un module de formation des élus en matière de concertation citoyenne, ainsi qu'une plateforme de mutualisation des bonnes pratiques.



**Claire Durrieu**  
**Promotion 2017**  
**Sous-préfète de Guyane**

### **Quel est votre parcours ?**

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

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

En janvier 2019, je suis devenue chargée de mission auprès de la chef de service, Marie-Christine Lepetit. Ce fut une expérience très instructive, dans une période de forts changements provoqués par les postes prioritaires. Je retiens de mon poste de chargée, outre la création du pôle Science des données de l'IGF, l'extraordinaire richesse humaine de l'Inspection, tant

dans les murs qu'hors les murs. Ce compagnonnage intellectuel et amical est une richesse dont l'on mesure davantage le caractère unique lorsque l'on quitte les couloirs de Colbert.

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

### **Quel est votre poste prioritaire ?**

Depuis octobre 2019, je suis sous-préfète pour le développement économique et social de la région Guyane, basée à Cayenne.

J'ai choisi ce poste, parmi les quelques soixante postes prioritaires proposés en juin 2019 par le Gouvernement, car j'étais convaincue que les enjeux de ce poste étaient réellement prioritaires et que je serais en mesure d'y contribuer avec une certaine valeur-ajoutée.

Le préfet de la région Guyane, Marc Del Grande, m'a confié trois types de dossiers :

- la politique de la ville, la rénovation urbaine, la cohésion sociale et la lutte contre la

pauvreté (NDLR: dans les régions ultramarines, les sous-préfets ville sont également commissaires à la lutte contre la pauvreté). À titre d'exemple, je pilote un projet de collations gratuites dans les collèges de Guyane (où moins de 20% des élèves du secondaire ont accès à une cantine, contre 70% au niveau national), l'extension des capacités d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile en Guyane ou encore la contractualisation entre l'Etat et la Collectivité territoriale de Guyane (qui exerce à la fois les compétences d'un conseil départemental et d'un conseil régional) sur le plan pauvreté;

- la réalisation d'une étude économique prospective sur l'économie guyanaise et l'identification des adaptations normatives qui faciliteraient le développement de la région;
- le pilotage du suivi et de la mise en œuvre des priorités gouvernementales (les « objets de la vie quotidienne », OVQ). Outre la préparation des RIM sur le sujet, je suis plus particulièrement chargée de piloter la mise en œuvre du service national universel (SNU) en Guyane.

Pour mener à bien ces missions, je dispose d'une équipe de neuf personnes et m'appuie de manière fluide sur l'ensemble des services de l'Etat.

Ce poste prioritaire correspond à mes attentes: j'ai rapidement trouvé ma place dans l'équipe préfectorale, les enjeux sont importants et le rythme

de travail soutenu. En outre, la région Guyane se révèle fascinante et agréable à vivre.

Les enjeux de la région Guyane sont hors du commun: croissance démographique importante (la population a triplé depuis 1990 et pourrait encore doubler d'ici 2050), superficie équivalente à celle du Portugal ou de l'Autriche, plus grandes frontières terrestres de France (1200 km de frontières avec le Suriname et le Brésil), conciliation entre la protection de l'environnement (la Guyane est un réservoir de biodiversité important pour la France) et le développement économique.

Les services de l'Etat en Guyane doivent être à la hauteur de ces défis. Or l'Etat, comme les collectivités territoriales et le secteur privé, a du mal à pourvoir les postes ouverts. Les compétences manquent. Le dispositif des postes prioritaires présente donc en Guyane un intérêt certain. Le dispositif pourrait d'ailleurs y être utilement ouvert aux grands corps techniques de l'Etat, qui ne sont pas encore concernés de manière obligatoire par le dispositif: l'Etat comme les collectivités manquent d'ingénieurs pour conduire tous les projets d'aménagement rendus nécessaires en Guyane par la croissance démographique.

### **Votre parcours à l'IGF vous aide-t-il à appréhender votre mission prioritaire ?**

Sans aucun doute. La méthode IGF apprend à plonger en profondeur dans un sujet, à en maîtriser les aspects techniques tout en conservant une vision stratégique.



Inauguration de deux écoles rénovées dans le village de Tsimkoura

**Hadrien Haddak**  
**Promotion 2017**  
**Sous-préfet de Mayotte**

**Pourquoi avoir choisi cette mission prioritaire au sein de la préfecture de Mayotte ?**

Mayotte est un département très jeune et qui fait face à des défis extrêmement singuliers par rapport au reste du pays. Il nous faut y construire des écoles, des collèges, des lycées, un second hôpital, faire ou réaménager de nombreuses routes, mettre en place un assainissement des eaux et des éclairages publics encore largement manquants. L'économie locale, autour de l'agriculture et de la pêche, est à structurer notamment par l'acquisition des matériels indispensables et la mise en place des formations adéquates. Non seulement le travail à accomplir est immense mais il ne souffre aucun retard car la population attend avec impatience ces avancées. Un certain sentiment d'urgence est palpable.

Au cœur de tous ces projets, on trouve l'État qui conserve à Mayotte des prérogatives importantes en matière de financement et d'équipement du territoire. Il est un coordonnateur tout à fait incontournable dont l'appui est très recherché par les acteurs locaux. En choisissant la préfecture de Mayotte, je savais que je pourrai exercer au sein d'une administration territoriale de l'État

confrontée à ces situations inédites et bénéficiant d'une large étendue d'action.

**En quoi consiste ta mission au sein du corps préfectoral ?**

En tant que sous-préfet chargé de mission, j'agis sur un périmètre précis. Mes fonctions s'articulent autour de l'objectif de développement rapide du territoire. Le préfet a voulu que je conduise l'exécution du contrat de convergence et de transformation 2019-2022. Concrètement, c'est un plan d'investissements publics d'1,6 Md€ dont 1 Md€ de crédits de l'État, à engager sur quatre exercices budgétaires. C'est un effort substantiel qui priorise avant tout les équipements essentiels mais qui prévoit également de petites poches de financement pour les projets des communes comme les aménagements touristiques ou les remises aux normes des plateaux sportifs.

Pour mener à bien cette mission, j'ai recruté six chargés de mission pour doter une plateforme d'ingénierie logée au sein du SGAR. C'est un nouveau service de la préfecture que j'ai eu pour responsabilité de créer. La plateforme vient en appui aux porteurs de projets,

publics ou privés. Elle coordonne aussi les financements étatiques. Selon les besoins et les urgences, elle est projetée sur le terrain pour accélérer le rythme des projets structurants, qu'ils soient d'échelle communale ou départementale. Dès mon arrivée, je m'y suis attelé personnellement en m'impliquant dans les projets de création de halles et de pontons de pêche, d'extension du lycée agricole de Coconi ou de développement de Maisons France Services.

Le préfet m'a également confié la responsabilité de coordonner au niveau local le projet de construction d'une nouvelle piste aéroportuaire, annoncée par le président de la République lors de sa visite à Mayotte en octobre 2019. La piste actuelle est trop courte pour accueillir les gros porteurs, ce qui limite le nombre de compagnies aériennes opérant à Mayotte et conduit à maintenir des prix élevés pour un nombre de rotations limitées depuis ou vers la métropole. La piste longue, qui est une revendication de longue date des Mahorais, est donc un projet névralgique pour le développement du territoire. Nous devrions être en capacité d'arrêter les caractéristiques techniques de la future piste dès septembre 2020 pour ensuite finaliser l'avant-projet au quatrième trimestre 2021 avant l'enquête publique puis la déclaration d'utilité publique.

### **Que retires-tu à ce stade de ta mission prioritaire ?**

Ces quelques mois en poste m'ont conduit à multiplier les interactions très riches avec toute une palette d'acteurs locaux. Ma mission suppose une présence importante sur le terrain pour appréhender les situations. Il faut se rendre accessible, aller au contact des élus et des porteurs de projet, assumer les positions étatiques arrêtées tout en fournissant aux interlocuteurs, dès que cela est possible, des solutions claires, intelligibles, opérationnelles. Il y a des parallèles évidents avec les fonctions d'un inspecteur des finances dont la qualité du travail repose sur la clarté de l'analyse, éprouvée sur le terrain, la pertinence des propositions apportées et qui porte un haut degré de responsabilité personnelle puisqu'il signe ses rapports.

Je conserve également un souvenir vivace de la gestion du cyclone Belna en décembre 2019, où j'avais la responsabilité des opérations de mise à l'abri des populations vulnérables dans la partie Nord de l'île. Avec, à l'échelle du département, près de 100 000 personnes vivant dans des bidonvilles, nous étions particulièrement exposés. Fort heureusement, la trajectoire suivie par le cyclone est passé près de nos côtes sans traversée de l'île et les dégâts ont été mineurs. Cet épisode de gestion de crise a constitué un moment très formateur.



# Une ouverture sur l'international



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



## Assistance européenne à la Grèce

L'IGF a poursuivi en 2019 sa participation à la mission de coordination de la réforme des administrations publiques centrales, entamée depuis quelques années. Le nouveau gouvernement grec issu des élections de juillet 2019 a confirmé sa volonté de prolonger le dispositif de coopération issu du protocole d'octobre 2015 signé entre la France et la république hellénique, et un nouveau contrat Expertise France sur le financement de l'assistance technique à la réforme administrative en Grèce a débuté en novembre 2019.

## Les missions d'audit et d'assistance de la Banque mondiale et du FMI

Les institutions financières internationales ont continué de faire appel de manière soutenue à l'expertise des membres de l'IGF. Pour la Banque Mondiale, un inspecteur général a continué sa participation à une revue de dépenses en Arabie saoudite, au travers de deux missions (mars 2019 et juin 2019). Pour le FMI, des inspecteurs ou inspecteurs généraux ont participé à dix missions en Algérie (janvier 2019 – risques budgétaires et cadre budgétaire de moyen terme), au Eswatini (avril 2019 – refonte de la réglementation budgétaire et comptable), à Madagascar (juillet 2019 – risques budgétaires), en Guinée-Conakry (juillet 2019 – investissements publics), en Zambie (juillet 2019 – risques budgétaires, notamment liés aux entreprises publiques), au Vietnam (juillet 2019 – réforme du Trésor public), aux Comores (octobre 2019 – risques budgétaires), en Egypte (novembre 2019 – risques budgétaires), en Inde (décembre 2019 – risques budgétaires et cadre budgétaire de moyen terme) et en Ukraine (décembre 2019 – réforme des finances publiques). Un inspecteur général a également participé à un séminaire régional organisé par le FMI au Koweït sur la mise en œuvre de la pluriannualité budgétaire au Moyen-Orient.

## Les missions sous l'égide d'Expertise France ou d'autres opérateurs d'assistance technique

Un inspecteur général des finances s'est rendu pour le compte d'ENABEL (équivalent belge d'Expertise France) en Grèce pour participer, sous l'égide de la Commission européenne (Service d'appui aux réformes structurelles) à un atelier sur la conduite des revues de dépenses (juillet 2019).

Un inspecteur général des finances a participé à une mission conduite par l'OCDE au Portugal (septembre 2019), pour aider le Portugal dans la mise en œuvre de sa nouvelle loi organique relative aux lois de finances, notamment en ce qui concerne la budgétisation par programmes et le renforcement du cadre budgétaire de moyen terme.

Enfin, un inspecteur général des finances participe en tant que chef de projet à une assistance technique à la province chinoise du Guizhou (environ 35 millions d'habitants, Sud-Ouest de la Chine), financée par l'Agence Française de Développement et mise en œuvre par Expertise France, en appui à un prêt conjoint de l'AFD et de la Banque Mondiale (environ 500 millions de dollars) destiné à financer la mise en place d'une politique publique de prise en charge des personnes âgées en perte d'autonomie. Un premier séminaire franco-chinois sur les thèmes de l'évaluation de la perte d'autonomie des personnes âgées et l'organisation des services d'aide à domicile s'est tenu à Guiyang en juillet 2019, et une équipe d'experts français doit jusqu'en 2021 assister techniquement les autorités de la province. Un programme de formation est également en cours, à destination des gestionnaires d'établissements et des personnels soignants.



# Les thèmes majeurs d'intervention de l'IGF en 2019



- 48 Économie et entreprises
- 60 Réforme de l'État et gestion publique
- 68 Finances publiques et fiscalité
- 78 Environnement et écologie
- 84 Politiques sectorielles



En 2019, l'IGF a réalisé 86 missions.  
La publicité de ces rapports est laissée  
à la discrétion des commanditaires.  
16 missions sont présentées dans les  
pages suivantes.

# Thème n°1: Économie et entreprises



## Mission sur les plateformes d'accélération vers l'industrie du futur

Synthèse de la mission conduite  
par François-Xavier Boell et Julien Dubertret

Julien Dubertret et François-Xavier Boell, membres de la mission (pour l'IGF)

**Pour se donner les  
meilleures chances de  
répondre aux besoins  
du tissu des PME et  
ETI industrielles, les  
projets de plateformes  
devraient être  
sélectionnés à partir de  
projets issus du terrain**

L'industrie manufacturière française a perdu, entre 2000 et 2015, le quart de ses effectifs, soit 820.000 emplois. Entre 2000 et 2017, la part de la valeur ajoutée manufacturière française dans celle de la zone euro a baissé de près de 22%.

Les causes de cette évolution sont multiples. Au premier rang, on doit relever le poids de la fiscalité de production. Un positionnement sur le moyen ou le bas de gamme, une image négative de l'industrie qui peut éloigner les talents, des réticences au changement et des compétences limitées en gestion de projet au sein des entreprises ont également leur part de responsabilité. Les petites et moyennes entreprises (PME) sont plus particulièrement affectées, alors même qu'elles pèsent d'un poids particulier dans un tissu industriel français où les entreprises peinent à prendre la dimension d'entreprises de taille intermédiaire (ETI).

Dans ce contexte défavorable, la demande du Premier ministre, adressée à la mission, de faire des propositions visant à faire émerger des plateformes d'accélération de l'industrie du futur, se situe dans la continuité de mesures récentes prises par les pouvoirs publics.

La mission a mis en exergue que ces plateformes d'accélération devaient avoir pour but la montée en gamme simulta-

née des processus, des produits et du management, ces trois dimensions étant inséparables. Cet objectif passerait par leur capacité à proposer un parcours d'accompagnement organisé autour de trois fonctions : présenter les technologies et processus de l'industrie du futur pour permettre leur appropriation par les chefs d'entreprises, permettre la réalisation de tests et d'essais conduisant à impliquer les équipes autour d'un projet déterminé, et enfin accompagner les entreprises ayant conclu ces étapes avec succès vers une démarche et des partenaires d'intégration des technologies et processus. Pour prospecter les PME, la capacité des plateformes devra reposer sur une démarche active et nécessitera une bonne articulation avec le programme de 10 000 accompagnements de PME lancé par ailleurs.

Du fait d'un nombre important de structures répondant au moins en partie à l'objectif des plateformes, la mission a estimé que, pour se donner les meilleures chances de répondre aux besoins du tissu des PME et ETI industrielles, les projets de plateformes devraient être non pas imposés de façon centralisée, mais sélectionnés à partir de projets issus du terrain. Il est également indispensable que les Régions, animateurs de premier plan de l'action économique, soient parties prenantes aux projets. Ces deux préalables étant respectés, la mission a posé cinq conditions structurantes à respecter pour conforter la pertinence et l'efficacité des projets, conditions nécessaires pour répondre à un appel à projets lancé de préférence au niveau national. Pour faciliter sa mise en œuvre, la mission a proposé un cahier des charges fonctionnelles auxquelles devraient répondre les projets.

Les Centres Techniques Industriels (CTI), du fait de leurs compétences, de leurs moyens techniques et humains, de leurs implantations, de leur rôle de mutualisation au service des PME, ont une vocation naturelle à s'associer aux projets de plateformes, et même dans certains cas à y jouer un rôle de chef de file. Cette ambition ne peut toutefois pas être présumée, et il reviendra à chaque CTI le souhaitant, en partenariat avec les autres

acteurs et notamment les Régions, de faire acte de candidature. La mission a appelé l'attention sur le fait que les projets de plateformes ne devaient pas être conçus comme une réponse à la question de leur devenir, notamment financier.

Les CTI liés à l'industrie sont des organismes de recherche au sens du droit de l'Union européenne, employant près de 2 400 personnes, dont plus de 40% de chercheurs et ingénieurs. En tant que personnes privées chargées d'une mission de service public, ils bénéficient d'un statut spécifique qui fait des actions collectives, notamment de recherche-développement et innovation, le socle de leur raison d'être. Ils peuvent être financés par des contributions prenant la forme de taxes fiscales affectées (TFA) et sont soumis à la tutelle et au contrôle de l'État. En raison de règles de contribution proportionnelles aux volumes produits ou importés et d'un égal accès des entreprises ressortissantes aux résultats des actions collectives, les CTI jouent un rôle important de mutualisation et de péréquation au profit des PME industrielles et en particulier les plus petites d'entre elles qui n'ont, de fait, que marginalement la possibilité de financer en propre des travaux de recherche-développement-innovation et de mobiliser le crédit d'impôt recherche (CIR) ou le crédit d'impôt innovation (CII).

En se fondant sur des constats établis lors de ses travaux, la mission a fait des propositions concrètes pour corriger des faiblesses quant à la gouvernance de ces organismes, à la qualité des travaux collectifs au service des PME et à la structuration de leur réseau.

De façon inégale, les CTI sont confrontés à des difficultés de financement de leurs actions collectives. Ces difficultés sont souvent à mettre en relation avec les nombreuses modifications de leurs modalités de financement intervenues depuis la suppression des taxes parafiscales par la loi organique relative aux lois de finances de 2001. La mission a notamment relevé que le plafonnement des TFA était peu fondé. Les CTI ne sont en effet ni des opérateurs de l'État, ni des administrations publiques, leurs TFA ne sont pas compta-

bilisées comme prélèvements obligatoires et leurs dépenses ne sont donc pas des dépenses publiques au sens de la comptabilité nationale. Faire participer les CTI à la norme de dépense de l'État est donc paradoxal. Pour autant, l'existence d'une mission de service public et un financement formellement public appellent une forme de contrôle de l'ampleur et de l'utilisation des moyens collectifs mis en œuvre. La mission a donc proposé, en lieu et place du plafonnement, la définition dans des contrats d'objectifs et de performance d'une trajectoire des ressources de TFA et d'une programmation correspondante des actions collectives.

La mission a exploré plusieurs options alternatives de financement, notamment la possibilité de recourir à des cotisations volontaires obligatoires (CVO). Sauf dans les cas où des CTI ne parviendraient pas corriger les faiblesses relevées par la mission, celle-ci n'a pas recommandé de recourir à ces options. En effet, leur mise en œuvre se traduirait par un bouleversement de statut, les CTI cessant alors d'être des organismes chargés d'une mission de service public. Elle comporterait un risque élevé quant à leur pérennité, alors que leurs activités les place au cœur d'une priorité gouvernementale.



Geneviève Lallemand-Kirche et Anne Perrot, membres de la mission (pour l'IGF).

## Mission sur l'expérimentation visant à résorber le chômage de longue durée (ETCLD)

Questions à Geneviève Lallemand-Kirche, Anne Perrot (IGF) et Florence Allot (IGAS)

**L'objectif de la mission était d'évaluer les coûts et bénéfices de l'expérimentation de façon à éclairer les décisions concernant son avenir**

### En quoi consiste ETCLD, aussi appelée « expérimentation zéro chômeur » ?

L'expérimentation ETCLD prévoit de tester pour 5 ans (2016-2021) une solution de lutte contre le chômage consistant à proposer aux bénéficiaires un CDI à temps de travail et activité choisis. Les expérimentations sont menées au niveau local dans des territoires candidats, avec une implication de ceux-ci, et se sont concrétisées par la création d'entreprises à but d'emploi (EBE). Les personnes éligibles – celles qui sont « privées d'emploi » depuis plus d'un an - sont identifiées et contactées par un comité local pour l'emploi (CLE). En juin 2019, soit deux ans et demi après le démarrage de l'expérimentation, 742 personnes étaient ainsi salariées dans une EBE, sur les quelque 4 000 personnes identifiées comme éligibles.

Les initiateurs de l'expérimentation (ATD Quart Monde) avancent que cette expérimentation sera neutre pour les finances publiques : selon les estimations présentées lors du lancement du projet, le coût global d'un chômeur de longue durée pour la collectivité s'élève à environ 18 000€, soit le coût annuel d'un SMIC chargé. Ce coût se décompose, d'après les études initiales menées par ATD, en 5 200€ de prestations sociales et allocations chômage versées aux chômeurs ; 7 500€ de recettes individualisables sur les

salariés des EBE conventionnés (cotisations salariales et patronales non versées par les chômeurs, impôts et taxes, etc. qui ne sont pas perçues du fait du chômage des personnes en question); 2 900€ de recettes sur les salariés non conventionnés embauchés par les EBE; 3 300€ de « coûts évités » par la reprise d'un emploi, et liés à la santé dégradée des chômeurs, aux difficultés scolaires de leurs enfants, aux problèmes de délinquance dont les chômeurs sont l'origine, etc.

Sous quel angle la mission devait-elle évaluer l'expérimentation? Quelle méthode a été mise en œuvre?

L'objectif de la mission était d'évaluer les coûts et bénéfices de l'expérimentation de façon à éclairer les décisions concernant son avenir. Pour ce faire, la mission s'est appuyée sur plusieurs types d'analyses, en combinant des données de sources variées.

Tout d'abord, la liste exhaustive des personnes embauchées par les EBE étant disponible, la mission a pu reconstituer, par appariements avec les données de la CNAF et de Pôle Emploi, le montant réel des prestations reçues par les salariés conventionnés préalablement à leur embauche en EBE.

Ensuite, la DARES a constitué une « population témoin » possédant les mêmes caractéristiques socio-économiques que les salariés conventionnés, mais appartenant à des territoires sur lesquels l'expérimentation n'a pas été mise en place. La comparaison des populations test (salariés conventionnés) et témoin permet d'évaluer si les effets observés sont dus à la politique menée ou à d'autres causes.

Enfin, la littérature économique offre quelques articles sur le lien qu'entretient le chômage avec la santé, les difficultés scolaires des enfants ou le taux de délinquance.

### **Quel bilan la mission a-t-elle tiré de ces premières années d'expérimentation?**

Les résultats auxquels est parvenue la mission sont les suivants.

En premier lieu, le gain escompté pour les finances publiques (prestations sociales économisées et cotisations sociales addi-

tionnelles lors du retour à l'emploi) apparaît deux fois plus faible qu'annoncé. En effet, beaucoup de salariés conventionnés ne touchaient pas ces prestations et/ou étaient déjà employés avant leur embauche en EBE. L'analyse avant/après que permet l'étude des données fournies par la CNAF et Pôle Emploi montre que le retour à l'emploi des personnes bénéficiaires de l'expérimentation apporte aux finances publiques environ 5 000€ en prestations évitées et cotisations sociales engrangées, à comparer aux quelque 12 000€ annoncés. La comparaison avec la population témoin ne modifie pas substantiellement ces résultats: les personnes non bénéficiaires de l'expérimentation, qui retrouvent un emploi dans des proportions importantes ne génèrent pas de gains très différents.

En second lieu, les recettes découlant de l'embauche en EBE de salariés non conventionnés ne paraissent pas devoir être comptabilisés comme des bénéfices de l'expérimentation: ce sont des personnes ayant accès au marché du travail, disposant pour la plupart d'un autre emploi avant d'entrer dans une EBE, et pour lesquelles des cotisations sociales étaient déjà perçues.

En troisième lieu la mission n'a pas trouvé dans la littérature économique d'éléments permettant de confirmer l'ampleur des coûts évités par la reprise d'un emploi. En effet, les analyses de corrélation ne permettent pas d'établir de causalité entre le chômage et les différentes sources de coûts mentionnées. La causalité peut être inverse (une mauvaise santé peut expliquer le chômage); la corrélation peut recéler un « biais d'endogénéité » (par exemple, les difficultés scolaires des enfants et le chômage des parents s'expliquent tous deux par un faible niveau de qualification des parents, sans entretenir entre eux de liens de causalité). Sans pour autant conduire à conclure à l'absence de coûts évités, ces études ne permettent pas d'étayer le gain de 3 300€ avancé par les tenants de l'expérimentation.

Ce sont donc des bénéfices moindres que ceux annoncés qui ont été jusqu'ici observés. De leur côté, les coûts effectifs

dépassent largement les 18 000€ annoncés puisqu'au financement des emplois conventionnés sont venus s'ajouter des aides au démarrage et autres compléments pour financer investissements et fonctionnement, qui amènent les coûts par équivalent temps plein (ETP) aux alentours de 26 000€ par an.

**Sur la base des analyses menées, quelles suites la mission préconise-t-elle ?**

Pour autant, le retour à l'emploi dans le cadre d'un CDI de certaines personnes très éloignées de l'emploi peut s'avérer bénéfique à plusieurs niveaux : pour les personnes en question, pour le territoire dans lequel est déployé l'expérimentation, pour la collectivité tout entière. Mais ceci amène à privilégier un resserrement de l'expérimentation sur une cible plus étroite.

La mission préconise ainsi, avant toute décision relative à l'extension géographique ou temporelle de l'expérimentation, soit de la recentrer sur des personnes qui font face à des difficultés pérennes (par exemple les plus de 50 ans peu qualifiés), soit de moduler les financements en fonction de l'éloignement à l'emploi. La mission recommande aussi de vérifier la soutenabilité de l'expérimentation, en garantissant aux structures un financement pérenne, sur la base de la présentation d'un plan de développement pluriannuel. Enfin, la mission propose d'améliorer la gouvernance de l'expérimentation en précisant le rôle des acteurs (services locaux de l'Etat, fonds d'expérimentation, CLE, etc.), en veillant au respect des règles de concurrence et en rapprochant la gouvernance de l'ETCLD de celle de l'insertion, en pleine restructuration. L'extension éventuelle de l'expérimentation devrait aussi se conformer aux bonnes pratiques en matière d'expérimentation, en particulier par le choix aléatoire de territoires parmi des territoires candidats.



Remise du rapport au Premier Ministre  
De gauche à droite : Brune Poirson, Guillaume Kasbarian,  
Edouard Philippe, Agnès Pannier-Runacher, Emmanuelle Wargon

## Mission d'assistance au député Guillaume Kasbarian sur l'accélération des procédures obligatoires préalables à une implantation industrielle

### Questions à Victor Blonde

#### **Dans quel contexte cette mission s'est-elle déroulée et quelle forme a pris la participation de l'IGF ?**

Les investisseurs voient la simplification des procédures administratives comme l'une des principales pistes d'amélioration de la compétitivité d'un pays. Si la France a progressé et se positionne à la 17<sup>ème</sup> place au classement de compétitivité et d'attractivité du Forum économique mondial de Davos 2018, elle n'est que 107<sup>ème</sup> en termes de complexité administrative. C'est pourquoi, le 3 juin 2019, le Premier Ministre a confié au député d'Eure-et-Loir Guillaume Kasbarian une mission relative à l'accélération des procédures obligatoires préalables à une implantation industrielle. Le député a bénéficié de l'assistance d'un inspecteur des finances tout au long de sa mission.

#### **Quelle méthode la mission a-t-elle retenue pour répondre à la commande du Premier Ministre dans un délai contraint (3 mois) ?**

Sur le fond, nous avons mené plus de 70 consultations (industriels, administrations, associations, élus) afin de prendre en compte le point de vue de l'ensemble des acteurs concernés. Elle s'est surtout constamment attachée à partir de l'expérience vécue par l'industriel souhai-

tant s'implanter ou étendre son activité. Pour cela, elle a reconstitué le « parcours usagers » des industriels, à l'aide de nombreux retours d'expérience, afin d'identifier les difficultés réelles rencontrées par les entreprises mais également les bonnes pratiques et les initiatives locales à valoriser.

Cette démarche a permis de formuler des propositions concrètes d'amélioration des procédures administratives et d'envisager leur mise en œuvre opérationnelle. La mission s'est également inspirée des pratiques relatives aux procédures d'implantations industrielles à l'étranger.

Pour avancer vite, la mission s'est réunie tous les mois, sous la forme d'un comité de suivi présidé par le conseiller économie, finances, industrie du Premier ministre et en présence des cabinets ministériels et administrations concernées. Ce mode de fonctionnement réactif a permis d'inscrire techniquement nos pistes dans un temps record et a facilité l'appropriation des différentes recommandations de la mission par les services centraux de l'Etat.

#### **Quelles sont les principales propositions de la mission ?**

D'abord, la mission a exprimé une conviction forte : concilier simplification et pro-

tection de l'environnement est tout à fait possible et même nécessaire. Les classements internationaux démontrent que certains de nos voisins (Suède, Allemagne) savent le faire.

Ensuite, elle a proposé cinq grandes mesures pour :

- sécuriser les porteurs de projet face aux changements réglementaires en cours de procédures, alors que l'entrée en vigueur de nouvelles normes, lorsque le projet est déjà en cours d'instruction, peut nécessiter de modifier le projet et de reprendre à zéro les démarches administratives ;
- anticiper les procédures en mettant à disposition des entreprises des « sites industriels clés en main », terrains « pré-aménagés » sur lesquels les principales études et démarches ont été réalisées avant l'implantation afin de concrétiser des projets complexes en moins de 6 mois ;
- fluidifier l'expérience des industriels en dématérialisant les procédures et en créant notamment un portail numérique unique de suivi des dossiers donnant une vision intégrée de l'avancement d'un projet, aussi bien pour le porteur de projet que pour l'administration ;
- accélérer les délais au cas par cas en tenant compte de la réalité des territoires, c'est-à-dire en laissant plus de marges de manœuvre aux préfets pour adapter les procédures aux situations (autoriser le démarrage d'une partie des travaux lorsque ceux-ci ne requièrent pas d'autorisation spécifique) ;
- piloter les procédures en confiant aux sous-préfets un rôle de coordination de l'ensemble des services administratifs chargés d'accompagner les projets d'implantation.

## Quelles suites ont été données à la mission ?

Ces propositions ont été présentées au Premier ministre à l'occasion du comité exécutif du Conseil national de l'Industrie qui s'est tenu le 23 septembre 2019 et ont été reprises par le gouvernement. Leur mise en œuvre est en cours.

Ainsi, lors du sommet Choose France, qui s'est tenu le 20 janvier 2020 à Versailles, le gouvernement a présenté douze premiers sites « clés en main », dans neuf régions, aux investisseurs du monde entier. D'autres, d'ampleur et de taille variées, devraient suivre.

Enfin, le 5 février 2020, a été présenté le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (Asap) qui, parmi d'autres mesures de simplification, vise à inscrire dans le droit les préconisations du rapport qui nécessitent un vecteur législatif pour entrer en vigueur : mesures ayant pour objectifs de ne pas appliquer aux projets en cours d'instruction certaines dispositions nouvelles, de permettre aux préfets d'adapter les procédures aux situations individuelles ou encore de simplifier les démarches lors de la cessation d'activité d'un établissement.



Déplacement des membres de la mission à l'ESAT Arrageois

## Mission sur les établissements et services d'aide par le travail (ESAT)

### Questions à Quentin Jagorel et Danièle Lajoumard

membres de la mission (pour l'IGF)

#### Quel était le contexte de la mission ?

Par lettre de mission du 28 mars 2019, la ministre des solidarités et de la santé, la ministre du travail, le ministre de l'action et des comptes publics et la secrétaire d'Etat chargée des personnes handicapées ont demandé à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et à l'inspection générale des finances (IGF) de conduire une mission conjointe relative aux établissements et services d'aide par le travail (ESAT) régis par les lois du 30 juin 1975 et du 11 février 2005.

Pour répondre à cette demande, la mission a rencontré les principaux acteurs dans le champ du handicap et a auditionné de nombreuses têtes de réseaux ; elle s'est efforcée de rassembler les informations statistiques et budgétaires relatives aux ESAT, éclatées entre plusieurs organismes. Elle a également visité une vingtaine d'ESAT, dans cinq régions différentes, et a rencontré une cinquantaine de travailleurs d'ESAT pour recueillir leur parole.

Les ESAT ont succédé aux centres d'aide par le travail (CAT). Ce sont des établissements médico sociaux (ESMS), le plus souvent associatifs, autorisés et tarifés par les agences régionales de santé (ARS), qui proposent à des personnes adultes en situation de handicap un accompagnement médico-social dont le travail est un support. La dernière enquête ES-Handicap

disponible<sup>1</sup> fait état de 1 420 ESAT, proposant 119 400 places et accompagnant 122 600 personnes dont une partie à temps partiel. Les ESAT bénéficient de fonds publics à hauteur de 3 milliards d'euros, pour un chiffre d'affaires d'environ 2 milliards d'euros.

#### Quels sont les principaux enseignements tirés par la mission ?

En premier lieu, les ESAT permettent de donner une activité professionnelle à une population particulièrement exposée à l'inactivité et au chômage. Pour rappel, le taux de chômage des personnes en situation de handicap était de 19% en 2018 (contre 9,1% pour la population totale), soit plus de 500 000 personnes en situation de handicap inscrites à Pôle emploi.

En second lieu, l'offre de places en ESAT, inégalement répartie sur le territoire, fait l'objet, depuis 2013, d'un moratoire empêchant la création de nouvelles places pour des raisons budgétaires. Des tensions existent sur l'offre, avec notamment 2 000 jeunes orientés en ESAT par les CDAPH et actuellement maintenus en instituts médico éducatifs (IME) ou en instituts médico-professionnels (IMPro) au titre de l'amendement « Creton ». Dans les ESAT visités par la mission, la durée d'attente variait de 0 à 5 ans.

1. Données 2014 ; les résultats de l'enquête ES-Handicap de 2018 n'étaient pas disponibles fin septembre 2019.

En troisième lieu, le revenu disponible net d'un travailleur d'ESAT à temps plein avoisine au total les 1400€ par mois en additionnant ces différentes composantes. Le mécanisme différentiel de l'allocation adulte handicapé conduit à ce que ce revenu disponible net reste stable quel que soit le niveau initial de rémunération directe et quelle que soit la quotité de travail. On observe depuis plusieurs années une tendance à un nivellement vers le bas du taux de rémunération directe versé par les ESAT, baisse compensée par une augmentation de l'AAH différentielle.

Par ailleurs, historiquement, la création des ESAT visait à accueillir des personnes atteintes de déficience intellectuelle. Ce public représente toujours près des deux tiers des travailleurs d'ESAT mais son poids relatif diminue rapidement. À l'inverse, l'admission croissante de personnes présentant des pathologies psychiques et des troubles du comportement constitue une tendance lourde du secteur. Au sein des ESAT, cette population est passée de 13,9% en 2001 à 23% en 2014<sup>2</sup>. Cette recomposition des publics accueillis et l'évolution de leurs aspirations nécessitent une prise en charge plus souple, moins linéaire, capable d'accompagner des allers-retours entre milieu protégé et milieu ordinaire, de s'ajuster aux fluctuations de la maladie psychique et à la fatigabilité de travailleurs vieillissants. Les ESAT ont engagé une transformation de leur offre, notamment en développant le temps partiel et en créant des sas d'entrée et de sortie.

En outre, les ESAT ont réduit leurs activités historiques de sous-traitance industrielle et se sont repositionnés, selon les opportunités, sur de nouveaux segments notamment des activités de services non délocalisables. Les ESAT sont aujourd'hui présents sur 200 activités, les plus fréquentes étant l'entretien d'espaces verts, la restauration, le nettoyage, le conditionnement, les activités bois, la blanchisserie, ou encore le maraîchage.

Enfin, moins de 1% des travailleurs d'ESAT parviennent à se faire embaucher dans le milieu ordinaire. Le passage vers le milieu

ordinaire de travail concerne environ 500 personnes par an, soit un taux de sortie de 0,47% (1 à 2 personnes par an et par ESAT en moyenne). La mission a considéré, à l'instar des têtes de réseaux et professionnels rencontrés, que des injonctions systématiques de sortie vers le milieu ordinaire risqueraient, en l'état, de mettre la majorité des travailleurs handicapés concernés en échec et en danger.

La sortie vers le milieu ordinaire n'est pas la seule aune à laquelle doit être mesurée la contribution des ESAT à l'inclusion des travailleurs handicapés. La mission partage l'opinion du GESAT selon laquelle « sans l'existence de ces structures, la majorité de ces personnes seraient profondément et durablement éloignées de l'emploi », ce qui se traduirait, au dire même des personnes en situation de handicap rencontrées, par une insupportable claustration dans le domicile familial ou dans un foyer.

### **Quelles orientations stratégiques la mission a-t-elle identifiées ?**

La mission a identifié quatre orientations stratégiques :

- réaffirmer l'utilité et l'importance du milieu protégé comme facteur d'inclusion des personnes confrontées à des handicaps importants ;
- reconnaître, pour les personnes en situation de handicap, comme pour tout citoyen, un droit universel au travail en milieu ordinaire (les travailleurs handicapés qui le souhaitent doivent pouvoir y accéder avec un accompagnement adéquat sans souffrir d'un effet d'assignation dans le secteur protégé) ;
- garantir une place effective en milieu protégé si l'accès au travail en milieu ordinaire s'avère temporairement ou durablement impossible ;
- garantir un accompagnement, dans la durée, en amont et au sein de l'ESAT ainsi que dans le milieu ordinaire de travail des travailleurs handicapés (portabilité de l'accompagnement).

2 DREES, enquêtes ES.

**Plus précisément, comment la mission a-t-elle décliné ces principes dans des recommandations ?**

Les préconisations formulées par la mission visent à :

- **Mieux organiser et piloter la phase d'orientation des personnes en situation de handicap et d'admission en ESAT.** À cette fin, la mission propose notamment que soit expérimenté le modèle allemand conduisant à explorer, en préalable à une décision d'orientation, toutes les possibilités d'accès au milieu ordinaire de travail et, à défaut, à assurer une entrée effective en ESAT.
- **Donner de la souplesse de gestion aux ESAT.** Il est proposé notamment d'assouplir le contingentement de l'aide aux postes dans certains cas, d'annualiser le taux d'occupation des places d'ESAT et d'autoriser les remplacements temporaires (notamment de personnes en arrêts de maladie). Au-delà de ces mesures, il conviendrait de prévoir une évaluation de l'impact de la réforme de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH) sur le fonctionnement économique des ESAT, ce qui suppose, incidemment, une plus grande transparence des ESAT sur leur budget commercial qu'ils n'ont pas, actuellement, l'obligation de fournir à la tutelle.
- **Renforcer les droits des travailleurs,** notamment en poursuivant la transposition dans le code de l'action sociale et des familles de certaines dispositions protectrices du code du travail (sans pour autant transformer le statut d'usager en statut de salarié) et en augmentant la part payée par l'ESAT par la fixation d'un plancher supérieur à 5 % du SMIC, ce qui permettrait à la fois de mieux reconnaître la

valeur travail dans les revenus de la personne et de dégager des ressources publiques (à travers une baisse symétrique de l'AAH compte tenu de son caractère différentiel) pour financer les mesures d'accompagnement notamment vers l'emploi en milieu ordinaire ;

- **Sécuriser les travailleurs handicapés sortant en milieu ordinaire,** notamment en garantissant l'absence de perte financière en permettant une portabilité de l'AAH sans limite de durée et/ou en revoyant les règles d'attribution de la restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi (RSDAE) ;
- **Déployer une offre d'accompagnement en sortie d'ESAT à la hauteur des enjeux et soutenir les entreprises qui s'engagent dans une démarche inclusive ;**
- **Envisager une remise à plat de la tarification des ESAT afin de mieux corrélérer les financements et l'intensité de l'accompagnement mis en œuvre en faveur des personnes en situation de handicap.**

# Thème n° 2: Réforme de l'État et gestion publique



## Mission sur la santé au travail dans la fonction publique

### Questions à Jean-François Verdier

membre de la mission (pour l'IGF)

**Mettre en valeur  
un maximum de  
bonnes pratiques  
et éviter de tomber  
dans une description  
misérabiliste des  
fonctionnaires**

#### **Quels étaient l'origine, le contexte et les enjeux de la mission ?**

Plusieurs éléments concomitants peuvent expliquer cette commande du Premier ministre : un rapport remarqué sur la santé au travail dans le secteur privé remis à l'été 2018 par la députée du Nord Charlotte Lecocq (LREM), les discussions menées autour du projet de loi de transformation de la fonction publique et la prise de conscience que la question de la santé et de la sécurité au travail (SST) dans la fonction publique s'était imposée comme un des sujets prioritaires de management plus tardivement que dans le secteur privé, d'où l'idée de réfléchir à une sorte d'atténuation du décalage.

La mission a débuté dans un contexte de grande tension entre le gouvernement et les organisations syndicales, celles-ci rejetant massivement le projet de loi précité. Dès lors, notre travail a suscité beaucoup d'attentes de la part des différents protagonistes du dossier.

Les enjeux de la mission étaient relativement aisés à déterminer : réaliser un état des lieux le plus exhaustif possible, jamais effectué jusqu'alors et proposer des préconisations pratiques et réalistes, notamment financièrement, intégrables dans le futur texte de loi ou pouvant être mises en œuvre rapidement dans son prolongement. Notre souci premier a été de mettre en valeur un maximum de bonnes

pratiques et d'éviter de tomber dans une description misérabiliste de la situation des fonctionnaires dans laquelle certains de nos interlocuteurs auraient souhaité nous entraîner.

### **Quels sont les principaux constats de la mission ?**

Le premier, sans doute le plus surprenant pour nous, est celui d'une grande pauvreté de l'appareil statistique. Si les difficultés de remontées d'information sont parfaitement compréhensibles pour la fonction publique territoriale et ses quelques 50 000 employeurs ou pour la fonction publique hospitalière constituée d'un nombre considérable d'établissements de nature très variée, les lacunes de la fonction publique d'État sont, elles, plus étonnantes compte tenu de la grande centralisation des organismes responsables (une petite quinzaine de secrétariats généraux de ministères).

Deuxième constat, la fonction publique, pour ses trois versants, dispose d'un corpus de textes, de nature juridique différente mais extrêmement étoffé et qui couvre tout le champ de la question posée; mais si la prise de conscience de la réelle pénibilité de nombreux métiers de la fonction publique a permis de substantielles avancées pour les agents concernés, notamment depuis l'accord «santé-sécurité au travail» de novembre 2009, la situation globale en termes de santé et sécurité au travail, que ce soit en matière de curation comme de prévention est susceptible d'être largement améliorée.

Troisième constat, quel que soit le versant étudié, force est de souligner la faible prise en compte des questions de santé au travail dans les démarches de management, qu'elles soient conçues tout autant comme un levier de motivation pour les agents que pouvant constituer un axe d'évaluation des cadres.

Enfin, le dernier constat, déjà effectué dans le passé, l'état sinistré dans lequel fonctionne la médecine de prévention (appelée médecine du travail dans le secteur privé): carence en effectifs, désintérêt du corps médical pour ces fonctions, carrières et rémunérations peu attractives, tous ces éléments étaient déjà bien documentés.

### **Fort de ces constats quelles ont été dès lors les préconisations de la mission ?**

Nous sommes partis du principe qu'au-delà de la densité des textes existants, qu'il suffirait parfois de simplement appliquer, les évolutions attendues à court, moyen et long terme, comme la mise en place de pratiques innovantes démontrent qu'une correction de certains points négatifs observés n'était pas un objectif utopique.

A l'appui de ce principe, nous avons détaillé une série d'exemples ayant pour nous valeur de modèles tout à fait transposables, entre ministères, entre structures administratives ou entre les différents versants de la fonction publique. Nous avons en effet été les témoins directs d'expérimentations ou de pratiques bien ancrées dans des communes (Poissy par exemple), dans des structures hospitalières comme à Rouen ou dans le département du Nord ou encore dans les services de police et gendarmerie.

Nous avons par ailleurs formulé une série de recommandations pour faire évoluer la réglementation comme par exemple celle relative au «document unique d'exposition aux risques professionnels», unanimement considéré comme trop lourd et d'une utilisation partiellement déficiente.

Nous avons également proposé différents scénarios d'évolution, assortis de recommandations susceptibles d'être mises en œuvre via des outils juridiques de nature et d'importance variables. J'en énumère quelques-unes: élaborer un véritable plan santé au travail pour la fonction publique (PSTFP), mis en œuvre et évalué par une délégation interministérielle; mettre en place une collecte des données efficace et obligatoire; organiser une offre territorialisée d'appui aux agents et aux employeurs avec un socle d'offre de suivi individuel, selon un schéma d'organisation adapté aux besoins et pratiques locales ainsi qu'une cellule de prévention et de lutte contre les risques psychosociaux, destinée aux agents et aux managers pour les aider à identifier et prévenir les risques; renforcer l'incitation et l'engagement dans la prévention en intégrant des critères SST/Qualité de vie au travail (QVT) dans l'attribution des dotations aux ministères, aux collecti-

vités et aux groupements hospitaliers de territoires ; mettre en place un plan de communication qui valorise les « success stories » ; intégrer la prévention des risques professionnels et la qualité de vie au travail dans les leviers de performance lors de la formation initiale pour toutes les fonctions d'encadrement ; renforcer le rôle des infirmiers ; développer la télémédecine, l'usage du numérique et le télétravail ; mettre en place un plan de lutte contre les violences envers les agents du service public, etc.

Pour la mise en œuvre de ces mesures, nous proposons par ailleurs une nouvelle architecture administrative, non uniforme, adaptable en fonctions des situations locales.

**Quel a été l'accueil réservé à ce rapport et quelles suites ont pu y être données ?**

Le rapport a été remis directement au Premier ministre en présence du secrétaire d'État à la fonction publique. À l'exception, sans réelle surprise, de la proposition de la création d'une délégation interministérielle, le rapport a été particulièrement apprécié par le gouvernement, sentiment renforcé par l'accueil unanimement favorable des organisations syndicales lors de notre présentation à la DGAFP et au CESE. Une audition par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale est prévue courant mars.

Enfin, le Premier ministre a décidé d'intégrer la plupart de nos propositions dans un chantier lancé en février 2020 par la DGAFP ainsi que dans les ordonnances prévues par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019.



## Mission d'évaluation du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2016-2020 de l'Office National des Forêts (ONF)

Questions à Samuel Berger et Véronique Bied-Charreton

membres de la mission (pour l'IGF)

### Quel était l'objectif poursuivi par la mission ?

Ce rapport était très attendu, car la situation de l'Office national des forêts (ONF), à mi-parcours du contrat d'objectifs et de performance, était très tendue: l'établissement avait enchaîné plusieurs exercices déficitaires, et les organisations syndicales ainsi que les représentants des collectivités forestières boycottaient les instances de gouvernance depuis plusieurs mois, pour exprimer leur désaccord avec plusieurs décisions de gestion de l'Office.

Le but du rapport était de proposer un modèle économique de l'ONF viable sur le long-terme, et adapté aux grands enjeux des années à venir liés au changement climatique: faire face aux changements de viabilité des essences, au risque incendie, aux problèmes sanitaires. Dans cette perspective, la mission a associé, outre l'IGF, les inspections des ministères chargés de l'agriculture, de l'environnement et de la cohésion des territoires. Cette pluridisciplinarité s'est révélée précieuse pour comprendre, traiter et synthétiser les multiples dimensions techniques et politiques de la gestion des forêts publiques.

### Quelles ont été vos principales analyses et préconisations ?

On parle du modèle économique de l'ONF, mais en réalité il en existe quatre

aux problématiques et mécanismes bien distincts: le modèle économique actuel de la gestion des forêts domaniales de l'État se rapproche de celui d'une gestion «pour compte propre» d'un propriétaire d'actifs. Son financement repose sur les recettes de vente de bois et les autres recettes du domaine (chasse et concessions). La gestion des forêts communales repose en revanche sur un modèle économique de gestion pour compte de tiers, où les frais de gestion sont assumés pour leur plus grande part par l'État et dans une moindre mesure par les collectivités propriétaires. Les missions d'intérêt général doivent être financées à coûts complets par leurs commanditaires et peuvent s'assimiler à des prestations à bon de commande. Enfin les activités concurrentielles (prestations de conseil, de travaux forestiers...) devraient quant à elles être à l'équilibre ou bénéficiaires, comme dans une entreprise de services.

La mission a reconstitué un tableau de financement mettant en lumière un besoin structurel global de financement, hors dette nouvelle et subvention d'équilibre, de l'ordre de 55 M€ annuels. Mais les sous-jacents et les leviers à mobiliser sont différents pour chacun des pans d'activité de l'Office. Nous nous sommes attachés à les préciser et à les distinguer dans le rapport et ses annexes.

Du point de vue de nos interlocuteurs institutionnels, le débat sur le devenir de l'ONF se focalisait sur la question du statut de l'établissement. Si nous recommandons de faire de l'établissement un établissement public industriel et commercial (EPIC) de droit commun pour diversifier les modalités de recrutement dans les zones tendues, et de filialiser certaines activités pour clarifier les interventions de l'Office dans le domaine concurrentiel, le cœur de nos recommandations se situe en dehors de ces questions statutaires : pour la mission, la consolidation du modèle économique de l'ONF repose avant toute chose sur une révision de son mandat, de son cadre de gouvernance et sur une réorganisation interne au long cours. La levée des ambiguïtés sur les attentes de l'État et la limitation de l'intervention des tutelles dans la gestion courante de l'établissement doivent permettre à l'Office d'engager de façon sérieuse et sur plusieurs années une démarche de réorganisation portant sur ses fonctions support, ses outils de gestion forestière et sa politique commerciale. Les pistes identifiées dans le rapport doivent permettre de couvrir le besoin actuel de financement de l'Office et commencer à résorber sa dette. Pour garantir le bon fonctionnement de l'établissement, le Conseil d'Administration devrait être réduit (12 membres au lieu de 30), présidé par un PDG, et aucun administrateur ne devrait se trouver en conflit d'intérêt avec l'Office.

### **Quelles suites ont été données à ces travaux ?**

Les conclusions du rapport ont été présentées aux cabinets commanditaires, à la direction de l'ONF, aux représentants des communes forestières mais également aux organisations syndicales de l'établissement et aux associations de protection de la nature. Les éléments de diagnostic posés par le rapport ont été reconnus par l'ensemble des parties prenantes. Les préconisations, notamment concernant la filialisation de certaines activités, ont évidemment suscité plus de débat. On peut en tout cas se réjouir que le rapport et ses annexes aient fait l'objet d'une publication pour alimenter le débat public.

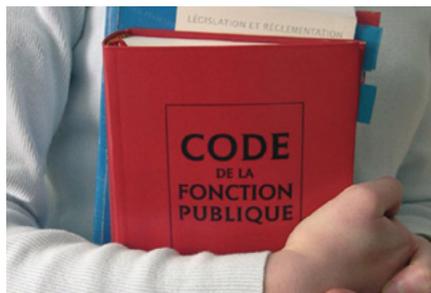
Les quatre ministères commanditaires ont endossé l'ensemble des recommandations du rapport dans un communiqué de presse commun en juin dernier. La direction de l'établissement a commencé à travailler sur la mise en œuvre des recommandations concernant la gouvernance interne. Le projet de loi sur la modernisation de la vie publique présenté en Conseil des ministres intègre des dispositions permettant de diversifier les modalités de recrutement des gardes forestiers.

Pour autant, le schéma préconisé par notre rapport repose à titre principal sur une clarification des relations financières et du mandat entre les ministères de tutelle et l'établissement. Les prochaines conférences des parties (COP) et décisions ministérielles seront donc, de notre point de vue, pour consolider un modèle viable de gestion des forêts publiques françaises.

### **Quels points vous auront marqué à l'occasion de cette mission ?**

La préparation du rapport nous a permis de découvrir la richesse de la politique publique portée par l'ONF. Nous savions plus ou moins que les forêts de France métropolitaine ne sont pas des forêts primaires. Mais il est fascinant de découvrir à quel point la sylviculture façonne les paysages et les écosystèmes de notre pays, et de prendre conscience des échelles de temps en jeu, bien éloignées des soubresauts de la vie administrative interministérielle : les décisions prises aujourd'hui par les agents de l'ONF façonnent le paysage forestier du siècle à venir.

Nous avons aussi été marqués positivement, à l'occasion de nos différents déplacements et entretiens, par l'investissement, la passion et le professionnalisme des agents de l'Office. Dans un contexte où les enjeux climatiques, économiques et politiques deviennent pressants, l'établissement a encore comme atout de pouvoir s'appuyer sur la solidité technique et la motivation de ses équipes.



## Mission sur les régimes dérogatoires aux 35 heures dans la fonction publique de l'État

Questions à Julien Chartier et Alexandre Jevakhoff

membres de la mission (pour l'IGF)

**Rapprocher les régimes horaires de la norme de référence et mettre en cohérence les régimes compensant des sujétions comparables**

### Quel était le contexte de la mission ?

Par lettre de mission du 9 novembre 2018, le ministre de l'Action et des Comptes publics a demandé à l'Inspection générale des finances (IGF) de dresser un état des lieux des régimes dérogatoires à la durée légale de travail pour la fonction publique de l'État fixée à 1 607 heures par l'article 1er du décret n°2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature.

Cette commande est intervenue dans le cadre de la préparation du projet de loi de transformation de la fonction publique et formulait la demande suivante : lister les textes, quantifier les effectifs concernés et porter une appréciation sur les situations constatées.

### Comment s'est déroulée la mission ?

Nous disposions d'un délai d'environ deux mois, en vérité moindre compte tenu des contraintes de fin et de début d'année. Certains interlocuteurs ont manifesté peu d'empressement à répondre sous divers prétextes. Alors que nous pensions être sollicités par les syndicats, aucun d'entre eux ne s'est manifesté.

La lettre de mission excluait les enseignants. Nous avons inclus la présidence de la République, le Secrétariat général du Gouvernement ainsi que le Conseil

d'État, la Cour des comptes et un certain nombre d'autorités administratives indépendantes.

**Quel périmètre la mission a-t-elle retenu ?**

Au total, 1,1 million d'agents ont été inclus dans le champ de l'étude, soit la totalité des personnels civils de l'État, à l'exclusion des enseignants, des magistrats, des porteurs d'uniforme dont les milliaires et les gendarmes ainsi que des 300 000 agents exerçant leurs fonctions dans les établissements publics sous tutelle.

**Quel bilan la mission a-t-elle tiré ?**

Sur un effectif recensé d'environ 1,1 million d'agents, 310 000 agents bénéficient d'horaires de travail inférieurs aux 1 607 heures par an, constat qui a mis en exergue plusieurs cas d'incohérences et de régimes dépourvus de justifications. Sauf cas exceptionnel, les situations actuelles n'ont pas de raisons de perdurer et impliquent qu'il y soit mis fin, au besoin en procédant à des comparaisons entre fonctions similaires (missions régaliennes et fonctions support notamment :

- près de 120 000 agents de l'État bénéficient de compensations horaires liées aux sujétions que comporte l'exercice de leurs fonctions (jours et horaires atypiques, modalités particulières, pénibilité), sans que les premières soient toujours cohérentes avec les secondes et travaillent en moyenne 1 538 heures par an ;
- au moins 190 000 agents bénéficient de régimes de travail plus favorables que la règle des 1 607 heures et travaillent ainsi en moyenne 1 555 heures par an, principalement par un effet d'imitation et dans une moindre mesure du fait de la survivance de dispositifs historiques qui apparaissent injustifiés.

**Quelles propositions la mission a-t-elle formulé ?**

La mission a formulé des propositions d'évolution pour la quasi-totalité des situations relevées afin de rapprocher les régimes horaires en question de la norme de référence ou, à tout le moins, de mettre

en cohérence des régimes compensant des sujétions comparables.

De manière plus générale, les travaux menés ont permis de souligner l'absence de véritable politique de l'État s'agissant des régimes horaires de travail, appelant de ce fait la nécessité de mettre en œuvre une démarche de coordination et de comparaison des régimes en place.

**Quelles suites ont été données à votre rapport ?**

Par un concours de circonstances indépendant de nous, faut-il le préciser, les conclusions du rapport sont parvenues jusqu'à un important quotidien paraissant le matin. Le rapport a donc reçu une très large reconnaissance médiatique, avant de se traduire dans le débat parlementaire.

Le rapport a en effet été rendu public la veille de la présentation en Conseil des ministres du projet de loi de transformation de la vie publique. Alors que l'examen à l'Assemblée nationale touchait à sa fin, les députés ont adopté un amendement gouvernemental au projet de loi de transformation de la vie publique qui a pour objet d'harmoniser la durée du travail dans la fonction publique territoriale, en supprimant les régimes dérogatoires existants à la durée légale du travail, fixée à 1 607 heures par an.

# Thème n° 3 : Finances publiques et fiscalité



## Mission sur la sécurisation du recouvrement de la TVA

Questions à Florence Gomez et Claude Wendling

**Nous avons vite  
compris que  
l'obligation de  
représentation  
n'était prise au  
sérieux que par  
un faible nombre  
d'entreprises**

### **Quel était l'objectif poursuivi par la mission ?**

Le ministre de l'action et des comptes publics avait demandé au service de l'IGF de se pencher sur deux sujets relatifs au recouvrement de la TVA.

D'une part, l'opportunité de mettre en place le paiement scindé de la TVA, c'est-à-dire un système dans lequel cet impôt est collecté non plus par les entreprises, mais versé directement par le client (selon un modèle de retenue à la source) ou par des tiers jugés plus « sûrs », typiquement les banques. Ce système a été préconisé, selon diverses variantes, par des rapports parlementaires de l'Assemblée Nationale ou du Sénat et le ministre souhaitait objectiver la question.

D'autre part, l'opportunité d'une réforme de l'obligation de représentation fiscale en matière de TVA s'imposant aux entreprises étrangères exportant vers la France. Pour ces exportateurs implantés dans des pays pour lesquels aucune convention d'assistance au recouvrement n'a été signée, l'obligation de représentation consiste à désigner en France une entreprise qui effectue les formalités et paie la TVA pour le compte de l'entreprise. Ce représentant sert ainsi de garant, auprès de la DGFIP, du respect des obligations fiscales. Sur ce volet de la mission, l'attente était plutôt du côté de certaines entreprises d'e-commerce, qui estimaient l'obligation de

représentation obsolète et de plus en plus difficile à satisfaire, faute de représentants fiscaux en nombre et avec les capacités financières suffisantes pour absorber des flux d'échanges croissants.

**Sur le paiement scindé, quelles investigations avez-vous menées et quelles ont été vos conclusions ?**

Le sujet du paiement scindé a déjà été exploré par un rapport commandé par la Commission à Deloitte en 2017. Il ne s'agissait pas de refaire ce travail, mais d'en comprendre la méthodologie et de le compléter par une analyse détaillée du contexte français, au regard en particulier des réformes en cours : mise en place de la facturation électronique, renforcement des outils de lutte contre la fraude TVA au niveau national et européen.

Cette analyse s'est nourrie par un déplacement à Bruxelles pour rencontrer les équipes de la Commission (Direction Générale Taxation et Union Douanière – DG TAXUD), par des contacts avec des administrations fiscales ou acteurs économiques de pays de l'Union ayant mené des expériences de paiement scindé, complétés par des contacts avec l'OCDE.

Nous avons également rencontré les représentants des banques ainsi que divers acteurs économiques, notamment les experts-comptables. Finalement, nous avons estimé que la « valeur ajoutée » du paiement scindé était réduite, compte tenu de ses inconvénients (risque de créer de nouvelles formes de fraude, notamment avec la hausse importante des demandes de remboursements de crédits de TVA ; lourdeur de mise en place ; coût en trésorerie pour les entreprises). Il nous semblait que le jeu n'en valait pas la

chandelle, et qu'il était préférable de laisser les réformes déjà votées ou annoncées produire leur plein effet, notamment la facturation électronique et les outils de coopération du contrôle fiscal au niveau européen.

**Et sur la représentation fiscale ?**

Nous avons rencontré beaucoup de représentants fiscaux et avons recueilli des données sur leur activité par le biais d'un questionnaire. Nous avons échangé avec plusieurs services des impôts confrontés au niveau local à des entreprises ayant recours à des représentants ; nous avons aussi rencontré la direction des impôts des non-résidents (DINR) – le service de la DGFiP en charge des entreprises étrangères non soumises à l'obligation de représentation – et échangé avec la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF), pour appréhender l'ampleur des phénomènes de fraude auxquels la représentation est censée porter remède.

Nous avons vite compris que l'obligation de représentation n'était prise au sérieux que par un faible nombre d'entreprises, voulant sécuriser leurs courants d'échanges commerciaux, souvent dans une logique industrielle. En revanche, les plates-formes de commerce électronique ne veillaient pas au respect de cette obligation, ce qui permettait à des sociétés, souvent éphémères, de vendre sur ces plates-formes sans déclarer ni payer la TVA. Ce n'est que récemment que les plates-formes se sont préoccupées de rappeler les obligations aux sociétés, à l'approche de l'entrée en vigueur de la directive européenne les rendant responsables en cas de fraude, puis redevables de la TVA à la place des sociétés.

Pour l'avenir, le rapport souligne que la représentation fiscale dans ses modalités actuelles n'est pas adaptée au volume conséquent d'entreprises étrangères, souvent chinoises, qui affluent sur les places de marché. Néanmoins, plutôt que de supprimer purement et simplement la représentation fiscale, nous proposons d'en aménager le régime, en prévoyant que la responsabilité de représentant est assumée par chaque plate-forme pour les transactions qu'elle aura facilitées. Cette approche va au bout de la logique de l'évolution des règles européennes, en responsabilisant chaque plate-forme sur son propre périmètre, et garantit l'équité dans la concurrence.

**Quelles sont les suites de votre mission ?**

Conformément à la demande du ministre, notre rapport a été finalisé en temps utile pour nourrir la discussion du budget 2020, qui comportait un important volet relatif à la lutte contre la fraude à la TVA. Concernant le paiement scindé, la discussion au Sénat a fait référence à notre rapport et le ministre a pu s'appuyer sur nos analyses pour écarter la mise en place de ce mécanisme et privilégier d'autres vecteurs de lutte contre la fraude, notamment la facturation électronique.



## Mission sur le dispositif Pinel et le prêt à taux zéro

Questions à François-Xavier Deniau,  
David Krieff, Constance Maréchal-Dereu

membres de la mission (pour l'IGF)

**L'effet du PTZ  
au regard de son  
objectif de primo-  
accession de  
ménages modestes,  
même dans le cas  
où il est présumé  
décisif, est ambigu**

### Pourquoi la mission ?

La loi de finances pour 2018 prévoyait que le Gouvernement remette au Parlement deux rapports d'évaluation de dispositifs d'aide au logement concernant :

- l'aide à l'investissement locatif, dit dispositif Pinel ;
- l'aide à l'accession, dénommé prêt à taux zéro (PTZ).

L'inspection générale des finances (IGF) et le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ont reçu conjointement pour mission de conduire ces deux évaluations.

### En quoi ont consisté ces deux évaluations ?

L'évaluation du dispositif Pinel a porté sur l'impact du dispositif sur l'offre de logement (nombre, localisation, loyer), ses effets sur les prix (foncier, vente au particulier), sa rentabilité (pour l'État et pour le particulier) et son impact sur la ville (politique locale de l'habitat, copropriétés dégradées...).

Le PTZ a été évalué au regard de son objectif de primo-accession à la propriété des publics modestes et intermédiaires en s'efforçant d'appréhender son effet déclencheur selon les zones. L'analyse a inclus l'utilisation du dispositif pour l'acquisition dans l'ancien ou dans le neuf, son éventuel impact sur la vacance, sur les prix

du foncier et de l'immobilier ainsi que sur la consommation d'espaces naturels et agricoles.

La mission a réalisé ses travaux en s'appuyant sur des déplacements dans dix communes et intercommunalités représentatives de la diversité des situations en matière de logement. Elle s'est également appuyée sur de nombreuses bases de données (PTZ accordés par les banques, permis de construire, transactions foncières, liasses fiscales de l'impôt sur le revenu).

### **Quelles sont les principales conclusions et propositions concernant le Pinel ?**

Le dispositif est difficile à piloter : les traitements réalisés par la mission permettent, pour la première fois, de dénombrer les investissements et de décrire leurs caractéristiques (localisation, surface et prix) et celles des investisseurs (localisation, revenus).

Le dispositif présente de nombreux effets négatifs :

- pour l'habitant : la concurrence sur l'acquisition des fonciers pousse les promoteurs à concevoir les logements pour attirer les investisseurs, conduisant à une certaine standardisation des logements et parfois une faible qualité d'usage ;
- pour l'État : le dispositif n'atteint que faiblement son objectif de réduction des loyers. Seuls 9,3% du montant accordé par l'État au titre de la réduction d'impôt se traduisent par des baisses de loyer ;
- pour les collectivités : l'automatisme de la réduction fiscale ignore les priorités des politiques locales de l'habitat, notamment en termes de localisation fine, de nombre et de types de logements. Les collectivités rencontrées ont également signalé l'impact en matière de dégradation de copropriétés, voire de quartiers ;
- pour le particulier : l'attrait de la réduction fiscale semble masquer dans la moitié des cas,

un rendement net global négatif au bout de 9 ans hors effet de la hausse du prix de l'immobilier. Ce rendement s'explique notamment par une décote de 30% des prix de l'ancien par rapport au neuf.

Mais ce dispositif a l'avantage majeur de jouer un rôle d'accélérateur, voire de déclencheur, des projets de logements collectifs en France, puisque la moitié des VEFA sont réalisées en le mobilisant. Ce dispositif a donc favorisé un développement important de l'offre locative privée.

La mission recommande une évolution majeure du dispositif qui permette :

- de maîtriser le volume d'investissement locatif aidé ;
- de pouvoir cibler les programmes éligibles de manière plus fine ;
- de conserver l'attrait de la réduction d'impôt pour le particulier investisseur.

L'aide publique doit être contingentée avec l'introduction d'agrément réparti au niveau infrarégional par les préfets sur la base des priorités nationales et locales, défini dans la loi et précisé localement.

Enfin, il devrait être recherché une plus grande implication des investisseurs institutionnels qui produisent des logements intermédiaires à un moindre coût pour les finances publiques avec l'avantage d'une gestion professionnelle de ces logements.

### **Quelles sont les principales conclusions et propositions concernant le PTZ ?**

Le PTZ ne paraît pas avoir d'impact propre sur la nature ou la localisation des biens acquis ni sur l'artificialisation des sols. Une éventuelle remontée des taux n'aurait pas de conséquence budgétaire s'agissant des prêts déjà accordés. Certaines villes accordent des PTZ locaux, ce qui est donc possible à législation constante.

La mission a construit un indicateur permettant de distinguer les cas où le PTZ est présumé avoir eu un impact décisif sur l'acquisition du ménage. Il met en évidence une perte d'efficacité résultant de la baisse des taux d'intérêt. En 2018, dans le neuf, le PTZ est présumé décisif :

- en zone détendue (B2 et C), pour

respectivement 1,6% et 0,8% de ses bénéficiaires;

- en zone tendue (A et B1), pour respectivement 23,0% et 16,1% des bénéficiaires.

Du fait de son faible effet déclencheur, la division par deux du taux d'aide du PTZ, en zone détendue, n'a pas eu d'effet particulier sur la construction. Le nombre de permis de construire octroyés pour des maisons diminue de manière globalement uniforme et ne porte pas la trace d'un effet spécifique aux zones touchées par la réforme.

Enfin, l'effet du PTZ au regard de son objectif de primo-accession de ménages modestes, même dans les cas où il est présumé décisif, est ambigu. D'une part, l'accédant aurait sans doute pu devenir propriétaire d'un logement ancien. D'autre part, les bénéficiaires pour lesquels il semble décisif auraient probablement pu faire l'acquisition d'un logement à l'âge moyen des primo-accédants, et non trois ans plus tôt, comme c'est actuellement le cas.

La mission recommande donc de ne pas réintroduire de PTZ sur le neuf dans les zones B2 et C au 1er janvier 2020 et plus globalement de ne pas prolonger le PTZ au-delà du terme prévu, pour l'ensemble des zones.

Pour l'avenir, elle a recommandé de remplacer la bonification par un système de prime qui serait plus pilotable, de mieux cibler les revenus modestes et intermédiaires et de configurer le futur système de sorte à mieux lutter contre l'étalement urbain et à favoriser la rénovation, notamment dans les centres.



## Mission sur la diversification des sources de financement du logement locatif social

Synthèse de la mission conduite par Julien Chartier, Vivien Guérin, Hadrien Haddak et Claude Wendling (IGF), avec Alain Weber et Catherine Aubey-Berthelot (CGEDD)

### Quel était l'objectif poursuivi par la mission ?

Le secteur du logement social a été mis en mouvement par les réformes lancées depuis le début du quinquennat. En particulier, la Réduction de Loyer de Solidarité (RLS), qui se traduit par une remise sur les loyers acquittés par les locataires HLM avec une baisse concomitante de l'aide personnelle au logement (APL) versée par l'Etat, a sensiblement réduit les recettes des différents organismes de logement social (OLS). La loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ELAN) exige que les organismes de logement social se consolident, en atteignant un seuil minimum de 12 000 logements, et met en place de nouveaux outils pour encourager la vente de logements sociaux. Au vu de ces bouleversements, les autorités ont voulu la mission conjointe IGF-CGEDD pour éclairer les enjeux, et explorer, sur le moyen long terme, les voies et moyens d'aider les OLS à adapter leur modèle de financement.

### Quelles investigations avez-vous mené ?

La mission a tenté de « soulever le capot » et d'analyser en détail le modèle économique de ce secteur, qui compte près de 700 OLS propriétaires de 5,3 millions de

logements, soit 18,2% du parc immobilier en France. Nous nous sommes beaucoup appuyés sur les savoir-faire et les bases de données disponibles dans les administrations (Direction de l'Habitat Urbain et des Paysages au Ministère de la Ville et du Logement ; Agence Nationale de Contrôle des Organismes de Logement Social) pour poser le diagnostic : établir une typologie des OLS, mettre en lumière les grandes tendances de long terme sur la construction et le financement du logement social (hausse du prix unitaire lié à la hausse du prix du foncier ; nécessité d'incorporer davantage de fonds propres dans le montage pour assurer son équilibre économique). Nous avons rencontré beaucoup d'acteurs de la filière, dans les fédérations et les OLS eux-mêmes, ainsi que les institutions qui prêtent au monde HLM, à commencer par la Caisse des Dépôts et Consignations. Nous avons échangé avec beaucoup d'investisseurs privés – banques, assurances, foncières – pour évaluer à quelles conditions ils seraient prêts à investir en fonds propres dans le secteur. Nous n'avons pas oublié les collectivités locales, qui sont naturellement un acteur clé de la politique du logement. Et nous avons tenté de donner une dimension comparative, en regardant de plus près l'expérience de deux pays voi-

sins : l'Allemagne, qui a libéralisé le secteur après la réunification et vu l'émergence de puissants acteurs privés, et les Pays-Bas, où le soutien public au logement social a été rationalisé tout en gardant un secteur dominé par des organismes à but non lucratif, les *woningscorporaties*.

### **Quelles sont les préconisations de la mission ?**

De manière assez atypique pour un rapport de l'IGF, le rapport ne se termine pas par une liste de recommandations ! Ceci nous a semblé préférable dans la mesure où il s'agissait d'éclairer la décision, sans préjuger de choix politiques majeurs.

Nous avons donc, plus modestement, esquissé plusieurs scénarios pour une implication accrue des fonds propres privés dans le secteur du logement social, en explicitant chacun de ces scénarios et en réalisant une première analyse de leur faisabilité, notamment au regard du droit européen.

Nous avons classé ces scénarios en termes de proximité par rapport à la situation existante. Les scénarios les plus « gradualistes » seraient la création de fonds dédiés pour permettre un partenariat entre un OLS et des investisseurs privés sur une ou des opérations définies, et l'assouplissement des règles financières encadrant la gestion des OLS opérant déjà sur un modèle relativement proche du privé, à savoir les entreprises sociales de l'habitat et les sociétés d'économie mixte. Un scénario plus « disruptif » verrait la création d'un nouveau statut d'OLS, sous forme de « foncière d'habitat social », échangeant des libertés accrues en termes de gestion active du parc de logements et de rémunération des apporteurs de capitaux contre des engagements précis en termes d'effort de construction (reconstitution du parc social). Enfin, notre dernier scénario serait le passage à un système « ouvert » où tout opérateur respectant un certain cahier des charges pourrait se voir octroyer un mandat de gestion locative sociale avec certains avantages en termes de financement et de fiscalité – qu'il s'agisse d'un organisme HLM « historique », d'une foncière privée ou même d'un particulier.

### **Quelles sont les suites de votre mission ?**

Nos travaux, remis à l'été 2019, avaient vocation à servir de vigie et pas forcément à produire des suites immédiates. Le rapport a été publié en novembre 2019 et a suscité beaucoup de débats et de prises de position au sein du secteur ; nous l'avons du reste présenté à la commission « prospective économique » de la principale fédération HLM en janvier 2020, où nous avons eu une discussion très riche.

Notre sentiment est que la réflexion ne fait que commencer et nous avons du reste fortement souligné dans notre rapport la complexité du sujet. Le secteur du logement social constitue un système cohérent, conçu à l'heure actuelle pour que les concours publics sous diverses formes (exonérations fiscales, aides au financement appuyées sur l'épargne des Français au travers du livret A mobilisé via la Caisse des Dépôts et Consignations, aides au foncier des collectivités locales...) aillent à la constitution d'un patrimoine locatif social, qui est d'une certaine manière le patrimoine de la Nation et non pas celui des OLS pris isolément.

C'est donc un système fermé, sécurisé par une régulation publique – avec en particulier l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS), la Caisse de Garantie du Logement Locatif Social et la Caisse des Dépôts et Consignations (dans son rôle, à conforter selon nous, de prêteur de référence du secteur) – ayant permis d'éviter les accidents et les faillites depuis plusieurs décennies, malgré les hauts et les bas du marché immobilier. Si la décision est prise d'ouvrir ce système, il faut en peser les implications, notamment au regard du droit européen des services d'intérêt économique général. Mais aussi en termes de comportement des acteurs, sachant que les décisions prises peuvent enclencher des enchaînements irréversibles, comme on a pu le voir à l'étranger et notamment en Allemagne.



# Thème n° 4: Environnement et écologie



De gauche à droite : Claire Waysand, Florence Tordjman, Dorian Roucher, Louis Stroeymeyt, Gérald Darmanin, Sylvie Alexandre

## Mission sur le Green Budgeting

### Questions à Dorian Rocher et Claire Waysand

membres de la mission (pour l'IGF)

**Le but du Green Budgeting est d'évaluer la compatibilité des budgets nationaux avec les objectifs environnementaux**

#### Quel était le contexte de la mission ?

En décembre 2017, la France a adhéré au collaboratif de Paris pour les budgets verts (*Paris collaborative on Green Budgeting*), initiative lancée par l'OCDE. Le but du *Green Budgeting* est d'évaluer la compatibilité des budgets nationaux avec les objectifs environnementaux. La première étape consistait à recenser, au sein du budget, les dépenses et les recettes ayant un impact environnemental « significatif », positif ou négatif, dans le but, ensuite, d'en évaluer précisément les effets. Ce recensement constitue l'objectif de la présente mission. La deuxième étape, beaucoup plus complexe est précisément d'évaluer les effets de chaque politique pour pouvoir comparer leur efficacité.

Cette mission se situait par ailleurs dans le contexte de la refonte en cours, à la demande des parlementaires, des documents budgétaires relatifs à l'environnement annexés au projet de loi de finances : la mission est invitée à articuler son travail avec celle-ci. En effet, l'article 206 de la loi n°2018 1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 dispose que le Gouvernement présente, en annexe du projet de loi de finances de l'année, un rapport intitulé « Financement de la transition écologique : les instruments économiques, fiscaux et budgétaires au service de l'environnement et du climat. ».

## Quelle a été la méthode retenue ?

La mission a commencé par recenser les méthodes existantes en France et à l'étranger. Côté recettes, la mission s'est essentiellement appuyée sur la définition existante Eurostat/OCDE et qui est essentiellement économique : les recettes environnementales sont celles qui envoient un signal-prix susceptible de modifier les comportements. Côté dépenses, les méthodes étaient nombreuses (en particulier, les jaunes et oranges budgétaires existants sur le sujet étaient déjà bien fournis) mais aucune ne permettait de rendre compte des trois impératifs que la lettre de mission nous invitait à concilier :

- intégrer l'ensemble des dépenses, alors que les méthodes existantes portent essentiellement sur des dépenses d'investissement ou de subventions, rarement sur des dépenses de fonctionnement ;
- permettre de rendre compte de la diversité des objectifs environnementaux, là où les recensements consultés s'intéressent souvent à un objectif en particulier (climat ou biodiversité). Or les actions et politiques financées par ces dépenses peuvent avoir des effets sur plusieurs objectifs, parfois en sens contraire ;
- recenser les dépenses favorables et également les dépenses défavorables alors même qu'il n'existe quasiment aucune méthode publiée pour ces dernières.

La mission a donc cherché à proposer une méthode de classification permettant de rendre compte de l'aspect multi-dimensionnel de l'environnement, et rencontré entre mars et juillet 2019 une centaine de personnes d'horizons différents travaillant dans les domaines de l'évaluation, de la dépense publique et de l'environnement.

La mission a distingué six axes environnementaux, inspirés de la taxonomie des activités en cours de discussion au niveau européen et de la classification de l'OAT verte . Elle a ensuite proposé de classer chaque dépense sur chacun de ces six axes

et de les coter de défavorable (catégorie -1) à très favorable (catégorie 3) sur chaque axe environnemental.

## La mission a cherché à proposer une méthode de classification permettant de rendre compte de l'aspect multi-dimensionnel de l'environnement

### Quels ont été les résultats obtenus ?

Pour démontrer le caractère opérationnel de la méthode, la mission l'a appliquée sur le projet de loi de finances 2019 sur un champ large comprenant quatre missions qui couvrent les actions de l'État dans les secteurs dont l'impact environnemental est le plus significatif (« Cohésion des territoires », « Agriculture, alimentation, pêche et sylviculture », « Écologie et mobilité durables », « Recherche et enseignement supérieur »), l'ensemble des dépenses fiscales et des comptes d'affectation spéciale ainsi qu'une quarantaine d'opérateurs. Elle a également cherché à coter de façon transversale certaines dépenses de fonctionnement de l'État contribuant directement à une pression environnementale (carburant, fluides, ...) ou cherchant à les réduire (rénovation des bâtiments publics, achat de véhicules propres, etc.).

La mission a comptabilisé 55 Md€ de dépenses prévues en PLF 2019 non neutres : entre 33 et 36 Md de dépenses (selon les options de classement proposées par la mission qui montrent la sensibilité des résultats aux hypothèses de scénarios de référence) sont classées au moins une fois favorables et environ 25 Md€ de dépenses au moins une fois défavorables, certaines dépenses (de 4 à 6 Md€

selon les options de classement proposées par la mission) pouvant se révéler à la fois favorables pour un objectif environnemental et défavorables à un autre. Les dépenses au moins une fois favorables en 2019 sont d'un montant globalement comparable aux recettes environnementales, estimées autour de 35 Md€ en 2017. La mission a recensé entre 26,0 et 28,6 Md€ de dépenses favorables à l'objectif d'atténuation du changement climatique et 17,5 Mds à 18,8 Md€ de dépenses défavorables. Il s'agit de l'objectif pour lequel la mission a comptabilisé les montants les plus importants, favorables comme défavorables.

### Quels sont les limites de l'outil ?

Il en existe plusieurs :

- la méthode est nécessairement simplificatrice partageant entre « bonnes » et « mauvaises » technologies, ce qui est un écueil inévitable pour pouvoir classer les montants en jeu dans le PLF ;
- à partir du moment où il existe d'autres outils de politique publique (normes, garanties financières), la seule analyse du Budget ne permet pas de juger de la compatibilité avec les objectifs environnementaux. En outre le champ est restreint (État seul) alors que les objectifs supposent la mobilisation de tous ;
- le classement se veut technique et il ne préjuge ni de la légitimité, ni de l'efficacité des dépenses ;
- le classement n'est valable « qu'ici et maintenant », c'est-à-dire que les scénarios de référence s'appliquent bien à la France et en l'état actuel des technologies.

### Quelles suites ont été données à votre rapport ?

Le rapport a été remis aux Ministres commanditaires le 25 septembre 2019. Le Ministre de l'Action et des Comptes publics a déclaré que le PLF 2021 s'accompagnerait d'un budget vert c'est-à-dire « une lecture qui permette de dire si (le budget) est compatible ou non avec l'environnement ». Un groupe de travail

commun MTES-MEF se réunit régulièrement depuis septembre et construit, à partir de notre rapport, la méthodologie qui servira de base à ce budget vert. Nous avons présenté notre rapport à un certain nombre de parties prenantes pour qu'elles puissent s'emparer de la méthode: CEV, HCC, commissions de l'Assemblée nationale, du Sénat et du CESE, Régions de France, CNTE. L'objectif est notamment de pouvoir suivre l'évolution des dépenses favorables et défavorables à l'environnement dans le temps. Certains parlementaires militent pour que l'Etat se fixe un objectif de réduction progressive des dépenses défavorables. Bref, l'utilité de disposer d'un outil, même imparfait pour juger de l'effort de l'Etat en matière environnemental, semble reconnue.



## Mission sur la recomposition spatiale des territoires littoraux

**Synthèse de la mission conduite par Cédric Audenis, John Houldsworth et Jean-Pierre Menanteau (IGF); Bruno Depresle et Thierry Galibert (CGEDD); Frédéric Garnier et Jean-François Rocchi (IGA)**

Sans même prendre en compte les effets prévisibles du réchauffement climatique sur le niveau des océans, près de 20 % du littoral français est aujourd'hui concerné par l'érosion côtière. Des milliers de logements, d'entreprises, d'infrastructures publiques sont ainsi menacés par l'érosion à terme.

On se souvient par exemple de l'imbroglie autour de l'évacuation de l'immeuble Le Signal à Soulac-sur-Mer ou des drames causés par la tempête Xynthia en 2010, le premier lié à une érosion lente du littoral, les seconds à une submersion marine violente.

Dans ce contexte et dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte révisée en 2017, les ministres de la transition écologique et solidaire, de l'intérieur et de l'action et des comptes publics ont demandé une analyse prospective de long terme (à l'horizon 2050 a minima) sur les conditions de financement de l'adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte.

Avec l'inspection générale de l'administration (IGA) et le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), l'inspection générale

des finances a mené quatre mois d'investigation auprès de l'ensemble des acteurs de l'aménagement et de la régulation du littoral, de chercheurs d'horizons variés (juristes, géographes, architectes, économistes), accompagnés d'un benchmark international.

À l'issue de ses travaux, la mission a constaté que, si la nécessité d'adapter l'aménagement des territoires littoraux menacés était de plus en plus présente dans les esprits, aucun projet à la mesure des enjeux n'avait encore été enclenché opérationnellement. Afin de favoriser le passage à l'acte, la mission a formulé treize propositions portant sur l'information des usagers, les règles d'aménagement des espaces littoraux menacés à court, moyen et long terme, la valorisation des biens situés dans ces espaces, les modalités du soutien de l'État aux collectivités littorales et le financement des frais liés à la recomposition de ces espaces. L'objectif était de proposer des solutions soutenables de prise en compte de l'aléa lié à l'érosion.

Il lui est apparu primordial que cet aléa soit pris en compte de manière transparente dans la dynamique des prix immobiliers sur les littoraux concernés, afin d'enrichir les anticipations des acheteurs potentiels.

Elle a donc recommandé l'amélioration de l'information des acquéreurs potentiels dès le stade des annonces immobilières, et celle des résidents situés dans des espaces menacés. Il s'agit d'accompagner, de manière transparente, de nouvelles dynamiques dans le cadre de stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte élaborées avec l'ensemble des acteurs politiques, sociaux et économiques locaux.

En outre, la mission a estimé, à partir de travaux réalisés par le centre d'études sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), la valeur des biens menacés par l'érosion à l'horizon 2050 à au maximum deux milliards d'euros (en euros de 2019), sans tenir compte des coûts liés aux infrastructures, aux reconstructions et aux pertes d'activité économique.

Si ce coût peut apparaître mesuré au regard de l'échéance, de nombreuses collectivités littorales ne sont pas en mesure de supporter les coûts prévisibles liés au recul du trait de côte. La mission a donc préconisé la mise en place d'un dispositif contractuel entre l'État et les collectivités permettant d'encadrer le rachat de biens acquis antérieurement à la publication des informations relatives aux perspectives de recul du trait de côte, tout en anticipant le réaménagement de ces espaces.

Ces contrats pourraient notamment prévoir :

- une aide financière au rachat de biens menacés, sur la base d'un prix assis sur l'usufruit anticipé des biens voués à disparaître ;
- selon le niveau d'aléa lié à l'érosion ou aux submersions marines établi dans les stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte et les plans de prévention des risques, des dérogations aux règles d'urbanisme et d'aménagement. Ces adaptations doivent permettre d'organiser l'occupation temporaire et l'abandon progressif des espaces menacés.

Pour financer ces opérations de réaménagement du littoral, la mission a proposé d'exclure explicitement les conséquences de l'érosion et de la montée du niveau de la mer du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles et, par conséquent, de ne pas indemniser la perte de biens acquis en connaissance des perspectives d'érosions. En effet, la mission a constaté plusieurs cas de rachat de biens touchés par l'érosion à leur valeur « hors risque », ce qui apparaît à la fois incohérent au regard du financement de ces indemnisations par la solidarité nationale et peu soutenable pour les finances publiques.

Avec un besoin de financement estimé à 800 M€ d'ici à 2040, la mission a envisagé plusieurs options de financement dans le cadre d'un nouveau fonds national d'aide à la recomposition du littoral (FARL). D'abord par le budget général de l'État, les besoins à court terme étant trop peu importants pour justifier la création d'un nouvel instrument financier à ce stade. Néanmoins, anticipant une hausse des demandes de financement à moyen terme, la mission propose ensuite de faire financer le FARL par les bénéficiaires des externalités liées au littoral eux-mêmes, en augmentant de 0,2 point la part communale des droits de mutation à titre onéreux dans les intercommunalités littorales.

À la suite de la restitution du rapport, le Premier ministre a confié à M. Stéphane Buchou, député de Vendée, une mission relative à l'adaptation des territoires côtiers au changement climatique. Son rapport, publié en novembre 2019, reprend l'essentiel des propositions de la mission, notamment le principe de non indemnisation des propriétaires littoraux, qui n'existe quasiment nulle part au monde dans les parangonnages réalisés par la mission

# Thème n° 5: Politiques sectorielles



## La politique de concurrence et les intérêts stratégiques de l'Union européenne

Synthèse de la mission conduite par Victor Blonde, Anne Perrot (IGF); Serge Catoire, Hervé Mariton (CGE)

**La compétition que livrent les entreprises européennes à leurs concurrentes extra-européennes peut se trouver faussée par l'octroi massif de subventions à ces dernières**

À la fin de l'année 2018, le ministre de l'Économie et des Finances a demandé à l'Inspection générale des Finances et au Conseil Général de l'Économie d'**évaluer la politique européenne de la concurrence et de formuler des propositions de nature à armer le droit européen face à la concurrence d'acteurs émergents qui ne jouent pas selon les mêmes règles du jeu que les entreprises européennes**. Ces pistes ont vocation à alimenter l'agenda de la nouvelle Commission qui a pris ses fonctions depuis lors, en décembre 2019.

Le déroulement de la mission a été notamment marqué par les nombreux débats qui ont eu lieu à la suite du rejet par la Commission européenne de la fusion entre Alstom et Siemens, en février 2019, et ceux qui portaient sur l'omniprésence des plateformes numériques américaines sur le marché européen. Tout en apportant des réponses précises et argumentées aux questions de fond soulevées par ces sujets, la mission s'est extraite du simple commentaire de l'actualité pour prendre de la hauteur et proposer au décideur une feuille de route cohérente et ambitieuse.

La mission a d'abord mis en évidence que la politique de concurrence européenne a plutôt bien rempli les objectifs qui lui étaient assignés puisqu'elle ne semble pas avoir fait obstacle à l'émergence de « champions » européens ni avoir empêché

de sanctionner à plusieurs reprises les comportements anticoncurrentiels de certains géants du numérique – par exemple Google, pour un montant de 8 milliards d'euros depuis 2012. Toutefois, **elle est mise en œuvre de manière plus stricte que dans d'autres régions du monde**, et notamment qu'aux Etats-Unis où la concentration croissante de l'économie depuis une vingtaine d'années s'est d'ailleurs faite au détriment du consommateur américain. Cette situation trouve en partie son origine dans le fait que la Commission, soumise au contrôle minutieux de la Cour de Justice de l'UE, a tendance préventivement à interpréter de manière plus stricte les textes et qu'elle est à peu près la seule au monde à conditionner la validation des fusions qui font courir des risques pour la concurrence à la mise en place de mesures compensatoires structurelles fortes pour les parties (par exemple cession d'activités ou d'actifs stratégiques, parfois au profit de concurrents extra-européens). Par ailleurs le contrôle des aides d'état est une spécificité européenne qui n'a pas d'équivalent ailleurs dans le monde. Il en résulte que la compétition que livrent les entreprises européennes à leurs concurrentes extra européennes – chinoises par exemple, mais aussi américaines – peut se trouver faussée par l'octroi massif de subventions à ces dernières.

C'est pourquoi **la mission a examiné plusieurs scénarios d'évolution, sans écarter de solution par principe, même lorsqu'elle supposait une révision des Traités**. En ce qui concerne le contrôle des concentrations, la mission a ainsi envisagé plusieurs manières de fonder ses décisions sur des

considérations d'intérêt général autres que la seule concurrence, voire de transférer le pouvoir de décision à d'autres instances que la Commission. **Outre la difficulté à faire aboutir de telles options**, qui sont très loin de faire l'unanimité parmi nos partenaires européens, et des délais importants que requerrait la mise en œuvre d'une telle stratégie, **ces évolutions de rupture représenteraient des voies que la mission a jugées hasardeuses**, faisant peser des risques de marchandages entre Etats membres, **et disproportionnées face aux problèmes à traiter**.

C'est pourquoi la mission a préconisé de privilégier une **série d'améliorations des procédures et des instruments actuels, à traités inchangés, qui permettraient d'améliorer substantiellement le fonctionnement du contrôle des concentrations**. Elles visent, d'une part, à mieux tenir compte de l'arrivée potentielle – même à moyen terme – sur le marché intérieur de concurrents extra-européens notamment lorsqu'ils bénéficient de subventions et, d'autre part, à s'appuyer sur les autres directions générales voire sur des personnalités indépendantes pour enrichir l'analyse de la DG Concurrence, à améliorer la collégialité, la prise en compte des gains d'efficacité ou l'élaboration des remèdes. Elles permettent de répondre aux griefs généralement formulés à l'égard de la politique de concurrence européenne et façonnent ainsi un cadre réglementaire plus réactif et plus adapté aux marchés actuels.

**En matière de technologies numériques**, si on ne peut imputer à la politique de la concurrence l'absence de champions européens, **force est de constater que les**

**décisions de la Commission ne protègent pas suffisamment les acteurs continentaux**, dans la mesure où elles interviennent dans un délai largement incompatible avec le temps du marché. De nombreux comparateurs de prix ont ainsi fait faillite durant le traitement de l'affaire Google Shopping, qui s'est étalé sur plus de sept ans. La mission recommande ainsi la mise en œuvre par la Commission de mesures dites conservatoires, qui permettraient de « figer » le marché dans un état compatible avec la survie des concurrents en attendant la décision relative au fond du dossier. Elle propose également de lutter plus efficacement contre les acquisitions « prédatrices » de concurrents, par des entreprises dominantes, acquisitions qui ont pour objectif essentiel de tuer un rival innovant et potentiellement dangereux. En effet, en l'état actuel du droit elles échappent aux contrôles car concernent des achats de start-ups sans chiffre d'affaires.

Pour résumer, la réponse aux enjeux pointés dans le rapport ne réside pas dans un affaiblissement unilatéral de la politique de concurrence européenne mais bien dans l'adaptation de nos outils et la modernisation de nos grilles d'analyse. Elle doit également **s'appuyer sur la pleine mobilisation et le renforcement de nos instruments de défense commerciale ainsi que sur une meilleure coordination et un accroissement des financements publics européens dans la recherche et l'innovation**. Sur le premier point, la mission propose de rééquilibrer l'approche de la Commission, aujourd'hui trop exclusivement centrée sur la conclusion d'accords de libre-échange et un renforcement de

l'arsenal de mesures commerciales dont dispose l'UE, par exemple en utilisant les marchés publics comme levier pour faire pression sur les pays dont les marchés publics demeurent fermés.

Ces pistes, partagées avec les autres Etats-membres - que la mission a consultés durant ses investigations, ont été assez largement reprises depuis dans la feuille de route française et ce alors que la nouvelle Commission semble encline à avancer rapidement sur ces sujets.



De gauche à droite : Jean Yves Latournerie, Jérôme Saulière

## Mission sur l'aide médicale d'État

### Questions à Christophe Hemous, Jean Yves Latournerie et Jérôme Saulière

membres de la mission (pour l'IGF)

#### Quel était l'objectif poursuivi par la mission ?

Créé en 1999, le dispositif de l'aide médicale d'État est destiné aux migrants en situation irrégulière résidant depuis plus de trois mois en France et dotés de ressources financières limitées. Il permet d'offrir un accès gratuit et inconditionnel à la quasi-totalité du panier de soins et représente 0,6% des dépenses publiques de santé en France. Répondant à des impératifs d'humanité et de santé publique, il est conforme à nos engagements juridiques internationaux notamment européens.

Ce dispositif a été marqué par une assez forte instabilité normative depuis sa création. Dans ce contexte, il a été demandé à l'IGF et à l'IGAS notamment d'analyser la dynamique de la dépense et d'en déterminer les sous-jacents, de conduire une analyse comparative avec les dispositifs de nos voisins européens et, plus globalement, d'évaluer l'efficacité de cette politique publique.

#### Quels enseignements tirez-vous de la mission ?

D'abord, il nous est apparu que la dynamique budgétaire du dispositif demeure contenue. Les dépenses ont connu une croissance moyenne d'environ 1,4% par an sur les cinq dernières années pour atteindre 904 M€ en 2018. Néanmoins,

l'analyse de la procédure de facturation des soins des hôpitaux et des coûts de gestion administrative du dispositif montre que les dépenses de l'AME sont pour partie sous-évaluées.

La mission s'est également intéressée à la nature des soins prodigués aux bénéficiaires de l'AME. Deux tiers des dépenses d'AME relèvent de la dépense hospitalière. Sans surprise, la consommation de soins et de médicaments des bénéficiaires de l'AME reflète les spécificités de la population ; ainsi, la consommation d'antiviraux et de médicaments traitant les maladies infectieuses ou la toxicomanie est plus forte pour les bénéficiaires de l'AME que pour les assurés sociaux. Cependant, la mission a aussi décelé des atypies de consommation chez les bénéficiaires de l'AME, notamment une proportion significativement plus élevée d'accouchements, de traitements pour insuffisance rénale chronique et de cancers ; ces atypies renforcent l'hypothèse d'une migration pour soins d'une partie des bénéficiaires de l'AME.

En outre, l'évaluation qualitative du dispositif de l'AME a permis de dresser un triple constat. D'une part, le dispositif ne garantit pas un accès effectif aux soins en médecine de ville. Plusieurs facteurs ont été avancés pour expliquer les éventuels refus de soins (barrière de la langue,

charge administrative pour les médecins conditionnant le paiement de l'acte...). D'autre part, la procédure d'instruction des demandes par les caisses primaires d'assurance maladie présente aujourd'hui des lacunes puisqu'elle ne permet pas aux agents d'instruction de vérifier la présence effective sur le territoire des bénéficiaires ou de contrôler le respect de la condition de ressources. La mission a également estimé que le suivi du dispositif par la direction de la sécurité sociale et son évaluation par le Parlement demeureraient perfectibles.

**Quelles recommandations avez-vous formulées ?**

Nous avons articulé nos recommandations autour de trois grandes priorités :

La première priorité est la lutte contre la fraude au dispositif de l'AME. La mission a préconisé de renforcer les échanges entre l'assurance maladie et les services chargés de la délivrance des visas, de renforcer le contrôle des déclarations de multi-hébergement et d'améliorer celui de la condition de ressources des demandeurs.

La deuxième priorité est la lutte contre le recours abusif à l'AME, aux soins urgents et à la demande d'asile. Plusieurs leviers ont été proposés : activation de la compétence du contrôle médical de l'Assurance maladie pour l'AME, mise en place d'accords préalable pour certains soins programmés non-essentiels, mise en place d'un délai de carence pour la couverture santé des demandeurs d'asile, renforcement de l'effort de coopération en matière de santé avec les principaux pays d'origine des migrants.

La troisième priorité est d'améliorer l'efficacité et l'efficacités de cette politique publique. Nos recommandations ont notamment porté sur la simplification des règles de facturation, pour mieux maîtriser les coûts de gestion associés au dispositif, et sur la dématérialisation des procédures administratives applicables en médecine de ville.

**À quels outils méthodologiques avez-vous eu recours pour mener votre mission ?**

D'abord, nous avons veillé à échanger avec l'ensemble des parties prenantes au

dispositif : chercheurs, acteurs du monde associatif, médecins, gestionnaires du système de santé, etc. La mission s'est déplacée dans cinq hôpitaux et dans quatre caisses primaires d'assurance maladie pour prendre très concrètement connaissance du dispositif. Dans chaque structure, elle s'est efforcée d'interroger les directions mais aussi d'échanger avec les agents chargés de sa mise en œuvre au quotidien.

Ensuite, la mission a systématiquement cherché à fonder ses constats sur des travaux d'analyses de données. Pour mettre en exergue la nature de la consommation de soins des bénéficiaires de l'AME, elle a analysé les données produites par la CNAM et l'ATIH. Pour évaluer le coût de gestion administrative de l'AME dans les hôpitaux, elle a, en lien avec le centre hospitalier Delafontaine de Saint Denis, produit des chiffres de comptabilité analytique. La mission a eu recours à l'extrapolation sur la base d'échantillons de dossiers administratifs ou de titres de factures des hôpitaux. Enfin la présence d'un médecin de l'IGAS dans l'équipe nous a permis d'accéder à un échantillon de dossiers médicaux et d'étayer les conclusions de l'analyse de données.



De gauche à droite et de haut en bas: Pierre Boissier, Muriel Pacaud, Thomas Espeillac, Christophe Hemous, Antoine Armand, Amael Pilven, Eric Paridimal, Hélène Martinez, Sébastien Piednoir, Florence Gomez, François Thomazeau et Philippe Gudefin

## Mission de vérification des Centres Régionaux des Œuvres Universitaires et Scolaires (CROUS)

### Questions à Florence Gomez et François Thomazeau

**Le fonctionnement  
actuel du réseau des  
oeuvres universitaires  
ne peut être maintenu  
en l'état, tant  
la gouvernance  
fait obstacle à  
la réalisation  
des objectifs  
gouvernementaux  
de la politique de vie  
étudiante**

#### Contexte de la mission

Au début de l'année 2019, l'inspection a conduit une mission de vérification de cinq centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS). La mission a été initiée sur auto saisine, c'est à dire par décision autonome de l'inspection et sans commande initiale des cabinets ministériels. Cette mission a pris la forme d'un contrôle inopiné sur place de ces établissements, dont elle a évalué la gestion dans sa globalité : organisation interne, situation financière, gestion budgétaire et comptable, ressources humaines, achats et modalités d'exercice de leurs différentes missions (restauration, logement, action sociale).

Les constats ont été mis en commun avec l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR) et ont permis d'évaluer le réseau des œuvres universitaires dans son ensemble, en s'appuyant sur des investigations complémentaires : entretiens avec les administrations, associations professionnelles et autres acteurs publics et privés intervenant dans le champ de certaines missions des CROUS ; déplacements dans plusieurs pôles universitaires ; questionnaire transmis aux 21 CROUS qui n'ont pas fait l'objet de la vérification ; un parangonnage international, administratif et avec le secteur privé.

### Conclusions du rapport

Créés par la loi du 16 avril 1955, les CROUS sont des établissements publics à caractère administratif (EPA) chargés du service public de la vie étudiante. De 16 en 1955, leur nombre est passé à 28 en 1987, puis à 26 en 2019. Placés sous la tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur, ils sont pilotés, animés et coordonnés par le centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS), qui a également une mission de contrôle de leur gestion. Le réseau des œuvres universitaires réunit l'ensemble de 27 établissements publics constitués du CNOUS et des CROUS.

Le réseau des œuvres universitaires est l'acteur emblématique de la vie étudiante, ayant vocation à apporter un service public à l'ensemble des étudiants, quel que soit leur établissement ou leur cursus d'enseignement, et sur l'ensemble du territoire. Si le réseau intervient en complémentarité sur la vie étudiante avec de nombreux autres acteurs publics et privés (7% des étudiants sont logés par les CROUS, et les CROUS n'ont que 5% de la part de marché de la restauration étudiante), sa vocation sociale est avérée, et les CROUS permettent aujourd'hui à de nombreux étudiants de pouvoir bénéficier d'un tarif modéré de restauration et d'hébergement.

Si la mission a pu constater une gestion satisfaisante des bourses et une adaptation de l'offre des CROUS à l'évolution des besoins des étudiants, la mission conclut néanmoins que le fonctionnement actuel du réseau des œuvres universitaires ne peut être maintenu en l'état, tant la gouvernance, la gestion courante que les processus métiers font obstacle à la réalisation des objectifs gouvernementaux de la politique de vie étudiante. En particulier, la mission a constaté des insuffisances préoccupantes dans le pilotage effectif par le CNOUS, qui aboutit à une diversité et à une forte hétérogénéité des situations parmi les CROUS. Ont ainsi pu être constatées, à des degrés divers, des disparités dans la présence territoriale, la perte d'attractivité de l'activité de restauration, la faible contribution du réseau

à la réalisation des plans de logement étudiant et la constatation d'inégalités face au service public sur le territoire, notamment en matière d'attribution de logements.

Le risque de statu quo et de persistance d'inefficiences et d'inégalités de service public demeure élevé : en 1987, déjà, l'inspection avait constaté « une faible capacité de contrôle et d'animation du CNOUS » et « un contrôle de gestion défailtant dans les CROUS ». Cette situation contraste avec la transformation en cours du monde de l'enseignement supérieur, les enjeux de mobilité et de démographie étudiante pour les années à venir, et les ambitions prêtées à la politique de vie étudiante.

La mission a ainsi formulé plusieurs hypothèses d'évolution du réseau des œuvres, pour garantir la diffusion réelle d'une stratégie élaborée au niveau national. S'agissant des missions du réseau, il est nécessaire de recentrer celui-ci sur le cœur de son objet social et d'interroger la possibilité de modes de gestion plus efficaces de certaines missions, y compris par le recours à l'externalisation, et de transferts de missions à d'autres acteurs (établissements, bailleurs sociaux, collectivités territoriales). Concernant cette dernière hypothèse, aucune solution générale au niveau national n'est envisageable. Les situations locales sont très variables, en particulier s'agissant des compétences et des appétences des établissements d'enseignement supérieur et des collectivités locales. Pour cette raison, la mission recommande, de façon transversale aux deux hypothèses préalablement citées, de conduire une expérimentation dans un ou plusieurs sites universitaires dont la maturité peut permettre une réflexion locale sur le partage optimal des missions de vie étudiante.



De gauche à droite: Jean-Baptiste Djebbari, Agnès Pannier-Runacher, Edouard Philippe, Patrick Daher, Eric Hemar

## Mission d'assistance à Patrick Daher et Eric Hémar sur la compétitivité de la chaîne logistique

Synthèse de la mission conduite par Constance Maréchal-Dereu

**L'amélioration de sa compétitivité est un enjeu pour la compétitivité industrielle, le pouvoir d'achat des français et le développement durable de notre pays**

La filière logistique représente en France des coûts équivalents à 10 % du PIB national et 1,8 million d'emplois, répartis sur l'ensemble du territoire national. L'amélioration de sa compétitivité est un enjeu pour la compétitivité industrielle, le pouvoir d'achat des français et le développement durable dans notre pays.

M. Bruno Le Maire, ministre de l'Economie et des Finances, Mme Elisabeth Borne, ministre chargée des Transports auprès du ministre d'Etat, et Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Economie et des Finances, ont confié une mission en ce sens, à deux chefs d'entreprises du secteur :

- Patrick Daher, président du groupe Daher ;
- Eric Hémar, président-directeur général d'ID Logistics.

L'objectif de la mission était de co-construire, entre les acteurs de la filière et les pouvoirs publics, une feuille de route des actions ou mesures à prendre à court ou moyen terme pour renforcer la compétitivité de la chaîne logistique. L'inspection générale des finances et le conseil général de l'environnement et du développement durable ont apporté leur appui au bon déroulement du projet.

Le rapport a été remis au Premier ministre et aux ministres concernés, le 16 septembre 2019.

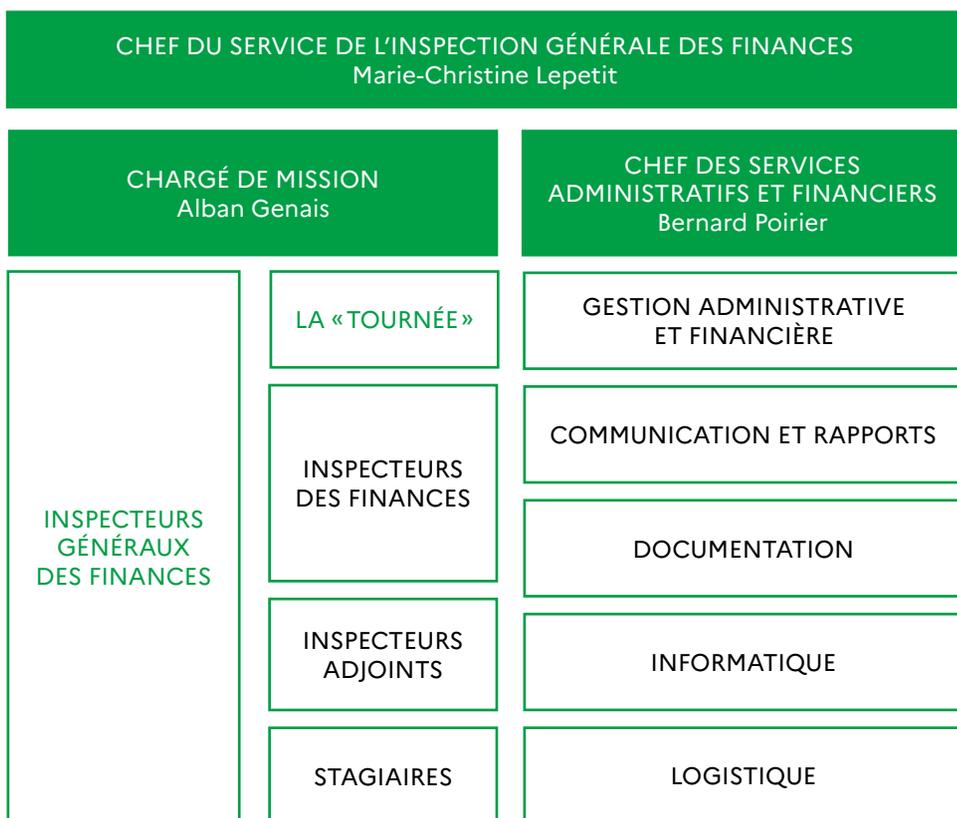
La mission a fait le constat sévère d'une mauvaise appréhension de l'importance de la chaîne logistique dans la compétitivité de l'économie française par l'ensemble des acteurs. La mission a donc recommandé tant la mise en place d'une organisation public/privé du secteur que des actions concrètes pour redresser rapidement la compétitivité de la chaîne logistique.

Afin d'améliorer la gouvernance de la chaîne, le rapport recommande quatre mesures. Les associations de professionnels sont invitées à se rassembler sous un toit commun « France Logistique », dont le lancement a été annoncé le 8 janvier 2020. La mise en place, effective dès la remise du rapport, d'un comité exécutif de la logistique doit permettre un meilleur dialogue public privé. Des déclinaisons territoriales ont vocation à définir les stratégies inter-régionales à l'échelle des axes logistiques pour assurer la cohérence des aménagements et favoriser le transport massifié. Enfin, la mise en place d'un comité interministériel de la logistique vise à assurer l'impulsion politique pour afficher la logistique comme un secteur stratégique et valider les actions urgentes pour en améliorer la compétitivité.

Les actions concrètes les plus urgentes doivent permettre à la France de rattraper son retard par rapport à ses voisins européens. Il s'agit en particulier d'inverser la perception actuelle négative de la France en matière de logistique. Parmi ces actions, on peut citer notamment l'optimisation du passage aux frontières; la mise en place d'une fiscalité foncière prévisible et d'un niveau similaire aux pays voisins; le raccourcissement des délais de construction ou d'aménagement des entrepôts afin d'atteindre les délais de nos principaux concurrents.

# Annexes

**ORGANIGRAMME  
DU SERVICE DE L'IGF  
AU 30 JANVIER 2020**



**LISTE DES MEMBRES DE L'IGF  
AU 30 JANVIER 2020**

**Inspecteurs généraux  
et inspectrices générales des finances**

AUVIGNE François  
BANQUY Didier  
BAULINET Christophe  
BOISSIER Pierre  
BOUYOUX Philippe  
BRASSENS Bertrand  
BREDIN Frédérique  
COLRAT Adolphe  
De COURREGES d'USTOU Bernard  
DENIAU François-Xavier  
DEPROST Pierre  
DUBERTRET Benjamin  
DUBERTRET Julien  
GATIER Jérôme  
GINTZ Rodolphe  
GISSLER Eric  
HAVARD Henri  
JEVAKHOFF Alexandre  
LAJOURMARD Danièle  
LATOURNERIE Jean-Yves  
LAVENIR Frédéric  
LE GALL Olivier  
LEPETIT Marie-Christine  
LIDSKY Vincent  
PARENT Bruno  
PAUGAM Anne  
PELOSSE Hélène  
PERROT Anne  
RAPOPORT Jacques  
ROUQUETTE Jean-Louis  
de SAINT-MARTIN Jean-Philippe  
SENEZE Julien  
TANTI André  
VACHEY Laurent  
WAHL Thierry  
WENDLING Claude  
WERNER François

**Inspecteurs des finances**

ANNE-BRAUN Jonas  
APRIKIAN Taline  
ARMAND Antoine  
BOELL François-Xavier  
CARRIER Louis-Philippe  
CARTIER Jordan  
CAZENAVE Thomas  
CHARTIER Julien  
CONSTANSO Vincent  
de CREVOISIER Louis  
DESMETTRE Sandra  
DESMOUCEAUX Valérie  
DUPAS Nicolas  
DUPRAT-BRIOU Orianne  
ESPEILLAC Thomas  
FRACKOWIAK Céline  
GENAIS Alban  
GOMEZ Florence  
GRAS Ombeline  
GUDEFIN Philippe  
GUERIN Vivien  
HEMOUS Christophe  
HOULDSWORTH John  
JAGOREL Quentin  
LALLEMAND-KIRCHE Geneviève  
LEPAGE Frédéric  
MARECHAL-DEREU Constance  
MARIANI Louise  
MATHIS Yves  
MAYSONNAVE Cécile  
MENUET Vincent  
MOURNET Benoît  
MURCIANO Charles  
PACAUD Muriel  
PARIDIMAL Eric  
PIEDNOIR Sébastien  
PILVEN Amaël  
ROSSION Anne  
SAULIERE Jérôme  
SAUNERON Sarah  
SCOTTÉ Nicolas  
SCHOENAUER-SEBAG Alice  
SINE Alexandre  
TRUPIN Laurent  
VANDERHEYDEN Guillaume

Crédit photographique  
GREE Gezelin  
BAGEIN Patrick  
Conception graphique  
Studio de création et de  
conception graphique du Sircom  
Mars 2020

