



INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES  
Télédoc 335  
139, rue de Bercy  
F-75572 Paris Cedex 12

Phone: + 33 (0)153183800

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

## Rapport d'activité

Inspection générale  
des finances

Année 2006

# Éditorial



Ce rapport d'activité de l'Inspection générale des finances est doublement singulier.

D'une part, c'est une nouveauté. Au-delà des rapports établis à l'occasion de ses missions, c'est la première fois que l'Inspection présente, dans un document consolidé et accessible, l'ensemble des travaux qu'elle a pu réaliser au cours d'une année.

D'autre part, l'année 2006 a été marquée par des évolutions particulièrement structurantes pour l'Inspection, notamment en termes de diversification de ses champs et modalités d'intervention, de modernisation du fonctionnement du service et d'élargissement du recrutement des inspecteurs des finances.

Ouvrir ce rapport est donc un plaisir. Un plaisir qui, je l'espère, sera partagé à sa lecture.

Je souhaite en effet que ce rapport, tout comme ceux qui le suivront, permette d'éclairer chacun sur le rôle que joue l'Inspection pour le contrôle, l'audit et la définition des politiques et dispositifs publics. Je forme également l'ambition que les orientations, promues par l'Inspection et ici retracées, soient reprises en vue de nourrir le débat public et d'améliorer l'efficacité de l'action des pouvoirs publics, dans un environnement de plus en plus ouvert aux opérateurs privés, bien sûr, mais aussi aux acteurs européens ou multilatéraux.

Par ses différents travaux, l'Inspection est au cœur de l'évaluation des politiques publiques. Elle est très largement impliquée dans la réflexion sur la modernisation de l'État et de sa gestion. Elle vise également, et de plus en plus, à fournir un accompagnement opérationnel à la mise en œuvre de ses préconisations, de manière à créer de la valeur dans la conduite des missions de l'État.

Sa vocation interministérielle conduit l'Inspection à intervenir là où des fonds publics sont engagés, ce qui explique la prépondérance des missions exercées en dehors du champ strictement financier. Sur les cent missions réalisées en 2006 à la demande des ministres chargés de l'Économie et du Budget, l'Inspection a ainsi effectué quatre-vingt-sept missions en dehors des administrations financières.

L'Inspection a également contribué à la demande du ministre de l'Économie à des missions plus prospectives sur des enjeux structurants pour l'avenir : économie de l'immatériel et du savoir, valorisation de la recherche publique, maîtrise des dépenses publiques locales et sociales, ... autant d'enjeux que l'Inspection souhaite mettre, en les éclairant avec objectivité et valeur ajoutée, au cœur du débat public pour que tous puissent s'en saisir.



Enfin, participant à plus de 46 % (temps-inspecteur) des audits de modernisation lancés par le ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'État, l'Inspection a joué un rôle majeur dans la mise en œuvre des revues de programmes qui permettent, à l'instar de nos principaux partenaires étrangers, d'accroître la productivité publique.

Tout au long de l'année 2006, et soucieuse d'être elle-même exemplaire, l'Inspection a également mené une réflexion stratégique sur ses missions, ses méthodes et son organisation. Cette réflexion a bénéficié du regard extérieur d'un cabinet de conseil et a fait l'objet d'une validation par les pouvoirs publics, et ses orientations ont vocation à être concrétisées en 2007. La parution du décret 2006-1213 du 4 octobre 2006 qui permet d'ouvrir le recrutement de l'Inspection à de nouveaux profils de compétence est un premier jalon de cette évolution profonde.

Sans prétendre à l'exhaustivité, nous vous proposons un regard sur l'activité de l'Inspection générale des finances, mettant en évidence la richesse et la diversité de ses travaux, sa contribution à la modernisation des politiques publiques et sa volonté d'éclairer le débat démocratique sur les principaux enjeux économiques et sociaux pour notre pays.



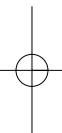
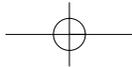
**JEAN-PIERRE JOUYET**

Inspecteur général des finances  
Chef du service de l'Inspection générale des finances



## S o m m a i r e

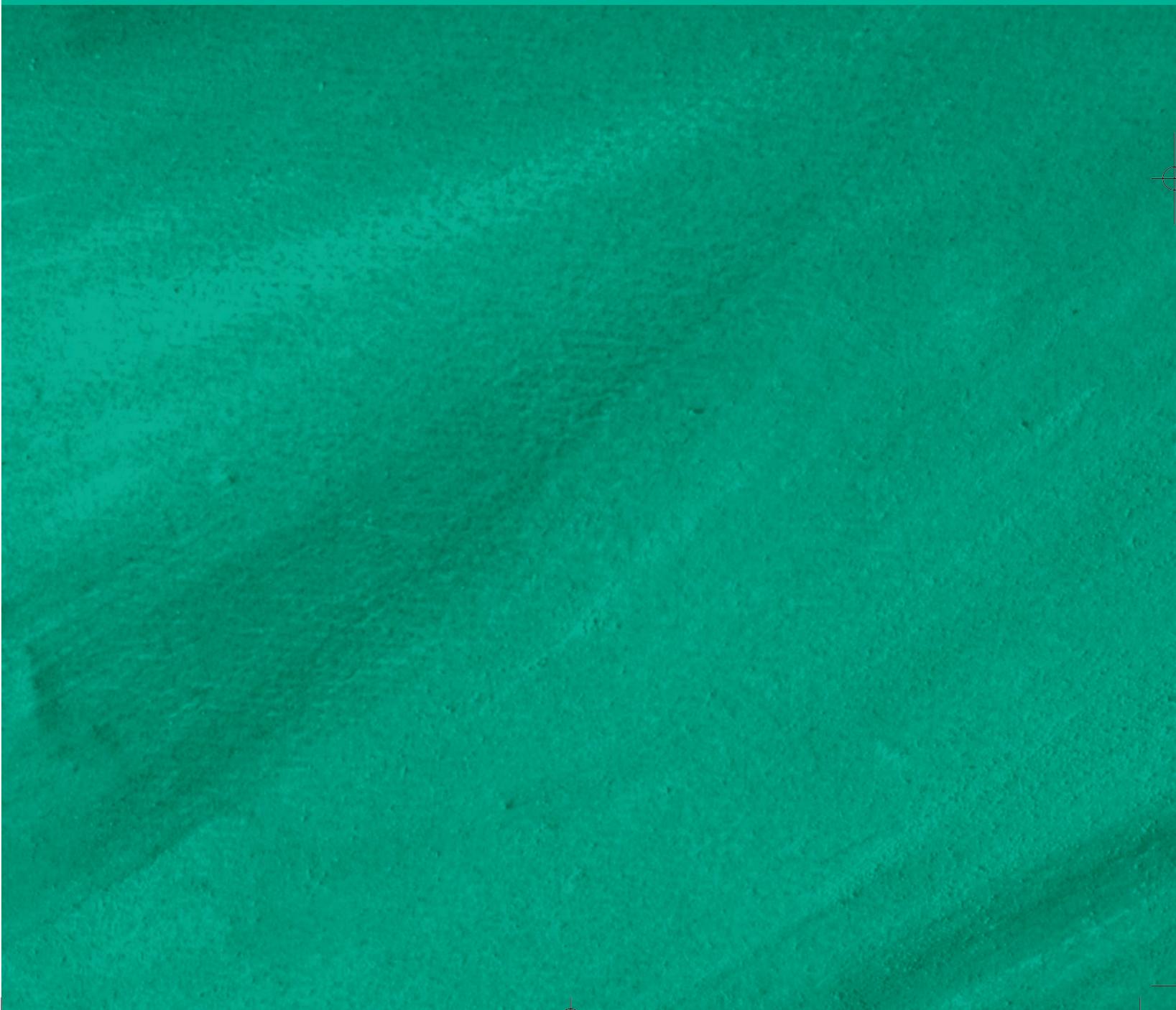
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	p. 5
Activité de l'année 2006	
<hr/>	
<b>DEUXIÈME PARTIE</b>	p. 13
Quelques missions particulièrement structurantes	
<hr/>	
<b>TROISIÈME PARTIE</b>	p. 41
Évaluation des travaux de l'Inspection	
<hr/>	
<b>QUATRIÈME PARTIE</b>	p. 45
Évolution du statut	
<hr/>	
<b>ANNEXES</b>	
Participation de l'Inspection aux audits de modernisation	p. 51
Listes des rapports publiés entre janvier 2006 et février 2007	p. 53
<hr/>	

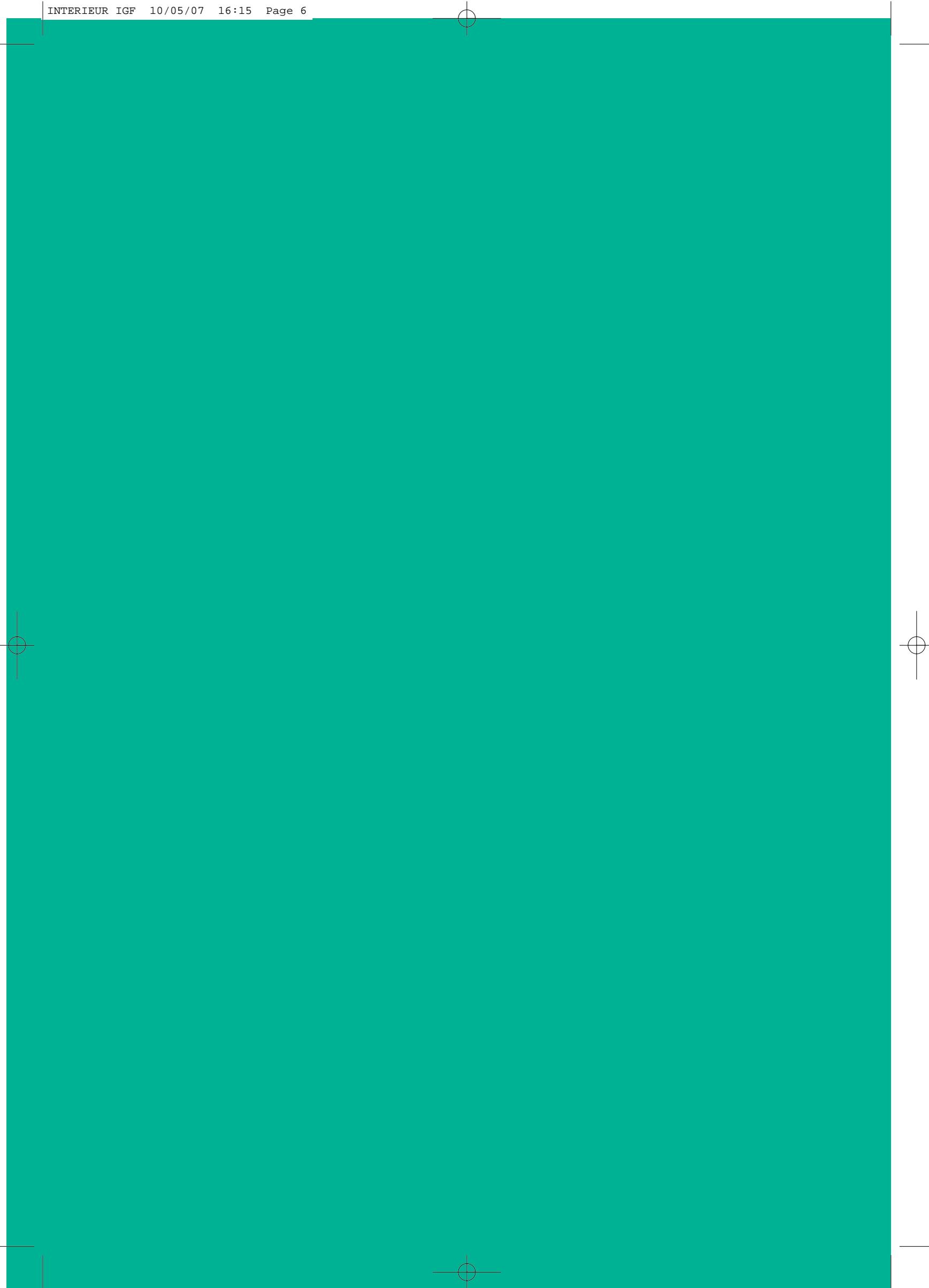


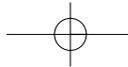
## PREMIÈRE PARTIE

---

Activité de l'année 2006







L'Inspection générale des finances (IGF) est placée sous l'autorité directe du ministre chargé de l'Économie et du Budget. Elle assure des missions de vérification des services du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (Minéfi) et d'audit sur les ordonnateurs du budget de l'État, sur les organismes soumis aux règles de la comptabilité publique et au contrôle économique et financier et plus généralement sur tout organisme qui bénéficie de fonds publics.

Les missions d'audit visent à apprécier et améliorer la performance des administrations, entreprises et organismes publics. Il s'agit d'aider ces entités à affiner leur stratégie, accroître la qualité des prestations fournies et détecter les gisements de productivité ainsi que tout ce qui peut permettre de progresser dans la gestion des moyens. L'intervention du service de l'Inspection générale des finances offre l'avantage d'un regard extérieur, à la demande et pour le compte du ministre. Ces missions consistent en l'étude approfondie d'une structure, d'un processus ou d'une politique publique dont il s'agit d'apprécier l'efficacité. La loi organique relative aux lois de finances (Lof), qui refonde le budget de l'État et modernise la gestion publique, renforce ce besoin d'audit. L'Inspection joue ainsi un rôle moteur dans l'évaluation des politiques publiques et la modernisation des administrations, notamment dans le cadre des plans ministériels d'audit et de modernisation.

Deux types de mission représentent désormais plus de la moitié des interventions de l'IGF :

- les missions dites d'enquêtes dont l'objet est l'évaluation d'une politique publique, avec le plus souvent une volonté forte de comparaison avec les pratiques en usage à l'étranger. Ces missions portent sur des sujets ponctuels

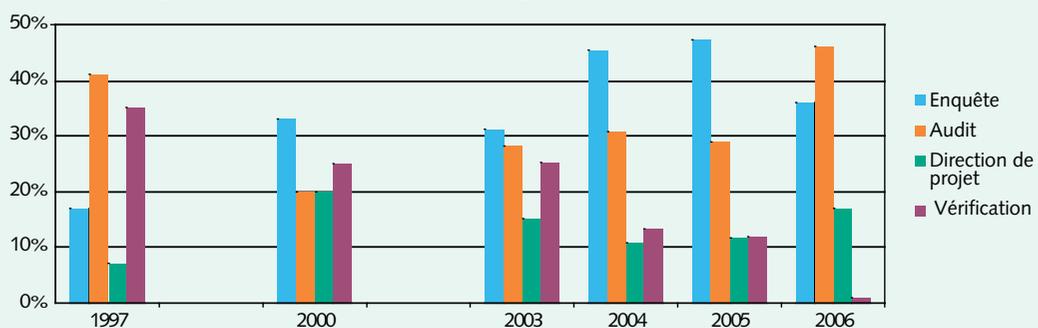
- sur lesquels le ministre ou le gouvernement souhaite disposer rapidement d'informations fiables et exhaustives, d'analyses et de propositions en vue de la prise de décisions à court ou moyen terme (par exemple, la mission sur la gestion de la prime pour l'emploi) ;
- les missions de direction de projet au sein d'organismes publics ou de rapporteur au sein de commissions de réflexion sur des sujets stratégiques. C'est le cas des missions conduites en 2006 sur l'économie de l'immatériel, la mise en œuvre de la Lof et les dépenses des collectivités locales, par exemple.

Les inspecteurs généraux des finances exercent parallèlement la surveillance des services déconcentrés du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Ils assurent également la liaison permanente avec les diverses autres directions du Minéfi ainsi qu'avec les autres départements ministériels. Enfin, les inspecteurs généraux jouent un rôle de force de proposition pour le Minéfi au travers du Comité des inspecteurs généraux des finances (Cogex). Les inspecteurs généraux des finances peuvent ainsi être appelés à représenter le Minéfi aux conseils d'administration d'établissements ou d'organismes publics.

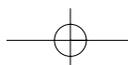
En 2006, le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie n'a représenté que 13 % (un huitième de l'activité de l'IGF en 2006) des ressources de l'Inspection en temps-inspecteur, contre 33 % en 2005. Cette évolution s'explique par l'accroissement des missions d'enquête et d'audit qui sont effectuées sur des secteurs autres que strictement financiers ou sur des procédures interministérielles dans le cadre notamment des missions d'enquête et d'assistance mais aussi des audits de modernisation (39 en 2006 soit 39 % de l'ensemble des missions).

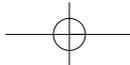


Répartition des missions de l'IGF par nature (1997-2006)

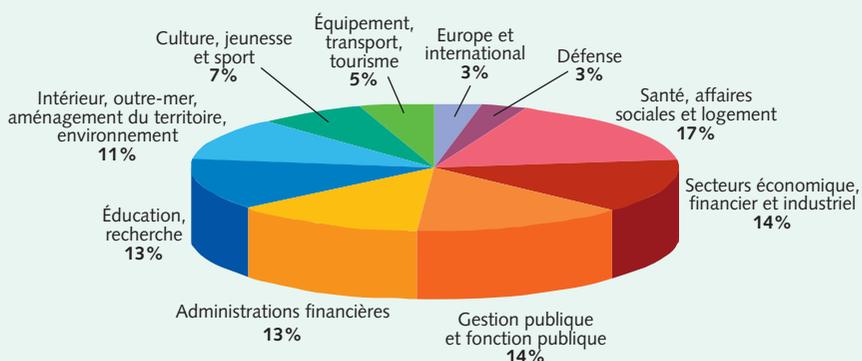


2006 : 100 missions  
 audit (47) = 47% dont 83% sont des audits de modernisation  
 enquête/évaluation (37) = 37%  
 direction de projet/assistance (17) = 17%  
 vérification (1) = 1%





### Répartition des missions de l'IGF (en temps-inspecteur) en 2006



En 2006, la répartition par secteur d'intervention fait apparaître quelques points forts comme les secteurs de l'éducation et de la recherche, les domaines sanitaires et sociaux ou encore la politique économique et les secteurs financiers et industriels.

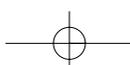
Cette diversification de l'intervention du service de l'Inspection en dehors de la sphère strictement financière est le principal facteur expliquant le développement des missions conjointes effectuées par l'IGF. Ces missions ont représenté, en 2006, 71 missions contre 33 missions conjointes en 2005, soit plus de deux missions sur trois.



### Nombre de missions/nombre de missions conjointes (2003-2006)



### Durée moyenne d'une mission 2003-2006 (nombre de semaines)

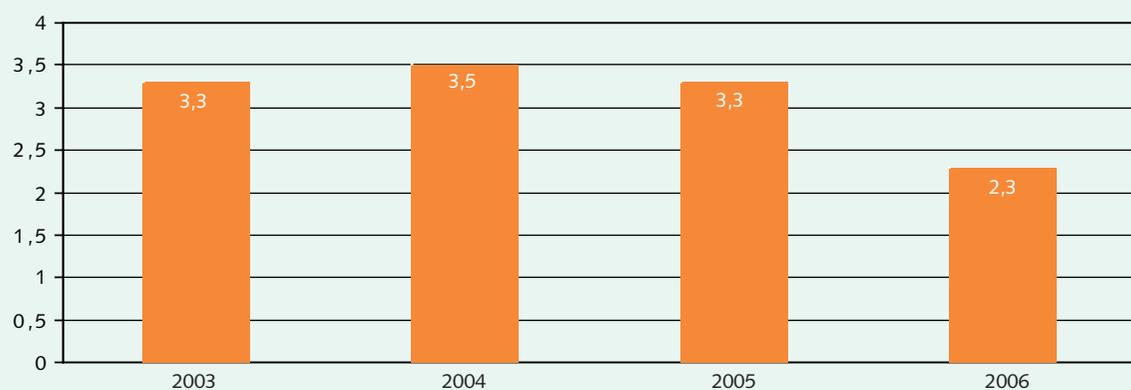


L'allongement de la durée des missions en 2006 (+30 %) doit être remis en perspective, car sur le moyen terme la durée unitaire des missions retrouve sa tendance moyenne autour de trois mois.

D'une année sur l'autre, l'augmentation de la durée des missions provient d'une part de la réalisation, par l'Inspection, de missions à vocation structurante et prospective (valorisation de la recherche publique, économie de l'im-

matériel), celles-ci s'inscrivant nécessairement dans une temporalité plus longue. Elle vient d'autre part de la possibilité offerte d'allonger la durée des missions d'audit de modernisation, sur la base du retour d'expérience des premières vagues d'audit (2005-début 2006) qui avait mis en évidence les limites d'exercices conduits sous une contrainte trop forte en termes de délais, ne permettant pas en particulier une pleine appropriation par les services concernés des préconisations issues de ces missions.

**Nombre moyen d'inspecteurs généraux et d'inspecteurs des finances par mission 2003-2006**



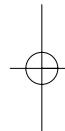
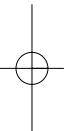
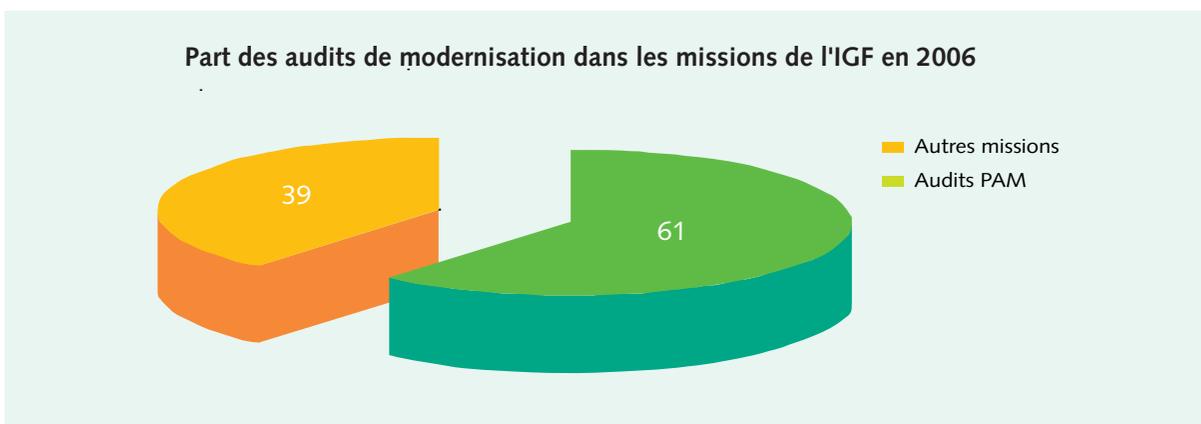
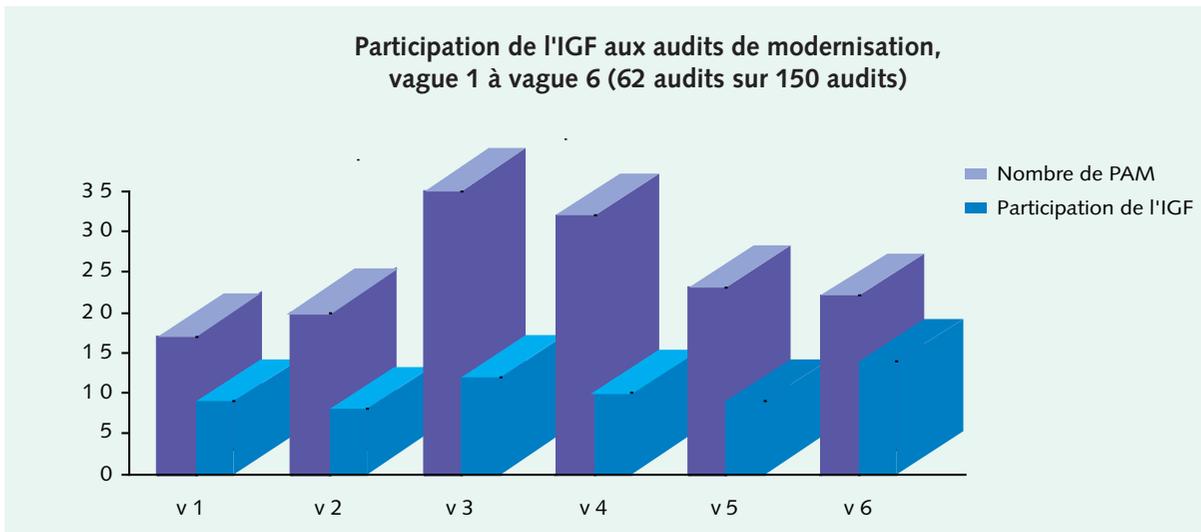
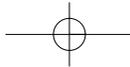
Le nombre de membres de l'Inspection participant aux missions a connu une baisse en 2006 de l'ordre de 30 %. Cela tient à deux facteurs : d'une part l'augmentation du nombre de missions (de l'ordre de +10 % en 2006 par rapport à l'année précédente), d'autre part l'allongement de la durée des missions (+30 % en 2006). L'augmentation des ressources de l'Inspection (de l'ordre de 10 % en 2006) n'a donc pas permis d'absorber complètement l'augmentation du nombre de missions et l'allongement de leur durée.

## LES AUDITS DE MODERNISATION

Le programme d'audits de modernisation (PAM) a été mis en place par la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2005, qui indiquait la nature et les objectifs des audits de modernisation. Depuis leur lancement en octobre 2005, les audits de modernisation ont concerné chaque ministère à raison d'un ou plusieurs audits lancés tous les trois mois. Ces audits s'inscrivent dans une démarche

de performance renforcée par la Lolf qui vise à faire passer l'État d'une logique de moyens à une logique de résultats. Ils sont, pour les ministères, un levier d'action pour utiliser plus efficacement l'argent public, en apportant une meilleure qualité de service, au meilleur coût, sur le mode des revues de programmes pratiquées en Italie, au Royaume-Uni ou au Canada.

L'implication de l'IGF dans la réalisation des audits de modernisation traduit sa vocation naturelle à intervenir au service de la modernisation de l'État. Ainsi, elle est systématiquement mobilisée pour les audits concernant les sujets économiques et financiers et les administrations financières. Elle est également sollicitée pour conduire les audits de modernisation impliquant plusieurs ministères. Début 2007, l'Inspection était le corps de contrôle qui avait contribué au plus grand nombre d'audits de modernisation : 62 audits sur 150 audits depuis la première vague d'audits en 2005. En 2006, ces audits (39) ont représenté 46 % en temps-inspecteur de l'ensemble des missions de l'Inspection.



#### Le comité interministériel d'audit des programmes

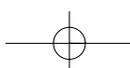
L'Inspection participe en tant que membre permanent aux travaux du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP). C'est également un inspecteur général des finances qui assure la présidence du CIAP.

Le CIAP réunit des membres des corps d'inspection ou de contrôle de chaque ministère ayant la responsabilité d'au moins une mission du budget de l'État. Il est ainsi composé de quatorze membres, en dehors de son président, inspecteur général des finances.

Chaque année, le CIAP dresse la liste des programmes qui vont faire l'objet d'un audit. Chaque audit de programme

est réalisé par une équipe de trois auditeurs que les corps d'inspection des ministères mettent à la disposition du CIAP, chaque auditeur relevant d'un corps d'inspection différent. Les travaux de chaque équipe se concluent par un rapport qui présente les constats effectués à partir des questions figurant dans le guide d'audit du CIAP et, à partir de ces constats, formule des recommandations au ministère concerné pour améliorer la qualité de l'information qu'il produit à l'appui du programme qui a été audité. Comme pour les rapports de l'Inspection, les procédures d'audit du CIAP sont contradictoires.

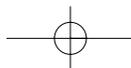
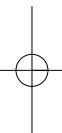
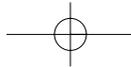
En 2006, les inspecteurs généraux et les inspecteurs des finances ont participé à six audits CIAP.



### Audits CIAP auxquels l'IGF a participé en 2006 et au 1<sup>er</sup> trimestre 2007

Cycle	Ministère	Type d'audit	Mission Lolf	Programme Lolf
1 <sup>er</sup> trimestre 2006	Ministère des Affaires étrangères	Audit initial	Action extérieure de l'État	105 - Action de la France en Europe et dans le monde
	Ministère de l'Éducation nationale et de la Recherche	Audit initial	Recherche et enseignement supérieur	150 - Formation supérieure et recherche universitaire
2 <sup>e</sup> trimestre 2006	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie	Audit initial	Développement et régulation économique	134 - Développement des entreprises
4 <sup>e</sup> trimestre 2006	Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement	Audit initial	Ville et logement	135 - Développement et amélioration de l'offre de logement
	Premier ministre	Audit initial	Direction de l'action du gouvernement	129 - Coordination du travail gouvernemental 148 - Fonction publique
1 <sup>er</sup> trimestre 2007	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie	Audit initial	Aide publique au développement	110 - Aide économique et financière au développement
	Ministère de l'Intérieur et des Collectivités territoriales	Audit initial	Politique des territoires	112 - Aménagement du territoire

Les rapports annuels d'activité du CIAP sont en ligne sur le site [www.performance-publique.gouv.fr](http://www.performance-publique.gouv.fr)

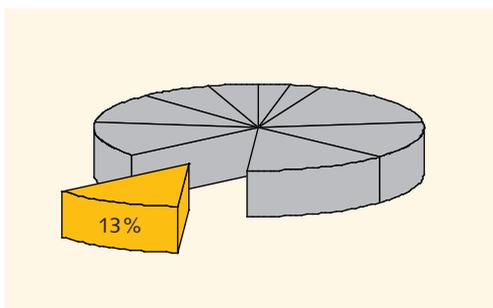


## DEUXIÈME PARTIE

### Quelques missions particulièrement structurantes

*Structurée autour des principaux secteurs d'intervention de l'IGF, cette partie met en lumière les moyens consacrés et les missions réalisées dans les différents domaines de l'action publique. Par ailleurs, une ou deux missions sont systématiquement mises en évidence au titre de leur caractère marquant ou structurant.*

# A d m i n i s t r a t i o n s f



## Rapports réalisés entre janvier 2006 et février 2007

La collecte électronique par l'Insee des données d'état-civil et du recensement

L'extension du champ de compétences des centres d'encaissement du Trésor public

La fonction juridique du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

La gestion de la prime pour l'emploi

La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. À l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme (Rapport « Lambert-Migaud » 2006)

Les outils de pilotage et d'information des dégrèvements et admissions en non-valeur d'impôts directs locaux

Le traitement douanier des grands opérateurs du commerce international



Les missions réalisées sur ce secteur ont représenté 8 % de l'ensemble des missions du service de l'Inspection en 2006 et elles ont mobilisé sur l'année 13 % du service en temps-inspecteur et vingt inspecteurs généraux et inspecteurs, sans compter la mission de vérification annuelle de l'Inspection dans les services déconcentrés du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie qui mobilise pendant trois mois chaque année environ dix inspecteurs. L'IGF a participé à la mission d'assistance de

MM. Alain Lambert, sénateur de l'Orne, et Didier Migaud, député de l'Isère, sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. Les propositions du rapport ont alimenté des discussions entre les acteurs publics concernés dans les mois qui ont suivi la remise du rapport. Les autres missions effectuées dans ce secteur sont intervenues dans le cadre des programmes d'audit de modernisation, notamment l'audit de modernisation qui portait sur la gestion de la prime pour l'emploi.

# s f i n a n c i è r e s

## LA GESTION DE LA PRIME POUR L'EMPLOI (PPE)

La prime pour l'emploi est un crédit d'impôt mis en place en 2001 pour inciter à la reprise d'un emploi et apporter un complément de revenus aux contribuables percevant un revenu d'activité compris entre 0,3 et 1,4 smic. Attribuée à plus de 8 millions de personnes, pour un coût budgétaire qui devrait atteindre 4,2 milliards d'euros en 2007, elle repose sur une part individuelle, variable selon le revenu et le temps de travail du bénéficiaire, et sur des majorations tenant compte de sa situation familiale. Afin de rapprocher le versement de la prime des revenus d'activité, le gouvernement a décidé de verser mensuellement cette prime sous forme d'acomptes à compter de janvier 2006. La première année de mise en œuvre de cette mensualisation a confirmé certaines faiblesses du dispositif. Du fait des changements de situation en cours d'année, des demandes de restitution de prime ont été adressées par l'administration fiscale à de nombreux contribuables, ce qui soulève des difficultés pour les personnes aux revenus modestes, notamment du fait de la perte d'emploi. Par ailleurs, dans son rapport remis en décembre 2005, la Cour des comptes a considéré qu'il existait un risque de fraude concernant ce dispositif en soulignant, à partir d'une étude dans les directions des services fiscaux de Seine-Saint-Denis et de Marseille, le défaut important de fiabilité de la chaîne de traitement.

L'IGF a été chargée par le ministre de l'Économie, des

Finances et de l'Industrie et par le ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'État d'étudier la fréquence et l'impact financier des anomalies constatées dans le versement de la prime et de faire des propositions afin d'apporter une plus grande sécurisation du versement de la PPE pour ses bénéficiaires et de réduire les surcoûts engendrés par le versement indu de la prime.

La mission a travaillé en étroite collaboration avec les services du Minéfi (direction générale des Impôts, direction générale de la Comptabilité publique, direction du Budget, direction générale du Trésor et de la Politique économique), les administrations sociales (ACOSS, CNAV, CNAF, CCMSA) et a procédé à la réalisation de simulations par des gestionnaires de paie. Elle a par ailleurs réalisé une enquête nationale pour disposer d'une évaluation statistiquement représentative des anomalies dans le versement de la prime, dépassant les constats locaux. Elle a enfin rencontré des membres des organisations représentatives des salariés et des entreprises, et effectué des déplacements aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Canada. En conclusion, la mission recommande la poursuite de la sécurisation de la chaîne en amont du versement de la PPE et le contrôle de la PPE après son versement. Elle fait des propositions afin d'améliorer le taux de couverture des bénéficiaires, notamment via la déclaration préremplie pour l'impôt sur le revenu et pour mettre en place un régime de compensation entre la PPE et les dettes fiscales des bénéficiaires.



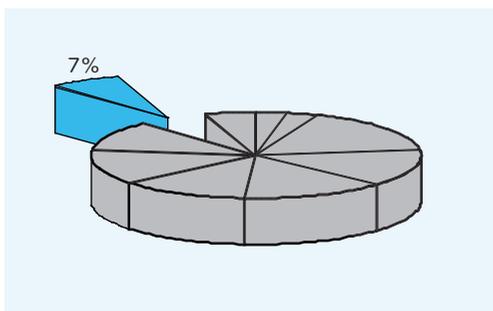
### Impact financier en hypothèse basse des anomalies sur le versement des PPE en 2006

	PPE moins versée		PPE trop perçue		Impact financier consolidé	
	%	Montant (M€)	%	Montant (M€)	%	Montant (M€)
PPE incertaine	-0,4%	-13	2,6%	83	2,2%	70
PPE injustifiée	-3,8%	-122	6,6%	211	2,8%	90
<b>Total</b>	<b>-4,2%</b>	<b>-135</b>	<b>9,2%</b>	<b>294</b>	<b>5,0%</b>	<b>160</b>

### Impact financier en hypothèse haute des anomalies sur le versement des PPE en 2006

	PPE moins versée		PPE trop perçue		Impact financier consolidé	
	%	Montant (M€)	%	Montant (M€)	%	Montant (M€)
PPE incertaine	-0,4%	-13	2,6%	83	2,2%	70
PPE injustifiée	-3,8%	-123	8,0%	257	4,2%	134
<b>Total</b>	<b>-4,2%</b>	<b>-136</b>	<b>10,6%</b>	<b>340</b>	<b>6,4%</b>	<b>205</b>

# C u l t u r e , J e u n e



## Rapports réalisés entre janvier 2006 et février 2007

Les modalités des crédits d'intervention en faveur du spectacle vivant

Les modalités d'intervention de l'État dans le financement des arts plastiques

La modernisation et la rationalisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre sur les monuments historiques

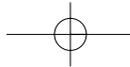
La presse au défi du numérique (mission confiée à Marc Tessier)

La tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la Culture



Les missions réalisées dans le secteur de la culture ont représenté 8 % de l'ensemble des missions du service de l'Inspection en 2006 et elles ont mobilisé sur l'année 7 % du service en temps-inspecteur et seize inspecteurs généraux et inspecteurs. Les rapports publiés ont tous suscité des débats entre les différents acteurs concernés, notamment par médias interposés.

La mission menée dans le cadre des audits de modernisation sur la tutelle et le pilotage des opérateurs du ministère de la Culture s'est particulièrement attachée au ministère lui-même mais avait également pour objectif d'élargir ses propositions en présentant des éléments de doctrine pour tous les autres ministères en matière de tutelle et de pilotage des opérateurs de l'État.



## LA TUTELLE ET LE PILOTAGE DES OPÉRATEURS DU MINISTÈRE DE LA CULTURE

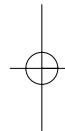
Mené conjointement avec l'Inspection générale de l'administration des affaires culturelles (IGAAC) dans le cadre de la cinquième vague d'audits de modernisation, cet audit avait pour objectif d'analyser l'exercice actuel de la tutelle et du pilotage des opérateurs du ministère de la Culture dans un contexte renouvelé par l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (Lolf) et de proposer des éléments de doctrine en matière de tutelle et de pilotage des opérateurs de l'État. Les opérateurs sont des organismes dotés de la personnalité juridique (établissements publics, associations, groupements d'intérêt public...), financés majoritairement par l'État et contribuant à la mise en œuvre des politiques publiques retracées dans les programmes budgétaires. Les 78 opérateurs du ministère de la Culture représentent 10 % de l'ensemble des opérateurs de l'État et constituent donc un bon échantillon de départ, des audits du même type ayant vocation à être menés par la suite dans d'autres ministères. Au titre des constats, il s'avère que le poids et la diversité des opérateurs du ministère de la Culture fragilisent l'exercice de leur tutelle et leur pilotage. Pris dans leur ensemble, ils constituent un enjeu essentiel pour le ministère :

- leur nombre a doublé en vingt ans ;
- 40 % de ses crédits leur sont affectés ;
- ils emploient plus de 22 000 équivalents temps plein (ETP).

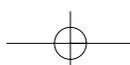
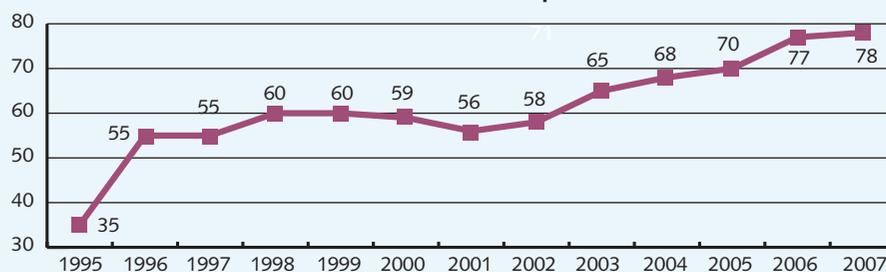
Les enjeux spécifiques qui s'attachent pour les administrations de tutelle à tel ou tel opérateur sont d'importance très variable et résultent d'une combinaison de facteurs : nombre d'emplois, budget, taux de financement public, mais aussi contribution aux relations internationales de la France, animation d'un réseau territorial, accueil du public... La tutelle et le pilotage ne peuvent donc s'exercer de manière uniforme.

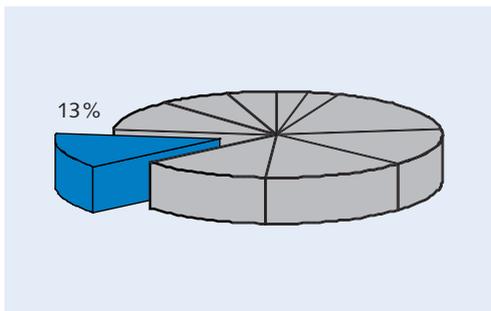
D'une manière générale, l'exercice actuel des tutelles financière et sectorielle, plus souvent en réaction qu'en anticipation, s'opère au détriment du pilotage stratégique. Les recommandations formulées par la mission ont pour ambition d'alimenter une démarche de modernisation déjà engagée par le ministère de la Culture et qui s'est notamment traduite par la création d'un bureau des opérateurs nationaux au sein de la direction de l'administration générale et par la généralisation de la contractualisation à la performance avec les opérateurs. Il s'agit notamment de :

- recentrer l'exercice de la tutelle sur l'analyse de la qualité de gestion en laissant plus d'autonomie aux opérateurs. L'amélioration de la qualité des comptes des opérateurs est une nécessité, notamment pour clarifier les responsabilités respectives de l'État et de ses opérateurs dans le renouvellement des actifs immobiliers. Les administrations de tutelle pourraient également développer l'appui qu'elles apportent à leurs opérateurs en favorisant davantage l'échange de bonnes pratiques ou la mutualisation de fonctions support ;
- renforcer le pilotage stratégique en réaffirmant la responsabilité du ministère de la Culture dans la définition des politiques publiques mises en œuvre par les opérateurs. La répartition des compétences entre les différents acteurs de la tutelle gagnerait à être formalisée dans des protocoles détaillant leurs responsabilités respectives. Parmi ces acteurs, la Lolf assigne une place particulière aux responsables de programme qui devront répondre de l'atteinte des objectifs fixés dans le cadre des programmes. Il est donc nécessaire qu'ils s'impliquent davantage dans le pilotage stratégique des opérateurs. Les contrats de performance étant aujourd'hui l'instrument principal du pilotage stratégique, la mission recommande que le volet des contrats consacré aux modalités de suivi et de compte-rendu soit enrichi. Les contrats peuvent être complétés par des lettres de mission adressées par les administrations de tutelle aux dirigeants des opérateurs.



Évolution du nombre d'opérateurs





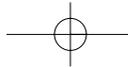
#### Rapports réalisés entre janvier 2006 et février 2007

- La carte de l'enseignement professionnel
- La contribution des nouvelles technologies à la modernisation du système éducatif
- Les décharges statutaires des enseignants du second degré
- La formation continue dans les établissements d'enseignement supérieur
- La gestion des bourses de l'enseignement supérieur
- La grille horaire des enseignements au collège
- La grille horaire des enseignements au lycée général et technologique
- L'Institut national de recherches archéologiques préventives
- Pilotage du système éducatif dans les académies à l'épreuve de la Lolf
- La valorisation de la recherche



Les missions dans le secteur de l'éducation et de la recherche ont représenté une part importante de l'activité d'audit et d'enquête de l'IGF en 2006 : 13 % en temps-inspecteur et 12 % de l'ensemble des missions effectuées. En tout ce sont trente et un inspecteurs généraux et inspecteurs qui ont travaillé sur une des missions dans le secteur de l'éducation ou de la recherche. L'actualité des différents thèmes traités par ces missions a donné un éclairage particulier à l'ensemble des rapports rendus publics. Le rapport sur la valorisation de la recherche publié en janvier 2007 part du constat qu'en dépit des nombreuses mesures prises depuis la loi sur l'innovation et la recherche de 1999, la valorisation de la recher-

che ne décolle pas en France et fait des recommandations visant à faciliter les retombées socio-économiques de la recherche française. Ce rapport a reçu un très large écho dans les médias et a suscité de nombreux débats entre les différentes parties intéressées. Le travail de *benchmarking* et les recommandations des auteurs ont constitué une valeur ajoutée importante sur ce sujet. Enfin, depuis un peu plus d'un an, l'IGF a participé à la réalisation de huit audits dans le secteur de l'éducation sur des thèmes relatifs à l'organisation et à la performance de l'enseignement scolaire, enjeux importants au cœur du débat public depuis plusieurs années.



## R e c h e r c h e

### BILAN DES AUDITS SUR L'ORGANISATION ET LA PERFORMANCE DE L'ENSEIGNEMENT

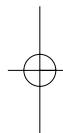
Depuis un peu plus d'un an, l'Inspection a participé à la réalisation de huit audits sur des thèmes relatifs à l'organisation et à la performance de l'enseignement scolaire. Ces audits ont confirmé que le système éducatif obtient des résultats médiocres en dépit d'une augmentation significative de ses moyens depuis quinze ans et que la rigidité de ses organisations est la principale cause de cette contre-performance.

Au titre des constats, les missions ont observé notamment que les indicateurs disponibles pour mesurer les résultats ne donnent qu'une image partielle des résultats du système éducatif et de leur évolution. Ainsi, les lois d'orientation<sup>1</sup> et les programmes des lois de finances fixent au système éducatif l'objectif d'accroître les compétences des élèves et leur réussite scolaire mais les indicateurs qui mesurent les capacités des élèves à atteindre ces objectifs sont peu satisfaisants, les résultats aux examens ne donnent qu'une vue partielle des compétences acquises par les élèves et l'indicateur qui mesure les sorties sans qualification n'est pas conforme à la norme européenne. Les programmes de performance de la Lolf marquent un progrès dans la volonté de mesurer ces acquis. Mais le système éducatif marque une résistance à considérer les acquis des élèves comme une mesure de la performance<sup>2</sup>. Dans la loi de finances pour 2007 la mission Enseignement scolaire est le premier budget de la nation avec près de 60 milliards de crédits et un plafond d'emplois de 1 087 520 ETPT. Depuis vingt ans l'investissement massif dans le volume d'heures d'enseignement n'a amélioré ni la performance, ni l'équité du système éducatif. En dépit d'une augmentation significative des moyens, le nombre de jeunes qui sortent sans qualification du système scolaire est encore très élevé. Le coût par élève en euros constants a augmenté de 1995 à 2004 de 50 % au lycée et de 33 % au collège. La dépense moyenne par élève au

lycée est supérieure de 30 % à celle enregistrée en moyenne dans les pays de l'OCDE.

Par ailleurs, en dépit des lois de décentralisation, de la déconcentration de plus en plus large de la gestion, des mesures prises pour favoriser l'autonomie des établissements et la construction de projets pédagogiques, le pilotage par les objectifs et l'évaluation du système éducatif a fait peu de progrès. Le système éducatif a une difficulté particulière à fixer un nombre limité d'objectifs pour permettre une démarche de progrès. Les évolutions culturelles de la société (individualisation accrue, transformation du rapport à la norme et à l'autorité) ont favorisé l'écllosion d'une demande de diversification et d'individualisation des parcours et des méthodes d'enseignement pour faire face à la diversité des projets, des difficultés et des situations des jeunes. Ces demandes additionnées et formulées de façon désordonnées sans hiérarchisation des priorités aggravent la difficulté du responsable de programme, du recteur ou du chef d'établissement qui doit organiser des moyens nécessairement limités. Depuis une vingtaine d'années dans la plupart des pays industrialisés, un mode de pilotage fondé sur l'autonomie des établissements, la déconcentration des responsabilités et l'évaluation se substitue progressivement à un mode de pilotage centralisé des systèmes éducatifs, fondé sur l'édiction de normes et de procédures. La France, pour sa part, montre une réticence particulière à entreprendre cette évolution. A cet égard, l'organisation de l'administration du ministère de l'Éducation nationale est un frein à cette évolution. Elle ne permet pas d'assurer la cohérence entre les pressions de la demande, les objectifs de l'offre de formation et les moyens mis en œuvre. À tous les niveaux les auditeurs ont fait le constat d'un « pilotage faible, marqué par le cloisonnement entre "prescripteurs" et "gestionnaires" »<sup>3</sup>.

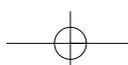
Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances, les académies disposent des moyens



(1) Loi d'orientation du 10 juillet 1989 et loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005.

(2) Notamment : « L'évaluation des collèges et des lycées en France » juillet 2004 et « Les acquis des élèves, pierre de touche de la valeur de l'école », juillet 2005 ([www.education.gouv.fr](http://www.education.gouv.fr)) ; avis du CIAP du 11 juin 2004 sur le projet de programme « Enseignement scolaire public du second degré ».

(3) Notamment, audit de modernisation sur l'organisation des examens de l'éducation nationale, p.3, IGF-IGEN, IGAENR, décembre 2005.



## É d u c a t i o n , R

d'assurer leurs responsabilités dans le cadre d'une autonomie confortée et l'administration centrale du cadre de pilotage qui lui permet de garantir que les objectifs approuvés par le Parlement sont mis en œuvre. Une telle organisation devrait permettre d'assurer une cohérence entre les préoccupations pédagogiques et celles relatives à la gestion des moyens et de lever les dernières préventions à l'égard d'une organisation plus souple et plus déconcentrée du système éducatif.

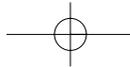
Les audits réalisés par l'Inspection ont contribué à établir un diagnostic et à faire prendre en compte l'idée que le système éducatif doit gérer de façon plus dynamique ses moyens pour accroître ses performances. Les missions ont

souligné les évolutions nécessaires, notamment une gestion plus souple et déconcentrée des enseignements qui permettraient d'atteindre des objectifs pédagogiques et budgétaires plus exigeants, le pilotage du système éducatif par les objectifs et par l'évaluation et l'achèvement de la réforme de l'administration centrale du ministère de l'Éducation nationale. À l'occasion de l'entrée en vigueur de la Lof le 1<sup>er</sup> janvier 2006 certaines organisations<sup>4</sup> ont été modifiées et plusieurs des propositions faites par les missions d'audits ont été mises en œuvre<sup>5</sup>. Cependant, les évolutions proposées par les missions impliquent des transformations importantes qui doivent être conduites sur la durée.



(4) Réforme de l'organisation de l'administration centrale, création d'un BOP par académie, mise en place d'un dialogue de gestion, définition du socle commun de connaissance et de compétences.

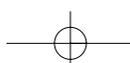
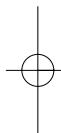
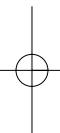
(5) Organisation des examens; décret du 12 février 2007 relatif aux obligations réglementaires de service du personnel enseignant du second degré suite au rapport sur les décharges de service; accélération de la réforme sur l'organisation de l'enseignement des langues vivantes; organisation du schéma directeur des systèmes d'information et de communication; mise en place d'un tableau de bord partagé avec les académies; création d'un comité de pilotage des programmes budgétaires associant le responsable de programme et les directions fonctionnelles du secrétariat général.



# R e c h e r c h e

## Nombre d'heures d'instruction dans les établissements publics (2003) - collèges

	Enseignements obligatoires		Enseignements obligatoires plus options facultatives
	9 à 11 ans	12 à 14 ans	12 à 14 ans
Autriche	833	997	-
Belgique	840	960	1 020
Danemark	750	800	800
Royaume-Uni	889	870	940
Finlande	654	796	815
<b>France</b>	<b>830</b>	<b>940</b>	<b>1 032</b>
Allemagne	780	870	870
Irlande	915	839	899
Italie	924	915	1 089
Pays-Bas	1 000	1 067	1 067
Norvège	713	827	827
Portugal	864	904	913
Espagne	792	949	953
Suède	741	741	741
<b>Moyenne des pays européens</b>	<b>804</b>	<b>884</b>	<b>922</b>



## LA VALORISATION DE LA RECHERCHE

Le rapport sur la valorisation de la recherche, commandé par quatre ministres (économie et finances, budget, éducation nationale et recherche) a été réalisé par l'IGF et par l'IGAENR. Les inspections ont travaillé entre le mois de mars et le mois de décembre 2006, en se rendant dans dix sites majeurs de la recherche française et six pays étrangers (Royaume-Uni, Allemagne, Suisse, Belgique, États-Unis, Japon). Le rapport s'appuie également sur trois contributions réalisées spécifiquement pour la mission par le laboratoire BETA d'économie théorique et appliquée de l'université de Strasbourg-1, par la direction du Trésor et de la politique économique et par Oséo. Il s'appuie enfin sur de nombreuses publications officielles, en particulier les Tableaux de l'OCDE sur l'innovation.

Premier constat de la mission : en dépit des nombreuses mesures prises depuis la loi sur l'innovation et la recherche de 1999, la valorisation de la recherche ne décolle pas en France. Cette stagnation s'observe en premier lieu au plan de la recherche partenariale : les contrats de recherche entre les établissements de recherche et d'enseignement supérieur et les entreprises n'ont pas connu de développement véritable depuis 1992. En deuxième lieu, le dynamisme de la valorisation est faible au plan de la propriété intellectuelle ; ce, même si les brevets déposés par les acteurs de la recherche publique ont fortement augmenté sur les dix dernières années. En effet, les revenus de propriété intellectuelle, qui se situent à environ 1% de la dépense de recherche, sont en baisse sur les dernières années. Troisième vecteur de valorisation de la recherche, la création d'entreprises issues de la recherche publique s'est révélée particulièrement dynamique depuis 1999, au regard du nombre d'entreprises créées. Toutefois, les résultats sont moins encourageants au regard de la croissance des entreprises créées : moins d'une entreprise en activité sur dix a connu en près de quatre ans une croissance suffisante pour que son chiffre d'affaires dépasse un million d'euros ou que son effectif dépasse vingt salariés. Par ailleurs, la valorisation se manifeste aussi par les échanges humains. Or, sur ce plan également, peu d'évolutions sont notables depuis 1999 : les jeunes docteurs demeurent faiblement employés par le secteur privé. La mobilité des chercheurs publics vers l'entreprise, malgré les mesures dérogatoires au statut général des fonctionnaires, reste symbolique. Au total, la valorisation a donné lieu à de nombreuses mesures depuis le

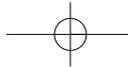
milieu des années 1990, qui ne se sont pas traduites par un réel infléchissement des résultats obtenus. Une prise de conscience a néanmoins eu lieu au sein de la recherche publique. En témoigne une évolution progressive des mentalités à l'égard d'une activité longtemps considérée comme suspecte sur le plan scientifique. Mais la France se maintient à une position médiocre au niveau international. La faiblesse est particulièrement accusée pour la recherche contractuelle dans le secteur de l'enseignement supérieur, seuls trois pays sur les vingt et un répertoriés par l'OCDE obtenant des résultats inférieurs à la France. Nos meilleurs établissements ne rivalisent pas avec leurs équivalents étrangers visités par la mission.

Enfin, la France souffre de handicaps structurels. L'érosion de la position technologique de l'Europe par rapport aux États-Unis et aux pays émergents d'Asie a principalement été attribuée à la faible capacité de transfert des connaissances de la recherche publique vers l'industrie. En France, le recul observé renvoie toutefois à des facteurs plus profonds que sont la faiblesse de la R&D privée et le mode d'organisation de la recherche publique.

Avec un niveau de R&D privée qui stagne depuis 1995, la France subit un décrochage par rapport à l'Allemagne, au Japon, aux pays d'Europe du Nord et aux États-Unis. Or la production de connaissances ne peut engendrer une augmentation de la croissance que si les entreprises sont capables d'exploiter les inventions issues de la recherche publique. Sur ce point, le problème ne réside pas dans le volume des aides publiques qui figure à un niveau élevé. Pour l'État, l'objectif est donc d'accroître l'effet de levier des aides sur le niveau global de la R&D des entreprises. Du côté de la recherche publique, son organisation atypique s'avère un handicap pour la valorisation : d'une part, le mode de financement des laboratoires fait trop peu de place au financement sur projets ; d'autre part, la séparation entre établissements d'enseignement supérieur, organismes de recherche et grandes écoles, enseignants-chercheurs et chercheurs, ainsi que la faible autonomie des universités et leur mode de gouvernance ne permettent pas aux universités de développer des politiques de recherche et de valorisation comme les meilleures universités étrangères. Il faut donc remédier à ces handicaps structurels, non pas par une augmentation des moyens à dispositif constant, mais par la mise en œuvre de politiques structurelles.

Les recommandations de la mission pour faciliter les retombées socio-économiques de la recherche reposent



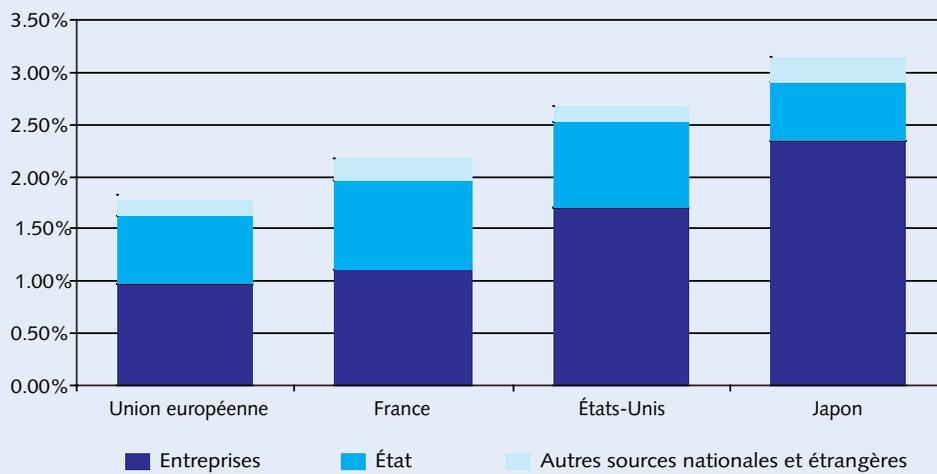


# R e c h e r c h e

sur le fait que la valorisation de la recherche publique a un impact positif sur l'innovation, la productivité et la croissance via l'effet de levier qu'elle exerce sur la R&D privée. La diffusion des technologies développées dans les laboratoires publics, leur traduction en innovations sont les objectifs principaux de la valorisation de la recherche, plus que celui visant à dégager des marges de manœuvre budgétaires pour les établissements.

Le présupposé des recommandations s'appuie sur le fait que les collaborations entre les entreprises et les laboratoires publics ne poussent pas ces derniers vers davantage de recherche appliquée, mais que la valorisation est pleinement compatible avec la recherche de base.

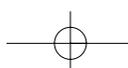
**Décomposition des dépenses intérieures de R&D par source de financement**  
(en % du PIB, tous secteurs d'exécution confondus, données de 2003)



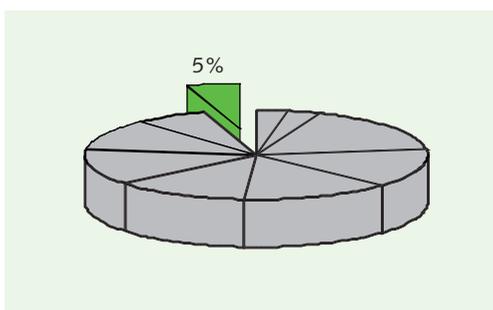
Source : OCDE (2005)

La France est sous l'objectif de Lisbonne de 3 %<sup>1</sup> du fait d'une R&D privée insuffisante.

(1) Objectif de Lisbonne : 2 % entreprises et 1 % État.



# É q u i p e m e n t , T r a n s p



## Rapports réalisés entre janvier 2006 et février 2007

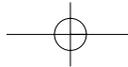
- L'assurance construction
- L'évaluation de l'autoroute ferroviaire alpine
- La gestion de la taxe locale d'équipement et des taxes rattachées
- Le régime d'assurance construction dans une vingtaine de pays étrangers
- Le renouvellement des concessions hydroélectriques



Les missions réalisées dans le secteur de l'équipement et des transports ont représenté 14 % de l'ensemble des missions du service de l'Inspection en 2006 et elles ont mobilisé sur l'année 5 % du service en temps-inspecteur et dix-huit inspecteurs généraux et inspecteurs.

En 2006, deux missions ont été menées sur le régime d'assurance construction dont une mission sur le régime d'assurance construction dans une vingtaine de pays étrangers réalisée en réponse à une demande du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et du ministère des Transports, de

l'Équipement, du Tourisme et de la Mer qui souhaitent avoir un état des lieux et des propositions en vue d'améliorer son fonctionnement. Un audit similaire sur le régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles avait été conduit en 2005 par une mission interministérielle associant l'Inspection, le Conseil général des ponts et chaussées et l'Inspection générale de l'environnement. Ces audits soulignent la part importante des analyses comparatives pour un nombre croissant de sujets traités par l'Inspection.



# s p o r t s , T o u r i s m e

## LE RÉGIME D'ASSURANCE CONSTRUCTION DANS UNE VINGTAINE DE PAYS ÉTRANGERS

Réalisé pour répondre à une demande des ministres de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, l'examen comparatif des régimes d'assurance construction de la vingtaine de pays passés en revue par la mission fait ressortir qu'il n'y a pas, en matière de protection contre les défauts et vices de construction, de modèle de référence qui rassemblerait une large majorité des pays, mais au moins quatre modèles dominants :

- les pays du « tout législatif » dans lesquels les régimes de responsabilité sont à base essentiellement législative et où la loi institue également, pour couvrir cette responsabilité, une obligation d'assurance à la charge des constructeurs ; la France en est l'exemple le plus achevé, rejointe par l'Italie et, pour les seuls immeubles d'habitation, par la Suède et l'Espagne ;
- les pays où les régimes de responsabilité sont à base essentiellement législative, mais où n'existe pas d'obligation légale d'assurance contre les vices de construction, celle-ci étant cependant d'usage répandu : l'Autriche, le Canada (logements dans trois provinces), le Texas et la Californie aux États-Unis, le Luxembourg et la Belgique ;
- les pays dans lesquels les régimes de responsabilité sont à base essentiellement législative, mais où l'assurance contre les vices de construction n'est ni obligatoire ni même d'usage fréquent : la Hongrie, la Pologne, la Grèce, le Portugal, la République tchèque (sauf en tous risques chantier et pour les seuls contrats publics ou avec l'étranger pour lesquels l'assurance est un usage répandu mais limité à ce type de police), la Turquie ;
- les pays du « tout ou principalement contractuel » où les régimes de responsabilité comme les couvertures assuran-

cielles correspondantes sont totalement ou principalement contractuels : la Finlande, le Danemark, la Grande-Bretagne (logements), les Pays-Bas, la Suède (hors logements), le Canada (hors logements et hors provinces de l'Ontario, du Québec et de la Colombie britannique), l'Irlande, les couvertures assurancielles étant dans certains d'entre eux possibles mais d'usage peu fréquent (Allemagne).

En réponse à la demande de propositions des ministres, la mission a relevé plusieurs « bonnes pratiques » qui ont inspiré certaines de ses recommandations :

- les dispositifs assurancielles ou para-assurancielles offrant une assistance et une couverture minimale aux particuliers pour un prix limité, pouvant descendre à moins de 1 000 € ;
  - le rôle d'intermédiation, de médiation ou d'arbitrage que, avant ou hors toute indemnisation, jouent, dans ce cadre, des organismes comme le NHBC<sup>1</sup>, le GIW<sup>2</sup> ou le VPB<sup>3</sup> entre les particuliers et les constructeurs.
- En ce qui concerne plus particulièrement la limitation des coûts globaux du système de protection contre les défauts et vices de construction et par conséquent des prix demandés aux particuliers pour cette protection, la mission a relevé trois moyens utilisés à l'étranger :
- le fait de privilégier, au moins pendant la période de un ou deux ans suivant l'achèvement des travaux, la garantie directe des entreprises de construction par rapport à une indemnisation assurancielles des maîtres d'ouvrage ou des acquéreurs ;
  - la limitation du champ des garanties à des défauts graves : l'Espagne ne couvre que les sinistres affectant la solidité des logements neufs, la Grande-Bretagne exclut certaines structures (piscines, ascenseurs, châssis des portes et fenêtres) et certains types de dommages ;
  - l'insertion dans les contrats de couverture de franchises et/ou de plafonds d'indemnisation.



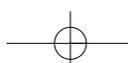
### Source de la responsabilité des constructeurs

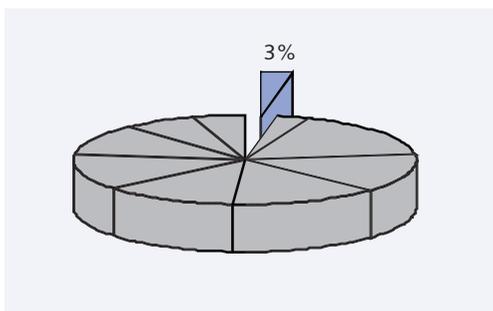
La loi	France, Espagne, Italie, Grèce, Hongrie, Luxembourg, Turquie
La loi dans certains cas, le contrat, collectif (accords professionnels) ou individuel dans d'autres	Suède, Allemagne, Belgique, Autriche, Canada, Grande-Bretagne, Pologne, Portugal, Irlande, République tchèque, États-Unis (Californie et Texas)
Pas de loi, mais accords contractuels généraux	Danemark, Pays-Bas, Finlande
Pas de loi, fixation par les contrats individuels de construction	Néant

(1) NHBC : National House Building Council, organisme britannique de cautionnement et d'assurance.

(2) GIW : Garantie Instituut Woucingbouw, institut néerlandais de garantie pour la construction de logements.

(3) VPB : Verband Privater Bauherren, Fédération allemande des maîtres d'ouvrage privés.





#### Rapports réalisés entre janvier 2006 et février 2007

Assistance à l'Inspection financière vietnamienne

La création d'un cycle de hautes études européennes

Évaluation du réseau français en Inde

La mise en place de services administratifs et financiers uniques dans les services à l'étranger

Un nouvel usage du monde. Rapport au gouvernement « pour une France plus active dans les pays émergents » (Rapport « Gaymard »)



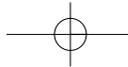
La dimension internationale devient de plus en plus indispensable pour la réalisation des missions. Au-delà de l'analyse comparative conduite de plus en plus systématiquement dans le cadre des missions, pour trouver chez nos partenaires – comme d'ailleurs dans le secteur privé le cas échéant – des éléments de référence ou des bonnes pratiques, certaines missions portent directement sur ce champ européen ou international. Il en va ainsi des missions qui ont été confiées à l'Inspection pour auditer, en liaison avec l'Inspection des affaires étrangères, notre réseau diplomatique, économique et consulaire à l'étranger. En 2006, c'est ainsi notre dispositif public en Inde qui, après l'Allemagne, l'Espagne et les États-Unis les années précédentes, a fait l'objet d'une évaluation et de propositions prospectives d'évolution.

D'autre part, sur bon nombre de ces travaux, la dimension européenne, et en particulier communautaire, des enjeux et problématiques abordés par les missions devient structurante. Qu'il s'agisse de

droit économique, de questions juridiques, ou de mise en œuvre opérationnelle, une partie croissante des actions publiques nationales comportent des interactions nécessaires avec l'échelon européen.

Ces enjeux ont également conduit les autorités politiques à demander à l'Inspection de participer à la réflexion sur la prise en compte de la dimension européenne et internationale dans la définition de nos outils et instruments d'intervention ou d'influence publics. C'est le cas de la mission confiée à Hervé Gaymard, ancien ministre, sur la place de la France dans les pays émergents. C'est également l'ambition de la mission confiée par le Premier ministre à Jean-Pierre Jouyet, chef du service, pour la mise en place d'un cycle de sensibilisation aux enjeux européens pour les jeunes décideurs.

L'ensemble de ces missions a représenté en 2006 6 % de la totalité des missions du service de l'Inspection et elles ont mobilisé sur l'année douze inspecteurs généraux et inspecteurs. Elles ont représenté 3 % de l'activité de l'Inspection en temps-inspecteur.



# t i n t e r n a t i o n a l

## LA CRÉATION D'UN CYCLE DE HAUTES ÉTUDES EUROPÉENNES

Par lettre du 20 janvier 2006, le Premier ministre a confié une étude à Jean-Pierre Jouyet, chef du service de l'Inspection générale des finances, sur les conditions de mise en œuvre d'un cycle des hautes études européennes dont la création a été décidée lors du comité interministériel sur l'Europe du 19 décembre 2005.

L'élargissement de l'Union européenne à 25, et très bientôt 27, pose avec acuité, cinquante ans après la signature du traité de Rome, la nécessité de mieux former une nouvelle génération de responsables, non seulement aux enjeux européens et à ses modes de négociation, mais aussi à la diversité croissante des acteurs et des systèmes de régulation politique. De surcroît, un tel effort de formation s'impose pour préserver, ou renforcer, l'influence de la France dans cette Union renouvelée.

Parmi les objectifs visés par le cycle de formation :

- une parfaite connaissance des institutions et rouages de décision communautaire ainsi qu'une meilleure compréhension de la culture et de la politique de nos partenaires ;
- l'exigence du débat et du pluralisme des visions avec une motivation des auditeurs indispensable pour construire un relais d'influence efficace ;
- un accès plus aisé aux « secrets de fabrication » des décisions nationales sur les différents enjeux européens et le développement d'échanges entre auditeurs nationaux et européens au sein de mêmes sessions de formation ;
- la quête d'un nouveau sens européen et une description correcte de l'existant ;
- le maintien d'une expertise de grande qualité avec le nécessaire élargissement et rajeunissement des acteurs impliqués dans la définition des politiques communautaires.

La cible et le modèle proposés par la mission font du cycle un outil permettant de rajeunir un « cercle européen », par un public d'auditeurs de moins de quarante-cinq ans, partageant, notamment sur l'Europe, un certain nombre de valeurs communes. Il doit également constituer une filière d'excellence, labellisée comme telle, en même temps qu'un réseau de haut niveau, constituant un signe distinctif pour cette formation qui s'adresse à un vivier déjà largement sollicité. Cela n'exclut nullement le pluralisme des horizons ni une pédagogie fondée sur le débat contradictoire. Cela n'exclut pas non plus que, dans une seconde étape, le cycle soit plus ouvert sur le monde édu-

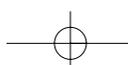
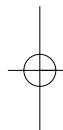
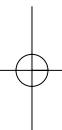
catif ou associatif (ou que d'autres espaces aient cette vocation, une fois le cycle installé). La formation d'un réseau suppose un public diversifié et des effectifs relativement réduits permettant de fortes relations interpersonnelles et l'émergence d'un esprit de groupe. Ultérieurement, en cas de succès, le cycle pourrait :

- être décliné au niveau local, le cycle étant organisé en sessions régionales, animées par les préfets de région en liaison avec les fédérations professionnelles locales ;
- trouver un prolongement européen, en lien avec les initiatives similaires dans les autres pays ;
- prévoir un développement d'une offre de formation personnalisée pour certaines grandes entreprises ou administrations.

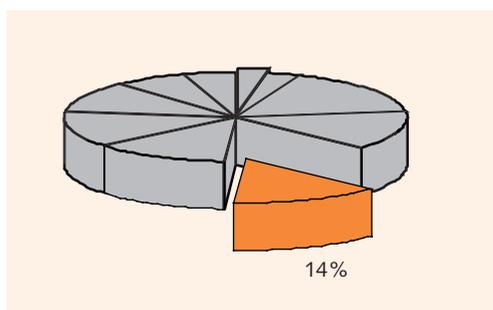
Des objectifs ambitieux pour tenir une haute qualité de recrutement sont à la base de l'organisation du cycle et de la pédagogie. L'organisation du cycle s'appuierait pour son orientation stratégique sur l'apport d'un comité regroupant des personnes venues d'horizons divers, parties prenantes dans la définition du cycle ou pour son recrutement. La conception pédagogique est modulaire et fait appel aux formations déjà existantes. Ce cycle, adossé à l'ENA, a vocation à être un « ensemblier » qui fédère autour de lui un réseau d'acteurs et de formations, avec pour vocation d'être une sorte de « tête de réseau » pour ce qui concerne la dimension européenne.

Le contenu et les méthodes sont orientés sur l'expérience concrète. L'objectif du cycle étant de dépasser l'acquisition d'un savoir académique en développant une approche pédagogique fondée sur l'étude de cas pratiques en prise directe avec les problématiques de l'actualité européenne dans les champs économique et financier, politique, social, ou encore intérieur et justice et environnement. La méthode retenue est de permettre, sur chaque sujet, de dresser un état des lieux sur l'avancement de la politique européenne, des acteurs et des instruments en présence ainsi que des procédures en vigueur. Les intervenants seraient principalement des praticiens de la négociation communautaire.

Suite à la remise du rapport, le 13 février 2007, le Premier ministre a inauguré la première session du cycle des hautes études européennes qui compte trente auditeurs. Rattaché au centre des hautes études européennes de l'École nationale d'administration, il est ouvert aux ressortissants des États membres de l'Union européenne ainsi qu'à ceux d'États tiers.



# G e s t i o n p u b l i q u e e t F



## Rapports réalisés entre janvier 2006 et février 2007

- L'entretien du patrimoine immobilier de l'État
- La fonction paye de l'État
- La gestion administrative et la paie... : plusieurs rapports réalisés dans le cadre d'audits dans différents ministères
- Les indemnités des refus de concours de la force publique
- L'impact de la décentralisation sur les administrations d'État
- La préparation des dossiers de pensions des fonctionnaires de l'État
- Les procédures budgétaires et comptables et les perspectives de retour sur investissement du projet Chorus



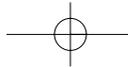
Les missions réalisées sur des thématiques relatives à la gestion publique et à la fonction publique ont représenté en 2006 23 % de l'ensemble des missions du service de l'Inspection et elles ont mobilisé sur l'année 14 % en temps-inspecteur et vingt-huit inspecteurs généraux et inspecteurs.

La modernisation de l'État passe par la rénovation de ses dispositifs d'intervention dans les différents champs de l'action publique, en cohérence avec le renforcement du rôle des partenaires de l'État : entreprises, associations, échelon communautaire, collectivités territoriales.

Elle passe aussi par la refonte des procédures administratives de gestion, qui sont transversales au fonctionnement de l'État, et concernent un socle commun à l'ensemble des ministères. Il en va ainsi en

particulier des fonctions dites de soutien de l'action publique, qui concernent la gestion administrative des personnels et leur paie, les procédures budgétaires et comptables, la gestion du parc immobilier ou l'adaptation des administrations au nouveau partage des compétences avec les collectivités locales.

Il y a à un double enjeu pour l'État. D'une part, s'inspirant des meilleures pratiques en la matière, gagner en qualité et en efficacité sur des procédures inévitables dans la gestion courante des entités et des organisations. D'autre part, mieux gérer des ressources rares, et développer une stratégie mieux anticipée et plus active pour les fondements de l'action de l'État, pour en tirer le meilleur parti et valoriser le capital dont dispose l'administration, que celui-ci soit matériel ou immatériel.



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

## LES PROCÉDURES BUDGÉTAIRES ET COMPTABLES ET LES PERSPECTIVES DE RETOUR SUR INVESTISSEMENT DU PROJET CHORUS

Cette mission d'évaluation du retour sur investissement de Chorus a été réalisée suite à une demande du Comité d'orientation stratégique des systèmes d'information financière de l'État relayée par lettre de mission du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et du ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'État. Cette mission a été intégrée au programme d'audits de modernisation (au titre de la quatrième vague). Chorus est le programme de rénovation du système d'information financière de l'État. C'est un progiciel de gestion intégrée (PGI) fondé sur SAP. Il est commun à tous les acteurs de l'administration, et global : interministériel et à la fois central et déconcentré. Son déploiement est prévu entre les 1<sup>er</sup> janvier 2009 et 1<sup>er</sup> janvier 2010.

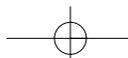
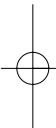
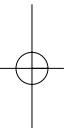
Les principales conclusions du rapport de l'Inspection sont les suivantes : l'investissement initial se situe entre 400 et 600 millions d'euros (35 millions d'euros engagés à ce jour). Les coûts récurrents annuels sont d'environ 100 millions d'euros, commensurables avec les dépenses actuelles pour les applications existantes. Il en découle que le retour sur investissement du projet ne viendra pas des économies sur les coûts informatiques, à supposer que les applications actuelles (et les procédures correspondantes) sont effectivement débranchées au fur et à mesure du déploiement de Chorus.

L'acquisition d'une solution fondée sur un progiciel repose sur la limitation des développements spécifiques, qui font s'écarter l'outil de son fonctionnement standard. Une réorganisation doit être envisagée pour qu'à minima l'ensemble des ministères soient en mesure d'utiliser l'outil dans des conditions satisfaisantes.

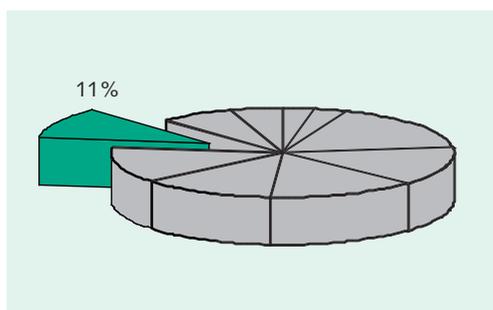
Cette réorganisation peut être d'une ambition variable à laquelle correspond un retour sur investissement croissant lié à la réduction du coût initial du déploiement et aux gains de productivité des réorganisations :

- un gain « mécanique », porté par l'outil en raison des simplifications qu'il permet sans toucher aux organisations, évalué à 1 000 ETP, dont plus de 800 à la DGCP ;
- un gain de 3 000 ETP en resserrant sur une seule plateforme par « ordonnateur secondaire délégué » la saisie dans Chorus (un seul « *back office* » par direction départementale dans l'ensemble des ministères). Cette réorganisation est en tout état de cause nécessaire afin d'assurer la cohérence entre les développements informatiques (qui portent une logique de processus et d'acteurs, et donc de structures, ne serait-ce que parce qu'il est nécessaire de définir des droits et des habilitations, utilisateur par utilisateur) et la nécessaire mise en place des organisations portées par la logique de l'outil.

Les principales orientations du rapport ont été validées par une réunion interministérielle. Celle-ci a en particulier confirmé le calendrier de développement puis de déploiement de Chorus, limité le nombre d'utilisateurs bénéficiant de licences pleines à 23 000, et décidé la concentration des sites sur lesquels Chorus est utilisé, en particulier dans les services déconcentrés. Les orientations validées ont également conduit à un renforcement de la dimension « organisationnelle » de la conduite de projet : le Comité d'orientation stratégique (COS) qui fixe les principaux axes pour le projet a été élargi à l'ensemble des ministères pour sa partie « fonctionnelle » et « informatique ». Une autre formation a été également instituée, rassemblant les secrétaires généraux de l'ensemble des ministères de manière à préparer au mieux l'arrivée de l'outil en termes d'évolution des structures, des organisations, et des métiers, tous sur le chemin critique de la réussite du projet.



## Intérieur, Outre-mer, Aménagement



### Rapports réalisés entre janvier 2006 et février 2007

Les dispositifs de revitalisation territoriale – contrats de site, conventions de revitalisation

Le fonctionnement administratif et budgétaire de la DPAF<sup>1</sup> de Roissy/Le Bourget

L'impact socio-économique des exonérations de charges spécifiques à l'outre-mer

L'impact socio-économique du dispositif de défiscalisation des investissements à l'outre-mer

L'indemnité temporaire de retraite des fonctionnaires de l'État outre-mer

L'optimisation de la desserte aérienne des départements d'outre-mer

La politique du logement social outre-mer

La contribution de l'État à la résorption de l'habitat insalubre mis en œuvre outre-mer

Solidarité et performance. Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales



30

Les missions réalisées sur ce secteur ont représenté en 2006 14 % de l'ensemble des missions du service de l'Inspection et elles ont mobilisé sur l'année 11 % en temps-inspecteur et vingt-deux inspecteurs généraux et inspecteurs. La plus grande part des missions conduites en 2006 ont concerné l'outre-mer et principalement les départements d'outre-mer (DOM). Ces missions conjointes avec d'autres corps d'inspection ont audité des politiques publiques (logement, transport aérien) et des dispositifs spécifiques à l'outre-mer (exonérations de charges sociales, défiscalisation des investissements, majorations de pension) à la demande du ministère de l'Outre-mer. Elles ne relèvent pas d'une simple préoccupation de restriction budgétaire mais plutôt d'un souci de plus grande efficacité de la dépense de l'État

outre-mer, assorti, dans certains cas, de la recherche d'une plus grande équité, voire d'une certaine moralisation. L'Inspection a par ailleurs été impliquée dans la rédaction du rapport « solidarité et performance : les enjeux de maîtrise des dépenses publiques locales » (décembre 2006) de Pierre Richard, président du conseil d'administration de Dexia, en mettant à la disposition de Pierre Richard un inspecteur des finances pour l'assister dans ce travail. Ce rapport demandé par les ministres chargés du Budget et des Collectivités territoriales a constitué un élément important à des réflexions sur les finances publiques en présentant une analyse des finances locales dans le contexte de la décentralisation et des propositions visant la mise en œuvre de nouvelles relations financières entre l'État et les collectivités territoriales.

(1) DPAF : direction de la Police des airs et des frontières.

# gement du territoire, Environnement

## SOLIDARITÉ ET PERFORMANCE. LES ENJEUX DE LA MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES LOCALES

Dans le prolongement des travaux de Michel Pébereau sur la dette, le rapport montre que la situation de nos finances publiques est préoccupante et que les collectivités territoriales doivent participer à leur maîtrise. En première analyse, une telle affirmation peut surprendre : les collectivités sont faiblement endettées (10 % de la dette publique totale contre près de 78 % pour l'État) et elles obéissent à des règles financières nettement plus strictes que celles que l'État s'applique à lui-même (en particulier, il ne peut être recouru à l'endettement que pour financer des biens durables). Mais s'arrêter là pour en conclure qu'elles ne sont pas concernées par les difficultés de nos finances publiques serait un peu court, dans la mesure où :

- l'État étant – de manière croissante – leur premier financeur (37 % de leurs recettes en 2006), ses difficultés sont donc aussi les leurs ;
- l'augmentation structurelle des dépenses sociales oblige les autres acteurs publics à agir ensemble sur leurs propres niveaux de dépenses ;
- le rythme d'évolution des dépenses locales apparaît difficilement soutenable sur le moyen terme : leur progression est plus rapide que celle de la richesse nationale (3,6 % par an en moyenne en volume depuis 1982 contre 2,2 % pour le PIB) ; ce constat se vérifie aussi lorsqu'on neutralise l'effet des transferts de compétences ; l'aug-

mentation est également plus marquée que celle des dépenses de l'État.

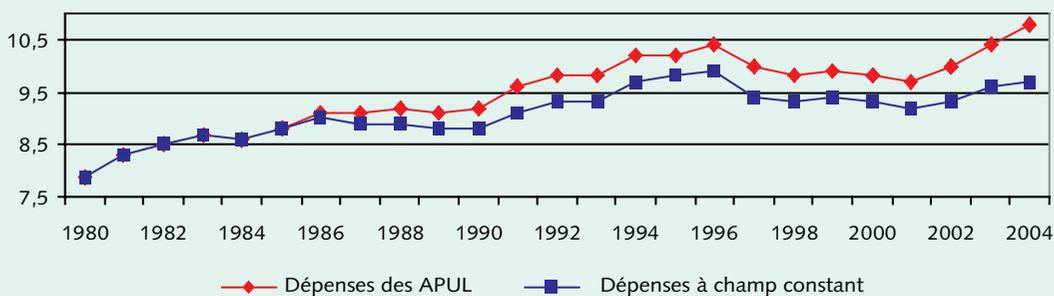
Bien que les actes I et II de la décentralisation aient consacré des évolutions importantes, cette dernière reste imparfaite et inachevée. Elle doit donc être poursuivie dans un esprit de clarification des rôles des acteurs publics. Le pilotage de la dépense locale doit reposer sur le principe de responsabilité. En effet, le nombre élevé de nos collectivités (la France concentre plus de 40 % des communes de l'UE-25) comme des échelons d'administration locale entraîne des surcoûts qu'il faut maîtriser ; l'enchevêtrement des compétences, entre collectivités mais aussi entre ces dernières et l'État, est un facteur de déresponsabilisation, qui appelle une réponse pragmatique ; enfin, il est urgent qu'à « l'âge de raison » de la décentralisation, les collectivités locales soient mieux associées à l'activité normative de l'État lorsque celle-ci a un impact sur leurs budgets.

Le rapport propose d'établir de nouvelles relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, fondées sur le principe de la négociation et s'appuyant sur un comité des finances locales modernisé et de rendre les procédures d'évaluation obligatoires au moins pour toutes les grandes collectivités. Pour aller plus loin, le rapport suggère de développer la mesure du coût et de la qualité des principaux services publics et des investissements. Enfin, plusieurs propositions cherchent à développer l'information financière des élus comme des citoyens.



### Évolution des dépenses des administrations publiques locales (APUL)

(en pourcentage du PIB et à champ constant, soit en neutralisant l'impact des transferts de compétences)



Source : direction générale du Trésor et de la politique économique

# Intérieur, Outre-mer, Aménagement

## BILAN DES AUDITS ET ENQUÊTES PORTANT SUR L'OUTRE-MER

L'IGF a procédé à plusieurs audits et enquête, à la demande du ministère de l'outre-mer, pour évaluer l'efficacité de la dépense publique outre-mer.

◆ L'audit de modernisation sur la politique du logement social dans les DOM<sup>1</sup> était destiné à analyser l'efficacité et l'efficience de la procédure de financement du logement social outre-mer. La mission a souligné la stagnation de la production totale de logements depuis 2000 et la baisse de la part de logements locatifs sociaux dans ce total. Cette situation s'explique notamment par la faible disponibilité en foncier aménagé, la hausse des coûts de construction, le faible dynamisme de certains opérateurs, notamment publics, les insuffisances de l'action publique ou encore l'impact négatif de la défiscalisation. La mission a proposé un objectif minimum de 27 000 logements locatifs sociaux supplémentaires<sup>2</sup>, à construire dans les DOM dans un délai de cinq à dix ans. Dans l'hypothèse d'un maintien durable de la contrainte budgétaire de l'État, la mission a proposé, dans l'objectif d'une stabilisation des financements disponibles, la recherche de financements complémentaires, l'optimisation des financements existants ainsi qu'un recentrage de la défiscalisation sur la production de logements locatifs à caractère social ou mixte. Elle a également recommandé que la dette de l'Etat en matière de financement du logement soit apurée, que les crédits du logement outre-mer soient transférés au ministère en charge du logement et que les sociétés immobilières des départements d'outre-mer, dans lesquelles l'Etat est le premier actionnaire, évoluent : la fonction de bailleur social de l'Etat, qui pouvait se justifier lors de la départementalisation, ne l'est plus actuellement dès lors que des opérateurs sociaux diversifiés sont apparus.

◆ La mission sur la desserte aérienne outre-mer a eu pour origine une critique faite par des ultramarins des conditions de la desserte aérienne entre la métropole et les DOM, les sièges offerts étant considérés comme insuffisants en nombre et trop chers, en comparaison des tarifs offerts sur des dessertes internationales de même distance. La mission a observé que ces liaisons fonctionnent assez bien, sauf au moment de l'hyperpointe qui coïncide avec les congés bonifiés et que les tarifs sont assez élevés.

La mission a estimé que l'instauration de tarifs plafonds était, pour des raisons juridiques et économiques, une fausse bonne idée, sauf à revenir à une économie administrée. En revanche, elle a préconisé d'agir sur la période de pointe, sur la demande d'une part, par une adaptation négociée du régime des congés bonifiés, sur l'offre d'autre part, par un assouplissement des obligations de service public, de manière à ce que des charters puissent entrer sur le marché. S'agissant de la tarification, elle a considéré qu'une offre tarifaire complète devait être mise en place par les transporteurs aériens pour garantir toute l'année un minimum de places aux tarifs les plus faibles, y compris lors de l'hyperpointe.

◆ La loi de programme pour l'outre-mer (LOPOM) du 21 juillet 2003 a prévu une évaluation, tous les trois ans, des dispositifs d'exonération spécifiques de charges sociales et de défiscalisation des investissements. Celle-ci a été effectuée pour la première fois en 2006 dans le cadre d'un audit de modernisation (exonérations de charges sociales) et d'une mission classique (défiscalisation). Les deux missions ont mis en évidence une pression croissante sur les dépenses ou les recettes de l'État : exonérations spécifiques de charges sociales évaluées à 843 millions d'euros en 2005 et défiscalisation des investissements outre-mer évaluée en 2005 à près de 700 millions d'euros, soit un doublement depuis 2003. L'impact socio-économique de chacun des deux dispositifs a été difficile à établir. Les exonérations de charges sociales ont eu un impact réel sur le travail au noir et ont permis une amélioration du recouvrement des cotisations, qui reste cependant inférieur à la métropole. La mission a considéré que la performance de ces exonérations sur l'emploi était assez faible. La défiscalisation des investissements a contribué à la modernisation de l'appareil de production et à la croissance des investissements mais n'a pas eu d'impact majeur sur l'emploi. Les deux missions ont été conduites à ne pas remettre en cause les grands principes de défiscalisation et d'exonération de charges mais ont jugé nécessaire de recentrer leur mise en œuvre sur ces principes en corrigeant leurs aspects trop généralistes et aveugles et en procédant à des infléchissements pour des motifs d'équité, voire de « moralisation ». Elles ont aussi proposé d'amorcer, sur plusieurs années, une évolution vers des dispositifs d'exonération ou de défiscalisation mieux ciblés, bénéficiant à des secteurs prioritaires – en nombre réduit et définis localement.

(1) Cet audit fait suite à l'audit concernant la résorption de l'habitat insalubre outre-mer (janvier 2006).

(2) Ce chiffre ne tient pas compte d'objectifs complémentaires en matière d'accession sociale et de rénovation.

## g e m e n t d u t e r r i t o i r e , E n v i r o n n e m e n t

◆ Un audit de modernisation a porté sur l'indemnité temporaire de retraite (ITR) des fonctionnaires de l'État outre-mer c'est-à-dire sur les majorations de pension (ou suspensions) auxquelles ont droit les personnels civils et militaires de l'État qui prennent leur retraite dans certains départements et collectivités d'outre-mer. Il fait suite à de nombreuses critiques de la Cour des Comptes ou du Parlement. La mission a noté que le coût budgétaire de ces majorations – qui s'élevait à 250 millions d'euros en 2005 – est en forte croissance et pourrait atteindre 330 millions d'euros en 2008 si aucune mesure n'est prise. Ces majorations bénéficiaient à 30 600 retraités en 2005, en augmentation de plus de 10 % par an depuis 2000. Pour la mission, le mécanisme des ITR ne repose aujourd'hui sur aucune justification juridique ou économique. En outre, aucune étude n'a permis de démontrer que les majorations de pensions avaient un effet sur l'économie et l'emploi. Bien plus, elles peuvent engendrer des abus sinon des fraudes, compte tenu des difficultés à contrôler la condition minimale de séjour outre-mer. Enfin, le système est inéquitable puisque, en l'absence de fondement autre que d'ordre historique, certains DOM n'en bénéficient pas, non plus que les fonctions publiques territoriales et hospitalières. La mission a recommandé l'extinction du dispositif, avec un traitement différencié entre les nouveaux entrants et les actuels bénéficiaires.

Compte tenu des enjeux très politiques dans lesquels s'inscrit l'évolution des dispositifs spécifiques de finance-

ment des économies ultramarines, les recommandations des missions s'inscrivent nécessairement dans la durée. Un processus de maturation progressive est nécessaire pour permettre à l'ensemble des décideurs de débattre des propositions et, s'il y a lieu, se les approprier. Il nécessite beaucoup de concertation. Ainsi, on retiendra par exemple :

- la « conférence nationale du logement outre-mer » réunie le 27 février 2007 par le ministère de l'Outre-mer. Le recentrage de la défiscalisation des investissements locatifs sur des opérations comportant du logement social y a été, par exemple, longuement débattu ;
- le travail engagé sur l'évaluation de la loi Girardin, parallèlement aux audits des corps d'inspection. Celui-ci a été confié à une « commission nationale d'évaluation », composée en particulier de parlementaires de l'outre-mer. Le rapport d'étape de cette commission a d'ores et déjà repris une partie des propositions de ces audits.

Pour autant, sans attendre l'aboutissement de ce processus de concertation, un certain nombre de propositions ont d'ores et déjà été adoptées, par exemple, le transfert, à compter du PLF 2008, des crédits du logement outre-mer au ministère en charge du logement ou encore l'insertion, dans le PLFR 2007, d'une obligation déclarative pour les investissements défiscalisés réalisés hors agrément.



### Les grandes masses du financement du logement par l'État dans les DOM

Ressources	2005 (en millions d'euros)
Aides personnelles au logement <sup>1</sup>	430,0
Ligne budgétaire unique (en CP - délégués)	184,0
Frafu <sup>2</sup>	20,0
Principales dépenses fiscales :	
– réduction d'impôt sur le revenu <sup>3</sup>	170,0
– déduction à l'impôt sur les sociétés	19,0
– taux réduit de TVA (2,1 % au lieu de 8,5 %) <sup>4</sup>	27,0
Anah <sup>5</sup>	6,8
<b>TOTAL</b>	<b>856,8</b>

(1) Source : CNAF - allocation au logement social (ALS) et au logement familial (ALF) - 2004 (sans Mayotte).

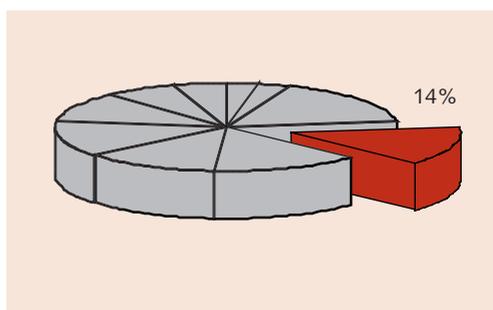
(2) Frafu : fonds régional d'aménagement foncier urbain.

(3) Cette dépense fiscale concerne les opérations défiscalisées dans les DOM et les collectivités d'outre-mer (COM).

(4) Source : réponse du ministère de l'Outre-mer aux questions parlementaires (PLF 2006).

(5) Anah : Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

## S e c t e u r s é c o n o m i q u e , f



### Rapports réalisés entre janvier 2006 et février 2007

Les aides publiques [Rapport au Premier ministre, Conseil d'orientation pour l'emploi]

Les aides publiques aux entreprises

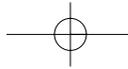
L'économie de l'immatériel – La croissance de demain [Rapport de la commission sur l'économie de l'immatériel]

Les installations de cogénération sous obligation d'achat



En 2006 les missions réalisées sur ces secteurs ont représenté 14 % de l'ensemble des missions du service de l'Inspection et elles ont mobilisé sur l'année 14 % en temps-inspecteur et trente et un inspecteurs généraux et inspecteurs. Parmi ces missions, deux missions d'assistance et deux missions prospectives dont les rapports ont été fortement médiatisés : le rapport sur l'économie de l'immatériel et le rapport sur les installations de cogénération. Les constats et les propositions de ces deux rapports ont contribué au débat public sur ces deux sujets dont

les enjeux sont importants pour notre économie. Les aides publiques aux entreprises, au cœur également des questions économiques débattues en 2006, ont fait l'objet de deux missions auxquelles l'IGF a participé : un audit de modernisation et un rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi. Ce dernier avait souligné le manque de lisibilité du dispositif des aides publiques aux entreprises et suscité la demande du Premier ministre à l'Inspection de dresser un état des lieux de ces dispositifs et de leur impact réel sur l'économie.



# , f i n a n c i e r e t i n d u s t r i e l

## L'ÉCONOMIE DE L'IMMATÉRIEL - LA CROISSANCE DE DEMAIN

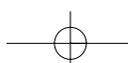
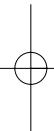
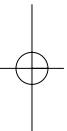
Le rapport sur l'économie de l'immatériel, demandé par Thierry Breton, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, rassemble les principales conclusions d'une commission composée de membres d'horizons très divers. Cette commission, coprésidée par le chef du service et Maurice Lévy, a pu confirmer le changement de paradigme dans lequel évoluent les économies développées et a permis, ce faisant, d'identifier de nombreux leviers d'accélération de la croissance française. Outre le chef du service de l'Inspection générale des finances, sept inspecteurs généraux et inspecteurs des finances ont participé à ce travail. Depuis la remise du rapport en décembre 2006, des premières mesures ont été décidées dans le prolongement des recommandations du rapport : création d'une Agence du patrimoine immatériel de l'État, prochaine labellisation de deux nouveaux pôles de compétitivité sur le logiciel libre et l'open source et sur l'industrie financière, démarche auprès de nos partenaires du G7 pour créer une structure internationale permanente de lutte contre les contrefaçons et le piratage entre autres.

L'économie a changé : l'immatériel est de plus en plus la clé de la croissance. En effet, trois ruptures sont intervenues récemment qui ont modifié en profondeur les sources et vecteurs de la création de valeur dans notre pays : l'intensification du développement de services, de plus en plus imbriqués avec les productions « matérielles » ; l'accélération de la diffusion et de l'utilisation des technologies qui renouvellent les moyens de coopérer et d'interagir avec fournisseurs et clients et, surtout, dans une économie qui ne peut pas lutter au plan mondial ni sur le dynamisme des facteurs de production (même si notre démographie est un atout) ni sur les coûts de main-d'œuvre, l'innovation, la création et l'intelligence sont devenues les moteurs de notre économie. L'ensemble de ces évolutions font que les économies les plus puissantes dans les prochaines années sont celles qui seront capables d'attirer et de développer les talents, et de les faire travailler ensemble. Dans cette économie qui s'affirme, les territorialités et les temporalités sont modifiées : l'avance se prend très vite, le retard se rattrape aussi très vite. Se poser la question aujourd'hui met la France sur la même ligne que ses partenaires, voire en avance sur eux. Enfin, l'économie de l'immatériel ne s'oppose pas à l'économie

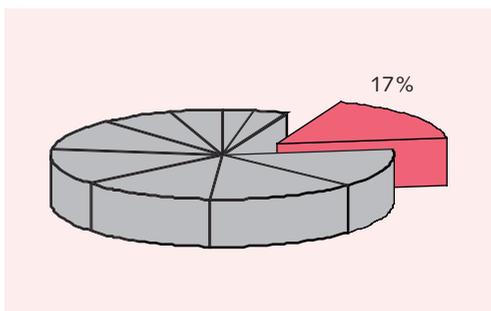
industrielle : celle-ci repose de plus en plus sur des marques, des brevets, des réseaux, du service intégré aux biens produits, qui sont autant d'actifs immatériels incorporés à des produits tout à fait matériels (exemple de Renault).

Dans cette économie, la France dispose d'atouts indéniables : des marques particulièrement bien positionnées, par exemple (mais pas seulement) dans le luxe ; des connaissances reconnues, notamment dans les disciplines académiques conceptuelles comme les mathématiques ; un patrimoine culturel, touristique, une qualité de vie qui rendent le pays particulièrement attractif ; des infrastructures de qualité, dans tous les domaines, clés pour une économie de réseau dont les frontières sont au moins celles de l'Europe au sein d'un marché intégré. Il importe d'en tirer tout le parti, en levant les freins à l'exploitation de nos richesses. Mais certaines rigidités, héritées pour la plupart d'une économie fondée sur la reconstruction et les trente glorieuses, freinent la concrétisation de ces atouts, que sont nos richesses et nos talents. La mission propose notamment quatre axes d'amélioration de nos structures économiques, de nature à élever notre potentiel de croissance : les actifs de l'État qui sont des richesses dont l'économie doit tirer tout le parti ; la recherche qui doit faire l'objet d'une évolution dans le privé et dans le public ; l'enseignement supérieur qui est l'une des clés de l'économie de l'immatériel et enfin, le capital humain, clé de l'immatériel. Bien sûr, la France ne peut ce faisant qu'agir au niveau européen, ce qui implique un changement d'échelle de nos cadres d'action. Plus généralement, l'immatériel, en modifiant les leviers de notre économie et nos relations sociales, impose de faire évoluer, pour le conforter, notre modèle social. Nos réglementations fondées sur une économie de la transformation et industrielle ne sont plus adaptées dans une société qui est une société de la création et de la relation. Ce n'est pas tant d'ailleurs leur esprit même qui est problématique que leur uniformité, parfaitement adaptée à une économie taylorienne, mais pénalisante pour une économie de la nouveauté, de l'innovation, bref de la singularité.

En conclusion, si la France, avec l'Europe, fait de l'immatériel la pierre de touche de ses politiques publiques, il y a un point de croissance supplémentaire à trouver, celui qui est à l'origine de la réduction du chômage et du renforcement de la cohésion et du dynamisme de notre société.



## S a n t é , A f f a i r e s s



### Rapports réalisés entre janvier 2006 et février 2007

L'allocation aux adultes handicapés

L'allocation parent isolé

L'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de sécurité sociale (Conseil d'orientation des retraites)

Le fonds d'action sociale de la Caisse nationale des allocations familiales

La gestion de l'allocation spécifique de solidarité

L'impact de la décentralisation sur les administrations d'État - Ministère de l'Emploi et de la cohésion sociale, ministère de la Santé et des solidarités

La rationalisation de la gestion des aides personnelles au logement

La situation des ateliers et chantiers d'insertion



En 2006 les missions réalisées sur ces secteurs ont représenté 13 % de l'ensemble des missions du service de l'Inspection et elles ont mobilisé sur l'année 17 % en temps-inspecteur et trente-cinq inspecteurs généraux et inspecteurs. Ces missions ont occupé une grande part de l'activité de l'Inspection en 2006 qui s'explique par la proportion importante des dépenses sociales et de santé dans les dépenses publiques. Une majorité de ces missions a été effec-

tuée dans le cadre des vagues d'audits de modernisation et a porté sur plusieurs prestations sociales. À chaque fois, l'objectif a été de faire le point sur les modalités et les procédures de gestion de ces prestations, d'analyser les coûts de cette gestion afin de dégager des pistes d'amélioration visant à de meilleurs services pour les bénéficiaires et une optimisation des coûts via des propositions de refonte des procédures ou des outils de gestion.

# s o c i a l e s e t L o g e m e n t

## LA GESTION DE L'ALLOCATION SPÉCIFIQUE DE SOLIDARITÉ

Dans le cadre de la troisième vague des audits de modernisation, une mission conjointe IGF-IGAS a examiné les conditions de gestion de l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

Cette prestation, créée en 1984, est versée sous condition de ressources aux chômeurs en fin de droits d'assurance qui peuvent justifier de cinq ans d'activité dans les dix ans précédant leur entrée au chômage. La prestation, financée par le fonds de solidarité, est versée à près de 400 000 allocataires pour un coût de 2 milliards d'euros. La gestion est confiée à l'Unédic pour des frais de gestion fixés depuis 1997 à 4 % des allocations. En 2005, le flux de dossiers aux titres de demandes d'allocation, de reprise de cette dernière et de la procédure de renouvellement semestriel d'ASS représente environ 1,4 million de dossiers traités. Chaque année des indus sont détectés pour un montant d'environ 1,8 % de la prestation soit 35 millions d'euros. À l'issue de la procédure amiable de six mois maximum menée par les Assédic et des diligences de recouvrement effectuées par les trésoreries générales, environ 57 % des montants d'indus détectés sont récupérés.

Le contrôle du dispositif est assuré au niveau national par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et le fonds de solidarité et au niveau local par les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) qui visent des états mensuels de facturation, instruisent une partie des dossiers individuels (2 % du flux environ), émettent les titres de perception pour les indus non recouverts à l'issue de la procédure amiable de six mois conduite par les Assédic et gèrent les recours gracieux et contentieux. L'effectif consacré à ces missions dans les DDTEFP a été estimé à 150 ETP<sup>1</sup>.

La gestion de l'ASS n'est pas exempte de dysfonctionnements. Les flux de dossiers sont artificiellement élevés à plusieurs niveaux : demandes, renouvellements, recours gracieux ; cette inflation tient à la fois des insuffisances d'information délivrée aux allocataires, des choix de procédure et de la liaison insuffisante avec les autres organismes sociaux. Par ailleurs, la complexité de la procédure,

qui associe Assédic et DDTEFP dans la gestion des dossiers individuels, est source de coûts et de délais sans apporter aujourd'hui de réelle plus-value ; en revanche, les services de l'État n'exercent pas de réel contrôle sur la qualité globale de gestion. La gestion de la prestation par l'Unédic souffre elle-même de certaines insuffisances, à la fois dans l'analyse de la population des bénéficiaires, le suivi de certaines étapes de la procédure et le contrôle des dossiers. Le « reporting » statistique et financier auprès de l'État souffre davantage d'une procédure de facturation inutilement lourde et d'une mauvaise formulation des besoins de l'État, qui doit davantage se positionner en pilote de la prestation, que d'insuffisances du système d'information de l'Unédic.

L'audit montre que le mode de facturation des frais de gestion devrait évoluer vers un forfait par allocataire calculé sur la base des coûts réellement exposés par l'Unédic. En tenant compte des simplifications préconisées, ce mode de facturation conduirait, sur la base des calculs de la mission, à diminuer le coût supporté par l'État de moitié environ (de 80 à 40 millions d'euros sur la base 2004). Enfin, la convention de 1984 entre l'État et l'Unédic, qui est davantage un règlement intérieur de la prestation qu'une véritable relation contractuelle associant objectifs de gestion et évaluation périodique des résultats, n'a pas permis la mise en place du suivi régulier et attentif de la prestation par l'État qui aurait rendu possible le traitement de ces difficultés de gestion en amont.

Les propositions de la mission, qui relèvent de la simplification des procédures, de l'amélioration du pilotage et de la modification du mode de calcul des coûts de gestion, permettraient une économie globale chiffrée à 52,5 millions d'euros et 95 ETP. Ainsi, réduire le flux des dossiers à traiter, aujourd'hui artificiellement élevé, confier aux Assédic l'ensemble des tâches liées à l'ouverture des droits et, en réorientant l'action des services déconcentrés de l'État sur le contrôle global de la qualité de gestion, centraliser la procédure de vérification du service fait tout en la transférant du fonds de solidarité à la DGEFP, constitueraient des simplifications de procédure permettant une meilleure lisibilité du dispositif.

Une autre voie de simplification réside dans l'amélioration de la gestion des indus en accroissant les responsabilités des Assédic et en allégeant la procédure d'émission des



(1) ETP : équivalent temps plein

## S a n t é , A f f a i r e s s

titres de perception. Cette simplification serait accompagnée de mesures d'amélioration de la détection et du recouvrement des indus. L'ensemble des mesures de simplification de la procédure conduirait à une réduction nette d'environ 95 ETP, soit 82 ETP dans les DDTEFP, 10 ETP dans les trésoreries générales et 3 ETP dans le fonds de solidarité. Les agents concernés des DDTEFP pourraient être réorientés, notamment, vers l'activité de contrôle de la recherche d'emploi.

Quant à l'accroissement de la qualité du service rendu aux usagers, il passe par l'amélioration de l'information et une refonte de certains formulaires, la correction des imperfections de l'applicatif informatique, et l'harmonisation du traitement des dossiers sur le territoire en renforçant le contrôle interne de l'Unédic sur l'ASS.

Enfin, la facturation à l'État du service rendu par l'Unédic en fonction des coûts réels constitue une proposition susceptible de générer selon les calculs de la mission près de 40 millions d'euros d'économie pour ce dernier.

Ces préconisations impliquent une transformation de la convention de 1984 entre l'Unédic et l'État en contrat d'objectifs à négocier pour une durée limitée et un renforcement du pilotage de ce dernier. Le raisonnement sur l'ASS devrait logiquement être étendu à l'ensemble des prestations du régime de solidarité. Pour conclure, les recommandations de la mission ont fait l'objet d'un plan d'action qui reprend la quasi-totalité des propositions. Ce plan d'action a commencé à être mis en œuvre. Ainsi, les mesures réglementaires ou législatives préconisées par la mission ont été prises ou sont en voie de l'être.

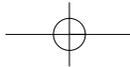


38

### Impact financier des modifications préconisées par la mission

	Montant	En % de la prestation versée	Montant par bénéficiaire de l'ASS
Coût de gestion rationalisé	51,82 M€	2,6 %	146,17 €
Optimisation du taux de rejet	17,80 M€	0,9 %	50,21 €
Transmission DDTEFP	0,20 M€	0 %	9,87 €
Gestion des indus par les Assédic	- 4,70 M€		
<i>Gain après optimisation</i>	<i>42,10 M€</i>	<i>2,1 %</i>	<i>118,7 €</i>
<b>Coût de gestion optimisé</b>	<b>38,50 M€</b>	<b>1,9 %</b>	<b>108,7 €</b>

Au total, l'ensemble des modifications de procédure préconisées par la mission conduirait à une diminution du coût de gestion annuel de près de 17 millions d'euros. À terme, une fois atteints les résultats recherchés par ces préconisations, le coût de gestion annuel de l'ASS serait donc réduit à 1,9 % du montant de la prestation versée et 108,7 euros par dossier soit une baisse de 52 % par rapport au tarif conventionnel actuel. L'écart entre ce coût de gestion optimisé et l'actuelle rémunération conventionnelle est de 42,1 millions d'euros.



# s s o c i a l e s e t L o g e m e n t

## L'IMPACT DE LA DÉCENTRALISATION SUR LES ADMINISTRATIONS D'ÉTAT - MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA COHÉSION SOCIALE, MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SOLIDARITÉS

À la demande de Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, les ministres chargés du Travail, de la Santé, du Budget et de la Réforme de l'État ont chargé l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale des affaires sociales d'examiner l'impact de la décentralisation sur les ministères de l'Emploi et de la Santé.

Supervisée par Bruno Durieux, inspecteur général des finances, cette mission a mobilisé un inspecteur des finances et un assistant de vérification pendant trois mois. Les investigations de la mission ont permis d'établir que l'adaptation des administrations d'État à la décentralisation reste aujourd'hui inachevée. L'ajustement des effectifs des administrations d'État n'a pas partout été à la hauteur des transferts de compétences. Compte tenu de la forte croissance des effectifs des collectivités locales, la décentralisation a entraîné une démultiplication des effectifs des administrations publiques.

Au-delà des effectifs, les structures des administrations d'État n'ont pas toujours été adaptées au contexte nouveau issu de la décentralisation. Cette relative inertie des effectifs et des structures des administrations impactées

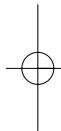
par la décentralisation s'explique avant tout par la persistance d'interventions directes de l'État dans les compétences locales.

Cette relative inertie des effectifs et des structures des administrations impactées par la décentralisation s'explique avant tout par la persistance d'interventions directes de l'État dans les compétences locales :

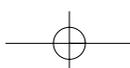
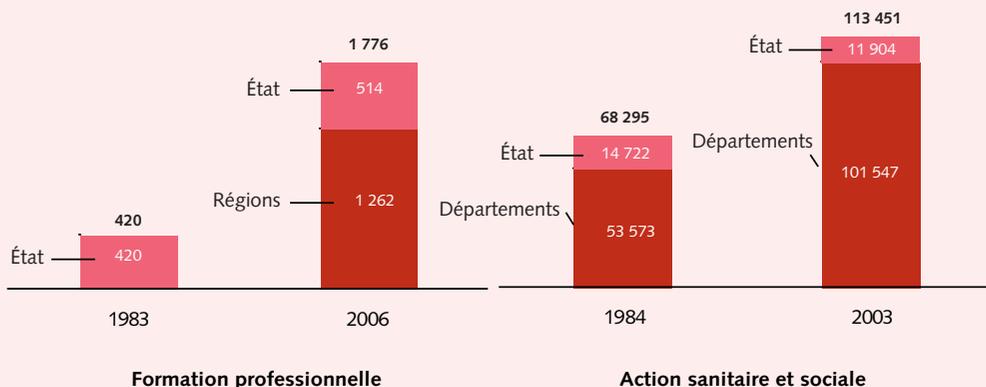
- alors que la compétence en matière d'apprentissage a été transférée aux régions en 1993, la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 a créé un fonds de 400 millions d'euros alimenté par une fraction de taxe d'apprentissage, dont le bénéfice est subordonné à la signature de contrats d'objectifs et de moyens avec l'Etat ;
- alors que la compétence en matière de formation professionnelle des jeunes a été transférée aux régions en 1993, la loi du 21 avril 2006 prévoit le financement par l'Etat d'un programme de formation des jeunes (« 50 000 jeunes en entreprise ») ;
- alors que la loi du 13 août 2004 avait transféré aux départements le fonds d'aide aux jeunes (FAJ), la loi de finances pour 2005 a créé un fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ), géré par l'Etat.

L'imbrication des compétences et la persistance d'interventions directes de l'État dans le champ des compétences transférées sont des facteurs de complexité et de perte d'efficacité.

- en matière d'insertion, la segmentation des publics Etat/département exclut des personnes en difficulté du bénéfice de dispositifs pourtant adaptés à leur situation (contrats aidés, actions d'insertion...)



**Effectif global dans les administrations publiques**  
(État et collectivités locales - hors administrations centrales)



## S a n t é , A f f a i r e s s o c i a l e s e t L o g e m e n t

- dans le domaine de la formation professionnelle, l'éclatement de la commande publique entre les régions et les services de l'Etat engendre des déséconomies d'échelle, et limite les capacités de pilotage de l'offre locale de formation par les régions ;
- en matière d'apprentissage, les objectifs fixés par l'Etat dans le cadre de la négociation des contrats d'objectifs et de moyens sont parfois contradictoires avec les stratégies de long terme des régions ;
- dans le domaine des formations sociales, la coexistence de deux procédures d'agrément (Etat + conseil régional) crée des risques de blocage, et mobilise deux fois plus de moyens en personnel pour le traitement des dossiers.

Le domaine du handicap et de la dépendance est probablement celui dans lequel l'éclatement des outils de pilotage est le plus important :

- au niveau national, les crédits concourant à la prise en charge des personnes dépendantes ou handicapées sont

partagés entre le budget de l'Etat et celui de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ;

- au niveau local, les compétences en matière de planification des investissements sont partagées entre le préfet et le président du conseil général.

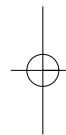
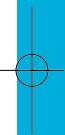
Cette dispersion des leviers d'action n'est pas compatible avec la nécessité d'une prise en charge globale du handicap et de la dépendance, qui implique à l'inverse une mise en cohérence des instruments de pilotage des différents établissements et services. Les constats établis par la mission l'ont amenée à formuler une série de propositions visant à permettre à l'État de mieux exercer un nombre restreint de fonctions essentielles, en recentrant ses moyens.



## TROISIÈME PARTIE

---

### Évaluation des travaux de l'Inspection



### L'évaluation : une démarche dans laquelle l'IGF se veut exemplaire

Soucieuse de répondre à l'attente de ses commanditaires et ayant l'ambition d'être exemplaire dans la démarche de recherche de la performance, l'IGF a renforcé dès 2005 sa politique d'évaluation.

À la fin de chaque mission, des questionnaires de satisfaction sont adressés aux commanditaires des missions. Les critères d'appréciation sur lesquels porte l'évaluation sont le respect des délais, la qualité du dialogue entre les responsables de la mission et les commanditaires, la rigueur du diagnostic réalisé, la pertinence des propositions formulées et l'adéquation de la forme des documents produits (rapports, notes, synthèses, etc.) aux attentes des commanditaires. Les résultats recueillis depuis deux ans font apparaître, dans l'ensemble, une forte satisfaction des commanditaires à l'égard des travaux de l'IGF, mais ils ont également permis d'identifier certaines marges de progrès qui ont été mises en œuvre en 2006 : un dialogue avec les commanditaires plus fréquent en cours de mission, la déclinaison des conclusions et des recommandations sous plusieurs supports afin de les adapter aux besoins des présentations qui sont faites en fin de mission à la demande des commanditaires. Dès 2007, une gestion plus fine des suites données aux recommandations faites par chaque mission devra permettre de mieux apprécier la valeur ajoutée des travaux de l'IGF.

#### Taux de satisfaction des commanditaires des missions d'inspection de l'IGF

2004	2005	2005	2006	2006	2007
Réalisation	Cible	Réalisation	Cible	Réalisation	Cible
89	88/90	84	88	86	90

Source des données : IGF

*Précisions méthodologiques : la satisfaction des commanditaires est mesurée sur le respect des délais, la qualité du dialogue entre le commanditaire et les équipes réalisant la mission et la qualité des travaux. Chaque item est apprécié sur une échelle allant de 3 (« très bon ») à 0 (« très insuffisant »). L'indicateur est la moyenne pondérée des notes obtenues ramenée à 100. Les non-réponses sont exclues du calcul.*

En 2006, 77 missions ont donné lieu à demande d'évaluation. Sur ces 77 missions, 42 %, soit 38 missions, ont été évaluées par les commanditaires.

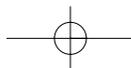
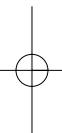
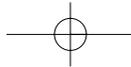
#### Détail des indicateurs

	Délais	Dialogue	Qualité des travaux	Synthèse
Très satisfaisant	51 %	65 %	63 %	60 %
Satisfaisant	46 %	35 %	37 %	39 %
Insuffisant	0 %	0 %	0 %	0 %
Très insuffisant	3 %	0 %	0 %	1 %
<b>Indicateur pondéré</b>	<b>82 %</b>	<b>88 %</b>	<b>88 %</b>	<b>86 %</b>
<b>Indicateur global</b>	<b>97 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>99 %</b>

Source des données : IGF

Sur ces missions, l'indicateur global pondéré de satisfaction (en distinguant « très satisfaisant », valorisé 3 sur 3, et « satisfaisant » pondéré 2 sur 3) est de 86 %. Si l'on agrège les missions considérées comme « très satisfaisantes » et les missions jugées « satisfaisantes », le taux de satisfaction globale est de 99%.

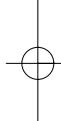
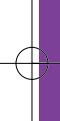
En complémentarité de l'évaluation de ses travaux par ses commanditaires, le service de l'Inspection a mené une réflexion stratégique sur ses missions, ses méthodes et son organisation tout au long de l'année 2006. Cette évaluation a associé les membres du service comme ceux du corps de l'Inspection générale des finances. L'Inspection a également fait appel à un grand cabinet de conseil afin d'enrichir cet exercice d'un regard extérieur et de recueillir l'avis des pouvoirs publics, des commanditaires de l'IGF et des services audités. Suite à cette réflexion, le service a défini des procédures permettant, à l'issue de chaque mission, une évaluation à 180° des membres de la mission : le chef de mission évalue les membres de son équipe et réciproquement. L'objectif est d'identifier en commun les points forts, les marges de progrès et les besoins de formation des différents membres de la mission. Ces échanges trimestriels (la durée d'une mission étant en moyenne de trois mois) servent de support à l'entretien que chaque inspecteur des finances a annuellement avec le chef de service ou son adjoint. La gestion des profils peut ainsi être aussi individualisée pour permettre à chacun de progresser à son rythme tout au long de son parcours à l'IGF.



## QUATRIÈME PARTIE

---

### Évolution du statut



Le décret n° 2006-1213 du 4 octobre 2006 a modifié le statut particulier du corps de l'Inspection générale des finances. Le principal objet de cette modification est de promouvoir un nouveau modèle de ressources humaines qui s'appuie sur :

- ◆ **le recrutement de cadres expérimentés** pour compléter l'expertise de l'Inspection sur les missions qui lui sont confiées, pour renforcer sa pertinence dans la formulation de ses propositions et pour mieux accompagner les services dans la mise en œuvre des actions qu'elle recommande ;
- ◆ **le recrutement d'inspecteurs principaux et d'attachés principaux** ainsi que l'admission d'étudiants en stage à l'Inspection dans le cadre de leur formation supérieure, pour accroître ses moyens d'audit, gagner en productivité et concentrer les ressources des inspecteurs généraux et des inspecteurs sur les aspects stratégiques des missions qui leur sont confiées.

Le décret propose également quelques modifications ayant pour objet de simplifier la grille d'avancement du corps dont les objectifs sont :

- ◆ **le doublement des nominations au grade d'inspecteur général au tour extérieur.** L'Inspection est un corps peu ouvert aux nominations au tour extérieur alors que l'essaimage y est paradoxalement très important. Le décret permet de doubler les nominations au tour extérieur en passant d'une nomination au tour extérieur pour quatre nominations par la voie interne (soit 20 % des nominations) à deux pour quatre (soit 33 % des nominations). En plus du tour extérieur dit « gouvernemental » qui n'est pas modifié, il crée un tour extérieur « administration » relevant d'une procédure de sélection distincte permettant à l'Inspection de puiser dans un vivier de cadres de très haut niveau disposant d'une expérience et d'une expertise conformes à ses besoins. Malgré le doublement des recrutements, le tour extérieur demeurera intrinsèquement limité en raison du faible nombre d'inspecteurs généraux promus dans les cadres. C'est pourquoi il ne peut suffire à répondre aux besoins de l'Inspection ;

- ◆ **l'accroissement de l'accueil en détachement, avec le cas échéant une perspective d'intégration via notamment :**

- l'élargissement des recrutements de collaborateurs temporaires : les statuts de l'Inspection ne permettaient jusqu'à présent d'accueillir en détachement que des fonctionnaires dans le cadre d'une mobilité statutaire pour une durée limitée à deux ans, renouvelable pour six mois. Le décret d'octobre 2006 ouvre la possibilité à l'Inspection de s'assurer de nouvelles collaborations dans un vivier le plus large possible (secteur public comme secteur privé), l'expérience et l'expertise apportées au service étant le critère de sélection déterminant ; pour une durée déterminée qui ne pourra excéder six ans, à l'issue de laquelle les intéressés poursuivent leur carrière dans leur corps d'origine ou saisissent une nouvelle opportunité ; pour

occuper des fonctions d'inspecteur des finances, voire d'inspecteur général en complément des nominations d'inspecteur général en service extraordinaire pour les profils les plus expérimentés et les plus experts ;

- l'intégration dans le corps des inspecteurs des finances : le décret ouvre la possibilité d'intégrer dans le corps des fonctionnaires ayant occupé des fonctions d'inspecteur général et d'inspecteur des finances. Cette mesure constitue une perspective motivante qui doit permettre d'attirer et de fidéliser les profils présentant le plus grand intérêt au regard des besoins de l'Inspection tout en préservant les équilibres du corps. Cette possibilité est ainsi ouverte aux agents :

- > qui ont déjà accompli cinq années consécutives de services effectifs et continus dans les fonctions d'inspecteur général ou d'inspecteur ;

- > ayant fait preuve à cette occasion d'une valeur professionnelle exceptionnelle ;

- > apportant au service une expérience et une expertise particulières ;

- > qui s'inscrivent dans une relation durable avec l'Inspection ;

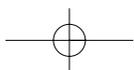
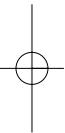
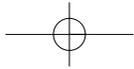
- > avec une condition d'âge cohérente avec l'expérience exigée et permettant de surcroît de ne pas dévaloriser les autres voies de titularisation dans le corps ;

- ◆ **la mobilisation de ressources nouvelles pour assister les membres de l'Inspection dans leurs missions**

Le décret autorise l'Inspection à s'adjoindre la collaboration de deux nouvelles catégories d'agents :

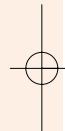
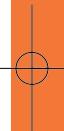
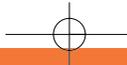
- les inspecteurs-adjoints : il s'agit de fonctionnaires de catégorie A affectés, mis à disposition ou détachés à l'Inspection. Le principal vivier est celui des inspecteurs principaux et attachés principaux servant au ministère des Finances, leur offrant une perspective de mobilité leur permettant de mieux connaître les autres services du ministère ainsi que les autres administrations de l'État par leur participation aux missions de contrôle et d'audit de l'Inspection ;

- les assistants : il s'agit d'étudiants astreints à la réalisation de stages dans le cadre de leur formation. Ces étudiants sont sélectionnés par le service et sont recrutés sur des contrats à durée déterminée pour trois à six mois. Ce stage leur permet d'enrichir leur formation et, le cas échéant, d'affirmer leur vocation pour le service public. Les dispositions proposées visent à donner un statut juridique à l'intervention de ces deux catégories de collaborateurs, et non un statut au sens du droit de la fonction publique. Ils seront soumis aux mêmes obligations que les inspecteurs des finances. Toutefois, les assistants ne pourront les exercer que sous l'autorité et le contrôle d'un inspecteur général, d'un inspecteur ou d'un inspecteur-adjoint.



## ANNEXES

---



## Participation de l'IGF aux audits de modernisation (vague 1 à vague 5, octobre 2005 à décembre 2006)

Vague	Ministère	Audits
V1	Ministère des Affaires étrangères	• La politique de l'emploi local dans les services français au sein de l'OCDE
	Ministère de la Culture et de la Communication	• L'archéologie préventive
	Ministère de la Défense	• La gestion des centres payeurs des armées
	Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	• L'organisation des examens et concours de l'Éducation nationale
	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie	• La déclaration de l'impôt sur le revenu sur internet • La modernisation du paiement des amendes
	Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire	• Le fonctionnement administratif et budgétaire de la police de l'air et des frontières de l'aéroport de Roissy
	Ministère de l'Outre-mer	• La résorption de l'habitat insalubre outre-mer
	Ministères sociaux	• La collecte de la taxe pour le développement de l'apprentissage
V2	Ministère des Affaires étrangères	• La mise en place de services administratifs et financiers uniques (SAFU) dans les services à l'étranger
	Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	• La grille horaire des enseignements au lycée • Les décharges statutaires des enseignants du second degré
	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie	• La gestion des taxes locales d'équipement et des taxes rattachées • L'extension du champ de compétence des centres d'encaissement du Trésor public
	Ministère de l'Intérieur	• L'indemnisation des refus de concours de la force publique
	Ministère de l'Outre-mer	• La politique du logement social outre-mer
	Ministères sociaux	• Les modalités de gestion et d'attribution de l'allocation adulte handicapé
V3	Ministère de la Culture et de la Communication	• Modalités d'intervention de l'État dans le domaine des arts plastiques
	Ministère de l'Écologie et du Développement durable	• Adéquation entre les missions et l'organisation de l'administration du ministère de l'Écologie et du Développement durable
	Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	• Carte de l'enseignement professionnel et offres d'options dans les établissements professionnels • La gestion des bourses dans l'enseignement supérieur • La grille horaire des enseignements au collège
	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie	• La fonction juridique du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie • Le traitement des opérations de commerce international des grandes entreprises
	Ministère de l'Outre-mer	• Les exonérations de charges outre-mer
	Ministères sociaux	• La gestion de l'allocation spécifique de solidarité • Conséquences de la décentralisation sur l'organisation et l'activité des administrations de l'État - Ministère de l'Emploi et de la cohésion sociale, ministère de la Santé et des solidarités • La rationalisation de la gestion des aides personnelles au logement
	Interministériel	• Achats

## Participation de l'IGF aux audits de modernisation (vague 1 à vague 5, octobre 2005 à décembre 2006)

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

Source : DGME



## Liste des rapports publiés entre janvier 2006 et février 2007

Titres des rapports	Coauteurs	Date de parution
La contribution de l'État à la politique de résorption de l'habitat insalubre mis en œuvre outre-mer	CGPC, IGA CGEFi	Janvier 2006
Les centres payeurs des armées	CGA	Janvier 2006
Le fonctionnement administratif et budgétaire de la direction de la Police des airs et des frontières de Roissy/Le Bourget	IGA IGSJ, IGPN	Janvier 2006
L'Institut national de recherches archéologiques préventives	CGPC IGAAC	Janvier 2006
Les aides publiques (Rapport au Premier ministre, Conseil d'orientation pour l'emploi)	-	Février 2006
L'assurance construction	CGPC	Février 2006
Le fonds d'action sociale de la Caisse nationale des allocations familiales	IGAS	Avril 2006
L'allocation aux adultes handicapés	IGAS	Avril 2006
L'extension du champ de compétences des centres d'encaissement du Trésor public	IGAS	Avril 2006
La gestion de la taxe locale d'équipement et des taxes rattachées	CGPC IGA	Avril 2006
La mise en place de services administratifs et financiers uniques dans les services à l'étranger	IGAE	Avril 2006
La modernisation et la rationalisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre sur les monuments historiques	IGAAC IGAP	Avril 2006
La politique du logement social outre-mer	CGPC IGA	Avril 2006
Les décharges statutaires des enseignants du second degré	IGAENR	Avril 2006
La création d'un cycle des hautes études européennes (Rapport au Premier ministre)	-	Mai 2006
Évaluation de l'autoroute ferroviaire alpine	CGPC	Mai 2006
L'optimisation de la desserte aérienne des départements d'outre-mer	IGA CGPC	Mai 2006
L'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de sécurité sociale (Conseil d'orientation des retraites)	IGAS Conseil d'État	Mai 2006
L'impact socio-économique des exonérations de charges spécifiques à l'outre-mer	IGA IGAS	Mai 2006
La gestion de l'allocation spécifique de solidarité	IGAS	Juin 2006
Le traitement douanier des grands opérateurs du commerce international	-	Juin 2006
La rationalisation de la gestion des aides personnelles au logement	IGAS CGPC	Juin 2006
L'impact socio-économique du dispositif de défiscalisation des investissements à l'outre-mer	IGA	Juillet 2006
Les modalités d'intervention de l'État dans le financement des arts plastiques	IGAAC	Juillet 2006
La situation des ateliers et chantiers d'insertion	IGAS	Août 2006
Les modalités des crédits d'intervention en faveur du spectacle vivant	IGAAC	Septembre 2006
L'entretien du patrimoine immobilier de l'État	CGPC	Octobre 2006
Le régime d'assurance construction dans une vingtaine de pays étrangers	CGPC	Octobre 2006

## Liste des rapports publiés entre janvier 2006 et février 2007

Titres des rapports	Coauteurs	Date de parution
La gestion administrative et la paie... : plusieurs rapports réalisés dans le cadre d'audits dans différents ministères	-	Octobre 2006
La grille horaire des enseignements au collège	IGAENR IGEN	Octobre 2006
La grille horaire des enseignements au lycée général et technologique	IGAENR IGEN	Octobre 2006
La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. À l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme (rapport Lambert-Migaud 2006)	-	Octobre 2006
Les indemnisations des refus de concours de la force publique	IGA	Octobre 2006
Les dispositifs de revitalisation territoriale - Contrats de site, conventions de revitalisation	IGA IGAS, CGEFI	Octobre 2006
Un nouvel usage du monde. Rapport au gouvernement « pour une France plus active dans les pays émergents »	IGAENR MAE	Novembre 2006
La gestion des bourses de l'enseignement supérieur	IGAENR	Novembre 2006
Les procédures budgétaires et comptables et les perspectives de retour sur investissement du projet Chorus	-	Novembre 2006
L'indemnité temporaire de retraite des fonctionnaires de l'État outre-mer	IGA CGA	Novembre 2006
La fonction paye de l'État	-	Novembre 2006
Les outils de pilotage et d'information des dégrèvements et admissions en non-valeur d'impôts directs locaux	IGA	Novembre 2006
Assistance à l'Inspection financière vietnamienne	-	Novembre 2006
Le renouvellement des concessions hydroélectriques	CGPC CGM	Novembre 2006
Solidarité et performance. Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales	IGA	Décembre 2006
La carte de l'enseignement professionnel	IGEN IGAENR	Décembre 2006
L'allocation parent isolé	IGAS	Décembre 2006
L'économie de l'immatériel. La croissance de demain	-	Décembre 2006
Les aides publiques aux entreprises	IGA IGAS	Janvier 2007
La formation continue dans les établissements d'enseignement supérieur	IGEN IGAENR	Janvier 2007
L'impact de la décentralisation sur les administrations d'État	IGAS IGA	Janvier 2007
La gestion de la prime pour l'emploi	-	Janvier 2007
La préparation des dossiers de pensions des fonctionnaires de l'État	-	Janvier 2007
Les installations de cogénération sous obligation d'achat	CGM	Janvier 2007
La valorisation de la recherche	IGAENR	Janvier 2007
L'impact de la décentralisation sur les administrations d'État - ministère de l'Emploi et de la cohésion sociale, ministère de la Santé et des solidarités	IGA IGAS	Janvier 2007

## Liste des rapports publiés entre janvier 2006 et février 2007

Titres des rapports	Coauteurs	Date de parution
La fonction juridique du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie	-	Janvier 2007
La collecte électronique par l'Insee des données d'état civil et du recensement	IGA CGTI	Février 2007
La contribution des nouvelles technologies à la modernisation du système éducatif	IGEN IGAENR	Février 2007
La presse au défi du numérique	IGAAC	Février 2007
Le pilotage du système éducatif dans les académies à l'épreuve de la Lolf	IGAENR IGEN	Février 2007
La tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la Culture	IGAAC	Février 2007

Les rapports sont en ligne sur le site internet de l'Inspection générale des finances : [www.igf.minefi.gouv.fr](http://www.igf.minefi.gouv.fr)



## Liste des sigles

- IGA** : Inspection générale de l'administration
- IGAAC** : Inspection générale de l'administration des affaires culturelles
- IGAÉ** : Inspection générale des affaires étrangères
- IGAENR** : Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
- IGAP** : Inspection générale de l'architecture et du patrimoine
- IGAS** : Inspection générale des affaires sociales
- IGEN** : Inspection générale de l'éducation nationale
- IGPN** : Inspection générale de la police nationale
- IGSJ** : Inspection générale des services judiciaires
- CGA** : Contrôle général des armées
- CGEFI** : Contrôle général économique et financier
- CGM** : Conseil général des mines
- CGPC** : Conseil général des ponts et chaussées
- CGTI** : Conseil général des technologies de l'information

