

Contrôle général économique et financier

Rapport d'activité 2012

Au service de la performance publique



Sommaire

Avant-propos de Charles Coppolani, chef du service	p. 3
--	------

1 - LES THÈMES MARQUANTS

• La modernisation de l'action publique : la contribution du CGEFi	p. 6
• La qualité comptable et financière des organismes publics	p. 10
• La certification des activités d'audit : une démarche structurante dans la durée	p. 13
• L'emploi des personnes en situation de handicap dans les organismes publics	p. 16
• La parité dans les organes de gouvernance : bilan et perspectives	p. 20
• Encourager l'entrepreneuriat féminin	p. 24
• L'économie sociale et solidaire	p. 27

2 - L'ACTIVITÉ

• Le contrôle général économique et financier en bref...	p. 32
• Le contrôle	p. 34
• L'inspection des chambres de commerce et d'industrie et des chambres des métiers et de l'artisanat	p. 41
• La mission «Gestion des ressources humaines et audit salarial du secteur public»	p. 44
• L'audit	p. 47
• Le conseil et les études	p. 55
• Les priorités du service	p. 58

ORGANIGRAMME

Avant-propos



Le Contrôle général économique et financier a poursuivi tout au long de ces derniers mois son engagement au service de l'action du gouvernement à la fois en faveur du rétablissement de nos finances publiques et de la modernisation de l'action publique. Sur ces deux fronts, le service s'est appuyé sur ses missions traditionnelles de contrôle, d'audit et d'études avec la constante préoccupation de sécuriser ses interventions, de les adapter à des besoins de plus en plus exigeants.

Deux chantiers illustrent cette détermination : la certification IFACI pour les activités d'audit d'une part, la mise en place d'une cartographie des organismes pour les activités de contrôle d'autre part.

S'agissant de l'audit, le certificat a été obtenu en juillet 2012 plaçant ainsi le CGEFi parmi les tout premiers services de la sphère publique à disposer de ce label ; la mission des audits s'attache désormais à maintenir ce niveau d'excellence en répondant aux exigences de la démarche de certification qui se poursuit au-delà de l'obtention du certificat.

Quant à la cartographie, elle est désormais installée au sein du service. Elaboré en interne, ce nouvel outil « sur mesure » a été conçu à la demande du Ministre. Il a pour objet de disposer en temps réel pour l'ensemble de notre périmètre de contrôle d'un diagnostic objectif sur l'évaluation des risques et les enjeux pour l'Etat. Et cela à la fois à l'échelle de la mission de contrôle pour chaque organisme et à l'échelle de tout un secteur ou d'une famille d'organismes. Ainsi la cartographie participe-t-elle à la fois à la modernisation de nos pratiques et à l'enrichissement de notre offre de service en multipliant les approches transversales et les potentialités d'analyses stratégiques.

Cet effort continu et permanent sur les méthodes et les pratiques que nous préconisons dans toutes nos interventions en faveur de l'amélioration de la performance, nous en vérifions ainsi l'efficacité.

C'est ce qui nous permet notamment d'être tout particulièrement présents sur le chantier de la modernisation : que ce soit au sein du comité de pilotage du programme global de simplification et en particulier la simplification des normes applicables aux entreprises, que ce soit pour l'évaluation des politiques publiques sur le soutien des entreprises à l'international ou la mise en place du « guichet-entreprises.fr », que ce soit dans le cadre d'une mission d'évaluation des opérateurs de moins de 50 ETP ou sur les réseaux des écoles de formation, le Contrôle général se mobilise pour proposer les réponses les mieux adaptées dans des délais que l'urgence de la situation exige.

Charles Coppolani,
Chef du service du Contrôle général
économique et financier

1

Les thèmes marquants





MODERNISER L'ACTION PUBLIQUE : LA CONTRIBUTION DU CGEFI

Le Contrôle général mobilise sur la modernisation de l'action publique à la fois son expertise –en matière de simplification, d'évaluation notamment - son expérience acquise au fil des missions d'études sur la réforme de l'Etat, sa connaissance pointue des secteurs relevant de son champ d'intervention. L'exercice croisé des métiers du contrôle et de l'audit en font un intervenant réactif et efficace sur les missions qui lui sont confiées.

SIMPLIFICATION

Le service

- participe au comité de pilotage du programme global de simplification et suit les travaux sur la simplification des normes applicables aux entreprises.
- a apporté son appui à la mission parlementaire confiée à Thierry Mandon visant à accélérer les procédures sur l'immobilier des entreprises. Le rapport remis au Premier Ministre le 22 mars

dernier propose 14 mesures concrètes qui visent la rationalisation du paysage normatif (documents d'urbanisme), la fluidification et la sécurisation du régime des autorisations (réduction des délais, « stabilité » juridique, qualité des interfaces demandeurs / services instructeurs) et qui favorisent une meilleure efficacité de l'aménagement opérationnel (suppression des redondances, suspension des procédures problématiques régime adapté pour projets d'intérêt significatif.)

La mission « Simplification et évaluation » au service de la MAP

L'activité de la mission est directement impactée par les mesures décidées par le Comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP) concernant notamment l'allègement des charges réglementaires pesant sur les entreprises, les collectivités territoriales et les citoyens

- **L'extension de l'obligation de présenter à l'appui de tout texte réglementaire une fiche d'impact** se traduit par une augmentation importante du volume de textes soumis à l'avis du SGG/Simplification et par extension à la mission du CGEFi qui doit se mettre en capacité d'instruire 250 textes et 300 études d'impact par an ;

- **La décision n° 16 du CIMAP du 2 avril retient la règle du «1 pour 1»** qui impose qu'un ministère qui souhaite édicter un texte nouveau propose une simplification correspondante prioritairement dans le même champ et à l'égard des mêmes destinataires. La mise en œuvre de cette nouvelle règle se traduit pour le SGG/Simplification et la mission du CGEFi par un travail supplémentaire de comparaison et de discussion avec les ministères. L'exigence plus fortement exprimée de **quantification des effets des textes** implique un travail plus approfondi d'élaboration et de vérification des fiches d'impact. En outre, cette quantification, texte par texte doit déboucher sur une quantification annuelle nationale, à l'instar de ce qui existe chez certains de nos partenaires européens. Cette quantification requerra **la conception et la tenue d'un dispositif de suivi**.

EVALUATION

La mission d'évaluation des dispositifs de soutien à l'internationalisation de l'économie française avec deux volets : le soutien des entreprises françaises à l'international et l'attractivité de la France pour les acteurs économiques étrangers.

Sur le premier volet, il s'agit de réorganiser l'appareil français à l'exportation de façon à proposer aux entreprises à chaque étape de leur développement **une offre lisible, simple d'accès, qui réponde de manière cohérente et dans la durée aux évolutions des besoins de l'entreprise**.

Sur le deuxième volet, l'objectif est de mettre en place un cadre favorable aux investissements étrangers. L'évaluation examine selon **quels moyens cette attractivité de notre territoire peut encore être améliorée, sous l'angle de l'organisation et de l'efficacité des**

acteurs publics qui encouragent et accompagnent les investissements étrangers.

La mission a travaillé dans le cadre d'un comité de pilotage présidé par la ministre du commerce extérieur et composé aux deux tiers de chefs d'entreprises. Les collectivités locales et les assemblées parlementaires étaient également représentées. Elle s'est appuyée notamment sur une large consultation des entreprises via des **enquêtes** quantitatives (sondages) et qualitatives (entretiens) ainsi que sur une large **consultation en ligne**, ouverte à l'ensemble des parties prenantes.

Le rapport a été présenté à la presse le 26 juin ; il servira de base au plan d'actions qui sera validé par le Premier Ministre lors du troisième CIMAP qui se tiendra en juillet.

L'accompagnement des entreprises c'est aussi le «guichet entreprises.fr»

Le CGEFi en partenariat avec le CGEiet a été chargé par les ministres du redressement productif et de l'artisanat, du commerce et du tourisme de définir une nouvelle feuille de route pour le projet «guichet entreprises.fr». Actuellement ce projet est porté par le GIP « Guichet Entreprises » dans le cadre de la transposition de la directive européenne service. Avec l'objectif de **renforcer le service et d'en faire le relais unique des entreprises**, la mission est chargée d'examiner les conditions d'un élargissement du rôle du « guichet entreprises » vers l'accompagnement et l'appui aux créateurs, vers l'accomplissement des formalités tout au cours du cycle de vie de l'entreprise (aujourd'hui le GE ne fait que la création et non les modifications, radiations...), vers les aides ainsi que l'élargissement aux évolutions souhaitées par le droit communautaire (pour la directive services et pour la directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles).

La revue des petites agences (moins de 50 agents) dépendant de l'Etat

Dans le cadre du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP), la ministre chargée de la réforme de l'Etat et le ministre chargé du budget ont chargé le CGEFi d'une revue des agences de petite taille (moins de 50 ETP) dépendant de l'Etat (lettre de mission de 19 février 2013).

L'objectif de cette revue est de proposer, à partir d'un diagnostic sur la performance des agences dans l'exercice de leur

mission, sur leur efficience au regard de la maîtrise des finances publiques et enfin sur l'effectivité de leur pilotage par l'Etat, des évolutions de structure ou de fonctionnement en vue d'une amélioration de l'action publique et d'une meilleure prise en compte des efforts budgétaires.

Un rapport d'étape a été remis au CIMAP le 25 mars. Il dresse une première liste des organismes compris sous l'appellation «petites agences de l'Etat» en fonction des critères cumulatifs de la taille, de la personnalité juridique, de la mission de service public ou d'intérêt général et du contrôle de l'Etat apprécié selon un faisceau d'indices. Il propose un cadre méthodologique pour l'examen des agences qui sont retenues pour une évaluation individuelle plus approfondie après une analyse documentaire succincte. Vingt-deux agences ont été proposées pour une telle évaluation au sein d'un premier ensemble de trois ministères : Agriculture, agroalimentaire et forêt; Ecologie, développement durable et énergie et Egalité des territoires et logement.

Le deuxième rapport d'étape, remis le 20 juin, affine la liste des agences de petite taille et fait 32 propositions d'évaluation individuelle d'agences relevant des autres ministères, ainsi que 5 propositions d'analyses transversales portant sur plusieurs agences au sein d'une même politique publique.

Les petites agences de l'Etat en quelques chiffres

Sur un total de près de 1 300 agences de l'Etat, 261 petites agences ont été recensées, hors les autorités administratives et publiques indépendantes (40), les services à compétence nationale (139), les organismes de formation initiale (faisant l'objet d'une étude particulière) et les établissements d'enseignement supérieur. Chacune des agences a fait l'objet d'une fiche de sélection spécifique et d'un premier recueil documentaire.

- 54 agences dont l'évaluation individuelle a été recommandée pour 11 ministères concernés ;
- 5 évaluations transversales proposées ;
- 12 agences évaluées individuellement au 2 juillet 2013.

Parallèlement, un rapport est consacré aux recommandations de la mission pour les agences ayant d'ores et déjà été évaluées au titre du MEDDE (5 agences) et à celui du MAAF (7 agences) et aux premières observations et recommandations communes à plusieurs agences.

L'analyse des établissements de formation initiale des fonctionnaires

Cette mission fait suite à un précédent rapport conduit par le CGEFi en partenariat avec l'IGA et intitulé «La formation initiale des fonctionnaires de l'Etat dans les écoles de service public».

L'objectif de l'étude est de proposer des modalités de mise en place au sein de ces établissements, des règles de la modernisation de l'action publique. Le Contrôle général est présent sur deux des trois ateliers de la mission :

- **sur les indicateurs** (de pilotage et de gestion économique-budgétaire) - modali-

tés de mise en place d'indicateurs d'évaluation et de performance dans les écoles de service public en deux étapes : identifier les indicateurs existants et ceux en cours de développement (s'il y en a), puis généraliser dans une logique de tronc commun et d'options, en fonction du degré de maturité et des besoins.

- **sur la gestion des écoles** et sur leur contribution à la gestion publique de demain, autour de trois axes : les perspectives de recrutement, l'économie des programmes de formation initiale (leur durée, les relations avec la formation continue ou les relations avec l'université), l'utilisation des ressources physiques des réseaux existants.

Les rapports seront livrés pour le CIMAP du mois de juillet qui présentera un diagnostic/plan d'action, avec une liste des mesures et un calendrier de mise en œuvre avec indicateurs de suivi.

Un chantier connexe sur les opérateurs

Le CGEFi participe aux groupes de travail interministériels relatifs aux agences et opérateurs autour de trois thèmes : professionnaliser la tutelle et renforcer la gouvernance / simplifier et harmoniser la gestion des ressources humaines des opérateurs / associer les opérateurs au redressement des comptes publics (leviers et outils).



LA QUALITÉ COMPTABLE ET FINANCIÈRE DES ORGANISMES PUBLICS

Les articles 27 et 31 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) font obligation à l'Etat de tenir des comptes réguliers, sincères et fidèles, certifiés par la Cour des comptes (article 58-5). Cette obligation implique que les comptes des opérateurs et organismes relevant de l'Etat, qui sont repris dans sa comptabilité, soient eux-mêmes réguliers, sincères et fidèles. Dans ce cadre, le CGEfi contribue, en qualité d'auditeur interne du « groupe Etat », au renforcement de l'effectivité et de l'efficacité du contrôle interne et de la qualité comptable et financière des opérateurs et organismes relevant de l'Etat.

L'action du CGEfi en matière de qualité comptable et financière s'appuie sur les protocoles signés le 4 avril 2008 entre le directeur général des Finances publiques et le chef du service du CGEfi, et le 13 novembre 2008, entre la **Cour des comptes, la DGFIP et le CGEfi**. L'objectif de ces protocoles est d'améliorer la qualité des comptes des organismes publics, dans le cadre de la certification des comptes de l'Etat (les organismes publics sont valorisés dans les comptes de l'Etat au compte 26 des participations). Le protocole tripartite est actuellement en cours d'actualisation, pour tenir compte de la montée en puissance de l'activité d'audit au sein du CGEfi et de l'obtention en juillet 2012 du label de certification IFACI.

La double mission du CGEfi – contrôle et audits – conforte son intervention

- **Les contrôleurs généraux** exercent un contrôle sur l'activité économique et la gestion financière des organismes autonomes de l'Etat axé sur l'analyse des risques, l'évaluation de la performance, ainsi que sur les domaines de progrès que constituent la modernisation de la gouvernance, l'élaboration d'une cartographie des risques et la généralisation des dispositifs de contrôle interne. Ils accompagnent les organismes dans l'élaboration de leur cartographie des risques et de leur dispositif de contrôle interne, désormais obligatoire, et jouent un rôle d'incitation, voire de conseil,

- **L'audit** s'appuie sur cette analyse des risques et la cartographie des contrôles élaborée en fonction des enjeux et risques des organismes par les missions. Il contribue à l'analyse des risques des opérateurs, en évaluant leur dispositif de contrôle interne et de gestion des risques.

Une programmation des audits concertée et une synthèse annuelle pour la Cour des Comptes

La programmation des audits s'appuie sur les remarques formulées par la Cour des comptes, les priorités de la DGFIP et les **analyses de risques** opérées par le CGEfi dans le cadre de sa double mission.

La synthèse annuelle sur la qualité comptable et financière des organismes contrôlés à destination de la **Cour des comptes** présente les actions engagées par les organismes contrôlés ou audités par le CGEfi pour améliorer leur dispositif de contrôle interne et la qualité de leur information comptable et financière. Elle évoque également les faits marquants de l'année écoulée, les évolutions constatées dans les modes de fonctionnement des établissements, le contrôle interne, l'analyse des risques, la gouvernance, le calendrier et la qualité de remontée des comptes, les travaux des organismes sur la qualité de la valorisation et de la comptabilisation de leurs parcs immobiliers. Ces thèmes récurrents sont complétés, par une analyse spécifique des méthodes de **comptabilité analytique** mises en œuvre par certains organismes. En effet, la comptabilité constitue un instrument de pilotage important, notamment pour les organismes qui exercent leurs missions à la fois dans le secteur concurrentiel et non concurrentiel. Enfin, les modalités de

comptabilisation des **dispositifs transparents et non transparents** faisaient également l'objet d'un éclairage particulier. En 2011 la note relevait notamment :

- En matière de gouvernance, de nombreux organismes étaient déjà impliqués dans la mise en œuvre d'une démarche de contrôle disposant notamment d'un comité des audits ou prévoyant sa création à court ou moyen terme. En revanche, pour certains, l'implication des instances de gouvernance méritait d'être renforcée même si l'information du conseil d'administration était bien effectuée. La forte mobilisation de certaines directions d'établissement sur le contrôle interne devait permettre des avancées à ce titre.

- En matière de contrôle interne, la démarche en vue de sa mise en œuvre était désormais largement déclinée avec des outils régulièrement actualisés et des actions de suivi et d'amélioration mises en place. Cependant certains organismes n'étaient pas encore suffisamment avancés et décidaient de prioriser leurs actions selon l'importance des risques potentiels affectant leurs activités. Enfin, quelques organismes accusaient un certain retard dans le déploiement de la démarche de contrôle interne.

La synthèse des avancées réalisées par les organismes en termes de qualité comptable apporte un certain nombre d'enseignements pour 2012 :

- Les organismes faisant offre au public de titres financiers, bien qu'ayant affronté une conjoncture économique difficile, restent généralement vigilants en matière de contrôle interne et de cartographie des risques, avec l'appui de leurs commissaires aux comptes.

- Les autres organismes sont de plus en plus nombreux à mettre en œuvre une démarche de contrôle et, soit disposent de comités d'audit, soit bénéficient d'une forte implication des organes de direction.
 - La démarche de contrôle interne est déclinée de manière de plus en plus large et efficace ; les outils en place sont régulièrement actualisés et des actions de suivi et d'amélioration sont mises en place.
 - La démarche de certification des comptes prend de l'ampleur et de nouvelles certifications sont attendues pour 2013 et 2014.
 - Le calendrier de remontée des comptes se resserre progressivement, en conformité avec les exigences du décret du 7/11/2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable des organismes publics.
- La mise en œuvre de ce décret (GBCP) va représenter un enjeu majeur pour ces derniers et le CGEfi à partir de 2013 (cf.p. 38).

Des résultats concrets : dans le rapport 2012 de la Cour des comptes sur la certification des comptes de l'Etat, la réserve relative aux participations financières et immobilisations (ex réserve opérateurs) est maintenue comme substantielle tout en soulignant «d'indéniables avancées en matière de qualité comptable».



LA CERTIFICATION DES ACTIVITÉS D'AUDIT : UNE DÉMARCHE STRUCTURANTE DANS LA DURÉE

Le CGEFi a obtenu pour ses activités d'audit en juillet 2012 le label de qualité « Certification IFACI ». Ce succès s'appuie sur une démarche exigeante entamée au Contrôle général dès 2008 et qui a profondément et durablement transformé la mission des audits et l'ensemble du service dans ses pratiques et dans sa culture. Au-delà de l'obtention du certificat, il s'agit en effet de conforter ce niveau d'excellence.

Première étape : l'obtention du certificat

Dès sa création la mission des audits s'est engagée dans une démarche de professionnalisation de son organisation. Après plus de trois années d'expérience dans la réalisation d'audits, le service s'est lancé en 2008 le défi d'obtenir la certification de

l'Institut français de l'audit et du contrôle internes (IFACI). Délivré par IFACI-Certification aux directions d'audit interne qui satisfont aux exigences du Référentiel Professionnel de l'Audit Interne (RPAI), le label de qualité et de performance est la garantie d'une pratique exercée dans les règles de l'art.

Le cadre de Référence International des Pratiques Professionnelles de l'Audit Interne (RPAI)

Révisé chaque année, ce document structure les lignes directrices édictées par l'Institute of Internal Auditors (IIA) qui sont soit obligatoires, soit approuvées et fortement recommandées.

Les lignes directrices obligatoires comprennent : la définition de l'audit interne ; le code de déontologie et les Normes. Les Normes s'appliquent aux auditeurs internes et à l'activité d'audit interne. Tous les auditeurs internes ont la responsabilité de se conformer aux normes relatives à l'objectivité, aux compétences et à la conscience professionnelle individuelles. Ils doivent également se conformer aux Normes relatives aux responsabilités associées à leur poste. Les lignes directrices recommandées comprennent : les prises de position ; les modalités pratiques d'application et les guides pratiques.

L'audit de certification IFACI, s'est déroulé en mai-juin 2012. Il avait été précédé fin 2011, d'un audit à blanc de la mission des audits par des auditeurs d'IFACI-Certification. Ces derniers avaient alors relevé 15 non conformités - dont 4 majeures - au cadre de référence international des pratiques professionnelles de l'audit interne (RPAI). A la suite de cet audit à blanc, un plan d'action a été élaboré et mis en œuvre au sein de la mission des audits pour corriger les non conformités et améliorer sensiblement le fonctionnement de la mission.

Lors de leur intervention en 2012, les auditeurs de l'IFACI ont constaté les progrès accomplis en termes de pilotage, de conduite et de réalisation des audits. Ils ont également noté la clarification de la gouvernance du CGEfi au regard des préoccupations des acteurs externes (IGF, DGFIP, SG, Cour des Comptes) ainsi que l'existence d'une démarche de cartographie des contrôles au sein du CGEfi.

Le comité de certification de l'IFACI s'est prononcé favorablement, le 6 juillet, sur l'attribution de la certification, sur la base des engagements de la mission ainsi que de son plan d'action 2012 / 2013 pour continuer à améliorer ses méthodes et procédures. La mission des audits s'est ainsi vu remettre la 2^e Certification décernée par l'IFACI à un service de l'État, précédée de peu par le service d'audit interarmées du ministère de la Défense.

Après l'obtention du certificat : le programme d'assurance qualité

La certification est une démarche d'exigence managériale et participative qui s'installe dans la durée : pour maintenir la certification, une revue annuelle de suivi et un audit complet tous les trois ans sont réalisés par IFACI Certification. Le renouvellement du label suppose non seulement que la qualité des travaux de

la mission soit équivalente mais qu'elle ait progressé.

Pour assurer cette continuité, une cellule dédiée au sein de la mission des audits est chargée :

- d'élaborer le programme d'assurance et d'amélioration continue de la qualité de la mission des audits du CGEfi,
- d'assurer le suivi des mesures du plan d'action consécutif à la certification et de mettre en œuvre certaines d'entre elles;
- de compléter les référentiels existants et de développer des fiches pratiques et des fiches de contrôle et de procédures ;
- de veiller au respect, par chaque mission, des normes professionnelles et du RPAI, conformément aux exigences liées à la certification ;
- d'apporter un appui aux superviseurs

Le programme d'assurance qualité pour la période 2012-2013

Validé par le comité des audits du CGEfi en décembre 2012, ce document a pour objet de donner aux commanditaires comme aux audités, l'assurance raisonnable que la mission des audits :

- respecte la charte d'audit interne et, en conformité avec la définition de l'audit interne, le Code de Déontologie et les Normes ;
- fonctionne d'une façon efficace et efficiente ;
- contribue, de l'avis des parties prenantes, à créer de la valeur ajoutée et à améliorer le fonctionnement de l'organisation ; met en œuvre le plan d'action consécutif à la certification IFACI.

et aux auditeurs en cas de besoin.

Pour la période 2012-2013, la démarche d'amélioration continue de la performance de l'audit interne s'est donnée

pour objectifs : mettre à disposition des auditeurs la documentation existante et en améliorer le classement ; compléter les listes de contrôles et de procédures ; améliorer les outils existants en fonction des évaluations effectuées et enfin, exercer un certain nombre de vérifications formelles lors des grandes étapes des audits.

Les travaux engagés au cours du dernier trimestre 2012 ont principalement porté sur la documentation des procédures afin d'homogénéiser les pratiques et de favoriser l'intégration rapide d'auditeurs nouvellement nommés à la mission des

audits ou inscrits dans le vivier des auditeurs.

Ils se sont poursuivis par des ateliers destinés à améliorer l'élaboration de la matrice des risques sur laquelle s'articulent les travaux d'audit ainsi que l'utilisation de l'Échelle de maturité de la gestion des risques, outil élaboré par la DGFIP/MDC-CIC. Le corpus ainsi élaboré sera utilisé pour l'ensemble des audits comptables et financiers programmés au cours de l'année 2013 et la méthodologie, adaptée aux autres audits réalisés par la mission.



L'EMPLOI DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP : UN BILAN ET DES PROPOSITIONS

Depuis la loi du 10 juillet 1987, tout employeur public ou privé, dès lors qu'il emploie plus de 20 personnes, est soumis au respect de l'obligation d'emploi de 6 % de travailleurs handicapés. Cette priorité est régulièrement réaffirmée alors que le taux n'est toujours pas atteint. Lors de la conférence sociale du 10 juillet 2012, le Premier ministre a rappelé l'exemplarité que devaient afficher les employeurs publics à cet égard. Le CGEfi est en mesure d'apporter sur ce sujet un éclairage inédit. Son périmètre d'intervention présente en effet l'avantage de réunir des établissements relevant des deux organismes gestionnaires intervenant sur l'emploi des personnes handicapées – le FIPHFP et l'AGEFIPH-. Or, une telle approche est rarement possible. Une enquête a donc été lancée auprès de 500 entreprises en septembre 2012. Le volume et la qualité des réponses permettent au-delà des constats, de proposer quelques pistes d'amélioration.

L'enquête en quelques chiffres

En septembre 2012, 495 organismes ont été sollicités : 480 sous le contrôle des missions du CGEfi, rassemblant un peu plus d'un million de salariés et 15 relevant de la CIASSP (Commission interministérielle d'audit salarial du secteur public) elle-même rattachée au CGEfi. Le questionnaire portait sur la période 2009- 2011.

154 organismes ont répondu représentant 921 000 assujettis à l'obligation de 6% en 2011 (948 850 en 2009 et 934 473 en 2010) ; 49,6% des effectifs relèvent de l'AGEFIPH, 49% du FIPHFP et 1,4% d'entreprises exclues de toute contribution (Banque de France et GIP) ce qui constitue un panel « employeurs » significatif tant en quantité qu'en qualité. En termes de statut, les EPA, EPIC et SA représentent **86 %** des effectifs étudiés.

Public- Privé : deux organismes distincts

L'agefiph est une association gérée par les représentants des salariés, employeurs et personnes handicapées, investie d'une mission de service public pour l'insertion professionnelle et le maintien dans l'emploi des personnes handicapées dans les entreprises privées. 128 400 entreprises privées sont assujetties à l'obligation d'emploi en 2011. Parmi elles 78 000 (61 %) ne contribuent pas à l'Agefiph car elles atteignent ou dépassent le taux de 6 % de travailleurs handicapés ou ont signé un accord d'entreprise portant sur l'emploi et le handicap. 50 400 entreprises (39%) n'atteignent pas le taux de 6% et versent une contribution à cette association.

Le FIPHFP (Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique) a été créé par la loi du 11 Février 2005 et a pour missions de favoriser, grâce à une politique incitative le recrutement des personnes en situation de handicap dans les trois fonctions publiques et le maintien de ces personnes dans l'emploi. Les employeurs publics qui emploient plus de 20 équivalents temps plein sont assujettis à l'obligation de déclarer. Sont assujettis sans contribution les employeurs dont le taux d'emploi est au moins égal à 6% ou dont le taux d'emploi est inférieur à 6% mais dont les dépenses en faveur du handicap viennent en déduction de leur contribution pour un montant égal ou supérieur à cette dernière ; les autres employeurs sont assujettis et redevables d'une contribution au fonds.

Le constat : des résultats encore insuffisants

Le taux de 6% d'emploi pour les personnes handicapées n'est toujours pas atteint alors que la loi qui l'impose date de juillet 1987 et que cet objectif est régulièrement annoncé comme une priorité – notamment par la loi de 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées-. L'enquête du CGEfi fait

apparaître une progression faible mais régulière de **4,18 % en 2009, à 4,68 % en 2011**. Si l'on compare ces résultats, avec les moyennes nationales on constate que les organismes contrôlés par le CGEfi atteignent des taux supérieurs. La présence dans le panel de grandes entreprises publiques qui ont toujours eu, à titre d'exemplarité, une politique sociale marquée, notamment en matière d'emploi des travailleurs handicapés explique cet écart.

Enquête	4,68 % en 2011	
Fonction Publique	4,39 % en 2011	(5,32% pour la fonction publique territoriale, 5,10% pour la fonction publique hospitalière et 3,33% pour la fonction publique d'Etat).
Secteur privé	2,80 % en 2010	les chiffres donnés par l'AGEFIPH datent du début 2010 et ont donc un an de retard par rapport à ceux du FIPHFP et de notre enquête.

....mais quelques indices encourageants

Malgré une diminution des effectifs (-3 % entre 2009 et 2011), le nombre de personnes handicapées employées progresse de + **8,5 %**, passant de 39 698 personnes en 2009 à 43 088 en 2011. Les bénéficiaires (employés directement par les entreprises) représentent l'essentiel de ce total, l'accueil des stagiaires n'étant que très marginal. Bien que les textes prévoient que les personnes employées au titre des contrats avec les établissements adaptés peuvent représenter jusqu'à 3 % du nombre des personnels employés, cette part demeure faible - **0,27 %** (0,21 % en 2009) -. Le montant des versements à l'agefiph et au FIPHFP diminue de façon sensible, traduisant en cela une amélioration continue du taux d'emploi des personnes handicapées : au FIPHFP ils passent de 20 M€ en 2009 à 10,5 M€

en 2011 et à l'agefiph de 4,14 M€ en 2009 à 3,56 M€ en 2011. Il faut noter enfin que 28 des entreprises du panel (souvent de taille importante) ont signé des accords spécifiques avec leurs organisations syndicales qui les dispensent de tout versement à l'agefiph en échange de la mise en place d'un programme pluriannuel en faveur des travailleurs handicapés.

Pourquoi le taux de 6% n'est-il pas atteint ? Le point de vue des employeurs

Deux explications sont placées en tête par une large majorité des employeurs interrogés : le niveau de formation et de qualification trop souvent inadapté à la demande et une sous-évaluation du taux réel d'emploi dans la mesure où certains travailleurs handicapés renoncent, compte tenu notamment de la lourdeur des procédures, à faire ou à renouveler la RQTH (reconnaissance de la qualité

Des textes et des procédures complexes et chronophages pour les gestionnaires – de nombreux employeurs avouent méconnaître voire ignorer l'ensemble des textes et des dispositions réglementaires (par exemple les différentes catégories de travailleur handicapé). Le monde du handicap est comparé à une «toile d'araignée» ou à «des méandres» dont il est difficile de s'extraire. Certains reconnaissent que dans ce contexte, ils préfèrent renoncer à choisir un travailleur handicapé en assumant les conséquences financières de ce choix. Pour d'autres, l'objectif des 6 % est jugé trop élevé et difficilement atteignable ; enfin l'hétérogénéité des règles entre l'Agefiph et le FIPHFP apparaît comme une source de confusion supplémentaire sans réel fondement : par exemple le FIPHFP ne connaît pas la majoration des unités, notamment pour les plus de 50 ans, ni ne prend en compte les stagiaires, au contraire de l'Agefiph. Le décompte des personnes handicapées est également différent selon les organismes : l'agefiph raisonne en ETP alors que la FIPH décompte les effectifs physiques. Pour les personnes en situation de handicap, on fait le même constat d'une grande complexité : les démarches pour la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) auprès de la maison départementale des personnes handicapées prennent plusieurs mois, entre 7 et 13 mois selon le panel de l'enquête.

de travailleurs handicapés). Viennent ensuite la complexité des procédures et les réticences du milieu professionnel.

Des améliorations sont possibles

L'enquête avait aussi pour objectif d'identifier quelques pistes d'amélioration. Il ressort de l'analyse des réponses qu'un premier grand chantier pourrait utilement être ouvert sur une série de mesures de simplification des procédures –à la fois

pour les entreprises et les personnes handicapées- et de rationalisation du champ des intervenants et des réseaux spécialisés. Ces mesures qui sont détaillées dans le rapport du CGEFi, ont en commun de répondre aux objectifs de l'action du gouvernement en faveur de la modernisation de l'action publique et gagneraient à être étudiées dans ce cadre. C'est ce que préconise le Contrôle général qui est prêt à approfondir ces quelques pistes en associant l'ensemble des parties prenantes.

Retrouvez l'intégralité des résultats de l'enquête et le numéro d'ANALYSES consacré à l'emploi des personnes en situation de handicap sur le site <http://www.economie.gouv.fr/cgefi>



LA PARITÉ DANS LES ORGANES DE GOUVERNANCE DES ORGANISMES : BILAN ET PERSPECTIVES

Dans le prolongement d'une enquête réalisée en 2010, le CGEfi a voulu, après les lois sur la parité de janvier 2011 et mars 2012, réaliser un état des lieux sur la base d'une nouvelle enquête, à la fois pour mesurer les progrès restant à accomplir avant les échéances légales et pour procéder à un point d'étape dans la perspective du rapport qui doit être remis au Parlement, fin 2015 au plus tard, pour les établissements qui ne relèvent pas de loi DSP¹.

Le champ de l'enquête

L'enquête a porté sur 133 organismes dans le périmètre de contrôle du CGEfi, dont 60% avaient déjà été pris en compte dans l'enquête de 2010. Pour des raisons tenant aux modalités d'enquête, le périmètre n'est donc pas totalement identique. Le questionnaire a été soumis

- aux établissements relevant de la loi du 27 janvier 2011 : organismes soumis au titre II de la loi sur la démocratisation du secteur public pour les administrateurs nommés par décret (représentants de l'Etat et personnalités qualifiées) et sociétés soumises au code de commerce

pour la nomination des administrateurs par l'assemblée générale ;

- aux établissements soumis à la loi du 12 mars 2012 (nomination des personnalités qualifiées) ;
- aux dirigeants des organismes : la loi de 2012, complétée par le décret du 30 avril 2012, a en effet introduit des obligations de parité pour les nominations dans les emplois supérieurs de l'Etat.

Ces organismes se répartissent ainsi : 24 établissements publics administratifs (EPA), 44 établissements publics à caractère industriel ou commercial (EPIC), 33 sociétés, 32 organismes de statuts divers.

¹ Loi du 26 juillet 1983 modifiée sur la démocratisation du secteur public.

Une première enquête en 2010

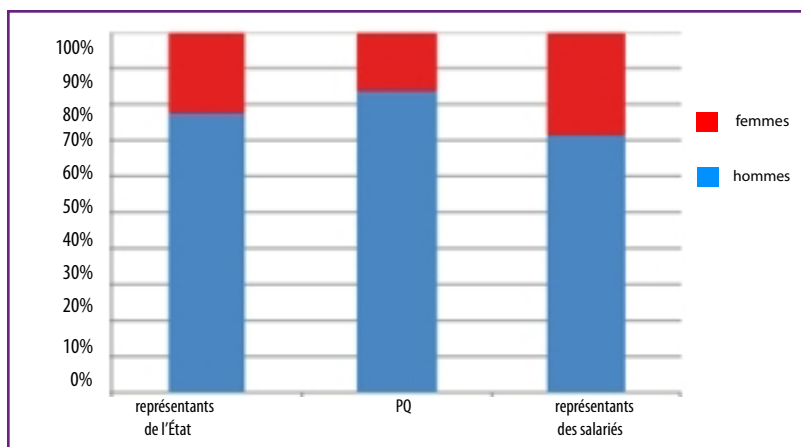
Conscient des enjeux liés à la parité dans les organes de gouvernance, le CGEfi a réalisé, en mai 2010, une enquête sur la composition des conseils dans les organismes publics relevant de son champ de compétence. Intervenue dans le contexte de la discussion parlementaire du texte voté en 2011, cette enquête a mis en évidence les difficultés pratiques liées à la mise en oeuvre de mesures en faveur de la parité, compte tenu de la diversité des administrateurs et de la disparité de leurs modes de nomination.

Les lois de 2011 et 2012 ont pris en compte ces éléments, en circonscrivant le champ de l'intervention des pouvoirs publics aux catégories d'administrateurs sur lesquelles ils exercent une influence.

Les constats

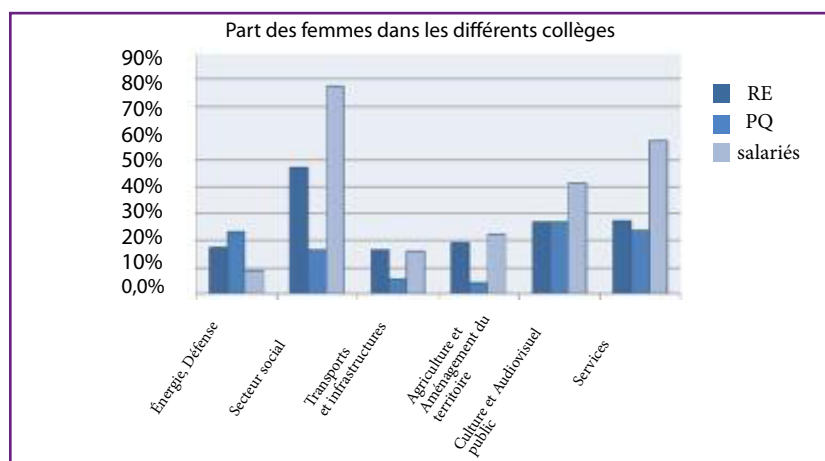
Actuellement, la situation est globalement satisfaisante : le premier palier fixé par les lois - 20 % de femmes parmi les re-

présentants de l'Etat et les personnalités qualifiées (PQ) - est atteint. La politique de nomination volontariste, notamment pour ce qui est des PQ, menée depuis le vote des textes a donc porté ses fruits.



Une analyse plus fine par grands secteurs économiques montre de fortes disparités : un effort important reste notamment à faire s'agissant des représentants

de l'Etat dans les organismes des secteurs de l'énergie et des transports, ainsi que dans ceux appartenant aux secteurs agricole et de l'aménagement du territoire.



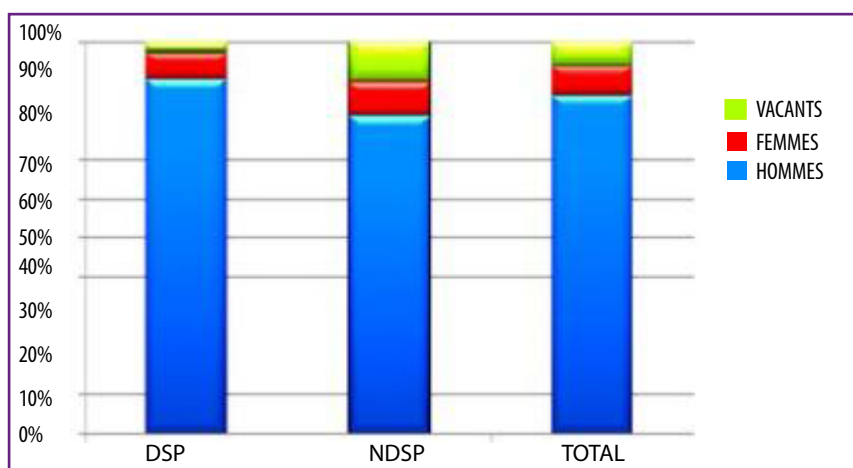
Les conclusions

Atteindre l'objectif de 40 % de personnes du sexe le moins représenté – le plus souvent le sexe féminin, sauf dans le secteur social - à l'horizon du deuxième renouvellement des conseils ne sera pas aisé et rend nécessaire une action vigoureuse pour élargir les viviers, tant pour les représentants de l'Etat que pour les personnalités qualifiées. A cet égard, il pourrait être fait appel plus systématiquement aux corps d'inspection et de contrôle ou aux experts de haut niveau qui possèdent des compétences utiles. S'agissant des PQ, une démarche pourrait en outre être faite en direction des organisations professionnelles qui sont le plus souvent à l'origine des propositions pour ces nominations.

Le faible niveau de la sanction - en dehors des entreprises soumises au code de commerce - du non respect de l'obligation (nullité des nominations, mais pas des délibérations) constitue une limite à cette démarche et un nombre non négligeable de secteurs pourraient ne pas respecter les dispositions législatives.

La situation en termes de présidence des organes de gouvernance et de direction, voire de comité exécutif, des organismes publics fait apparaître un déséquilibre significatif en faveur des hommes. Une attention particulière devra ainsi y être portée dans les prochaines années lors des nominations proposées par les ministères.

Les présidents de conseil d'administration ou de surveillance



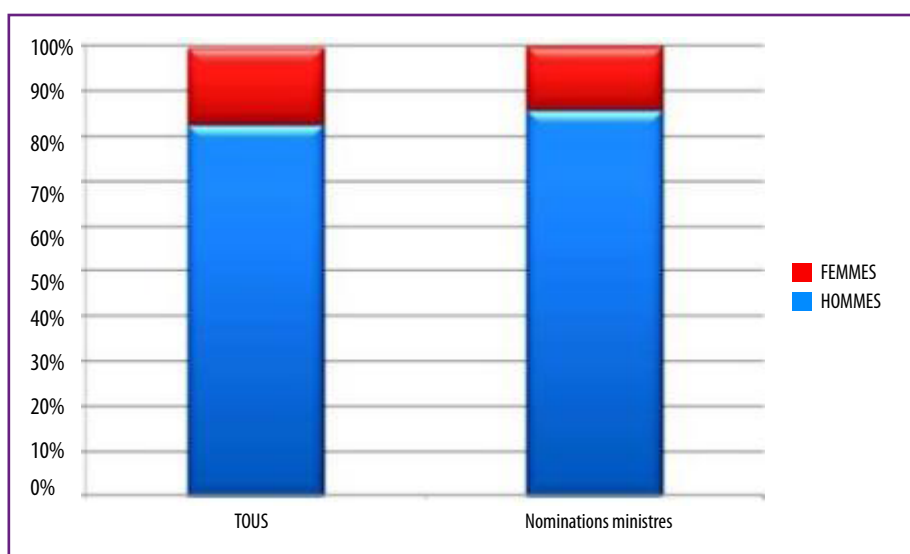
Parmi les 75 présidents d'établissements soumis à la loi DSP, seuls 5 sont des femmes. Pour les établissements qui ne relèvent pas de la loi DSP, on ne compte que 5 femmes sur 47 établissements. Il faut signaler cependant qu'un certain

nombre d'établissements étaient, à la date de l'enquête, en attente de la nomination d'un président (10 au total). Hors ces derniers cas, 86,5 % des présidents sont de sexe masculin.

Les directeurs généraux et présidents de directoire

Les femmes sont globalement encore très largement sous-représentées à ces postes (17 %). Elles sont encore moins nombreuses parmi les dirigeants nommés par les ministres financiers ou dont la nomination est approuvée par eux : la proportion tombe à 14%.

Si dans le secteur audiovisuel un dirigeant sur trois est une femme et un sur quatre dans le secteur social, elles ne sont que moins de 10 % dans le secteur du transport, et ne sont pratiquement pas représentées dans les secteurs « espace, armement, industrie régaliennes » et agricole.



Les personnalités qualifiées.

La construction de viviers de personnalités qualifiées dans les secteurs où les femmes sont traditionnellement absentes ou peu représentées n'est pas chose aisée. Il apparaît que le moteur de la désignation d'une PQ est fréquemment l'adéquation des fonctions exercées (ou des mandats détenus) avec le cœur de métier de l'organisme concerné. Parmi les réponses à la question portant sur les obstacles à la représentation équilibrée des sexes dans les organes dirigeants, vient en premier lieu celle relative à la structure de la population du métier concerné, qu'il s'agisse d'ingénieurs (secteurs de la recherche ou de l'armement), de métiers traditionnellement masculins (les mêmes secteurs plus le bâtiment), ou de manière plus étonnante, de l'agriculture. Un certain nombre de secteurs pensent donc que l'objectif de 40 %, voire celui de 20 %, de femmes parmi les PQ n'est pas réaliste, même dans les délais prescrits.

Améliorer cette situation demande en conséquence une action forte auprès des organisations professionnelles et sans doute aussi un plan d'action sur plusieurs années que l'Etat pourrait susciter ou accompagner. Il faut en effet aller au-delà du nécessaire rappel, dans les conseils, des obligations législatives par les représentants de l'Etat et la tutelle technique des établissements et entreprises concernés.



ENCOURAGER L'ENTREPRENEURIAT FÉMININ

Le Comité interministériel aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes du 30 novembre 2012, intitulé « Une troisième génération des droits des femmes : vers une société de l'égalité réelle », a préconisé la mise en place d'un plan d'encouragement à l'entrepreneuriat féminin qui prévoit notamment que « l'entrepreneuriat féminin fera l'objet d'une démarche de promotion auprès des réseaux bancaires » et « qu'une charte sera proposée à la Fédération bancaire française et aux grands réseaux bancaires ». Dans ce cadre, le CGEFi s'est vu confier une étude visant à recenser les difficultés au développement de l'entrepreneuriat au féminin et à faire des propositions opérationnelles pour promouvoir activement l'entrepreneuriat féminin auprès des grands réseaux bancaires

Les spécificités de l'entrepreneuriat féminin

Elles sont mal connues en l'absence d'outils statistiques qui intègrent la distinction de sexe. On peut toutefois avancer quelques données générales :

- De plus en plus de femmes sont ou souhaitent devenir chef d'entreprise : selon l'INSEE (Répertoire des entreprises et établissements (SIRENE), on compte en 2012 parmi les entrepreneurs 38% de femmes, chiffre en croissance (34% en 2002), mais en deçà des aspirations des femmes puisque 22% des françaises déclarent vouloir créer leur entreprise. L'industrie est le secteur qui s'est le plus féminisé ces dix dernières années : en 2012 les femmes y représentent 45% des créations contre 28% en 2002 en raison de leur proportion dans la création des auto-entreprises industrielles (47%).
- Les femmes chefs d'entreprise sont majoritaires dans les secteurs de l'enseignement, la santé humaine et l'action sociale (60%) et dans les autres services aux ménages (57%). L'étude OSEO (dix ans de créations bancarisées- 1999/2009) montre que 42% des entreprises créées par des femmes le sont dans le secteur des services aux particuliers, 33% dans le commerce de détail, 29% dans le secteur HCR (hôtellerie-café-restauration), 21% dans le service aux entreprises, 21% dans l'industrie, 17% dans le commerce de gros et 5% dans la construction.
- Les femmes sont plus nombreuses que les hommes à créer des entreprises individuelles (55% contre 48%) et des entreprises de plus petite taille que les hommes (75% contre 66% sans salarié) ce qui est à mettre en relation avec les secteurs d'activité et les créations plus récentes. 80% des femmes exploitent

des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 80 000 € (contre 60% des hommes).

- Au plan financier – mobilisation de capitaux et gestion de la trésorerie- la spécificité féminine ne ressort pas nettement des études existantes. Selon Geneviève Bel (rapport au CESE sur l'entrepreneuriat au féminin- 2009), certes l'investissement financier des femmes lorsqu'elles créent leur entreprise est moindre que celui des hommes mais elles ont rencontré des difficultés de trésorerie pendant les trois premières années dans les mêmes

proportions que les hommes et elles recourent comme les hommes à des découverts bancaires et crédits de trésorerie. En revanche bien qu'aucune discrimination particulière en matière d'accès au financement à l'égard des femmes n'apparaisse, on note que l'accompagnement des femmes sur les questions de gestion financière de l'entreprise répond à un vrai besoin et que les réseaux bancaires peuvent jouer un rôle clé dans ce domaine en liaison étroite avec les réseaux d'appui, incubateurs...

Les aides et dispositifs existants

Le FGIF, fonds de garantie pour la création, la reprise et le développement d'entreprises à l'initiative des femmes, est un dispositif spécifique qui consiste à garantir un prêt à partir de 5 000 € obtenu auprès d'un organisme bancaire pour dispenser les intéressées de fournir une caution. Le FGIF garantit des prêts de 2 à 7 ans, d'un montant minimal de 5000 euros, à hauteur de 70% du prêt, dans la limite de 27 000 euros. Il peut être attribué une femme qui crée ou reprend une entreprise. (C'est le cas pour 68% des prêts bancaires garantis). En 2012, le FGIF a permis à 1551 femmes de créer leur entreprise contre 1506 en 2011. Le volume de prêts bancaires garantis est passé de 38,8 millions en 2011 à 42,9 millions en 2012 soit une hausse de 11%. Les bénéficiaires sont aux trois quarts des femmes ayant perdu leur emploi et 45% des bénéficiaires sont âgées de moins de 35 ans, 55% n'ont pas fait d'études supérieures, 71% des créations concernées correspondent à des activités de commerce et de service.

Le dispositif **NACRE** (Nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise) comporte une aide au montage du projet et au développement par des organismes labellisés et conventionnés par l'Etat et une aide financière sous forme d'un prêt à taux zéro de 1000 à 10000 euros sur cinq ans. Il peut être cumulé avec le FGIF.

OSEO accompagne la création d'entreprise par des prêts à la création d'entreprise (PCE) d'un montant compris entre 2000 et 7000 euros pour une durée de cinq ans sans caution personnelle. Ces prêts accompagnent nécessairement un financement bancaire à moyen ou long terme au moins égal au double du PCE. Ce prêt peut être garanti par OSEO à hauteur de 70%.

La commission européenne a lancé le 2 juillet 2009 une initiative de micro financement visant à aider les femmes qui ont perdu leur emploi et/ou désireuses de lancer leur activité et qui ne peuvent avoir accès aux aides bancaires traditionnelles en les faisant bénéficier d'un prêt maximal de 25 000 euros ainsi que d'une assistance de tutorat, coaching et formation.

L'ADIE (association pour le droit à l'initiative économique) aide de nombreuses femmes à créer leur entreprise grâce à une aide spécifique principalement dans le domaine des services aux particuliers.

Une charte avec la Fédération bancaire française (FBF) et les grands réseaux bancaires pour promouvoir l'entrepreneuriat féminin autour de trois objectifs

- **Mettre en place une veille et les outils statistiques adéquats** grâce à la création d'un observatoire géré par la FBF pour une veille sur plusieurs indicateurs – proportion de dossiers d'aide au financement de la création d'entreprises en faveur de femmes chefs d'entreprise, montant des financements accordés aux femmes etc..

Aux Etats-Unis, la création en 1989 d'un «Center for women's business research» a joué un rôle important pour améliorer la connaissance et la reconnaissance des femmes qui entreprennent. Il repose sur une étroite relation entre les organismes fédéraux de statistiques et divers secteurs dont les banques. On peut noter qu'aux USA, le taux d'entrepreneuriat féminin était de 48% en 2004.

- **Développer une sensibilisation ciblée en faveur des femmes entrepreneurs** en incitant les conseillers à intégrer le FGIF dans l'arsenal prioritairement proposé aux femmes créatrices, en améliorant la visibilité des dispositifs existants sur le site de la FBF avec une entrée «Femmes entrepreneures» et des liens visibles avec les grands réseaux d'accueil, en sensibilisant les conseillers aux facteurs socioculturels propres aux représentations et au comportement des femmes créatrices d'entreprises.

- **Etudier avec la FBF la faisabilité d'un fonds dédié** sur le modèle de celui mis en place par la Banque de Développement du Canada (banque publique) d'un montant de 25 millions de dollars ciblé sur les femmes entrepreneurs, ou sur le modèle RBS en Grande-Bretagne (12,5 millions de livres destinées à un Fonds en capital pour le lancement ou le développement des entreprises créées par des femmes).

Retrouvez l'intégralité du rapport et des propositions sur le site
<http://www.economie.gouv.fr/cgefi>



LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

Le CGEFi est intervenu sur le champ de l'économie sociale et solidaire dès 2010 en appui d'une mission confiée au parlementaire Francis Vercamer. Parmi les 50 propositions issues du rapport figurait la création d'un portefeuille ministériel dédié à l'économie sociale et solidaire. Depuis mai 2012 et la nomination à Bercy de Benoît Hamon, ministre délégué chargé de l'ESS et de la consommation, le Contrôle général a été associé à l'élaboration du projet de loi sur la reconnaissance et le développement de l'économie sociale et solidaire qui sera présentée au Conseil des ministres dans le courant du mois de juillet. La mission « simplification et évaluation » a en outre coordonné et supervisé la rédaction de l'étude d'impact du projet de loi.

Les atouts de l'économie sociale et solidaire

Un secteur dynamique

L'économie sociale et solidaire (ESS) réunit 10% des salariés français dans des structures à forte utilité sociale et à gouvernance démocratique.

Le dernier baromètre annuel de Recherches & Solidarités concernant l'emploi dans l'ESS, établi sur des bases statistiques solides la place déterminante et le rôle stabilisateur de ce secteur pour l'ensemble de l'économie française avec 2,36 millions de salariés soit 1 emploi privé sur 8. Par ailleurs l'ESS a continué de croître en 2012 alors que la crise économique frappe tous les secteurs d'activités : + 0,3% de création d'emplois. Entre 2001-2009 le dynamisme de création d'emplois dans l'ESS était déjà plus impor-

tant que celui du reste de l'économie privée puisque le taux de croissance de l'emploi en moyenne annuelle s'est élevé à 2,6 % à comparer à 1,1 % dans le secteur privé (hors ESS) : 440 000 emplois nouveaux depuis 10 ans et des besoins en recrutement estimés à 600 000 emplois.

Les chiffres clés de l'ESS

2,36 millions de salariés,
10,2 % de l'emploi salarié en France,
17 % de cadres,
223 000 établissements employeurs,
9,2 % des entreprises en France,
Le secteur contribue à hauteur **de 10% environ au PIB.**

Avec de 80 % du volume d'emplois, les associations constituent la part dominante de l'économie sociale et solidaire en termes de salariat. Les coopératives représentent 14 % des effectifs de l'ESS, les mutuelles 5,3 % et les fondations 2,8 %².

² Atlas commenté de l'Economie sociale et solidaire – Observatoire national de l'ESS 2012

Un modèle entrepreneurial porteur de valeurs et de principe : «entreprendre autrement»

La rentabilité et le profit ne sont pas les premiers motifs de l'action de l'ESS qui privilégie au contraire la finalité sociale et sociétale et l'ancrage dans les territoires et qui s'appuie sur une gouvernance associant l'ensemble des parties prenantes.

L'économie sociale et solidaire participe de la promotion d'un modèle de développement « inclusif » qui crée des emplois non « délocalisables » et produit du lien social, par exemple en réinsérant, grâce au travail, des personnes éloignées de l'emploi, en développant des services de proximité dans les territoires.

Une implantation centrée sur le tertiaire

L'économie sociale et solidaire agit en priorité dans le tertiaire dans des secteurs variés qui s'étendent de l'action sociale en faveur des personnes âgées ou handicapées jusqu'à l'enseignement, au sport, à la santé ou à la banque et aux assurances. Elle est également présente dans l'agroalimentaire, le bâtiment ou encore dans des secteurs innovants tels

que l'industrie ou le stylisme (« design »)

Les entreprises de l'économie sociale et solidaire représentent :

- les deux tiers du secteur privé sanitaire et social, en particulier avec l'aide aux personnes âgées ou en situation de handicap ;
- les deux tiers du secteur des sports et des loisirs ;
- le tiers des activités financières et d'assurances, notamment avec les mutuelles de santé et de prévoyance ;
- le quart du secteur de l'enseignement, éducation et culture.

Une politique publique spécifique d'aide et de soutien à l'ESS

Pour soutenir cette dynamique, le gouvernement a décidé de mettre en place une politique volontariste de soutien : aides aux recrutements en faveur des employeurs de l'ESS (créateurs de 50% des emplois d'avenir signés depuis l'entrée en vigueur de la loi), mise en place grâce à la BPI, d'un financement spécifique et vote d'une loi cadre qui sera présentée en juillet prochain au Conseil des ministres.

Une loi pour reconnaître l'ESS comme secteur d'activité spécifique clairement défini

Malgré l'importance de ce secteur dans l'économie française, aucun texte de nature juridique ne définit ce qu'est le secteur de l'Economie sociale et solidaire, ses composantes, ses caractéristiques et donc son périmètre précis.

Le projet de loi a pour objectif :

- de définir le champ des entreprises qui se reconnaissent dans ce modèle de développement et dans les principes de l'ESS ;
- d'organiser et de planifier l'action de l'Etat en relation avec les collectivités territoriales ;
- de définir les modalités de représentation de ce secteur socio économique ;
- d'impliquer au-delà des acteurs traditionnels, les financeurs, publics et privés.

Il a fait l'objet d'une solide concertation avec tous les acteurs de l'Economie sociale et solidaire et notamment au sein du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire (CSESS).

Une même dynamique au niveau international

A travers le monde, l'économie sociale et solidaire bénéficie d'une dynamique politique visant à lui donner un cadre légal et à la promouvoir. Des lois-cadres ont été votées en 2011 en Espagne, en

Equateur et au Mexique en 2012, plus récemment au Portugal et en Belgique en 2013, et prochainement au Québec. La Commission européenne appelle à promouvoir ce secteur comme un acteur à part entière d'une économie sociale de marché et des dispositifs spécifiques sont en cours d'élaboration.

Le Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire (CSESS)

Créé en avril 2010, le Conseil est présidé par le ministre de l'Economie sociale et solidaire et de la consommation et comporte **45 membres**.

19 personnalités représentant les associations, coopératives, mutuelles, fondations, syndicats d'employeurs de l'économie sociale, entreprises sociales et acteurs territoriaux de l'économie sociale et solidaire, 5 membres représentant les élus, 12 personnalités qualifiées et 9 représentants des administrations principalement concernées par le développement de l'économie sociale et solidaire.

Le Conseil comporte trois commissions chargées respectivement du développement économique, des questions européennes et de l'étude de la gouvernance et des mutations du secteur. Il se dote des groupes de travail nécessaires à la conduite de ses travaux.

Le CSESS donne son avis sur les projets de textes législatifs ou réglementaires susceptibles d'avoir un impact sur les organismes de l'économie sociale et solidaire aux niveaux national, européen ou international, propose des mesures destinées à favoriser le développement des divers organismes qui se revendiquent de l'économie sociale et solidaire, contribue à la promotion de l'économie sociale et solidaire et de ses innovations.

En 2012, le Conseil a été étroitement associé aux travaux d'élaboration du projet de loi. Il s'est réuni à trois reprises en séance plénière et six réunions de bureau ont été organisées. Les travaux des différentes commissions et groupes de travail ont donné lieu à plus d'une trentaine de réunions. Le 31 mai 2013, il a été consulté sur le texte du projet de loi lors d'une séance plénière présidée par le ministre délégué, chargé de l'Economie sociale et solidaire et de la consommation.

2

L'activité





LE CONTRÔLE GÉNÉRAL ÉCONOMIQUE ET FINANCIER EN BREF

*Le Contrôle général économique et financier a pour mission d'optimiser la gestion de l'argent public : dans les 600 organismes publics qui composent son périmètre d'intervention et au sein desquels il exerce le **CONTRÔLE** économique et financier ou budgétaire de l'Etat. Dans ces mêmes organismes et au-delà le CGEfi est un acteur de l'**AUDIT** interne de l'Etat. Enfin, dans ses missions de **CONSEIL** le CGEfi intervient sur des thèmes de gestion publique, de réforme de l'Etat, de politique économique.*

Une organisation resserrée

18 missions de contrôle économique et financier – l'unité opérationnelle de base – sont regroupées en six secteurs couvrant les principales politiques publiques³. **Trois missions fonctionnelles** – une par métier : contrôle, audit, études – interviennent en appui des secteurs pour la méthodologie, la programmation et la coordination des activités. Elles garantissent la qualité des pratiques et des interventions. **Deux missions d'expertise** sur la simplification et l'évaluation d'une part et la politique RH et salariale des organismes du secteur public d'autre part intègrent ces nouvelles compétences dans le champ d'intervention du CGEfi. La mission «**Administration et valorisation des ressources**» assure la gestion du service. Le Comité de direction présidé par le chef du service réunit chaque mois les trois chefs des missions fonctionnelles et les six représentants du collège de chacun des secteurs.

Convergence et unité

Le Contrôle général économique et financier structure son action autour de deux principes fédérateurs :

Convergence de l'action qui s'exerce au pro-

fit d'un commanditaire clairement identifié les ministres et leurs cabinets d'une part, les directions à travers leurs fonctions d'actionnaire ou de tutelle d'autre part - et qui s'appuie sur un corpus de méthodes et de pratiques plaçant ses interventions sous un label de qualité et d'efficacité.

Unité du service qui s'attache à dépasser la partition en métiers – contrôle, audit, conseil – au profit de synergies développées dans le cadre de grandes missions publiques auxquelles le Contrôle général prend toute sa part comme la certification des comptes de l'Etat, la mise en place de nouvelles règles de gouvernance pour les opérateurs de l'Etat, la politique immobilière des organismes publics, la modernisation de l'action publique...

Des hommes et des femmes

Le **Service** du Contrôle général dispose pour exercer ses missions de contrôle, d'audit et de conseil, de **300 personnes** : 41 chefs de mission, 98 contrôleurs généraux et 161 collaborateurs dont 106 cadres A (dont la majorité exerce des fonctions de contrôle, d'audit ou de conseil).

Le corps des contrôleurs généraux se compose de 159 contrôleurs généraux :

³ Agriculture, Territoire et développement durable, Industrie et services, Recherche et développement des entreprises, Média-culture, Santé, emploi et protection sociale



outre ceux qui exercent leurs fonctions au CGEfi, 10 sont affectés au CGEiet, 32 dans la filière budgétaire, 20 exercent leur mission à l'extérieur.

Répartition Hommes/Femmes : 29% des chefs de mission sont des femmes et 59 % des contrôleurs généraux sont des hommes».

Les missions

La prévention du risque et l'évaluation de la performance qui fondent la mission du Contrôle général s'imposent désormais à toutes ses interventions et en font le ciment commun : qu'il s'agisse de contrôle, de conseil ou d'audit, l'objectif est de « faire plus avec moins » c'est-à-dire s'assurer que les besoins accrus par la crise en termes d'emploi, d'intégration, de cohésion sociale ou de santé soient couverts tout en respectant la contrainte impérieuse de réduction des déficits.

Le service est mobilisé sur quatre chantiers touchant son champ d'intervention et en particulier sur les opérateurs de l'Etat

- **La certification des comptes de l'Etat, l'amélioration de la qualité comptable et financière.** (cf. ci-dessus «Les thèmes marquants» p.10)
- **La gouvernance et le contrôle interne** des organismes publics. Le CGEfi entend ainsi contribuer à l'objectif d'un meilleur pilotage stratégique par les tutelles et l'adoption par ces organismes des mêmes règles de fonctionnement que celles mises en œuvre pour l'Etat (immobilier, plafond d'emplois, achats publics...). La contrainte financière et budgétaire conduit les organismes publics à chercher des ressources externes et par là

même à accroître la prise de risques ; dans ce contexte l'attention du Contrôle général est particulièrement mobilisée sur l'amélioration de la gouvernance des organismes contrôlés, sur le suivi attentif des engagements pesant sur la situation financière de l'organisme, ou encore sur la mise en place d'une cartographie des risques et d'un contrôle interne efficient.

- **L'appréciation de la performance** : elle vise à s'assurer que pour répondre aux objectifs de politiques publiques fixés par l'Etat, la mobilisation des ressources effectuée par les organismes est bien la plus efficiente ; elle débouche sur des recommandations en termes de réformes tant dans le pilotage des organismes que dans la définition de leurs missions et de leurs structures.

- La modernisation de l'action publique (cf. ci-dessus «Les thèmes marquants» p.6)

Sur ces chantiers,

- les trois métiers du Contrôle général interviennent en complémentarité : le contrôleur en continu dans ses diligences, l'auditeur en intervention ciblée sur les audits comptables et financiers pour la certification des comptes de l'Etat et en audit de réforme de l'Etat, le conseil en expertise à la demande des ministres ou des directions des ministères économiques et financiers.
- le Contrôle général travaille en étroite collaboration avec ses partenaires ou commanditaires : la Cour des comptes et la DGFIP pour la certification des comptes de l'Etat dans le cadre d'un protocole tripartite, avec la direction du Budget pour, par exemple la mise en place d'un dispositif de formation à destination des personnalités qualifiées, avec le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.



LE CONTROLE : LA MODERNISATION DES MODES D'EXERCICE

Le CGEFi intervient dans tous les organismes dans lesquels l'Etat possède des intérêts majoritaires, quel que soit leur statut (entreprises, établissements publics, GIP) ou qui ont la qualité d'opérateurs de politiques publiques.

Garant de la bonne gestion de l'argent public, le contrôleur général **apprécie les risques et mesure la performance** des organismes qu'il contrôle pour en rendre compte aux directions de tutelles et aux ministres. Pour ce faire il doit à la fois collecter la bonne information, transformer cette information brute en analyses stratégiques, anticiper pour bâtir et proposer les solutions les plus pertinentes, puis accompagner la mise en œuvre du changement et les démarches de progrès.

Présent dans les grandes sociétés et établissements publics :- RATP, SNCF, La Poste, France Télévision, OSEO, AREVA, EDF, DCNS- mais aussi à Pôle Emploi, dans les ports autonomes, les établissements publics d'aménagement, à l'INPI, l'INPES ou l'AFPA, le PMU ou l'ADEME ... Le Contrôle général couvre la plupart des grands secteurs économiques et sociaux : santé, emploi, aménagement du territoire, transports, recherche et innovation, énergie, développement durable, industrie, formation professionnelle ... Outre sa mission de contrôle, il dispose par ce positionnement **d'une capacité d'analyse comparative, de synthèse et de prospective** qu'il met au service

des ministres sous forme de notes périodiques d'alertes, d'études approfondies sur des sujets d'actualité, d'organisation de colloques ou d'ateliers.

Le métier et les modes d'intervention sont en évolution permanente : pour y faire face dans les meilleures conditions le service a développé une stratégie à long terme qui s'appuie sur trois axes majeurs : la sécurisation des interventions, l'harmonisation des pratiques, une politique de formation de haut niveau et au plus près des besoins.

Les derniers mois ont été marqués par deux chantiers importants :

- La mise en place d'une cartographie des organismes contrôlés ;
- La réforme de la GBCP et ses conséquences sur le métier et sur l'activité des contrôleurs.

La cartographie des organismes : un nouvel outil de contrôle

Le projet

A la demande du ministre (lettre de mission du 21 septembre 2012) le service a lancé un projet de cartographie des organismes contrôlés répondant à deux objectifs principaux :

- disposer d'une vision transverse des risques des organismes contrôlés et de la manière dont ces derniers les maîtrisent



ainsi que des enjeux qu'ils représentent pour l'Etat ;

- accompagner l'évolution des métiers du CGEFi vers une analyse de la maîtrise des risques, notamment par une meilleure articulation du contrôle et de l'audit.

S'ajoute un troisième objectif de moyen terme d'amélioration de la gestion du service tant en ce qui concerne les modalités de contrôle que les moyens qui y sont affectés.

Pour atteindre ces objectifs, un outil a été développé en interne, en concertation avec les contrôleurs, ce qui a largement favorisé son appropriation lors de la première campagne.

L'outil de cartographie permet de recueillir d'une manière homogène pour l'ensemble des organismes sous contrôle l'analyse de 2e niveau du contrôleur. Par ce cadre commun à tous, il s'agit d'objectiver l'opinion propre de chaque contrôleur pour permettre des approches transversales que la forte hétérogénéité des organismes rend actuellement difficile.

L'outil du CGEFi est donc complémentaire des cartographies des risques que les organismes sont incités à mettre en place en interne. Il fait un parallèle entre maîtrise de leurs risques par les organismes et enjeux pour l'Etat ; le contrôleur étant un observateur privilégié de ces deux champs insuffisamment appréhendés aujourd'hui dans leur globalité.

L'ensemble des informations ainsi recueillies alimente une base de données unique adossée à la base des organismes

du service (application ROC) qui permet des interrogations multicritères.

L'outil de cartographie en quelques mots

Une analyse multicritères par une typologie permettant de limiter les zones d'ombres et de fixer les idées par des représentations graphiques appropriées.

Une cotation étalonnée par zones de risques ou par grands enjeux pour l'Etat en 4 échelons (de « maîtrise peu fiable ou enjeu fort » à « maîtrise très fiable ou enjeu faible ») avec la possibilité offerte au contrôleur de déclarer un item non pertinent au regard de l'organisme qu'il suit.

Un mode opératoire intégré les zones de risques et les grands enjeux sont évalués par la cotation de 26 composantes. La possibilité d'ajouter, au niveau de chaque axe d'analyse, une composante (risque ou enjeu) propre à l'organisme est offerte. Pour faciliter la cotation de chaque composante de risque ou d'enjeu, l'outil fournit :

- une caractérisation indicative par des éléments concrets de la vie de l'organisme ;
- une échelle de cotation déclinée par un commentaire littéraire ;
- une liste de documents sources ou d'éléments de référence ;
- un espace afin de compléter la cotation avec des observations littéraires.

La campagne de 2013

La première campagne de cartographie s'est déroulée du 22 avril au 10 juin auprès de l'ensemble des contrôleurs affectés



tés au service du CGEFi qui exercent un contrôle économique et financier ou un contrôle budgétaire. Une fois exclus les organismes appartenant à un réseau d'organismes en nombre (cas des ARS à la mission «santé» ou des interprofessions à la mission «Agriculture, forêt et pêche»), les filiales analysées avec leurs sociétés mères (La Poste, RATP, AREVA, FDJ, ADP ...) ou les organismes formant une entité économique (par exemple, les 15 organismes de l'institution des courses «consolidés» au niveau du GIE PMU), ce sont 380 organismes qui étaient concernés par l'exercice en 2013.

Bien que partielle et expérimentale, la campagne 2013 décrit toutefois assez bien le champ d'activité du CGEFi qui se caractérise par :

- l'importance «macroéconomique» des organismes contrôlés en termes d'emplois et de budget : respectivement 1,2 million d'emplois et 601 milliards € de recettes

principales ou de flux financiers (s'agissant des organismes de sécurité sociale) pour le périmètre de la première campagne ;

- la proximité d'une grande partie d'entre eux du secteur marchand (28% des ressources principales relèvent du chiffre d'affaires) ;
- la variété de leurs statuts et l'importance de la filialisation (près de la moitié des organismes a des filiales) ;
- un caractère fractal (les plus grands organismes côtoient les plus petits dans un même secteur ou une même mission) et hétérogène (entre les organismes de sécurité sociale et les sociétés de transport par exemple).

Les premiers enseignements d'ores et déjà tirés doivent faire l'objet d'analyses approfondies. Une cartographie des organismes contrôlés devrait être produite en fin d'année.

Une utilisation interne à plusieurs niveaux

Pour le service

Centrer ses analyses sur des populations-cibles (par statut, taille, secteur,...) et sur une famille de risques ou d'enjeux ;
Détecter les thèmes d'analyses horizontaux correspondant aux enjeux de l'Etat ;
Améliorer la gestion du service tant en ce qui concerne les modalités de contrôle que les moyens qui y sont affectés.

Pour la mission

Dégager des tendances fortes en matière de maîtrise de risques et d'enjeux ;
Disposer d'une collection de profils d'organismes ayant des problématiques proches ;
Procéder à un étalonnage des organismes entre eux (synthèses et graphiques).

Pour le contrôleur

Disposer d'un « profil de l'organisme » et des présentations graphiques associées ;
Suivre l'évolution du profil de risques de l'organisme lorsqu'il existera un historique.



Le suivi des recommandations

Ce chantier a été engagé en 2012 au sein de toutes les missions de contrôle

Pour chaque organisme de son périmètre, le contrôleur est amené à formuler régulièrement des recommandations «consistant en des suggestions ou propositions de prévention ou de traitement des risques, d'amélioration de la performance ou de diffusion de bonnes pratiques».

La formalisation au sein de chaque mission de contrôle sous forme d'un tableau de suivi de ces recommandations a pour objet d'assurer une traçabilité des interventions du contrôleur tout en donnant une vision globale et synthétique de son action quotidienne dans les organismes dont il a la charge, une sorte de radiographie de l'activité de contrôle.

A l'échelle du service, la remontée des informations issues du suivi des recommandations et de la cartographie des organismes permettent d'identifier des problématiques transversales et de les traiter sous forme de notes synthétiques à destination de nos interlocuteurs ministériels.



La réforme de la gestion budgétaire et comptable publique

Le contexte

Le cadre budgétaire et comptable ainsi que le contrôle des organismes soumis à la comptabilité publique ont été profondément renouvelés avec la publication des décrets du 7 novembre 2012 n° 2012-1246 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) et n° 2012-1247 portant adaptation de divers textes aux nouvelles règles de la GBCP.

Les dispositions relatives à la gestion budgétaire et comptable et au contrôle budgétaire des organismes figurent au titre III du décret n° 2012-1246.

L'objectif de cette réforme est de disposer d'un cadre juridique complet qui rassemble dans un texte unique l'ensemble des principes et des règles relatifs à la gestion budgétaire et comptable publique, formant un corpus homogène applicable à l'ensemble des organismes ayant la qualité d'administrations publiques (APU) au sens du règlement européen du 25 juin 1996 relatif au système européen de comptes nationaux et régionaux dans la Communauté.

Ces décrets ont été préparés par la direction du budget et la direction générale des finances publiques, en concertation avec le service du contrôle général économique et financier (CGEfi), les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, ainsi que les responsables financiers et comptables de l'ensemble des minis-

tères. Ils seront complétés de plusieurs textes d'application, auxquels le CGEfi est appelé à contribuer en ce qui concerne le contrôle des organismes.

Le périmètre d'application

Les organismes sont désormais soumis aux nouveaux cadre et contrôle budgétaires dès lors qu'ils relèvent de la catégorie des APU, sans considération de leur statut, sauf exception législative (cas notamment des groupements d'intérêt public, qui ne peuvent être soumis qu'au contrôle économique et financier de l'Etat en vertu de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011), ce qui est une novation par rapport à la situation antérieure, qui distinguait le contrôle des établissements publics administratifs de celui des autres organismes tels les établissements publics industriels et commerciaux.

Cette définition extensive du champ d'application de la GBCP a eu pour conséquence de faire passer sous contrôle budgétaire, au 1er janvier 2013, des organismes qui étaient antérieurement soumis au contrôle économique et financier de l'Etat.

Cette substitution du contrôle budgétaire au contrôle économique et financier de l'Etat concerne une soixantaine d'organismes (dont une quarantaine, EPA ou EPIC, contrôlés par les missions du CGEfi), par exemple les Caisses nationales de sécurité sociale, le Centre national d'études spatiales (CNES), l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), l'Institut national de la propriété industrielle (INPI).



Au total, les missions du CGEfi exercent le contrôle budgétaire sur 79 organismes (33 EPIC et 46 EPA).

Trois volets mobilisent le CGEfi :

- Les règles relatives à la **gestion comptable** se trouvent actualisées et modernisées. L'apport renouvelé du CGEfi en matière de **qualité comptable et financière** sera de première importance, que ce soit en contrôle permanent ou en audit. Le CGEfi est déjà fortement impliqué, notamment par la transmission chaque année à la Cour des comptes, dans le cadre de la certification des comptes de l'Etat, des contributions des contrôleurs et d'une note de synthèse relative à la qualité comptable et financière des organismes relevant de son périmètre. Au-delà, les contrôleurs, en liaison avec les agents comptables, auront à contribuer à la mise en œuvre du décret, par exemple sur le raccourcissement du délai de reddition du compte financier à fin février de N+1 à compter de 2015. L'objectif est de créer une tension vertueuse dans la chaîne des services financiers en vue d'assurer la disponibilité précoce de l'information financière relative au « groupe Etat » dans son ensemble.

- Le décret met en place un nouveau **cadre budgétaire et comptable**, qui s'appliquera à compter de l'exercice 2016, après une période de transition destinée à permettre la conception et la mise en place des systèmes d'information appropriés. Les contrôleurs généraux ont un rôle essentiel pour suivre l'application de cette réforme et accompagner les organismes, à commencer par la maîtrise des nouveaux concepts et des tableaux budgétaires introduits par le décret, qui sont présentés pour l'information des organes délibérants depuis l'exercice budgétaire 2013. Le CGEfi a participé activement aux réunions d'information organisées par la direction du budget à l'automne 2012, et a organisé des séances de formation et d'autoformation au 1er semestre 2013. Au-delà, l'atelier « Opérateurs de l'Etat », qui réunit contrôleurs généraux (affectés au service du CGEfi comme auprès des CBCM), direction du budget et DGFIP, a travaillé avec celles-ci sur les textes de mise en œuvre de la réforme : projets de circulaire annuelle relative au cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l'Etat et des établissements publics nationaux, projets de documents puis d'arrêté relatif au document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (2ème semestre 2012 et 1er semestre 2013).



Le nouveau cadre budgétaire et comptable public pour les organismes

Le nouveau régime budgétaire «en caisse», améliorée par le vote des autorisations d'engagement pour les dépenses, représentera une évolution majeure pour des organismes appliquant depuis très longtemps les principes de gestion financière des entreprises (règles du plan comptable général en droits constatés). Un accompagnement rapproché par les tutelles et les corps de contrôle sera la condition principale de réussite et de maîtrise d'une telle réforme : il faudra notamment développer une pédagogie adaptée à chaque catégorie, compte tenu de leur diversité, pour expliquer les nouveaux concepts et la présentation selon deux référentiels des mêmes opérations puisque les deux approches feront l'objet d'un vote (contrairement à l'Etat, qui ne vote que selon le référentiel budgétaire en « caisse améliorée ») et donc d'un suivi d'exécution opposable aux gestionnaires et aux conseils d'administration.

- Le cadre d'exercice du **contrôle budgétaire** reconduit les moyens d'intervention du contrôle financier, essentiellement en vigueur vis-à-vis des établissements publics administratifs (EPA), en les enrichissant de ceux du contrôle économique et financier, essentiellement applicable aux établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), aux sociétés majoritairement détenues par l'Etat et aux groupements d'intérêt public.

Le CGEfi y a particulièrement contribué lors de la préparation des décrets : les formulations de l'article 221 du décret n° 2012-1246 relatif à l'objet et à l'exercice du contrôle budgétaire s'inscrivent dans une conception large des risques, directs ou indirects, issue notamment du décret du 26 mai 1955. Maîtriser l'exécution budgétaire, c'est-à-dire l'ensemble de la gestion, amène le contrôle budgétaire à contribuer d'une part à l'identification et

à la prévention des risques financiers, directs ou indirects auxquels un organisme est susceptible d'être confronté, d'autre part à l'évaluation de la performance de l'organisme au regard des moyens qui lui sont alloués.

Le CGEfi a une responsabilité particulière dans les travaux d'élaboration des arrêtés de contrôle budgétaire : le service du CGEfi est associé depuis novembre 2012 à la préparation du cadre des arrêtés (participation au groupe de travail interne de la direction du budget, examen par l'atelier « Opérateurs de l'Etat »), cadre qui devait être validé à l'été 2013 ; il appartiendra ensuite à chaque mission de contrôle de proposer aux tutelles financière et technique le contenu des arrêtés, adapté à chaque organisme ou famille d'organismes, en fonction notamment de la qualité du contrôle interne.



L'INSPECTION DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE ET DES CHAMBRES DE METIERS ET DE L'ARTISANAT

La mission «Inspection des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat » est saisie par lettre de mission du ministre chargé de la tutelle des réseaux. Elle a vocation à intervenir dans l'ensemble des établissements (126 CCI territoriales, 107 CMA départementales, 22 chambres régionales pour chacun des réseaux et 9 chambres dans les DOM).

Le rôle des auditeurs consiste à contrôler la régularité du fonctionnement des chambres, évaluer leurs risques de gestion, inciter à l'amélioration des performances et examiner les conditions de mise en œuvre des réformes qui les concernent.

Le programme d'inspections en 2012

Les auditeurs de la mission ont remis huit rapports, dont cinq portent sur des chambres de commerce et d'industrie (CCIR de la Réunion, CCIT de Brest, CCIT des Alpes de Haute Provence, CCIT de l'Essonne et de Seine et Marne et CCIT du Cantal) et trois sur des chambres de métiers et de l'artisanat (CRMA Ile de France, CMAD du Loiret et CMAD du Vaucluse). Trois de ces audits ont été réalisés conjointement avec des auditeurs de la Direction générale des Finances publiques dans le cadre du protocole passé avec cette direction, renouvelé en 2012.

Conformément aux termes des lettres de mission, six de ces audits ont porté en priorité sur la situation financière et le fonctionnement des établissements concernés. Ils ont permis d'en identifier les faiblesses ou les dysfonctionnements et de proposer des mesures correctives.

Ainsi, l'audit de la CCIT des Alpes de Haute Provence a analysé la crise de la gouvernance de l'établissement et engagé la chambre à trouver des relais dans un tissu industriel qui s'est profondément modifié dans la période récente ; il a aussi appelé la tutelle à une particulière vigilance dans le montage d'un ambitieux projet de centre de formation. L'audit de la CCIT du Cantal a mis l'accent sur les risques pour l'équilibre général de l'établissement de sa politique d'investissements dans une offre de formation déjà fortement déficitaire et a recommandé la mise en place par la tutelle d'un comité de suivi des nombreuses préconisations formulées par les auditeurs. Pour la CMAD du Loiret, les auditeurs ont analysé les conséquences du sous-encadrement de la chambre et mesuré les risques financiers liés à l'activité de formation et au projet de regroupement des services sur un site unique. Enfin, l'audit de la CMAD du Vaucluse a recommandé des voies d'amélioration.



ration du fonctionnement institutionnel, de la situation financière et de la gestion des personnels de la chambre ; il a aussi analysé les chances et les risques du projet de création d'un nouveau pôle régional de formation aux métiers des secteurs alimentaires.

Pour la *CCIR de la Réunion*, l'objectif était plus spécifique, puisque la mission visait à évaluer la capacité de l'établissement à trouver un nouvel équilibre après les réformes ayant changé le statut de l'aéroport et du port dont la chambre était concessionnaire jusque là ; l'audit a souligné les risques encourus à l'occasion de ces changements par un établissement dont l'équilibre institutionnel et organisationnel est par ailleurs très fragile ; il a recommandé la création d'un comité de suivi sous l'autorité de la tutelle préfectorale pour accompagner la mutation.

Pour la *CCIT de Brest*, l'audit avait pour principal objectif de vérifier que les préconisations formulées lors d'un contrôle antérieur de la chambre régionale des comptes avaient été convenablement mises en œuvre par l'établissement ; l'audit a permis de constater que les procédures essentielles avaient en effet bien été instaurées ou réformées, et que la situation d'ensemble de l'établissement n'était pas préoccupante.

Un premier bilan de la réforme des réseaux consulaires

Dans la mesure où ce programme de contrôle intervenait quelques mois après la publication de la loi n° 2010- 853 du 23 juillet 2010 portant réforme des réseaux consulaires, certains des rapports élaborés

en 2012 avaient explicitement pour objectif d'étudier les premiers effets de la réforme.

C'est le cas en particulier des audits réalisés en Ile-de-France. Pour le réseau des CCI, la loi de 2010 a conféré à la région Ile-de-France un statut spécifique, que les auditeurs ont analysé à l'occasion de l'audit des CCIT de l'Essonne et de Seine et Marne, en vue de la préparation du décret organisant la chambre régionale ; ces deux chambres ayant opté pour le statut de chambre territoriale qui leur permettait de conserver une personnalité morale distincte, la question de la gouvernance de la CCI de région se posait de manière particulière ; les auditeurs ont proposé des modalités de travail en commun de nature à réduire les difficultés. Pour le réseau des CMA, c'est la CRMA Ile-de-France qui a été auditée ; les auditeurs ont constaté que la chambre avait engagé la démarche de mutualisation des ressources et des activités de manière constructive, mais que plusieurs chantiers n'étaient qu'amorçés, notamment en raison du retard pris par l'élaboration des nouvelles applications communes au réseau (GRH et comptabilité/finances) ; l'audit a aussi porté sur les difficultés de fonctionnement du Conseil de la formation.

Par ailleurs, pour le réseau des CCI, quelques constats sur les conditions d'application de la loi ont été effectués à l'occasion des audits des établissements territoriaux lorsque ce point était inclus dans les lettres de mission. Trois régions ont ainsi été approchées : Provence-Alpes-Côte d'Azur, Bretagne et Auvergne.



En effet, la loi du 23 juillet 2010 a considérablement renforcé l'échelon régional du réseau, qui est chargé de la carte consulaire (par l'adoption des schémas directeurs fixant le nombre et le périmètre des CCIT), de l'élaboration de la stratégie régionale déclinée dans des schémas sectoriels (dont quatre sont obligatoires : équipements, formation, animation économique, développement durable), de la répartition de la ressource fiscale et de la gestion des personnels statutaires des chambres.

Dans les trois régions examinées, les auditeurs ont constaté que la réforme se mettait en place conformément au calendrier inscrit dans la loi, en dépit de certaines rivalités « historiques » fortement exprimées à l'occasion du choix du siège de la compagnie régionale (Marseille/Nice, Rennes/Brest). Ils ont relevé que ces difficultés ont été surmontées notamment grâce à l'implication et à l'habileté des présidents des CCIR. Dans les trois

régions, les schémas sectoriels ont bien été adoptés à la majorité des deux tiers et leur pilotage a eu pour effet de renforcer l'autorité de la CCIR. Prévu pour le 1er janvier 2013, le transfert des personnels était préparé dans un climat social apaisé. De même, une première phase de mutualisation des « fonctions supports » et des moyens de fonctionnement était engagée ou au moins amorcée. Dans les trois régions, la répartition de la ressource fiscale s'est opérée avec d'autant moins de tension que le produit des nouvelles taxes s'est finalement révélé un peu plus élevé au total que ce qui avait été anticipé.

Les auditeurs ont également constaté que la tutelle préfectorale s'était organisée au niveau régional, selon des schémas variés, avec la participation des DRFIP et des DIRECCTE, même si les services départementaux restent associés de manière étroite au dispositif dans les trois régions.

La réforme des réseaux consulaires : la loi du 23 juillet 2010

De manière générale, les ressources et les activités de ces établissements publics ont été impactées, comme l'ensemble du secteur public, par la décentralisation de politiques publiques au niveau régional et par l'ouverture de certains services à la concurrence. Pour les chambres consulaires, ces mutations ont concerné principalement le domaine de la formation, dans lequel elles jouent un rôle majeur, et la gestion des infrastructures portuaires et aéroportuaires. Plus spécifiquement, la loi du 23 juillet 2010 a engagé les deux réseaux dans une opération de regroupement au niveau régional. La réforme vise essentiellement à diminuer les prélèvements fiscaux et à optimiser l'utilisation de cette ressource. Pour le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat, l'objectif est, à terme, de fusionner les établissements départementaux dans un seul établissement régional. Pour les chambres de commerce et d'industrie, l'échelon régional doit, à compter du 1er janvier 2013, assurer la mutualisation des ressources fiscales et des ressources humaines relevant du statut, puis répartir ces ressources entre les chambres territoriales sur le fondement de politiques concertées, traduites dans des plans stratégiques et des schémas sectoriels.



LA MISSION «GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET AUDIT SALARIAL DU SECTEUR PUBLIC»

La mission assure l'audit salarial d'organismes du secteur public notamment au travers de la commission d'audit salarial du secteur public (CIASSP) en même temps qu'elle exerce une fonction d'étude et de conseil sur le thème « gestion des ressources humaines » auprès des autres missions de contrôle du CGEFl et de ses interlocuteurs ministériels.

L'activité d'études et de conseil

Deux pôles nouveaux ont été créés au sein de la mission au cours de l'année 2012 : un pôle « synthèse et études transversales » et un pôle « appui aux missions de contrôle et veille sociale ».

Synthèse et études transversales : la mission a réalisé en 2012 une enquête sur l'emploi des personnes handicapées dans le secteur public, menée auprès de l'ensemble des entreprises et organismes relevant du CGEFl et de la CIASSP. L'étude a porté sur le niveau d'emploi des personnes handicapées dans toutes ses composantes (emploi direct, recours à la sous-traitance auprès d'entreprises du secteur protégé, accueil de stagiaires etc.), sur les obstacles à l'emploi identifiés par les entreprises, sur les bonnes pratiques (cf. ci-dessus « Les thèmes marquants » p. 16).

Le guide d'analyse de l'évaluation du risque et de la performance de la fonction RH, paru en 2010 a été réactualisé. Les différentes fiches thématiques qui le composent seront régulièrement mises à jour.

Appui aux missions de contrôle et de la veille sociale

la mission effectue régulièrement une synthèse de l'actualité en matière de droit social (dans leur quasi totalité les organismes entrant dans le périmètre de la CIASSP relèvent du code du travail) mais aussi dans le domaine de la Fonction publique pour répondre aux besoins des missions de contrôle ayant dans leur champ des entités employant des personnels sous un régime de droit public. Des dossiers ont ainsi été constitués sur le dialogue social, les conditions de travail, les rémunérations et les évolutions salariales, les avantages sociaux, la gestion des âges, les risques psycho-sociaux, la responsabilité sociale des entreprises, l'égalité professionnelle, etc.

Par ailleurs le pôle appui aux missions de contrôle effectue des travaux en réponse aux demandes spécifiques des missions de contrôle. Outre les réponses à des sollicitations ponctuelles, une information régulière est faite sur la mise en œuvre des documents prévisionnels de gestion dans leur composante effectifs et dépenses de personnel.



L'audit salarial

Les textes fondateurs

L'article 6 du décret n° 53-707 du 9 août 1953 relatif au contrôle d'Etat sur les entreprises publiques modifié par le décret n°2012-915 du 26 juillet 2012 fonde l'intervention de la CIASSP.

*« Dans les organismes contrôlés en vertu du présent décret ou par application des régimes spéciaux mentionnés à l'article 1er ci-dessus ainsi que dans les organismes de sécurité sociale, les mesures relatives aux éléments de **rémunération**, ainsi **qu'au statut et au régime de retraites du personnel**, doivent, avant toute décision, être communiquées au ministre intéressé et aux ministres chargés de l'économie et du budget. Ces mesures sont soumises, pour avis, à une commission interministérielle dont la composition et les modalités de fonctionnement sont fixées par arrêté conjoint du Premier ministre et des ministres chargés de l'économie, du budget et du travail. Ces mesures ne deviennent exécutoires qu'après avoir reçu l'approbation du ministre intéressé et des ministres chargés de l'économie et du budget. »*

En matière d'intéressement, la CIASSP intervient sur le fondement de l'article R 3311-2 du code du travail, aux termes duquel « dans les entreprises publiques, les accords d'intéressement ne peuvent entrer en application qu'après avoir été homologués par arrêté du ministre chargé de l'économie et du ministre de tutelle après avis de la commission interministérielle de coordination des salaires ». Le caractère très général de ce texte, dont la rédaction est issue du décret du 7 mars 2008 instituant la partie réglementaire du code du travail, conduit à des difficultés d'application et une réflexion devrait être engagée sur son champ.

La méthodologie

La CIASSP intervient en appui des tutelles et non dans le cadre du contrôle économique et financier. Le « cadrage de la progression de la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) » est la modalité retenue pour contenir les évolutions salariales.

Ce cadrage porte sur les éléments de la politique salariale stricto sensu, c'est-à-dire des éléments de rémunération du travail dont l'organisme a la maîtrise au travers du dialogue social. Pour cette raison figurent dans la RMPP l'évolution de tous les éléments salariaux qui fondent la rémunération du travail : salaire de base,

primes complémentaires, mesures individuelles liées à l'ancienneté ou à la promotion.

N'y figure pas en revanche l'évolution de certains éléments salariaux qui viennent compenser des sujétions (travail de nuit, astreintes ...), rémunérer un surcroît de travail (heures supplémentaires), monétiser des avantages sociaux ou des comptes épargne temps, etc. Ces éléments qui tiennent à l'organisation du travail ou à des avantages spécifiques viennent modifier le total des sommes versées aux salariés (dans une proportion assez faible au demeurant) mais ne modifient pas la structure des salaires. Ils sont donc écartés du calcul de la RMPP et figurent



dans la catégorie des «glissements divers», tout comme les conséquences des effets de noria (départs compensés par des recrutements) et de la variation nette des effectifs. Il en va de même de l'intéressement, qui en vertu des dispositions du code du travail n'a pas de caractère salarial et varie chaque année en fonction d'indicateurs de gestion ou de résultat.

Dans son travail d'analyse la CIASSP mesure donc séparément la RMPP et ces glissements divers, le cadrage ne portant que sur la RMPP.

De ce fait la notion de RMPP telle qu'elle est traitée par la CIASSP ne permet pas de comparaison directe avec la RMPP mesurée dans la Fonction publique (tous les éléments de rémunération y figurent)..

Le périmètre de la CIASSP

La liste des organismes dont la politique de ressources humaines et salariale est examinée par la CIASSP correspond à la liste des entités dont les évolutions salariales font l'objet d'un encadrement spécifique (le «cadrage»), à quelques exceptions près. Cette liste a été fondamentalement revue par une décision commune des ministres de l'économie et des finances du 16 février 2001 et a été modifiée à plusieurs reprises. Elle n'a que peu évolué en 2012, avec la substitution de l'Audiovisuel Extérieur de la France (AEF) à Radio France Internationale (RFI). AEF est issu de la fusion de trois entités : RFI, France 24 et Monte Carlo Doualiya et les travaux menés en 2012 avec AEF ont consisté à préparer l'audit salarial de cette

nouvelle entité. La première réunion de la CIASSP consacrée à AEF a eu lieu au début de l'année 2013.

En revanche plusieurs adjonctions ont été décidées en 2012 pour prendre effet en 2013. C'est ainsi que vont rentrer dans le champ de la CIASSP les ports d'outre mer ayant accédé au statut de grands ports maritimes (Martinique, Réunion, Guyane⁴), ainsi que les établissements publics Campus France et Institut Français.

Les supports matériels de l'audit salarial

La mission a modernisé en 2013 la rédaction du guide de l'utilisateur, pour la clarifier. Ce guide est envoyé à tous les organismes qui relèvent de la CIASSP. Elle a également entrepris la préparation d'un guide destiné aux rapporteurs, afin d'unifier la méthodologie de préparation des audits salariaux et de mieux organiser la transmission des savoirs lors de l'arrivée de nouveaux rapporteurs.

Avec le concours de la sous-direction de l'informatique du secrétariat général des ministères financiers, elle entreprend également une modernisation de l'outil d'analyse salarial afin de permettre aux entreprises de l'utiliser dans des conditions plus simples, de sécuriser totalement la transmission des informations et d'assurer un traitement automatique de la consolidation des données reçues par la CIASSP. Cette automatisation devrait permettre à la CIASSP de renforcer sa capacité à faire des études ponctuelles en autorisant des requêtes multiples sur les données consolidées.

⁴ Le port autonome de la Guadeloupe était déjà entré dans le champ de la CIASSP



L'AUDIT : UNE OFFRE PROFESSIONNELLE ET RÉACTIVE, UN LARGE CHAMP D'INTERVENTION

Dans le contexte d'une gestion publique modernisée, le Contrôle général économique et financier est en mesure de présenter une offre professionnelle et réactive en matière d'audit. Il constitue, aux côtés des inspections générales interministérielles et ministérielles, un pôle d'audit et de conseil dans le champ de la gestion publique et de la modernisation de l'Etat. Son savoir-faire s'appuie sur le cœur de métier du CGEfi, notamment dans le champ des organismes publics : l'évaluation de la gouvernance, du pilotage, de la performance et des dispositifs de contrôle interne sur la base d'une méthodologie d'analyse des risques organisationnels, financiers et comptables. Son expertise a été reconnue en 2012 par l'obtention du label de certification IFACI (cf. Les thèmes marquants p.13).

Les principales caractéristiques de l'activité de l'année 2012

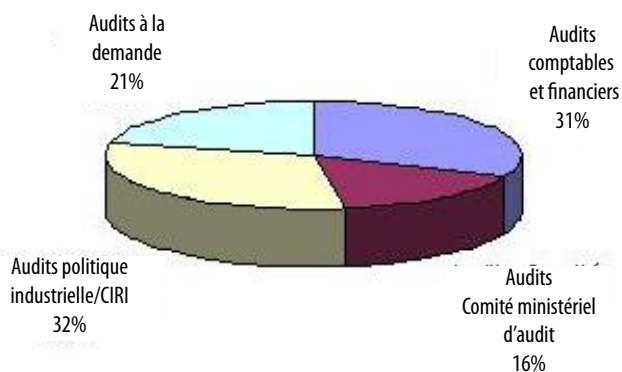
Les audits réalisés par la mission des audits couvrent un champ très large de l'action publique, et concernent un grand nombre des politiques publiques (aides aux entreprises, aménagement du territoire et environnement, enseignement et recherche, etc.). Ils portent principalement sur les conditions de mise en œuvre de ces politiques à travers l'évaluation des modes de gestion et des processus utilisés par l'administration ou ses établissements publics.

La politique industrielle et la certification des comptes de l'Etat ont dominé l'activité de la mission

En 2012, les activités d'audit ont concerné 4 types d'audit ; les audits de politique industrielle – avec cette année de nouveaux audits effectués à la demande de la DGCIS – en constituent la part principale (32 %) en quasi-égalité avec les audits comptables et financiers (31 %). Les audits à la demande représentent 21 % des audits effectués et ceux du Comité ministériel des audits (CMA) 16 %.



Répartition par type des audits réalisés en 2012

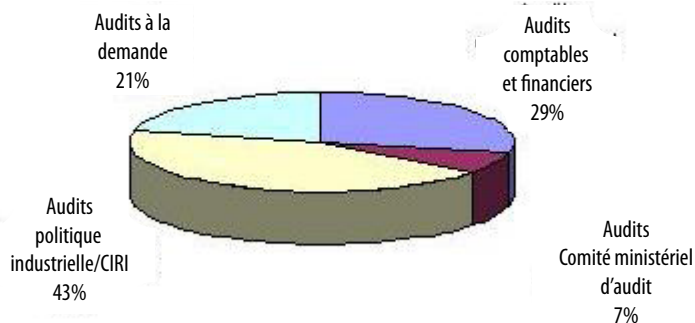


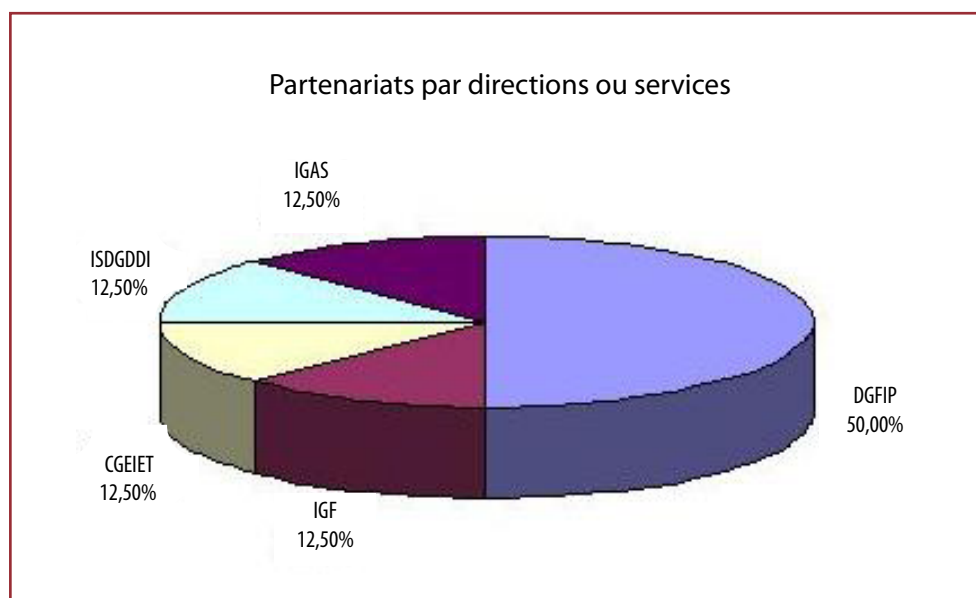
Des interventions en majorité sans partenaires

En 2012, le CGEFi a réalisé seul 74% de ses audits et cela quelle que soit la catégorie d'audits. S'agissant des audits effectués avec d'autres services homologues, ses partenaires sont principalement la Direction générale des finances pu-

bliques (DGFIP) - la moitié des audits ont été réalisés avec ses services - et à parts égales l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), l'Inspection des services de la direction générale des douanes et des droits indirects (IS-DGDDI), le Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEJET) et l'Inspection générale des finances (IGF).

Audits réalisés par le CGEFi seul en 2012





Une activité inscrite pour l'essentiel dans le cadre des programmations annuelles de ses commanditaires

- Le comité ministériel d'audit des ministères économiques et financiers (CMA)

Sa compétence s'applique aux processus comptables associés aux programmes LOLF des ministères financiers ainsi qu'à l'analyse des risques des processus de gestion inter directionnels.

Le CMA valide un programme d'audit annuel sur la base des propositions des directions, examinées par le comité méthodologique, en s'appuyant notamment sur les cartographies directionnelles des enjeux et des risques et sur le plan d'action ministériel de contrôle interne comptable. Les audits sont réalisés par des équipes d'auditeurs mixtes et issus des

différents corps et services assurant une fonction d'inspection ou d'audit interne au sein des ministères économiques et financiers.

Le CMA est naturellement destinataire des rapports d'audits qu'il a commandités et effectue le suivi des plans d'action qui en résultent.

En 2012 le CGEFi a participé à la réalisation de trois audits : le processus « dépenses et acquisitions d'immobilisations » en environnement CHORUS des services déconcentrés de la DGFIP et de la DGDDI ; la conformité de la valorisation comptable des logiciels produits en interne ; la première phase d'un audit sur la maîtrise du processus « Interventions » dans un cadre de gestion confié à des opérateurs publics.



• *Les audits partenariaux comptables et financiers*

L'action de la Mission s'inscrit dans le cadre d'un protocole entre la DGFIP et le CGEfi signé le 3 avril 2008 et décliné chaque année dans un plan d'action. En 2012-2013, le plan d'action conjoint vise à accompagner la poursuite des progrès en matière de contrôle interne, de qualité comptable et financière des organismes publics relevant de l'État. Comme les années précédentes, il a vocation à se concentrer sur des organismes à enjeux relevant de l'État. (cf. ci-dessus Les thèmes marquants p.10).

La mission d'audit répond à une double finalité : d'une part, évaluer l'aptitude du dispositif de contrôle interne comptable et financier à maîtriser les risques liés à la procédure et à la soutenabilité budgétaire, et garantir la qualité des comptes produits par l'entité, dans le cadre de la fonction comptable partagée avec le service ordonnateur ; d'autre part, évaluer les risques financiers de l'établissement en veillant aux intérêts patrimoniaux de

l'État.

Par ailleurs, les auditeurs examinent également la mise en œuvre des directives à caractère financier et comptable du Premier ministre et du ministre chargé du budget, concernant les opérateurs de l'État et les organismes publics nationaux.

Les résultats d'audit viennent ensuite alimenter le suivi du chantier de fiabilisation du processus « Participations », et plus particulièrement de l'appréciation de l'exacte évaluation des participations que l'État détient dans les entités évaluées par équivalence.

En 2012, deux audits ont été réalisés conjointement avec la DGFIP, concernant l'agence de l'eau Rhin-Meuse, et la Réunion des musées nationaux-Grand Palais, et quatre audits ont été réalisés par le CGEfi seul : l'École nationale supérieure des arts et métiers (ENSAM-Paritech), l'établissement public foncier d'Île de France, l'Institut national d'histoire de l'art (INHA) et le Centre national pour le développement du sport (CNDS).

Le cahier des charges des audits comptables et financiers

La détermination des risques comptables et financiers de l'organisme audité s'est appuyée en 2012 sur une matrice des risques établie par les auditeurs, sur la base de cinq axes d'analyse des risques selon qu'ils sont liés :

- à la mise en œuvre des directives prioritaires des ministères économiques et financiers ;
- au pilotage, à la gouvernance et à la stratégie de l'organisme ;
- à la qualité du dispositif de contrôle interne comptable et financier ;
- à la qualité comptable de l'entité ;
- à la situation et aux perspectives financières de l'organisme.

Cette matrice des risques sert de base aux différents travaux menés par les auditeurs tout au long de la mission. Elle est naturellement susceptible de faire l'objet d'adaptations et de compléments en cours d'audit, en fonction des résultats des diligences, contrôles et tests réalisés.



- *Les audits conduits à la demande de la Direction Générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services (DGCIS)*

Dans le cadre du programme de travail arrêté par le comité d'audit de la DGCIS au titre de l'année 2012, une mission spécifique du CGEfi a apporté, à titre expérimental, son concours par voie d'audit à l'évaluation des aides allouées par l'État à différents bénéficiaires du Fonds de compétitivité des entreprises.

Quatre audits ont été réalisés au cours du premier semestre de l'année 2012 concernant des programmes (RAMIS, PHARMACOSIL, USINAE et FERMAT) labellisés dans le cadre des pôles de compétitivité. Ils ont donné lieu à la rédaction de 17 rapports. Chaque programme implique, en effet, la signature d'une convention avec les différents bénéficiaires : le programme USINAE associait ainsi 11 entreprises dont 5 ont été auditées à la demande de la DGCIS.

L'objet de ces audits n'était pas de procéder à une évaluation de la procédure du Fonds de compétitivité des entreprises mais à un examen de la régularité des paiements et de l'efficacité de la dépense, tant à l'intérieur de la DGCIS que dans l'entreprise.

Les thèmes abordés ont porté sur l'entreprise bénéficiaire, et notamment sa situation financière, l'organisation et le déroulement du programme, le suivi comptable

des concours financiers de l'État tant au sein de la DGCIS que dans l'entreprise, les dispositifs de contrôle internes ou externes.

Le bilan positif des audits réalisés au cours de cette phase expérimentale a conduit à poursuivre le partenariat ainsi engagé entre le CGEfi et la DGCIS et à le formaliser par la signature d'un protocole le 8 mars 2013.

Quelques exemples d'actions transversales en 2012

La participation aux travaux du comité d'harmonisation de l'audit interne (CHAI)

Le comité d'harmonisation de l'audit interne (CHAI) a été installé le 26 avril 2012 dans le cadre de la réforme de la gestion publique lancée en juin 2010.

Le CHAI réunit les responsables de l'audit interne dans chaque ministère, un représentant du directeur général des finances publiques, un représentant du directeur du budget ainsi que trois personnalités qualifiées : Mme Elisabeth Bertin, maître de conférences en sciences de gestion, université Montesquieu - Bordeaux-IV ; M. Philip Dane, inspecteur général des finances, ancien président du comité interministériel d'audit des programmes et M. Denis Neukomm, responsable des audits du secteur assurances du groupe d'assurances Bâloise, président de l'Union francophone de l'audit interne.



Les missions du CHAI

L'élaboration du cadre de référence de l'audit interne dans l'administration de l'État et son application pour l'harmonisation de la méthodologie de travail des ministères en matière d'audit ;

La diffusion des bonnes pratiques ;

Le développement de la méthodologie des audits internes portant sur les fonctions transversales ;

L'examen une fois par an de la politique d'audit des départements ministériels et de la formulation des recommandations ;

La définition et la programmation des audits portant sur les projets et rapports annuels de performance associés aux programmes ministériels.

Les objectifs du Comité sont de conserver un haut niveau de qualité du service public et de s'assurer d'une utilisation optimale des moyens de l'action publique par l'amélioration continue de la maîtrise des risques de l'État, de la gestion de l'administration et des services rendus aux citoyens. A cette fin, trois groupes de travail aux travaux desquels le Contrôle général participe. Le premier sur les audits comptables et budgétaires, le deuxième sur la conduite des autres audits (dits « métiers ») qui ne sont pas strictement comptables et budgétaires, le troisième sur l'examen des grands principes de l'audit et sur le prochain Cadre de référence de l'audit interne de l'État (CRAIE), dans le cadre des Normes internationales de l'IIA.

Les travaux menés au sein du Comité ministériel d'audit

Le chef du service du CGEfi assiste aux réunions du Comité ministériel d'audit des ministères financiers, installé en novembre 2008, et qui se réunit deux fois par an. Le comité décide du programme annuel des audits ministériels (audits comptables et financiers, audits de processus

et audits conseil) et en assure le suivi de l'exécution. Il détermine et conduit également la stratégie d'audit et de contrôle interne des ministères financiers, et valide les référentiels correspondants.

La mission des audits participe aux travaux du comité méthodologique, présidé par Danièle Lajoumard, Inspectrice générale des finances, qui regroupe l'ensemble des services d'inspection, de contrôle et d'audit qui sont mobilisés pour la réalisation des audits ministériels. Ce comité prépare les travaux du comité ministériel et en assure le suivi, notamment pour ce qui concerne la programmation et le suivi de la réalisation des audits ministériels. Il établit, par ailleurs, les référentiels (notamment la Charte ministérielle d'audit) et outils méthodologiques de l'audit ministériel.

Un nouveau décret ministériel, qui doit être publié en 2013, devrait modifier ce dispositif afin de l'adapter aux dispositions du décret du 28 juin 2011 qui organise l'audit interne de l'État. Le nouveau Comité ministériel d'audit interne



sera composé de personnalités indépendantes des services opérationnels, et présidé par le ministre. Une mission ministérielle d'audit interne reprendra, pour l'essentiel, les activités du comité méthodologique, tandis qu'un comité des risques permettra de mobiliser les directions du ministère sur les enjeux de

l'amélioration du contrôle interne ministériel.

Le CGEfi est d'ores et déjà le premier contributeur, en volume pour la réalisation des audits ministériels et participera pleinement aux travaux des futures instances de l'audit interne ministériel.

Pour une amélioration continue des pratiques : quelques exemples

Les recommandations et leur suivi

La mission a entrepris de systématiser le suivi des recommandations faites aux audités dans le domaine des audits comptables et financiers et des audits à la demande. Ce suivi a pour objet de s'assurer que des mesures correctrices ont bien été prises, d'évaluer le caractère effectif des actions entreprises par l'audité en réponse aux recommandations et enfin, de constater que les résultats escomptés sont atteints ou que les instances dirigeantes ont accepté le risque de ne pas engager d'actions.

Ce dispositif a été mis en place pour les audits effectués à partir de 2011 et est depuis 2012 inscrit dans le cahier des charges des audits.

Après réception du rapport définitif, il est demandé à l'organisme audité d'établir un plan d'action correspondant à la mise en œuvre des recommandations qu'il a retenues. Ce plan d'action est transmis dans les trois mois à la Mission des audits du CGEfi. S'agissant des audits de conseil, le suivi des recommandations est assuré conformément à l'accord passé avec le commanditaire.

Si l'organisme est doté d'un contrôleur général, le suivi est assuré avec son appui par la mission des audits. Si l'organisme n'est pas doté d'un contrôleur général, le suivi incombe directement à la Mission des audits, qui peut s'appuyer à cet effet, sur le réseau des CBCM.

Une mise à jour est assurée tous les six mois pendant les deux années pleines qui suivent la réalisation des audits, à destination du Comité des audits du CGEfi.



Le vivier des auditeurs : un centre de ressources et de formation

Depuis 2010 un « vivier » des auditeurs réunit les membres de la mission des audits d'une part et les membres des missions de contrôle volontaires, en sus de leur activité de base et dans le respect des principes d'indépendance, pour réaliser des audits du programme. Les critères de sélection reposent sur la compétence, l'expérience et la formation reçue, éléments tenus à jour dans une base de données dédiée. Aujourd'hui le vivier compte 43 auditeurs potentiels, dont 16 membres de la mission des Audits.

Les auditeurs ont bénéficié au cours de l'année 2012 d'une offre de formation diversifiée dispensée par trois acteurs privilégiés, l'IGPDE, la DGFIP/MNA et l'IFACI. Ces sessions de formation constituent le socle de base de la formation à l'audit interne pour les auditeurs inscrits au vivier. Elles s'articulent autour de deux axes prioritaires, la maîtrise des savoirs et l'appropriation de la méthode et des outils de l'audit interne.

Des outils et techniques d'audit interne sont par ailleurs mis à la disposition des auditeurs dans un « kit de l'auditeur » en accès direct sur l'intranet du service.

Une session de formation animée par les responsables de la mission d'audit aux méthodes et outils d'audit interne à destination de l'ensemble des auditeurs du vivier est également organisée chaque année. Elle permet aux participants de s'approprier et de partager les référentiels, la méthodologie et les outils de réalisation d'un audit. La mise en place d'un cursus progressif de formation à l'audit interne a été engagée en 2012. Elle s'appuiera dès 2013 sur un dispositif d'analyse des besoins de formation amélioré.

Enfin, un agent référent pour l'utilisation des outils informatiques et le traitement des données en nombre a été recruté pour venir en aide aux auditeurs en cours d'audit.



LE CONSEIL ET LES ÉTUDES : UN CENTRE D'EXPERTISE AU SERVICE DES MINISTRES ET DES PARLEMENTAIRES

La mission fonctionnelle « Conseil » du Contrôle général économique et financier met l'expérience professionnelle des membres du corps au service des autorités ministérielles sous trois formes principales :

- **la production, seul ou en partenariat avec d'autres services d'inspection et de contrôle, d'études et de rapports sur des sujets de modernisation de la gestion et des politiques publiques ;**
- **le pilotage du projet interministériel « MUTCOS » consacré aux mutations économiques ;**
- **l'exercice de fonctions et de responsabilités spécifiques, temporaires ou permanentes**

Les rapports

En 2012 et en 2013, l'activité de la mission « Etudes-Conseil » a été en grande partie consacrée aux études menées dans le cadre de la modernisation de l'action

publique : cf. ci-dessus « Les thèmes marquants » p.6). Pour le reste la mission a réalisé comme les autres années, plusieurs rapports à la demande des ministres ou en soutien de parlementaires sur des thèmes divers.

Quelques exemples de missions menées en 2012-2013

Gestion publique : l'optimisation du recours par l'Etat aux réseaux de laboratoires publics ; le contrôle de l'évaluation des aides publiques directes à la presse ; l'entretien professionnel à l'administration centrale des ministères financiers ; l'évaluation du recours à la formule du groupement d'intérêt public (GIP) ; l'accessibilité des personnes handicapées aux bâtiments publics, à la voirie et aux transports ; les associations d'action sociale des ministères financiers (audits sociaux) ; les conséquences financières de la cessation anticipée de la concession portuaire pour la CCI de La Réunion.

Fonction publique : l'évolution du régime des accidents et des maladies professionnelles dans la fonction publique ; les perspectives d'évolution du dispositif de formation initiale du service public.

Politique économique : l'influence normative internationale de la France ; l'avenir à 10 ans des industries techniques du cinéma et de l'audiovisuel en France ; l'évolution du secteur des communications électroniques à Wallis-et-Futuna.

Commerce, Artisanat, Tourisme, Services : la gestion du FISAC ; les centres de marque dans l'appareil commercial français ; les conditions de mise en œuvre de la hausse de TVA dans le secteur des entreprises de vente à distance ; l'amélioration de l'accès des librairies locales aux marchés publics de livres ; l'évaluation des pôles « innovation » de l'artisanat.



Le séminaire interministériel «MUTECOS».

MUTECOS est un projet interministériel (DATAR, DGEFP, Défense) cofinancé par l'Union européenne (FSE) d'échanges de bonnes pratiques dans les champs de l'accompagnement et de l'anticipation des évolutions économiques. Il s'organise principalement autour d'événements régionaux (Nord-Pas de Calais en 2012, Poitou-Charentes en 2013) et nationaux, et de produits de communication (site MUTECOS, lettre électronique...).

MUTECOS intervient par ailleurs à la demande pour sensibiliser les acteurs administratifs de haut niveau aux problématiques du développement territorial et de la veille économique (journée des sous-préfets, séminaire à l'ENA).

Un premier atelier comparatif s'est tenu au printemps 2013 à Bruxelles avec la participation de l'Allemagne, de la Suède, de l'Espagne, de l'Italie et de la Pologne.

Pour tout savoir sur l'activité de MUTECOS rendez-vous sur le site

<http://www.economie.gouv.fr/mutecos>

Les actions d'appui aux ministres et aux parlementaires : quelques exemples de missions récentes

- Pour le ministre délégué, chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation participation à l'élaboration du projet de loi sur l'économie sociale et solidaire et coordination de l'étude d'impact (cf. ci-dessus p. 27) ;
- Pour la ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme, une mission pour favoriser l'accès aux vacances pour tous ;
- Pour les ministres du Commerce extérieur et du Redressement productif un rapport sur l'analyse des complémentarités industrielles entre la France et ses partenaires méditerranéens ;
- En appui à la mission parlementaire confiée au député Thierry Mandon visant à accélérer les procédures sur l'immobilier des entreprises ;
- En appui à Mme Claude Revel chargée par la ministre du Commerce extérieur d'un rapport sur l'influence normative de la France à l'international.



LES PRIORITÉS DU SERVICE

Encourager le travail collectif à distance

L'installation en 2012 dans un immeuble situé à Ivry sur Seine – excentré par rapport aux multiples déplacements professionnels qu'implique l'exercice des missions des contrôleurs – a rendu encore plus nécessaire la mise en place d'outils et de méthodes permettant le travail collectif à distance.

L'installation d'un nouvel «extranet du service»

Pourquoi un «extranet»? Cet outil a été proposé au CGEFi par la sous-direction de l'informatique du Secrétariat général pour répondre aux besoins spécifiques

du service. En effet à la différence d'un intranet « classique », l'extranet permet de se connecter à partir de n'importe quel poste de travail qui dispose d'un accès Internet tout en assurant la sécurité des connexions grâce à une authentification basée sur un identifiant et un mot de passe.

Or, les contrôleurs du service sont souvent amenés à travailler dans des bureaux mis à disposition par les organismes qu'ils contrôlent et situés en dehors de la zone d'accès Finances. Grâce à l'extranet, désormais tous les membres du service peuvent avoir accès aux informations disponibles sur ce support de communication interne quelque soit leur lieu de travail.

Un exemple d'outil collectif : le forum de dialogue professionnel pour échanger en temps réel

Le service a ouvert en 2011 un espace informel de dialogue professionnel offrant aux contrôleurs la possibilité d'interroger leurs collègues ou d'échanger entre contrôleurs, par exemple lorsqu'ils rencontrent une question inédite, pour savoir si certains d'entre eux l'ont déjà rencontrée et comment elle a été traitée.

Il ne s'agit pas de rechercher des solutions validées, offertes par un référent, mais de donner des pistes de niveaux différents (bon interlocuteur, traitement d'une question similaire, éventuellement orientation vers des références identifiées...), voire de confronter les points de vue. Cet outil permet de capitaliser sur les échanges, en regroupant les réponses pertinentes, sous formes de FAQ dans un premier temps, pour constituer ultérieurement un «répertoire d'expériences» auquel renvoyer le cas échéant.



«Repenser» les supports d'information

L'ouverture du nouvel extranet et du site internet du CGEfi a conduit à revoir les supports d'information du service en les orientant sur ces deux nouveaux outils

L'information interne est désormais centrée sur l'extranet : la lettre d'information papier a été remplacée par une lettre électronique.

L'information à destination des publics externes s'appuie quant à elle sur le site internet du CGEfi ouvert en 2012. Un nouveau périodique «Analyses» combine le support papier sous forme d'une synthèse de 4 pages et le site internet pour un approfondissement avec une documentation complémentaire (études sectorielles, rapports...). Une périodicité de six numéros par an est prévue. Un premier numéro consacré à l'ouverture à la concurrence des monopoles d'Etat est paru en avril 2013, un deuxième numéro

sur l'emploi des personnes en situation de handicap sortira au mois de septembre.

Simplifier l'organigramme pour plus de lisibilité

La simplification de l'organigramme en vue de l'élargissement du périmètre des missions s'est poursuivie en 2013 par la réorganisation du secteur «Santé Emploi Protection sociale». Ce secteur comprend désormais trois missions au lieu de quatre ce qui donne un périmètre d'intervention plus large et une meilleure assise pour le développement de réflexions sur la mise en œuvre de politiques publiques.

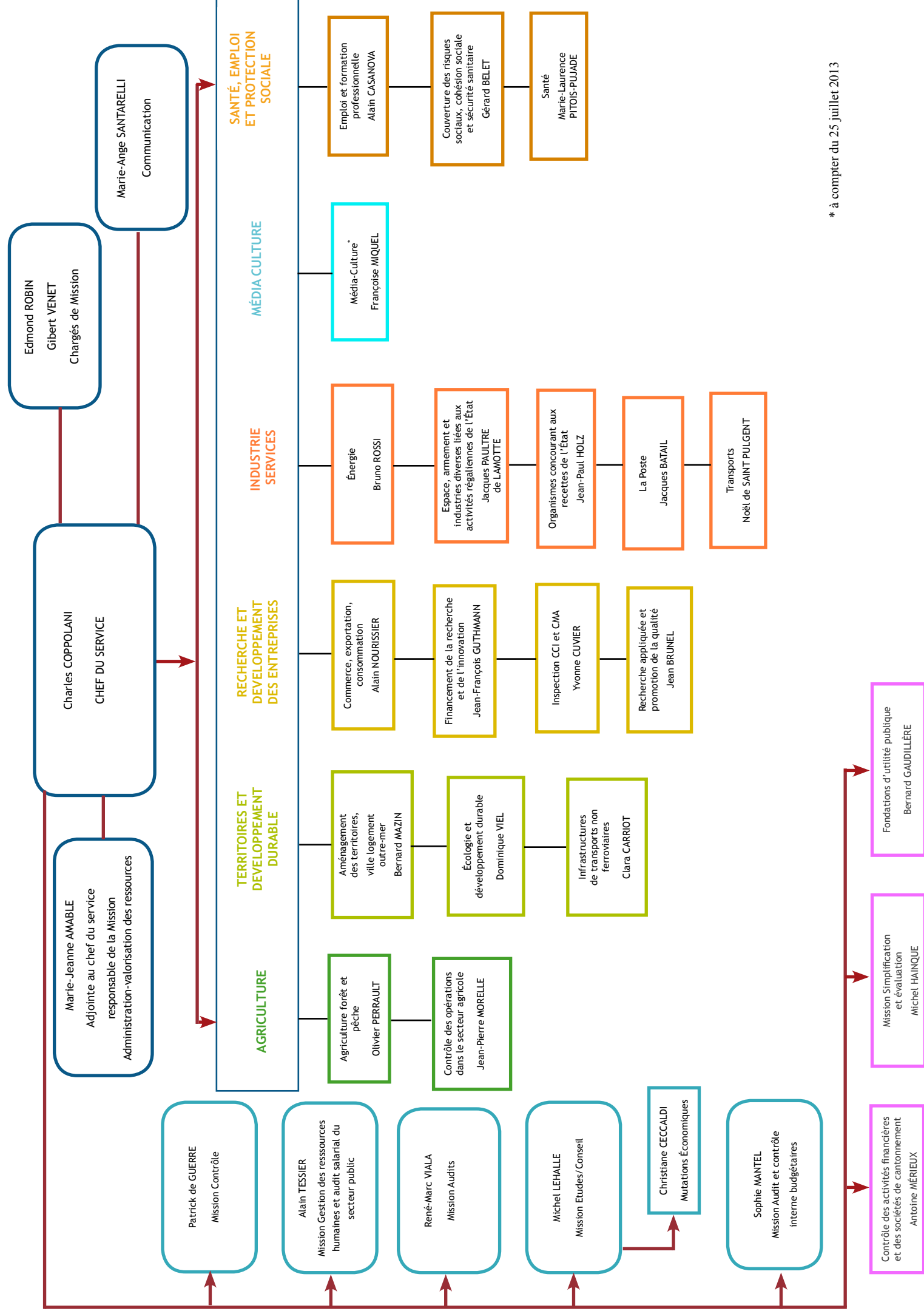
La fusion de la mission «contrôle des sociétés de l'audiovisuel public» avec la mission «cinéma culture», justifiée par les liens étroits entre les sociétés de télévision et le financement du cinéma est intervenue en 2013.

Ainsi depuis 2006, le CGEfi sera passé de 32 missions sectorielles à 18.

Consulter les numéros d'Analyses sur le site <http://www.economie.gouv.fr/cgefi>

Organigramme





* à compter du 25 juillet 2013

crédits photographiques
SIRCOM- CGEFi



conception graphique CGEFi