



Hélène CROCQUEVIELLE
Cheffe du contrôle général économique et financier



Le contrôle général économique et financier : un pôle de compétences reconnu au service de l'analyse des risques et de l'évaluation de la performance des organismes publics

Par l'exercice de ses activités de contrôle auprès de plus de 400 entreprises et organismes publics couvrant des secteurs à forts enjeux dans lesquels l'État possède des intérêts budgétaires ou patrimoniaux, de ses activités d'audit d'entreprises privées aidées et de services ou organismes publics, et, enfin, de ses activités de conseil et d'évaluation dans le domaine de la gestion publique, le CGefi a développé une expertise unique au sein des ministères économiques et financiers.

Placé sous l'autorité conjointe du ministre de l'Économie et des Finances et du ministre de l'Action et des comptes publics, le contrôle général économique et financier (CGefi) est relativement récent dans le paysage administratif même si les missions qu'il exerce sont ancrées de longue date dans celles du ministère des Finances. Le CGefi, en effet, est né en 2005 de la fusion de quatre corps d'inspection et de contrôle: premièrement, le contrôle d'État, chargé du contrôle économique et financier prévu par le décret du 26 mai 1955 modifié, notamment sur les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), les sociétés détenues majoritairement par l'État et certains groupements d'intérêt public (GIP)¹; deuxièmement, le contrôle financier, dont les missions s'exercent dans le cadre rénové issu de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 et précisé par deux décrets du 27 janvier 2005 et du 4 juillet 2005; troisièmement, l'inspection générale de l'industrie et du com-

merce, créée par un décret du 19 novembre 1947 en tant que corps d'inspection ministérielle et des services placés sous la tutelle du ministère chargé de l'industrie, notamment les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers et de l'artisanat; quatrième, l'inspection générale des postes et télécommunications, dont la création remonte à 1890 et qui, originellement, était le corps d'inspection du ministère chargé de la poste et des télégraphes. Ultérieurement, le CGefi a repris les attributions du service de l'inspection générale du tourisme supprimé par le décret du 3 août 2008.

Cette fusion de 2005 a conduit à la création d'un corps de fonctionnaires qui comprend deux grades: le grade de contrôleur général de 2^e classe et celui de contrôleur général de 1^{re} classe. Les nominations à la première classe se combinent avec un tour à la discrétion du gouvernement dans la proportion d'une nomination à ce titre pour quatre nominations.

¹ Étant précisé que depuis 2012, ce contrôle sur les GIP s'exerce dans le cadre du décret 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux GIP.

À ce statut des contrôleurs généraux s'ajoutent des emplois fonctionnels de chefs de missions de contrôle général recrutés parmi les contrôleurs généraux de première classe ayant trois ans de service effectif dans le corps et les fonctionnaires exerçant ou ayant exercé des fonctions de directeur d'administration centrale ou de chef de service. Le statut de contrôleur général comme

l'emploi fonctionnel de chef de mission sont dédiés pour la plus grande partie d'entre eux aux cadres des MEF y ayant occupé des fonctions de responsabilité.

Au-delà de la réforme statutaire, la création du contrôle général économique et financier en 2005 a avant tout permis de moderniser considérablement les modalités d'exercice des contrôles.

1 L'objectif de la création du CGefi en 2005 : contribuer à améliorer la gestion publique avec des modalités d'exercice du contrôle renouvelées

Cette ambition apparaît à la fois dans les missions assignées aux membres du corps et dans l'organisation mise en place.

Les missions du nouveau corps

Le décret statutaire du 9 mai 2005 place en tête des missions du nouveau corps de contrôle, les fonctions d'audit, d'évaluation, d'étude et de conseil, en vue de l'amélioration de la gestion publique. Assigner ces missions à des fonctionnaires dont le cœur de métier est centré sur le contrôle et l'inspection, traduit la volonté d'associer ces fonctions de contrôle et d'inspection à la réflexion sur l'amélioration de la gestion publique.

Certes les corps « d'avant la fusion » participaient déjà à des missions d'études et de conseil, mais la réforme de 2005 va plus loin en instaurant un lien structurel et fonctionnel entre contrôle d'une part et audit, conseil, études et évaluation d'autre part. En gestion, cela signifie que tous les membres du corps affectés dans des missions de contrôle et d'inspection (85 % du corps) ont vocation à intervenir, en plus de leur fonction principale, dans des activités d'audit, de conseil, d'études et d'évaluation.

L'organisation mise en place en 2005

Le décret et l'arrêté d'organisation nouvelle du CGefi consolident cette orientation en s'appuyant sur trois composantes : un comité stratégique réunissant les principales directions et services partenaires du CGefi et présidé par le secrétaire général de Bercy, qui définit les orientations stratégiques et en fixe les modalités de mise en œuvre ; le chef du service qui organise et coordonne les activités du service ; enfin les missions, unités de base du CGefi, réparties entre

missions chargées du contrôle et de l'inspection, les missions d'audit, d'expertise, d'études et les missions fonctionnelles en charge notamment de la méthodologie. Cette organisation, qui met en relief le rôle du comité stratégique et confie au chef du service une mission de coordination, trouvera ses limites avec notamment l'absence de réunion du comité stratégique jusqu'en 2014 et fera l'objet d'une refonte en 2017 (cf. infra).

La réforme du contrôle économique et financier

Parallèlement à la réforme statutaire et organisationnelle du CGefi, le décret du 26 mai 1955 a été revisité : à l'occasion de son cinquantième anniversaire, un nouveau décret du 9 mai 2005 a apporté un certain nombre de précisions et d'innovations.

Tout d'abord, l'objet du contrôle économique et financier a été précisé. Qualifié de contrôle externe et donc distinct des dispositifs de contrôle interne que tout organisme autonome doit mettre en place, ce contrôle porte sur l'activité des entreprises, la détection et l'analyse des risques, la mesure de la performance et la veille des intérêts patrimoniaux de l'État. Le contrôle général économique et financier apporte ainsi aux administrations de tutelle et à l'Agence des participations de l'État une vision de l'ensemble de l'activité de l'entreprise et de son fonctionnement.

L'un des enjeux de la réforme de 2005 était par ailleurs de contribuer à lever les contraintes que la pratique du contrôle au fil du temps avait imposées aux gestionnaires, sous la forme notamment de visas préalables, sans pour autant réduire les exigences en matière de bonne gestion.

Le décret modifié du 9 mai 2005 a ainsi prévu la possibilité d'exercer le contrôle selon des mo-

dalités spéciales et notamment sous la forme d'audit périodique. Cette innovation permet d'adapter les modalités de contrôle à l'évolution continue du champ du contrôle économique et financier.

En effet, les organismes soumis au contrôle économique et financier et décrits dans les 3 premiers articles du décret du 26 mai 1955 n'appellent pas tous les mêmes diligences. Pour mémoire, sont soumis de droit à ce contrôle certains organismes en raison soit de leur forme juridique (les EPIC), soit de la composition de leur capital (sociétés et groupements d'intérêt économique dans lesquels l'État est majoritaire), soit enfin de l'origine de leurs ressources (taxes, redevances ou contributions obligatoires). Outre les catégories d'organismes sur lesquels le contrôle est de droit, le décret du 26 mai 1955 permet de

soumettre au contrôle, par décret, certains organismes, définis aux articles 2 et 3. Enfin, certaines catégories d'organismes, par exemple les groupements d'intérêt public (GIP), sont soumis au contrôle économique et financier par leurs textes propres.

Parmi ces différentes catégories, certains organismes, en raison des enjeux et des risques qu'ils représentent, nécessitent un contrôle rapproché ; d'autres, en revanche, peuvent se prêter à un contrôle plus lointain par le suivi d'un certain nombre de paramètres et une vérification ponctuelle sur place, organisée de façon périodique.

Cette innovation s'inscrit par ailleurs dans une évolution générale des modalités de contrôle, qui vise, conformément aux principes de la LOLF, à promouvoir la responsabilité des dirigeants des entreprises et des organismes publics.

2 La montée en puissance de l'audit au CGefi à partir de 2008 dans le contexte de la mise en œuvre de la LOLF puis du dispositif d'audit interne de l'État en 2011

Le développement de l'audit interne et du contrôle interne de l'État

Parmi les facteurs clés qui ont sous-tendu et jaloné le développement de l'audit interne et du contrôle interne dans le périmètre des administrations et des opérateurs de l'État, le premier est bien évidemment la mise en œuvre de la LOLF en 2006 et la nouvelle gestion publique, orientée vers les finalités et les objectifs, et axée sur l'évaluation des résultats et de la performance.

La culture de gestion publique, jusqu'alors fondée sur le respect de la règle et de la procédure, et donc sur le contrôle a priori des actes et sur la surveillance régulière des acteurs via l'inspection, privilégie désormais la maîtrise des risques via le contrôle et l'audit interne et l'évaluation a posteriori de la performance par le Parlement, par la Cour des comptes ou par les corps de contrôle et d'inspection de l'État.

La LOLF a conduit également à mettre en place la certification des comptes de l'État par la Cour des comptes à partir de 2006, mais avec de nombreuses réserves, portant notamment d'une part sur la qualité des dispositifs de contrôle et d'audit interne des ministères, et d'autre part, sur la fiabilité du compte 26 qui retrace les participations de l'État. De ce fait, l'objectif de levée progressive de ces réserves a conduit à favoriser le développement du contrôle et de l'audit interne

tant au sein des services de l'État que des opérateurs et organismes publics autonomes, et pour ces derniers à promouvoir la certification de leurs comptes.

À partir de 2006, les différents chantiers de réforme de l'État ont clairement encouragé l'évaluation de la maîtrise des risques et de la performance. Ainsi, il aura fallu seulement quelques années pour que se multiplient les comités d'audit, les travaux de cartographie des processus et des risques, les plans d'action de contrôle interne, et que se professionnalisent progressivement de nombreux services ou unités d'audit interne.

En 2011, ces initiatives sont institutionnalisées via le décret du 28 juin et la circulaire du 30 juin 2011, qui organisent l'audit interne de l'État, généralisent les comités et missions ministérielles d'audit interne, et mettent en place le CHAI – comité d'harmonisation de l'audit interne. Le rôle de cette instance est déterminant pour garantir le respect des normes de l'audit, coordonner la programmation des audits et accompagner les ministères dans la professionnalisation et l'évaluation des services d'audit.

Le décret dit « GBCP » - gestion budgétaire et comptable publique - du 7 novembre 2012 consacre la généralisation du contrôle interne et de l'audit interne comptable et budgétaire, désormais assis sur des référentiels et des outils qui optimisent la documentation et la traçabilité des

opérations et des contrôles. Il faut ajouter aussi le déploiement parallèle des systèmes d'information comptables et financiers qui constituent un vecteur indispensable pour la mise en place des dispositifs de contrôle et d'audit internes. Si l'outil Chorus a permis de progresser en ce sens pour la sphère État, s'agissant des organismes publics, l'absence de SI suffisamment harmonisés, y a incontestablement ralenti la mise en place du décret GBCP et le déploiement du contrôle interne et de l'audit interne.

Enfin, il ne faut pas oublier la crise financière et la dégradation consécutive des finances publiques, qui ont focalisé l'attention sur les impératifs de qualité des comptes de l'État pour la crédibilité de la signature de la France sur les marchés financiers et sur l'urgence de maîtriser la dépense publique. Cela signifie en particulier qu'il convient non seulement de mettre en place un véritable contrôle interne budgétaire, mais qu'il faut aussi être en mesure d'évaluer et de maîtriser l'ensemble des risques financiers inhérents aux engagements pluriannuels de l'État et du secteur public.

La création de la mission des audits du CGefi dès 2008

C'est à la fois dans ce contexte et dans le cadre d'une démarche globale de professionnalisation des métiers plus anciens de l'inspection, du contrôle et du conseil, qu'en 2008, trois ans après sa création, le contrôle général économique et financier a développé une offre pérenne d'audit. Issu de la fusion de plusieurs corps d'inspection et de contrôle, le CGefi abritait déjà en son sein une mission des « audits généraux et entreprises privées aidées », qui intervenait en particulier pour auditer certaines catégories d'entreprises industrielles aidées par l'État.

Son positionnement de contrôle sur les organismes publics autonomes et son savoir-faire en matière d'évaluation des risques économiques et financiers constituaient également un atout pour développer une démarche professionnelle d'audit.

Dès 2007, le CGefi a été associé à la réalisation de différents programmes interministériels d'audit tels que les audits d'université dans le cadre de la loi LRU, en partenariat avec l'IGAENR ; ou encore les audits programmés par le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), portant sur les « PAP et RAP » des programmes budgétaires au format LOLF.

En 2008, un protocole est signé entre la Cour des comptes, la DGFIP et le CGefi afin de promou-

voir la qualité des comptes et le contrôle interne comptable et financier des organismes publics autonomes figurant au compte 26, et de réaliser en particulier un programme annuel d'audits comptables et financiers partenariaux DGFIP / CGefi. La « mise sous tension » des opérateurs et organismes autonomes (circulaire du Premier ministre de 2010, puis circulaires budgétaires annuelles DB / DGFIP) et la préparation de la mise au format « GBCP » des principaux établissements ont, là encore, accéléré la mise en place des démarches de contrôle et d'audit interne.

En 2008 également, se met en place le premier comité ministériel d'audit des ministères économiques et financiers, dont le chef du service du CGefi est membre, et qui valide un programme annuel d'audits ministériels. Le CGefi et la DGFIP, déjà partenaires sur les audits d'organismes autonomes, en constituent la cheville ouvrière avec l'IGF, tant pour la mise au point des référentiels et outils (charte, modèles...) que pour la réalisation des missions d'audits.

Les attentes spécifiques concernant le contrôle des entreprises bénéficiaires d'aides ou de subventions se sont également fortement accrues à partir de 2010 à la demande de la direction générale du Trésor et de la direction générale des Entreprises.

La montée en puissance de la mission des audits reflète les besoins des directions de Bercy pour les politiques publiques qu'elles mettent en œuvre.

Parallèlement à la mise en place de la mission des audits, est constitué un « comité des audits » (devenu en 2017 « comité des audits et du conseil ») qui regroupe l'ensemble des commanditaires du CGefi en matière d'audit, à savoir la mission d'audit interne ministérielle, le secrétariat général des MEF, la DGFIP, la direction du Budget, la direction du Trésor, la direction générale des Entreprises. Ce comité valide en particulier la charte et les référentiels méthodologiques d'audit du service, ainsi que son programme annuel d'audit. Il examine également les modalités de gestion du « vivier » des auditeurs et le tableau de bord semestriel de suivi de la mise en œuvre des recommandations.

L'obtention de la certification de l'IFACI en 2012, renouvelée en 2015 puis en février 2019, a constitué, sans aucun doute, un catalyseur déterminant de la mobilisation des équipes, des partenaires

et des commanditaires pour réussir cette professionnalisation de l'activité des audits du service.

La mission des audits du CGefi réalise entre 30 et 35 audits par an, seule ou en partenariat avec d'autres services d'audit de l'État :

- sur le champ de l'audit interne des ministères économiques et financiers, à la demande des ministres, du Comité d'audit interne ministériel, ou encore du secrétaire général ou des directeurs du ministère.

- sur le champ des entreprises bénéficiaires de subventions, prêts ou garanties de l'État, à la demande du directeur général du Trésor et du directeur général des entreprises.

- sur le champ des organismes publics nationaux, à la demande des ministres, ou du service comptable de l'État de la DGFIP et de la direction du Budget.

Il faut souligner que cette équipe constitue aujourd'hui la principale force d'audit de Bercy, avec celle de la DGFIP.

3 De 2012 à 2016, la professionnalisation du contrôle par la « gestion du risque de contrôle »

L'exercice du contrôle a pour finalité principale la formulation, à l'intention des ministres économiques et financier (et de leur représentants, dont notamment l'Agence des participations de l'État et la direction du Budget) d'une évaluation globale des performances de l'organisme au regard des politiques publiques qui lui sont confiées ainsi, en particulier en contrôle budgétaire, que d'une appréciation sur le caractère soutenable de la gestion. Par cet exercice, le contrôleur assure un rôle de veille permanente et au besoin d'alerte.

Qu'il soit « économique et financier » ou « budgétaire », le contrôle exercé est un contrôle externe à l'organisme. Il est mis en œuvre dans le respect de l'indépendance de l'organisme contrôlé qu'il accompagne dans l'atteinte de ses objectifs et la recherche de performance. En règle générale, il vise à réduire l'incertitude sur un organisme, et veille aux conditions dans lesquelles il contribue aux objectifs des politiques publiques dans lesquelles il s'inscrit. Il s'attache à la qualité des procédures, afin de contribuer à une amélioration durable de l'efficacité des organismes publics.

Les modalités du contrôle, variables selon le type d'entité visé et de contrôle pratiqué, ainsi que le degré de vigilance, doivent être adaptés à chaque organisme.

L'outil de cartographie de la maîtrise des risques et des enjeux

Pour procéder à cette adaptation du contrôle à la diversité des organismes de son périmètre, le CGefi, à la demande du ministre de l'Économie et des Finances en 2012, s'est doté d'un outil de cartographie de la maîtrise des risques par les

organismes et des enjeux qu'ils présentent pour l'État. Sous l'impulsion de la cheffe du CGefi en 2015, cet outil a été complété pour permettre une « gestion du risque de contrôle » en procédant à une transposition au contrôle des principes de gestion du risque d'audit tels que rappelés notamment dans la norme internationale ISA 200.

En effet, sous réserve d'adaptation aux cas particuliers, le travail de contrôle suppose une réflexion sur la manière dont l'organisme s'acquitte des missions qui lui sont confiées, dans le respect des règles qui lui sont applicables.

Le recours à une cartographie de la maîtrise des risques et enjeux de l'organisme (disponible sous l'application CORPUS du CGefi) par le contrôleur vient largement contribuer à ce travail de réflexion. Elle permet une évaluation, du point de vue du contrôleur, après examen notamment des circuits et procédures :

- du niveau de maîtrise par l'organisme des principaux risques pour l'État, qu'ils soient inhérents ou de contrôle, opérationnels ou stratégiques, ainsi que des mesures existantes pour y faire face (cantonement, réduction, assurance, gestion de crise ...);

- des enjeux pour l'État (enjeux budgétaires, en termes de politique publique, d'image...).

L'établissement d'une telle cartographie d'un organisme par le contrôleur et son exploitation dans le cadre d'un modèle de gestion du risque de contrôle lui donnent accès à une proposition de modes de contrôle en fonction des niveaux de maîtrise des risques par l'organisme et des enjeux pour l'État. Trois modes sont affichables par l'outil : un mode dit « de référence », un mode

dit « renforcé » adapté aux risques et/ou enjeux élevés, et enfin un mode dit « allégé » adapté aux risques et enjeux moindres.

La cartographie de la maîtrise des risques et des enjeux offre ainsi au contrôleur une possibilité d'objectiver le mode et les modalités de contrôle qu'il se propose d'adopter. La nature et la fréquence des travaux sont déterminées par la réglementation applicable (arrêté portant modalités spéciales d'exercice du contrôle économique et financier ou arrêté de contrôle budgétaire, autres dispositions législatives ou réglementaires propres aux organismes), ainsi que par les niveaux de maîtrise des risques par l'organisme et d'enjeux pour l'État.

Il importe enfin de souligner que la gestion finale du risque de contrôle reste de la responsabilité des contrôleurs qui ne doivent pas considérer les « modes » et les « modalités » comme des listes prescriptives de points de contrôle mais comme des outils d'aide à la décision. L'examen des propositions de modes de contrôle permet, au besoin, d'aider à la mise au point d'un arrêté ou d'un document de contrôle.

Le suivi des recommandations

Parallèlement à ces travaux de cartographie, le contrôleur formule des préconisations ou 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. Elles sont émises soit tout au long de l'année, soit à la faveur d'un rapport ou d'un conseil, à l'attention des dirigeants de l'organisme, des tutelles et du responsable de programme. Dans la perspective de relier les recommandations à la notion de risque, le contrôleur peut, le cas échéant, rapprocher cartographie des organismes et suivi des recommandations, et mettre en exergue les recommandations qui traduisent l'existence de profondes

difficultés dans l'organisme contrôlé au regard d'une maîtrise des risques jugée insuffisante. Le contrôleur garde mémoire et assure un suivi des recommandations et de leurs résultats.

La fiabilité comptable et financière

Le contrôleur au CGefi contribue également au développement de la fiabilité comptable et financière de l'organisme contrôlé. Cette mission s'inscrit dans la contribution du CGefi au processus de certification des comptes de l'État dans le cadre d'un protocole signé en 2013 avec la Cour des comptes. Les contrôleurs sont ainsi annuellement invités à remplir un questionnaire portant sur le contrôle interne et la qualité comptable des principaux organismes relevant de leur périmètre dans le cadre de la certification des comptes de l'État (valorisation du compte 26 : participations financières de l'État). Les contrôleurs portent notamment attention aux points suivants, dans les organismes dont ils ont la responsabilité :

- le renforcement du contrôle interne comptable et financier,
- le respect du calendrier de remontée des comptes dans l'infocentre de la DGFiP ou auprès du CBCM des ministères économiques et financiers,
- l'implication des instances de gouvernance des organismes sur les sujets comptables et financiers,
- le suivi de la politique immobilière des opérateurs.

En outre, depuis 2017, les contrôleurs sont invités à examiner, pour l'information de la Cour des comptes, les plans d'action de fiabilité comptable préparés par les agents comptables dans le cas où les organismes ne disposent pas de commissaires aux comptes (exercice dit sur la « zone d'incertitude » en termes de fiabilité comptable).

4 La réforme de 2017 : une fonction d'observation des organismes publics reconnue et un pilotage clarifié

Environ 11 ans après la création du CGefi, une nouvelle impulsion a été donnée en 2016 pour développer - via la création de sections - son rôle d'observatoire du secteur public en mobilisant plus systématiquement les savoirs acquis dans l'exercice du contrôle des organismes d'une part, et pour donner une meilleure visibilité aux travaux du service d'autre part. La nouvelle organisation qui en a découlé a été

mise en œuvre en 2017 avec deux textes réglementaires parus au JORF du 9 avril 2017.

Une organisation clarifiée pour favoriser la transversalité

Les nouveaux textes d'organisation répondent à ces ambitions, notamment en opérant les clarifications suivantes :

Dossier

> Les trente ans de Bercy

- les missions du CGefi sont explicitées alors que le service était auparavant seulement défini comme regroupant les chefs de mission, les membres du corps et les agents qui y sont affectés ;

- la structuration du CGefi est enrichie par la création de sections qui conduisent, aux côtés des missions chargées du contrôle, de l'audit et du conseil, les réflexions et les travaux transversaux, selon une organisation matricielle consolidée. A titre d'exemple, ces travaux traitent de la gouvernance, de la parité F/H au sein des conseils d'administration, de l'accompagnement de la transformation des organismes publics, des opérations immobilières ... ;

- dans un souci de clarté, de pilotage et de professionnalisation, un rapprochement est opéré pour les différents modes d'intervention à la demande (audits, conseil) et, en conséquence, les interventions auprès des chambres consulaires CCI et CMA sont confiées, selon leur nature, à la mission des audits ou à la mission conseil.

Des instances de gouvernance différenciées pour un pilotage renforcé

La fonction d'avis du comité stratégique, présidé par la secrétaire générale des ministères économiques et financiers de l'Économie et des Finances, est recentrée sur les éléments essentiels du CGefi (orientations et programmation générales, champ et périmètre des missions et sections) et sa composition est élargie : désormais, outre la secrétaire générale des MEF et la cheffe

du CGefi, y participent les directeurs et directrices du Budget, du Trésor (DGT), de l'Agence des participations de l'État (APE), des Finances publiques (DGFIP), des Affaires juridiques (DAJ), des Entreprises (DGE), ainsi que le chef de service des ressources humaines du SG des MEF et le Vice-président du conseil général de l'Économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEiet).

Le comité de direction, présidé par la cheffe du CGefi et réunissant chaque mois l'ensemble des responsables de mission et les responsables de section, est l'instance majeure de pilotage et de coordination interne du CGefi.

La gouvernance du service est également rendue plus lisible avec l'affirmation du rôle de direction de la Cheffe du CGefi, des fonctions d'adjoint du chef du service et du secrétaire général.

Un cadre déontologique complété

L'exigence en matière d'éthique et de déontologie qui anime les membres du CGefi avait conduit le service à adopter, dès 2015, un dispositif structuré avec l'élaboration d'une charte de déontologie du service et la désignation d'un référent déontologue ainsi que d'un collègue permettant d'éclairer le référent ou la cheffe du service sur les dossiers les plus complexes ou les mesures internes à mettre en place. Ce dispositif a été ajusté en 2017 par l'actualisation de la charte du CGefi afin de prendre en compte les évolutions du cadre législatif et réglementaire de la fonction publique en la matière (loi d'avril 2016).

5 Les orientations stratégiques en 2019 : développer l'appui aux administrations de tutelle, alléger les contrôles externes des organismes publics et stimuler la responsabilisation de leurs dirigeants

La présence de l'État auprès des organismes publics ne se limite pas au contrôle économique et financier ou à un contrôle budgétaire et mobilise de nombreux acteurs, dans le cadre des instances de gouvernance, au titre des tutelles métiers ou des tutelles financières exercées conjointement par la direction du Budget et les ministères techniques. Cette représentation multiple de l'État est souvent peu lisible, difficilement compréhensible et, parfois même, pénalisante pour les organismes. Par ailleurs, elle mobilise au sein de l'administration des moyens humains importants

sans donner à l'État l'assurance d'une bonne gestion des organismes du fait de doublons entre les différents acteurs ou à l'opposé, d'absence de prise en charge de certains enjeux par manque de coordination entre eux.

C'est pourquoi les orientations impulsées par les comités interministériels de la transformation publique (CITP) de février et d'octobre 2018 visent à rationaliser et alléger cette charge administrative et les contrôles a priori exercés sur les organismes (voire, à terme, à supprimer les contrôles)

et à conforter la responsabilisation des gestionnaires publics ; une telle évolution allant de pair avec « une fonction financière renforcée » auprès des gestionnaires.

Un objectif de plus grande efficacité de l'ensemble des acteurs de l'État

La déclinaison de ces orientations pour les organismes publics, dans un cadre de gestion assurant la bonne exécution des politiques publiques et la maîtrise des finances publiques, suppose en premier lieu pour l'État de mieux évaluer la manière dont les organismes maîtrisent leurs risques et les enjeux qu'ils représentent, afin d'alléger, voire de supprimer, les contrôles externes en proportion de la maturité de leur contrôle interne (contrôler d'une manière adaptée). Elle suppose en second lieu de mieux coordonner l'action de l'ensemble des acteurs « État » (tutelle / gouvernance / contrôle) afin non seulement de réduire la pression administrative exercée sur les organismes mais aussi de parvenir à plus d'efficacité globale de l'action des services de l'État. Ces évolutions, identifiées par l'atelier sur le pilotage des organismes dans le cadre du chantier interministériel sur la « Modernisation de la gestion publique », doivent s'accompagner par ailleurs d'un appui au renforcement de la fonction financière et de la gouvernance au sein des organismes.

Les atouts du CGefi pour accompagner la modernisation de l'action publique

Au sein des administrations de l'État, le contrôleur général, présent en continu auprès des dirigeants, est souvent le meilleur connaisseur de l'organisme dont il assure le suivi, comme en atteste l'intérêt que la Cour des comptes porte à ses analyses ou productions dans le cadre de ses propres contrôles.

Cette expertise du CGefi allie innovation en matière de contrôle externe (outil de cartographie des risques des organismes et des enjeux qu'ils représentent pour l'État ou certification de l'activité d'audit, par exemple) et forte expérience de la gestion publique détenue par les contrôleurs qui sont recrutés parmi les cadres supérieurs et dirigeants des ministères économiques et financiers. Conscient par ailleurs de la nécessité de poursuivre, en l'accéléralant, l'adaptation de ses modes d'intervention et le développement de son expertise, le CGefi s'est doté d'un dispositif de contrôle interne et d'une démarche qualité

destinés à donner une assurance raisonnable sur le niveau de qualité de ses activités.

Le CGefi s'appuie sur cette expertise pour accompagner la modernisation de la gestion publique à travers quatre orientations stratégiques portant tout à la fois sur ses contrôles, qui doivent être encore plus modulés en fonction de la qualité de la gestion de chaque organisme et des enjeux qu'ils représentent pour l'État, et sur une offre renouvelée de services en soutien des administrations de tutelle comme des organismes pour favoriser et accélérer l'amélioration de leur performance de gestion :

1^{re} orientation : évaluer au plus près des enjeux

Conforter le CGefi comme service de référence pour l'évaluation de la performance des organismes en termes de politiques publiques, à travers l'évaluation de la qualité de leurs dispositifs de maîtrise des risques, de la performance de leur gouvernance et du niveau des enjeux qu'ils représentent pour l'État.

2^e orientation : contrôler de manière adaptée

Mettre en œuvre, en s'appuyant sur cette évaluation, des modèles renouvelés de contrôle, proportionnés aux enjeux pour l'État, utilisant l'adaptabilité que permet le contrôle économique et financier et évitant l'examen a priori des actes de gestion.

3^e orientation : venir en soutien des services de l'État

Développer les prestations métier du CGefi et mettre son expertise en soutien des administrations exerçant la tutelle et/ou la gouvernance, pour favoriser la coordination et l'efficacité de leurs actions, leur permettre de recentrer leurs interventions et réduire ainsi la pression administrative que ressentent les organismes.

4^e orientation : agir en tant que « tiers de confiance » auprès des organismes et accompagner leurs transformations

Positionner le CGefi comme « tiers de confiance » vis-à-vis de l'organisme, garant de l'équilibre « confiance/contrôle » correspondant aux attentes de l'État (toutes tutelles confondues) et appui concret pour accélérer le renforcement du contrôle interne de la fonction financière, le dé-

Dossier

> Les trente ans de Bercy

ploiement d'une gouvernance performante et la mise en œuvre des politiques publiques.

Développer l'accompagnement des transformations structurelles des organismes afin de prévenir l'émergence de risques dans les phases de transformation multiples que beaucoup d'entre eux connaissent.

Ces orientations sont accompagnées de mesures d'organisation interne tendant notamment à concilier un niveau optimum de contrôle avec la poursuite d'une réduction sensible des effectifs et à développer les synergies entre l'exercice du contrôle et la méthodologie de l'audit. Il s'agit également d'apporter aux contrôleurs l'appui nécessaire pour le déploiement de ces orientations par le biais notamment d'un recentrage des travaux des sections et par l'expérimentation d'un pôle d'expertise et d'exploitation de données.

Ce retour sur les 15 dernières années du CGefi illustre parfaitement la capacité du service à évoluer et à proposer un service de qualité, à la fois unique et pertinent pour l'action de l'État, à travers son analyse des risques et son évaluation des performances des organismes publics avec pour finalité la meilleure gestion de l'argent public et l'efficacité des politiques publiques. ■

Les chiffres clés (au 31.12.2018) :

421 organismes contrôlés

413 rapports annuels des contrôleurs (hors filiales)

178 contrôles d'aides agricoles (COSA)

34 audits réalisés

91 audits salariaux et avis (CIASSP)

22 missions de conseil réalisées

19 groupes de travail dans les sections

94 % taux de satisfaction des commanditaires (contrôle, audit, conseil)

Un service de **252 personnes** qui comprend :

84 contrôleurs généraux, **48** chefs de mission de contrôle et **120** collaborateurs dont **79** cadres A et A+.

Parité F/H : 40 % de femmes

23 sessions de formation

Les textes de référence :

Décret n°55-733 du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'État modifié

Décret n°2005-440 du 9 mai 2005 relatif au service du contrôle général économique et financier.

Décret n°2005-436 du 9 mai 2005 portant statut particulier du corps du contrôle général économique et financier.

Décret n°2005-438 du 9 mai 2005 portant statut d'emploi de chef de mission de contrôle général économique et financier

Arrêté du 9 mai 2005 relatif au fonctionnement et à l'organisation du service du contrôle général économique et financier

Décret n°2005-437 du 9 mai 2005 modifiant le décret n° 55-733 du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'État

Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 modifié relatif à la gestion budgétaire et comptable publique

Décret n° 2017-510 du 7 avril 2017 relatif au Contrôle général économique et financier

Arrêté du 7 avril 2017 relatif à l'organisation générale et au fonctionnement du Contrôle général économique et financier

Décret n° 2018-803 du 24 septembre 2018 modifiant le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique