

Le Premier Ministre

N° 5163/SG

Paris, le 13 juillet 2006

Le Premier Ministre

à

Monsieur le Ministre d'Etat

Mesdames et messieurs les ministres

Objet : conduite des audits de modernisation.

En octobre 2005, j'ai décidé la mise en place d'un programme d'audits de modernisation afin de poursuivre et d'amplifier les actions de modernisation de l'Etat. J'en ai fixé les modalités dans la circulaire du 29 septembre 2005. Des résultats significatifs ont déjà été atteints. Quatre campagnes totalisant une centaine d'audits ont été lancées, portant sur environ 100 milliards d'euros de dépenses. Leurs résultats en sont publiés par étapes.

Les audits de modernisation se sont affirmés comme un levier clé permettant d'adapter en permanence l'Etat aux besoins des Français, d'améliorer la qualité du service rendu aux usagers, de contribuer à la maîtrise de la dépense publique, et de moderniser le cadre de travail des agents. Le principe de transparence qui anime cette démarche contribue à rapprocher l'Etat du citoyen.

Les gains d'efficacité et de productivité ainsi que les améliorations qualitatives résultant de la mise en œuvre des audits vous permettront de déployer dans les meilleures conditions les politiques dont vous avez la charge. Les audits sont ainsi un des outils pouvant vous permettre de tirer pleinement profit de la logique de performance issue de la loi organique relative aux lois de finances.

Avec les autres actions de modernisation conduites dans chaque ministère, les audits ont ainsi permis à l'Etat de renforcer le processus de réforme enclenché en 2002.

J'ai décidé de poursuivre et d'approfondir cette démarche, en tenant compte de l'expérience partagée de ces neuf derniers mois. Trois points doivent, à mon sens, mobiliser notre attention.

La programmation des audits, soumise à mon arbitrage, doit être mieux anticipée, afin d'en renforcer la portée et l'efficacité.

Les conclusions des audits doivent être parfaitement opérationnelles. Ainsi, les rapports doivent non seulement comporter une argumentation rigoureuse et fouillée de leurs préconisations, mais aussi des propositions de scénarios de mise en œuvre. Les analyses qu'ils contiennent auront fait l'objet d'échanges préalables avec les administrations concernées. Afin de laisser davantage de place à ces échanges et à ces travaux complémentaires, les campagnes d'audit seront lancées dorénavant chaque trimestre. La prochaine se déroulera ainsi d'octobre à décembre 2006.

Vous avez naturellement la responsabilité de décider quelles suites vous souhaitez donner aux recommandations des rapports et de mettre en œuvre les actions associées. Dans un délai de deux mois après la publication du rapport, vous ferez connaître les grandes orientations que vous aurez arrêtées. Les décisions prises doivent donner lieu à un suivi rigoureux, matérialisé dans des plans d'action établis sous votre autorité et mis en œuvre par les responsables de programmes et les chefs de projet que vous aurez désignés. Le secrétaire général de votre ministère assure le pilotage de l'ensemble de ces actions et veille à la cohérence des différents chantiers de modernisation conduits au sein de l'administration dont vous avez la responsabilité. Les résultats obtenus seront un des éléments d'évaluation des secrétaires généraux et responsables de programme des ministères. Le ministre chargé du budget et de la réforme de l'Etat me rendra compte, à échéance régulière, de l'avancement du programme d'audits de modernisation et de ses résultats.

Sur chacun de ces points, l'annexe 1 à la présente circulaire détaille la marche à suivre.

J'ai demandé au ministre chargé du budget et de la réforme de l'Etat de mettre en place un comité de pilotage des audits de modernisation, qu'il présidera. Le comité me proposera une programmation des sujets d'audits, il veillera à la préparation et au suivi des missions, à la qualité des travaux, et au suivi de la mise en œuvre des conclusions des rapports. Il sera composé du directeur général de la modernisation de l'Etat, des chefs de corps de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale de l'administration, ou de leurs représentants. En fonction de son ordre du jour, il sera élargi aux chefs de corps de l'ensemble des inspections et corps de contrôle, aux secrétaires généraux de vos ministères, ainsi qu'aux membres des missions d'audit (annexe 2).

Je vous remercie de l'implication qui a été la vôtre depuis octobre 2005 dans le lancement et la conduite du programme d'audits de modernisation. Cette démarche innovante a fait la preuve de sa pertinence et de son efficacité. Je sais pouvoir compter sur votre soutien pour la renforcer et la perfectionner, dans un souci constant d'améliorer la qualité de service rendue à nos concitoyens et l'image de l'Etat.


Dominique de VILLEPIN

Annexe 1

La programmation des audits

La programmation des audits de modernisation est soumise à l'arbitrage du Premier ministre. Elle prend la forme d'une liste de sujets d'audit et, pour chaque sujet, d'une **fiche technique** indiquant l'objet de l'audit, ses objectifs et son périmètre.

Elle recherchera une répartition équilibrée des thématiques, en fonction des principaux enjeux de modernisation pour chaque ministère.

Critères de sélection des sujets d'audits de modernisation

Les sujets d'audits de modernisation portent principalement sur les enjeux de modernisation suivants :

- amélioration de procédures ou de fonctions ; simplification des procédures ;
- utilisation des nouvelles technologies ;
- modernisation des services de l'Etat ;
- modalités et outils de gestion des politiques d'intervention ;
- organisation, fonctionnement et compétences des administrations et services ;
- adéquation des missions et des moyens de l'appareil productif de l'Etat ;
- efficacité des politiques publiques.

La sélection des sujets d'audits de modernisation par le comité de pilotage sera réalisée sur la base de leur **contribution aux trois objectifs stratégiques** du programme d'audits de modernisation :

- **Capacité à déboucher sur un résultat opérationnel et tangible, dans un horizon de mise en œuvre de 6 à 18 mois**

Critères d'évaluation :

- Le périmètre traité est suffisamment important pour permettre l'obtention de résultats visibles, tout en restant de taille et de complexité raisonnables pour permettre son étude sur la durée de la mission ;
- Le démarrage de la mise en œuvre peut être réalisé dès la remise du rapport ;
- Le sujet a déjà fait l'objet de réflexions et de travaux préparatoires, favorisant la mise en œuvre rapide de réformes et l'adhésion des acteurs.

- **Caractère exemplaire, emblématique de la volonté d'un Etat qui se remet en question et se modernise**

Critères d'évaluation :

- Le sujet est porteur d'améliorations pour une population la plus large possible (usagers, contribuables ou agents) ;
- Le sujet est de nature transverse et nécessite la collaboration de plusieurs ministères ;
- Le sujet se pose de manière comparable dans plusieurs services et la méthode employée pourra être réutilisée.

- **Capacité à enclencher un vaste mouvement d'amélioration continue**

Critères d'évaluation :

- Le sujet permet de transformer en profondeur les méthodes de travail des administrations et leur relation avec les citoyens et usagers, notamment en s'appuyant sur les nouvelles technologies ou les démarches qualité ;
- Le sujet correspond à des problématiques novatrices ou traditionnellement peu traitées par les administrations et permettra de formaliser de nouvelles approches méthodologiques.

Dans la présentation des propositions d'audits, les ministères veilleront à identifier précisément le périmètre concerné et la nature des bénéfices escomptés (qualité, efficacité, efficacité socio-économique). Les responsables de programme seront étroitement associés à ces travaux.

Le programme d'audits de modernisation pourra également comporter des sujets transversaux, permettant la modernisation de pans entiers de l'administration, ou des sujets impliquant plusieurs ministères.

Il portera principalement sur le périmètre de l'Etat mais pourra être étendu à ses opérateurs et, le cas échéant, à des sujets d'intérêt commun entre l'Etat et la sécurité sociale.

La conduite des travaux

Le lancement de la vague d'audits sera décidé quinze jours avant le début des travaux, afin de permettre aux ministères et aux membres des missions d'audit de les préparer soigneusement et de nouer les premiers contacts. La durée des audits sera portée à trois mois.

Trois semaines environ après le démarrage des travaux, la mission d'audit propose au(x) ministère(s) concerné(s) et à la direction générale de la modernisation de l'Etat un document de cadrage, précisant le périmètre de l'audit, les enjeux et objectifs identifiés et les modalités d'action envisagées. A cette occasion, la mission d'audit peut proposer des inflexions au contenu de la mission, compte tenu de ses premiers constats (ajustement du champ des investigations, propositions d'approfondissement, découvertes de problématiques connexes imparfaitement envisagées au stade de la programmation, etc.). Le document de cadrage fait l'objet d'échanges, en tant que de besoin, entre la mission d'audit, le(s) ministère(s) concerné(s) et la direction générale de la modernisation de l'Etat.

Le succès de la démarche repose sur une bonne articulation entre la phase de conduite de l'audit et l'élaboration du plan d'action.

Les rapports d'audit doivent s'inscrire dans une perspective opérationnelle. Le ministère chargé du budget et de la réforme de l'Etat, en lien avec le comité de pilotage, élaborera un référentiel qualité des missions d'audit.

Le recours aux consultants pourra être étendu, en particulier dans les phases de cadrage des audits et d'élaboration des plans d'action. Il permettra de faire bénéficier les ministères de leur expertise en matière de transformation des organisations.

L'allongement des délais de réalisation des travaux doit permettre d'étoffer les échanges entre les équipes en charge des audits et l'administration auditée, au fur et à mesure de l'avancement de la réflexion de la mission. Ce dialogue en cours de réalisation des travaux doit contribuer à conforter leur qualité et à faciliter l'appropriation future des recommandations.

Les suites données aux audits

À l'issue de la mission, le rapport est transmis au(x) ministre(s) intéressé(s), pour observations, tant sur les aspects factuels que sur la méthode ou la nature des propositions. La mission d'audit répond à ces observations. L'ensemble de la phase contradictoire doit être conclu dans un délai de quinze jours. Le rapport, les observations du ministre et la réponse de la mission d'audit, sont publiés concomitamment.

Les orientations retenues par le ou les ministre(s) intéressé(s) sont communiquées au ministre chargé du budget et de la réforme de l'Etat dans les deux mois qui suivent l'achèvement de l'étape contradictoire. Compte tenu de ces orientations, un plan d'action est arrêté par les responsables chargés de les mettre en œuvre, au plus tard dans les trois mois suivant l'achèvement de l'étape contradictoire. Les missions d'audit peuvent être associées à cette phase, pendant laquelle les ministères peuvent également bénéficier de l'appui méthodologique de la direction générale de la modernisation de l'Etat, des ressources des services d'inspection en fonction de leur disponibilité, ainsi que de consultants. **Les orientations adoptées par le(s) ministre(s) sur les suites données à l'audit, ainsi qu'une synthèse du plan d'action, sont rendues publiques.**

Le(s) responsable(s) de programme concerné(s) et le chef de projet, sont chargés de la mise en œuvre du plan d'action. Les principales cibles du plan d'action sont reprises dans les objectifs de performance assignés au responsable de programme (lettre d'objectifs).

Le suivi de la mise en œuvre des plans d'action et des résultats obtenus est un facteur déterminant pour la modernisation effective des administrations. Le ministre chargé du budget et de la réforme de l'Etat en rend compte régulièrement au Premier ministre. A cet effet, la direction générale de la modernisation de l'Etat formalisera un dispositif de tableaux de bord périodiques. **À échéance régulière, un tableau de bord gouvernemental de l'avancement des audits et de leurs résultats sera publié.** A cette fin, les ministères sont invités à transmettre à la direction générale de la modernisation de l'Etat les éléments nécessaires.

Les audits présentant des enjeux particuliers, ainsi que les audits transversaux et interministériels feront l'objet d'un suivi renforcé et spécifique. Pour ces audits, la direction générale de la modernisation de l'Etat facilitera la mobilisation de l'ensemble des ministères et services concernés et instruira les éventuels sujets que le ministre chargé du budget et de la réforme de l'Etat jugera utile de porter à l'arbitrage du Premier ministre.

*

La prochaine campagne couvrira les mois d'octobre à décembre 2006. La campagne suivante couvrira la période de janvier à mars 2007.

Pour la vague d'audits qui démarrera en octobre prochain, les ministres sont invités à faire part de leurs premières propositions au ministre chargé du budget et de la réforme de l'Etat pour le 31 juillet 2006. Une première réunion du comité de pilotage se tiendra alors.

Annexe 2

Le comité de pilotage

1. Composition et périodicité

1.1. Composition

Le comité de pilotage est présidé par le ministre chargé du budget et de la réforme de l'Etat ou son représentant et composé des membres permanents suivants :

- le directeur général de la modernisation de l'Etat ;
- le chef de corps de l'inspection générale des finances ;
- le chef de corps de l'inspection générale de l'administration ;
- le chef de corps de l'inspection générale des affaires sociales ;
- une personnalité extérieure qualifiée.

En fonction de l'ordre du jour, il peut se réunir en formation élargie :

- aux chefs de corps des autres inspections et corps de contrôle et aux membres des missions ;
- aux secrétaires généraux des ministères ;
- à des responsables de programme ;
- au directeur du budget ;
- au directeur général de l'administration et de la fonction publique.

Chaque membre peut se faire représenter.

Le secrétariat du comité de pilotage est assuré par le département des audits de modernisation de la direction générale de la modernisation de l'Etat.

1.2. Périodicité

Le comité de pilotage se réunit tous les deux mois. Une à deux fois par an, il siège en formation élargie à l'ensemble des chefs de corps des inspections et corps de contrôle et secrétaires généraux des ministères.

2. Rôle du comité de pilotage

2.1. Rôle de programmation des vagues d'audits et de sélection des sujets

Sur la base des échanges entre le ministre chargé du budget et de la réforme de l'Etat et les autres ministres, le comité de pilotage a la responsabilité de proposer au Premier ministre une **programmation des vagues d'audits de modernisation**. Elle prend en compte les éléments de contexte politique, social, économique et budgétaire. Cette programmation définit :

- les thématiques et/ou objectifs des vagues ;
- la répartition entre audits sectoriels (ministériels) et audits transversaux ou interministériels ;
- le calendrier des vagues ;
- au sein d'une vague, la liste des sujets d'audits et, le cas échéant, les audits dont la durée devrait être allongée à quatre mois.

A cette fin, la direction générale de la modernisation de l'Etat constitue un « vivier » de sujets d'audits de modernisation, notamment à partir :

- des sujets proposés par les secrétaires généraux des ministères, à partir d'études et d'analyses comparatives internes, et à l'issue d'une réflexion associant étroitement les responsables de programme ;

- des sujets proposés par les corps d'inspection ou de contrôle ;
- des sujets proposés par la direction du budget ;
- des sujets proposés par la direction générale de l'administration et de la fonction publique ;
- des sujets inspirés par les travaux de cercles de réflexion externes à l'administration ou par des étalonnages de performance avec des organismes extérieurs à l'Etat.

Le comité de pilotage a également pour rôle de proposer des **sujets à caractère interministériel ou transversal**. Il précise, le cas échéant, leur méthodologie.

A partir du « vivier » de sujets, le comité de pilotage propose les sujets d'audits de modernisation, pour chaque campagne, en s'appuyant sur les critères présentés en annexe 1. Ces critères devront être mis en valeur dans les fiches de proposition de sujets élaborées par les ministères.

2.2. Rôle de veille sur le déroulement des audits de modernisation

Le comité de pilotage **porte une attention particulière au bon déroulement des phases de conduite des audits de modernisation et de préparation de leur mise en œuvre**, au regard des objectifs du programme d'audits de modernisation, tels que définis dans la circulaire du 29 septembre 2005.

Les rapports doivent respecter les objectifs suivants :

- caractère opérationnel des recommandations des rapports et prise en compte des contraintes de faisabilité ;
- évaluation précise par les rapports des gains d'efficacité socio-économique et de qualité de service, ainsi que des gains économiques et de productivité permettant de contribuer à la maîtrise de la dépense publique ;
- proposition d'indicateurs de performance permettant de vérifier l'obtention des gains d'efficacité socio-économique et de qualité de service ;
- évaluation, le cas échéant, des ressources nécessaires à la mise en œuvre du plan d'action ;
- anticipation des difficultés pouvant freiner l'appropriation des recommandations par le(s) ministère(s) et service(s) concerné(s).

Le comité de pilotage prend toutes les initiatives utiles pour faciliter l'atteinte de ces objectifs (rencontre avec les missions d'audit, avec les ministères, demande de compléments d'information, désignation en tant que de besoin d'un coordonnateur au sein des équipes d'audit ...).

2.3. Suivi de l'avancement de la mise en œuvre des plans d'action et de l'obtention des résultats

Le suivi global du programme d'audits de modernisation est réalisé par la direction générale de la modernisation de l'Etat. **Chaque trimestre, une synthèse de l'avancement de la mise en œuvre des plans d'action et de l'obtention des résultats est présentée au comité de pilotage et transmise au Premier ministre**. Cette synthèse est réalisée à partir de tableaux de bord renseignés trimestriellement par les ministères, sous la responsabilité de leur secrétaire général.

Par ailleurs, le comité de pilotage suit de manière renforcée la mise en œuvre des suites données aux rapports d'audit de modernisation qu'il sélectionne en fonction de l'importance de leurs enjeux (économiques et/ou de qualité) ainsi que de ceux à caractère transversal ou interministériel.

Dans le cadre de ce suivi, le comité de pilotage invite, pour l'examen des sujets qui les concernent, les secrétaires généraux et responsables de programme. Il peut demander aux missions d'audit qui ont rédigé les rapports de lui apporter leur expertise. Il peut recommander, le cas échéant, la mise en place d'actions d'accompagnement permettant d'assurer la mise en œuvre des plans d'action et l'obtention des gains, notamment la constitution d'une équipe mixte ministère(s)-direction générale de la modernisation de l'Etat-consultants.

2.4. Rôle de mutualisation des travaux et de réflexion prospective sur le programme d'audits de modernisation

Le comité de pilotage assure la capitalisation des retours d'expérience sur le déroulement des audits de modernisation et contribue à la diffusion des bonnes pratiques.

Il favorise les échanges interministériels sur des thèmes transversaux ou d'intérêt commun.

Il veille à l'enrichissement des réflexions sur le programme d'audits de modernisation, notamment à travers l'intervention et la contribution d'experts externes ou la commande d'études.

Il propose au ministre chargé du budget et de la réforme de l'Etat toutes les mesures de nature à améliorer les caractéristiques ou modes de fonctionnement du programme d'audits de modernisation.