

Les audits de modernisation : un dispositif novateur aux effets limités

PRESENTATION

Lancés en 2005, les audits de modernisation ont été présentés comme un nouveau vecteur de réforme de l'administration notamment pour pallier l'absence d'un audit interne dans l'Etat. Ils se sont inscrits dans le prolongement des stratégies ministérielles de réforme (SMR) engagées en 2002 et en appui de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Le programme d'audits de modernisation (PAM), premier exercice conduit dans un cadre renouvelé par le rattachement de la modernisation au ministère du budget, devait répondre à trois finalités : établir un diagnostic sur la manière dont l'Etat remplit ses missions ; proposer des gains de productivité ; favoriser les améliorations de la qualité du service et l'émergence de projets de modernisation.

Le programme, annoncé en juillet 2005, s'est déroulé de septembre 2005 à mai 2007 dans l'ensemble des ministères dont il a fortement mobilisé les secrétariats généraux, les inspections et les services audités. Il a donné lieu à la production de 157 rapports portant sur 130 sujets et à une centaine de lettres d'engagement ou de plans d'action ministériels visant à leur mise en œuvre.

Le lancement de la révision générale des politiques publiques (RGPP) a interrompu le programme avant son terme. Les derniers audits programmés n'ont pas connu les développements attendus dans le cadre du PAM et ont été intégralement versés dans la RGPP.

La Cour a examiné les apports méthodologiques du programme et de sa contribution à l'effort de réforme de l'Etat ainsi que les conditions dans lesquelles il a été mis en œuvre. Elle a dressé le bilan global de ce programme, notamment au regard de l'importance des gains potentiels évalués en mars 2007 à 8 Md€.

I - Un dispositif ambitieux

A - Une démarche structurée

1 - Une méthodologie d'audit progressivement précisée

Le programme d'audits de modernisation a bénéficié des acquis méthodologiques des stratégies ministérielles de réforme qu'il a amplifiés. Trois grands principes ont structuré la nouvelle démarche :

- un enchaînement de courtes phases successives (diagnostic, contradiction, décision) débouchant systématiquement sur un document formalisé ;
- l'élaboration d'un diagnostic partagé, faisant participer les services audités aux travaux des équipes d'auditeurs, formées de plusieurs inspections et assistées par des consultants privés ;
- l'application à chaque étape de règles homogènes décrites dans un document de référence.

Ce cadre méthodologique s'est perfectionné progressivement, notamment par la parution de deux circulaires du Premier ministre (29 septembre 2005 et 3 juillet 2006).

2 - Des acteurs bien identifiés

A la suite du rattachement de la réforme de l'Etat au ministère chargé du budget en juin 2005, les structures compétentes en matière de réforme de l'Etat ont été réunies. La nouvelle direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME), créée à partir de la fusion de la direction à la réforme budgétaire et de quatre autres structures dédiées à la réforme, a été explicitement chargée des audits de modernisation. Un département des audits de modernisation, animé par une dizaine de cadres dont une partie provenait du secteur privé, a été mis en place.

La DGME s'est appuyée sur la mise en place des secrétaires généraux des ministères qui s'est effectuée entre 2004 et 2006. Dotés de compétences générales en matière de modernisation de leur ministère, ils ont constitué un rouage essentiel des audits de modernisation et leur rôle s'est étoffé au cours du programme : d'abord considérés comme les interlocuteurs privilégiés de la DGME, ils ont été ensuite chargés de piloter les actions décidées et de veiller à la cohérence des différents chantiers de modernisation.

Le deuxième relais sur lequel la DGME a pu s'appuyer est celui des "équipes projets" ministérielles identifiées pour chaque audit et chargées du pilotage du plan d'action issu de l'audit. L'inadaptation des profils et positionnements hiérarchiques de certains chefs de projet a cependant amoindri le bénéfice attendu de leur désignation. Cette difficulté s'est présentée surtout dans les ministères où le fonctionnement en mode projet était le plus nouveau.

3 - Une conduite en mode projet

Le programme des audits a été conçu en mode projet : affichant des objectifs mobilisateurs, il était jalonné par des rendez-vous réguliers avec les acteurs du programme qui ont permis les échanges et pris en compte les retours d'expérience.

Deux leviers ont contribué à la forte mobilisation de l'administration :

- le rythme soutenu du programme, cadencé en vagues successives et rapprochées d'audits synchrones lancés tous les trimestres, à raison d'un ou deux par ministère ; ce dispositif a cherché à donner au mouvement de transformation de l'Etat un caractère continu.

- la transparence de l'ensemble de la démarche, au moyen de la publication des travaux sur un site internet dédié, le Forum de la performance. Les lettres de cadrage adressées aux équipes d'audit, les rapports et les échanges écrits avec l'administration auditée ont été publiés dès janvier 2006. Les résultats, sous forme d'un tableau de bord tenu par la DGME, l'ont été à partir de l'automne 2006. Si l'on exclut les audits inachevés au moment du lancement de la RGPP qui ont été remis, une fois terminés, aux équipes en charge du nouveau dispositif, la règle de la publication n'a connu que deux exceptions qui ont été expliquées par le caractère confidentiel des sujets traités⁹⁴.

La communication sur les audits a été conçue comme un moyen de pression sur les ministères pour qu'ils prennent rapidement position sur les recommandations et engagent les actions adéquates.

94) Il s'agit de l'audit sur la sécurité des aéroports, au motif de l'existence de données sur l'organisation des différents services susceptibles d'être utilisées par des groupes terroristes, et de l'audit sur le contrôle des pêches, pour ne pas gêner l'argumentation française dans une procédure d'infraction engagée par la Commission européenne.

B - Une démarche opérationnelle et ministérielle

1 - Un centrage sur le fonctionnement de l'Etat

Les trois quarts des audits ont porté sur l'Etat : ils ont traité des sujets d'organisation et de fonctionnement des administrations pour la moitié et des questions relatives aux procédures et aux fonctions pour un quart ; un tiers de ces audits a comporté un volet relatif aux nouvelles technologies de l'information.

Dès les premières vagues, quelques audits ont porté sur des établissements publics opérateurs de l'Etat (l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger au ministère des affaires étrangères, l'Etablissement national des invalides de mer au ministère de l'équipement). La circulaire du 13 juillet 2006 a élargi le champ en l'ouvrant par exemple à des sujets d'intérêt commun à l'Etat et la sécurité sociale.

Les effets de cette extension sont restés limités. Environ un quart des enquêtes, principalement au cours des dernières vagues, ont abordé des problématiques plus larges, comme celles des aides publiques aux entreprises. Moins d'une vingtaine ont comporté une dimension d'évaluation de politiques publiques. Cette proportion s'explique tout autant par le caractère tardif de la décision d'étendre les sujets que par la difficulté technique à faire cadrer des sujets larges avec le calendrier contraint de l'exercice. L'adaptation de certaines règles à des sujets de ce type aurait été de nature à faciliter l'exercice pour les auditeurs.

Aucun sujet n'a concerné les collectivités territoriales et quelques uns seulement ont traité des thèmes de protection sociale. Le programme n'a donc porté que sur une partie des dépenses de l'Etat et a exclu de son périmètre l'essentiel des interventions publiques qui constituent aujourd'hui une part significative de la dépense publique.

2 - Des sujets orientés vers un objectif de réforme à court terme

Les audits de modernisation ont été présentés comme un exercice résolument tourné vers la production d'effets à très court terme.

Cette orientation, assez peu marquée dans les premières consignes, a été renforcée par la suite. Les enseignements tirés des premières vagues ont conduit à trois séries de critères de sélection des sujets, dont la première était la capacité à déboucher sur un résultat opérationnel à horizon de 6 à 18 mois, notamment en raison de l'existence de travaux préparatoires ou de la possibilité de démarrage immédiat des actions.

3 - De larges responsabilités laissées aux ministres

L'ensemble du processus a été placé sous la co-maîtrise d'ouvrage du ministère chargé du budget et de la réforme de l'Etat et du ministère intéressé dont le rôle était central à toutes les étapes.

Le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat a assumé effectivement le pilotage du dispositif pour le compte du Premier ministre. L'arbitrage de ce dernier, notamment en matière de choix de sujets, a plus porté sur des aspects de calendrier ou de phasage des audits que sur des questions de fond.

L'initiative des sujets appartenait aux ministres qui devaient faire des propositions à chaque vague, à l'exception des sujets transverses décidés par le ministre du budget et d'un petit nombre de thèmes demandés par le premier ministre, souvent en raison de l'actualité⁹⁵. La participation systématique du service d'inspection ministérielle aux travaux et l'association des services à l'élaboration du diagnostic, la liberté laissée au ministre concerné de choisir les recommandations à retenir et les modalités de leur mise en œuvre, conféraient à ce dernier une responsabilité centrale dans la réussite du programme.

Destinée à ancrer les sujets d'audit dans la réalité administrative et à faciliter l'appropriation des mesures recommandées par les auditeurs, cette caractéristique a présenté deux points faibles : d'une part, la difficulté à traiter les problématiques intéressant plusieurs ministères, d'autre part, les réticences à aborder les dossiers exigeant des mutations difficiles.

C - La recherche d'économies structurelles

Les audits de modernisation ont été placés dans la perspective de la recherche de la performance et des gains de productivité. C'est dans ce cadre qu'a été conçu l'objectif d'amélioration du service rendu à l'utilisateur.

La recherche d'économies structurelles, déjà centrale dans la première circulaire, a été renforcée dans la seconde qui a par ailleurs mis l'accent sur l'évaluation des « gains d'efficacité socio-économique et de qualité de service, ainsi que des gains économiques et de productivité. »

Au total, le dispositif a reposé sur la conviction que la qualité de la méthodologie, l'implication des administrations elles-mêmes et

95) Aides aux entreprises, gestion de la prime pour l'emploi, collecte de la taxe pour le développement de l'apprentissage, formation continue à l'éducation nationale, formation des agents civils et militaires remplissant des fonctions de sécurité.

l'aiguillon de la publication permettraient d'enclencher et d'entretenir un mouvement vertueux de transformation.

II - Une mise en œuvre courte et difficile

A - Un pilotage centré sur les aspects techniques

1 - Un pilotage actif par la DGME

Le pilotage du programme a été assuré par le département des audits de modernisation de la DGME, avec l'assistance de consultants choisis, au terme d'une procédure d'appel d'offres, sur la base de leur expérience en matière de conduite de changement dans les grandes organisations.

La DGME a été présente à tous les stades : en amont (animation du réseau des secrétariats généraux, collecte des propositions de sujet, organisation des comités de pilotage, travaux méthodologiques avec les cabinets de consultants), en appui aux équipes d'audit (organisation des équipes et suivi des travaux avec les inspections et les consultants privés), en aval (accompagnement méthodologique aux ministères pour bâtir leurs plans d'action, suivi au moyen du tableau de bord). Elle s'est également chargée de la publication des travaux sur le site internet.

Au total, la DGME a activement rempli sa fonction d'impulsion et de coordination et a capitalisé les acquis méthodologiques. Elle n'a toutefois pu empêcher quelques dérives en matière de sujets, de travaux et de mise en œuvre, faute de légitimité pour intervenir auprès des ministres. Par ailleurs, le relais qu'ont constitué les secrétaires généraux envers les services a fonctionné avec une intensité très variable, en fonction de leur propre positionnement au sein de leur ministère et des moyens qu'ils pouvaient consacrer à la modernisation.

2 - Des améliorations tardives

Un an après son lancement, le dispositif s'est essoufflé. Le nombre de nouvelles enquêtes, qui avait atteint un pic lors des vagues 3 et 4⁹⁶ à la faveur notamment du lancement des audits transverses, a fléchi. La DGME a dû fortement solliciter certains ministères qui n'ont fourni de nouveaux sujets qu'avec difficulté.

96) Lancement de 17 audits en octobre 2005 (vague 1), de 20 audits en janvier 2006 (vague 2), de 35 audits en avril 2006 (vague 3) et de 32 en juin 2006 (vague 4).

Au plan qualitatif, les sujets les plus conformes aux exigences du cahier des charges ou les plus novateurs se sont raréfiés. Le cas du ministère de l'éducation nationale est révélateur : la majeure partie des sujets centrés sur la mission éducative et abordant des sujets difficiles (grille horaire des enseignements au lycée et au collège, décharges statutaires des enseignants du second degré, gestion des bourses, organisation des examens et concours) a été concentrée dans les trois premières vagues d'audit.

L'effort de relance a porté sur les aspects techniques et méthodologiques, sous la forme de la deuxième circulaire du Premier ministre (juillet 2006) et de la mise en place par la DGME d'un dispositif d'aide à l'élaboration des sujets (février 2007).

A partir de l'été 2006, une instance collégiale de pilotage, composée du directeur de la DGME, des chefs de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des affaires sociales, s'est réunie tous les deux mois. S'il a contribué à affiner certains aspects méthodologiques, ce comité de pilotage n'a pu infléchir réellement la conduite du programme.

Le programme s'est brutalement interrompu au printemps 2007. Les décisions du dernier comité de pilotage, réuni le 5 avril 2007, ne seront pas appliquées : la publication des audits de la vague 6, annoncée pour la mi-mai afin que les résultats soient disponibles pour le nouveau gouvernement et pour la préparation du projet de lois de finances 2008, a été ajournée et le programme pour la 7^{ème} vague a été réduit de 17 audits à 7.

B - Un foisonnement de travaux divers

1 - Des sujets très variés

a) Les sujets ministériels

En dépit d'un effort de normalisation qui s'est accentué en septembre 2006, la production de sujets a été extrêmement hétérogène, qu'il s'agisse de leur ampleur notamment financière, de leur relation avec les missions des ministères ou de leur importance stratégique.

Malgré leur objet limité, certains audits se sont avérés très utiles, comme celui sur « *la maîtrise des frais de justice en matière d'empreintes génétiques* » qui a dégagé des propositions rapidement mises en œuvre par le ministère de la justice.

L'étude des six premières vagues d'audit montre que peu de ministères ont privilégié un type de sujets. Le ministère de la justice a accordé la priorité aux sujets axés sur les procédures (5 des 8 audits du ministère) et celui de l'outre-mer, en raison de ses spécificités, a surtout fait auditer des politiques publiques (4 sujets sur 6). Pour les autres ministères, les sujets ont été très divers, faisant même une place à des sujets ayant « objectivement peu de rapport avec leur cœur d'activité ou un enjeu budgétaire, en ETP ou qualitatif discutable. »⁹⁷

Parmi ces thèmes, se trouvent des sujets choisis en fonction d'un contexte particulier, comme l'audit sur « *le recensement agricole de 2010* » qui s'analyse comme un travail préparatoire technique à une réforme d'organisation déjà engagée. On y trouve également des sujets qui ne sont pas centrés sur les grandes missions des ministères mais concernent des aspects spécifiques de la gestion des personnels (*le traitement des demandes des pensions d'invalidité* au ministère de la défense, *la politique des frais de déplacement* à l'éducation nationale) ou de l'action économique (*le classement des hébergements touristiques* au ministère des finances⁹⁸).

Peu d'audits ont présenté un caractère véritablement novateur : les ministères ont largement utilisé le dispositif pour faire avancer des dossiers anciens, déjà étudiés mais restés sans solution (*l'archéologie préventive* au ministère de la culture) ou actualiser un aspect d'une réforme déjà engagée (*la réforme du permis de construire et des autorisations d'urbanisme* au ministère de l'équipement, *la mise en place de services administratifs et financiers uniques dans les services à l'étranger* du ministère des affaires étrangères). Les audits menés sur les opérateurs ont généralement complété des diagnostics existants et formulé peu de propositions innovantes.

b) Les sujets à vocation interministérielle

Les sujets à caractère interministériel ou transversal, apparus au printemps 2006, sont restés peu nombreux (9 au total).

On ne relève qu'un sujet pleinement interministériel, *la formation des agents civils et militaires remplissant des fonctions de sécurité*, commun à la police, à la gendarmerie et aux douanes. En pratique, plusieurs audits ministériels ont eu des répercussions au-delà du ministère qui les avait lancés et qui sont apparues dans le diagnostic et dans les

97) DGME : étude sur les « éléments méthodologiques de l'incubation », février 2007.

98) Cette mission concerne quelques dizaines d'agents et a peu d'impact financier.

recommandations. Mais l'absence de concertation au moment du choix du sujet a freiné l'élaboration de solutions coordonnées ou communes. C'est le cas de *l'utilisation plus intensive de la visioconférence dans les juridictions judiciaires* au ministère de la justice, de *la modernisation du paiement des amendes* et de *la gestion des taxes locales d'équipement et des taxes rattachées* proposés par le ministère des finances.

Enfin, un petit nombre de sujets ont été traités dans un ministère « pilote » avec la perspective de les dupliquer dans d'autres ministères. Le premier a concerné *les conséquences de la décentralisation sur l'organisation et l'activité des administrations de l'Etat*, d'abord traité dans les ministères sociaux et appliqué ensuite au ministère de l'équipement. Son extension s'est ensuite arrêtée faute de ministères volontaires. En effet, la propagation de ces thèmes a pu se heurter au principe de libre choix des ministères : l'audit sur *l'édition publique*, effectué dans les services du Premier ministre et au ministère de l'éducation nationale n'a pas eu les prolongements attendus dans les ministères de la culture et de l'équipement.

A compter du printemps 2006, le ministre du budget a lancé des audits transverses touchant un sujet fonctionnel commun à tous les ministères⁹⁹. Ceux-ci visaient à les faire largement participer mais cet objectif a été atteint de manière très inégale : si les enquêtes sur les achats (15 audits) et la paye (14 audits) ont associé un grand nombre de ministères, d'autres audits transverses ont été conduits sur un nombre plus réduit d'entre eux.

Au total, le rôle central dévolu aux ministres en matière de sujets a constitué un facteur de mobilisation mais aussi un élément de fragilité du dispositif.

2 - Des travaux collectifs trop rarement documentés

a) Les équipes et leur organisation

La force du programme a été de s'appuyer sur des ressources humaines existantes et bien identifiées, disposant des compétences nécessaires et de la légitimité pour mener des travaux en profondeur.

99) L'optimisation des achats de l'Etat (vague 3), la gestion administrative et de la paie des fonctionnaires de l'Etat (vague 4), la préparation des dossiers de pension des fonctionnaires de l'Etat (vague 4), le programme CHORUS (vague 4), l'entretien du patrimoine immobilier de l'Etat (vague 4), l'archivage (vague 5), la bureautique (vague 6) et les dispositifs d'accueil de l'administration (vague 6).

La mixité des inspections dans les équipes a été respectée même lorsque des difficultés y sont apparues. Un seul audit a été suspendu en raison de désaccords persistants au sein de l'équipe. L'affectation des inspecteurs à chaque audit a été assurée par le département des audits de modernisation de la DGME et les chefs des inspections en fonction des problématiques. Le recours aux consultants privés a été largement concentré sur les audits transverses. En dehors de ces thèmes pour lesquels ils disposaient de références acquises dans les grandes organisations privées, ils ont participé à une vingtaine d'autres enquêtes.

b) De nombreux rapports sans recommandations opérationnelles et sans chiffrage, ou peu documentés.

Les prescriptions méthodologiques visant à étayer les diagnostics et à privilégier les recommandations opérationnelles n'ont été suivies qu'en partie. Un très grand nombre de rapports ne comportent que des recommandations qualitatives, souvent formulées de manière extrêmement générale : « *accompagnement de la conduite du changement, attention particulière à la rédaction des textes, actions de formation et d'information, amélioration du pilotage, optimisation de la diffusion des publications, amélioration de la connaissance des emplois, mutualisation des fonctions support* ».

Les délais d'instruction ont souvent été trop courts pour permettre des estimations quantitatives fiables et certains thèmes se prêtaient mal à des évaluations chiffrées. Ces difficultés se sont parfois conjuguées, comme le constate le rapport d'audit sur la déclaration de l'impôt sur le revenu sur internet.

Au total, seule une minorité d'audits ont comporté des recommandations opérationnelles, qui n'ont, en outre, pas toutes été assorties de chiffrages et de calendriers. Selon la DGME elle-même, moins du tiers des travaux ont débouché sur l'estimation des gains financiers et/ou des dépenses évitées, et un cinquième seulement sur les économies à attendre en ETPT.

III - Un impact peu visible

A - Des acquis contrastés

1 - Des progrès méthodologiques

Le programme des audits de modernisation a contribué à professionnaliser les efforts de réforme et de conduite du changement. Les points forts de la méthode (règles adaptées à des étapes bien identifiées et assorties de contraintes de calendrier, mixité des équipes, pilotage et accompagnement par une structure centrale, suivi des mesures) ont été capitalisés et ont abouti à un ensemble de règles, outils et modes de fonctionnement qui ont été largement repris dans la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Le programme n'a toutefois pas produit pleinement les effets attendus :

- l'uniformité des règles de méthode et les contraintes de calendrier se sont avérées parfois inadaptées ;
- les propositions de sujets et les travaux des auditeurs éloignés des prescriptions méthodologiques n'ont pu être redressés faute d'un pilotage doté de moyens d'action ;
- la mise en œuvre des recommandations largement laissée à l'appréciation des administrations intéressées a été déconnectée des contraintes budgétaires, faute d'une gouvernance plus active ;
- la perspective de publication des rapports dans leur intégralité a produit des effets contrastés : si elle a incité les équipes à fournir des travaux de qualité et des préconisations prometteuses, elle les a parfois poussées à la prudence.

2 - Une articulation malaisée avec les autres documents stratégiques

A son lancement, le programme des audits de modernisation s'est ajouté aux « feuilles de route » ministérielles¹⁰⁰ et aux stratégies pluriannuelles de transformation qui avaient été définies par quelques ministères. Le décret instituant la DGME évoque l'existence d'un lien entre ces différentes démarches. Mais, au-delà de cette affirmation de

100) Elles traduisaient les stratégies ministérielles de réforme (SMR).

principe, le dispositif a peine à établir une articulation précise et systématique entre la nouvelle démarche et l'ensemble des politiques de modernisation. Un effort de mise en cohérence a été conduit par la DGME en février 2007 mais trop tardivement pour peser sur le programme.

Dans l'ensemble, les ministères qui étaient moins avancés ont plus facilement trouvé une problématique centrale de programmation des audits : amélioration de la gestion des moyens au ministère de la justice, activité éducative au ministère de l'éducation nationale, dispositifs d'intervention dans les ministères sociaux. Cette orientation, qui n'a pas empêché de commander des audits sur d'autres sujets, comme les établissements publics opérant dans leur champ de compétences, a contribué à nourrir la stratégie de modernisation de ces ministères. En revanche, les ministères engagés dans une stratégie de modernisation déjà formalisée ont plutôt sélectionné des sujets aux frontières de leurs enjeux stratégiques ou, plus rarement, des sujets d'accompagnement aux réformes engagées.

B - Peu d'effets visibles à court terme

1 - Une démarche dont le coût n'a pas été évalué de manière fiable

L'organisation méthodique des travaux a permis de produire un ensemble d'audits abondant, pour un coût estimé par la DGME à 14,5 millions d'euros pour les six premières vagues d'audit, réparti presque également entre les inspecteurs et les consultants.

Le coût de ces conseils privés, sous forme d'appui méthodologique et de participation au tiers des audits, après retraitement sur la base des paiements effectués dans le cadre du marché pour éliminer des prestations consacrées à d'autres travaux, a été évalué par la Cour à 10,4 M€¹⁰¹.

La participation des services d'inspection a été nettement plus volumineuse : 510 inspecteurs ont collaboré à la totalité des enquêtes du programme, soit une moyenne de plus de trois inspecteurs par mission. A l'exception de trois audits du ministère des finances confiés à la seule inspection des finances, chaque enquête a associé au moins deux inspecteurs, dont un issu des services du ministère et un d'une inspection interministérielle. La DGME a évalué le coût moyen par audit et par inspecteur à 15 000 €, mais cette valorisation, faite sans concertation avec les chefs de service, n'a pas pris en compte l'ensemble des coûts.

101) L'ensemble des paiements effectués dans le cadre du marché s'élève à 14 millions d'euros mais une partie de ces sommes a servi au démarrage de la RGPP.

Sans tenir compte de la participation des services audités aux enquêtes, variable et difficile à chiffrer, l'ensemble des moyens, y compris le fonctionnement du département des audits de modernisation de la DGME, a approché 20 M€

2 - Des gains potentiels globalement surestimés

Lors du lancement de la 7^{ème} vague d'audits, en mars 2007, une communication officielle a fait état de gains potentiels de l'ordre de 7 à 8 Md€ sur trois ans. Bien que 150 audits aient été déjà programmés et en grande partie achevés à cette date, cette estimation est excessivement optimiste, au regard de la faible proportion des rapports comportant des chiffrages, de l'inégale qualité des évaluations disponibles dans les rapports et des conditions de consolidation des données.

Certains audits, tel celui sur le recouvrement de l'aide juridictionnelle au ministère de la justice, comportent des chiffrages précis élaborés sur la base d'une méthode présentée en annexe. Ils présentent des variantes en fonction de l'intensité des mesures d'accompagnement et du rythme de mise en œuvre. D'autres sont nettement moins documentés et raisonnent par rapport aux expériences étrangères. C'est notamment le cas de l'audit sur les aides aux entreprises, qui représente à lui seul la moitié des économies annoncées.

L'audit sur les aides aux entreprises

La recommandation n°10 du rapport d'audit suggère d'« évaluer dès que possible les dispositifs les plus coûteux financés par l'Etat pour un gain estimé forfaitairement à 4 Md€ à horizon d'un an. » Le rapport précise que cette estimation forfaitaire ne s'est pas appuyée sur des travaux quantitatifs réalisés par l'équipe d'auditeurs. Il lie la réalisation de cette économie à l'évaluation des dispositifs les plus coûteux financés par l'Etat, confiée à un comité permanent à mettre en place au sein de la conférence nationale des finances publiques.

En mars 2007, aucun engagement n'avait été pris à la suite de cet audit, en particulier pour créer une structure dédiée à l'évaluation. Ce n'est qu'à l'issue des deux premiers conseils de modernisation des politiques publiques que des décisions, fondées pour partie sur l'audit, ont été prises ayant un impact plus ou moins direct sur les aides aux entreprises.¹⁰²

102) En décembre 2007, la décision n°97 vise la constitution d'un opérateur de référence par fusion de deux structures existantes et au printemps 2008, les décisions n°131 et 163 concernent l'une la concentration de l'aide sur les entreprises de moins de 5 000 salariés, et l'autre le réexamen de l'ensemble des dispositifs d'exonération de charges sociales.

De surcroît, la mise en œuvre des recommandations passe par une étape d'investissements préalables, notamment en matière informatique, qui a été peu prise en compte, soit par défaut de chiffrage de la part des équipes d'auditeurs, soit parce que la DGME a consolidé les chiffrements d'économies potentielles sans mettre en balance les coûts de la réforme. A l'inverse, les scénarios les plus porteurs de gains ont été systématiquement retenus par la DGME, même lorsque les travaux des auditeurs avaient souligné les difficultés de mise en œuvre.

**Deux exemples d'audits bien documentés
mais aux effets surestimés dans le chiffrage global**

1 -L'audit sur la dématérialisation de la chaîne pénale

L'audit recommande de mettre en place une plate-forme d'échange et de stockage des données commune aux services judiciaires, de la police et de la gendarmerie, qui réduirait fortement les ressources consommées (personnel, papier, envois postaux et espaces de stockage). Les auditeurs ont appliqué une méthode d'étude des coûts qui leur permet d'estimer à 400 ETPT les gains directs en emplois. En contrepartie, ils ont évalué précisément le coût du plan d'action qu'ils proposent : l'étape ultime de développement et de déploiement de la plate-forme a un coût de l'ordre de 10 M€. Le montant qui figure dans le chiffrage global des gains potentiels sur trois ans est de 50 M€ et ne prend pas en compte les coûts de la modernisation.

2 -L'audit sur le recouvrement de l'aide juridictionnelle

Une volumineuse annexe explicite la méthode suivie par l'équipe pour chiffrer les gains attendus, estimés au maximum à 9 M€ « si les processus d'émission des titres et de la recette étaient d'une parfaite efficacité. » Sans tenir compte de cette réserve, la DGME a retenu 27 M€ de gains sur trois ans.

Enfin, le décompte des gains potentiels a intégré l'ensemble des gains attendus de la réforme même si celle-ci était déjà largement engagée et avait produit une grande partie de ses effets. Ainsi, l'audit sur la déclaration de l'impôt sur le revenu par internet figure-t-il parmi la dizaine d'audits susceptibles de générer plus de 100 M€ de gains potentiels sur trois ans (339 M€) alors que la décision d'accélérer la montée en charge du dispositif était déjà prise.

3 - Une appropriation des recommandations très inégale

L'étape des suites données aux recommandations a été de mieux en mieux cadrée en termes de délais et de procédures formalisées¹⁰³. Mais l'intensité de la mise en œuvre des préconisations a entièrement dépendu des décisions ministérielles.

Les arbitrages ont été rares, les réunions interministérielles de février et mars 2007 ayant principalement consisté à faire le point sur l'avancement des mesures décidées et à harmoniser les positions des ministères sur des sujets apparus comme interministériels (*taxe locale d'équipement, modernisation du paiement des amendes, utilisation de la visioconférence*, par exemple).

Le recensement strictement quantitatif des engagements des ministres semble indiquer un important effort. La moitié des audits de la première année (37 sur 73) avaient donné lieu à une lettre d'orientation ministérielle reprenant 65% des recommandations. En mars 2007, on décomptait 90 plans d'action. D'après le tableau de suivi des audits, 71 de ces plans d'action avançaient conformément aux prévisions.

Au plan qualitatif, l'appréciation doit être plus nuancée. La DGME reconnaît que le niveau de précision des engagements est très variable et que « dans certains cas, les orientations retenues ou leur calendrier de mise en œuvre manquent d'ambition par rapport aux perspectives tracées par les audits. ». La Cour a également constaté que les recommandations n'ont été retenues qu'en partie dans les plans d'action et souvent pour la partie qualitative. L'examen des lettres d'orientation des ministres renseigne peu sur les raisons de ces choix.

4 - Une faible traduction budgétaire

La circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2005 établit le lien avec la démarche budgétaire dans ces termes : « *les audits doivent être liés à un projet de modernisation du ministère identifiant par programme budgétaire les objectifs stratégiques d'efficacité et de qualité poursuivis* ».

103) La lettre d'orientation est communiquée au premier ministre et rendue publique dans les deux mois qui suivent la fin de la phase de contradiction, le plan d'action opérationnel est arrêté dans les trois mois qui suivent la fin de la phase de contradiction et confié à un chef de projet.

L'identification des périmètres budgétaires des audits est entachée du même degré d'incertitude que celui des gains potentiels. Il n'est identifié avec précision que dans un petit nombre de rapports, et grossièrement estimé pour les autres. Sous cette réserve, on observe une grande dispersion des enjeux financiers des audits, allant d'un million à 65 milliards d'€ (les aides aux entreprises), couvrant de manière très diverse les périmètres budgétaires des ministères.

Le programme des audits ayant démarré à l'automne 2005, les lois de finances pour 2007 et 2008 auraient pu s'appuyer assez largement sur les audits. Au moment de la préparation de la première, l'administration disposait déjà d'une quarantaine de rapports d'audits, et d'une centaine lors de la préparation de la seconde. L'intégration des audits dans les lois de finances a pourtant été faible, particulièrement dans la deuxième loi de finances.

Lors de la préparation du budget 2007, une circulaire relative aux conférences budgétaires demandait de « *chiffrer les réformes envisagées, suite notamment aux audits de modernisation* ». Cette disposition n'a pas été reconduite pour le budget suivant. Par ailleurs, aucun traitement particulier n'a été réservé aux audits de modernisation en tant que point de référence lors de la préparation ou de la discussion budgétaire.

Lors des débats, à l'exception de quelques interventions ministérielles relevées surtout dans les discussions précédant le vote du budget 2007, les références aux audits sont plus fréquemment venues des parlementaires que de l'administration. De son côté, la direction du budget n'a cité que quelques audits qui lui ont paru « suffisamment aboutis et susceptibles d'emporter des conséquences budgétaires » pour avoir une traduction directe dans la construction des deux lois de finances.

C - Des effets différés difficiles à identifier

1 - Les conséquences des audits transverses

Les audits transverses pourraient permettre d'obtenir des gains quantitatifs et qualitatifs importants grâce à la mutualisation des moyens, mais ils nécessitent des délais d'adaptation longs.

Les deux derniers audits de ce type, achevés après mai 2007, ont été intégrés dans les travaux préparatoires à la RGPP (*les dispositifs d'accueil à distance dans les administrations et le parc bureautique de l'Etat*). Les autres (*l'optimisation des achats, la gestion administrative et de la paye des fonctionnaires, le programme Chorus, l'entretien du patrimoine immobilier de l'Etat, la préparation des dossiers de pension des fonctionnaires de l'Etat, l'archivage*) ont fait l'objet de premières mesures d'application à l'issue de leur publication.

Deux exemples illustrent le caractère encore très partiel des effets.

Le rapport d'audit sur *la gestion administrative et de la paye des fonctionnaires* a préconisé de rationaliser l'organisation de la fonction paye dans les ministères, de poursuivre le déploiement des systèmes d'information de ressources humaines en maîtrisant mieux les coûts et les projets et de constituer un opérateur national de paye (ONP). Deux réunions interministérielles (1^{er} décembre 2006 et 21 mars 2007) et une mission de préfiguration ont permis de faire avancer le dossier jusqu'à la mise en place de l'ONP en 2007. La montée en puissance de l'opérateur s'est poursuivie tout au long de l'année 2008 et la conduite de quatre chantiers opérationnels lui a été confiée. Ce projet est repris dans les décisions du conseil de modernisation des politiques publiques. Après un démarrage en 2012, il devrait être opérationnel en 2016 pour l'ensemble des agents de l'Etat.

L'audit sur *l'optimisation des achats de l'Etat* a estimé le gain potentiel à 1,3 Md€ Plusieurs mesures, engagées en 2007 sur la base de ses recommandations, ont été reprises par la RGPP, notamment la création de l'agence centrale des achats du ministère des finances. Le chantier de la modernisation des achats a cependant pris du retard : la cartographie des achats dressée en 2006 n'a pas fait l'objet d'un suivi effectif et l'objectif de connaissance du montant annuel des achats par fournisseur est reporté au démarrage de cette fonction dans CHORUS, soit en 2011. Le recours aux outils de mutualisation et la mise en place d'un pilotage professionnalisé s'avèrent plus lents que prévu. Au total, seule une faible partie des économies attendues a été réalisée.

2 - L'intégration des audits dans la RGPP

A l'annonce de la révision générale des politiques publiques, le département des audits de modernisation de la DGME a rapidement réorienté son activité et celle des consultants sur les nouvelles problématiques. Les audits en cours se sont poursuivis et ont été versés directement dans la nouvelle procédure sans bénéficier des dernières étapes du dispositif des audits de modernisation (contradiction,

publication, engagement ministériel). Par ailleurs, les dispositifs de suivi des audits achevés se sont interrompus sine die.

L'ensemble des travaux d'audit a alimenté ceux des équipes constituées pour l'exercice de révision. Selon l'administration, les audits de modernisation auraient contribué directement à un quart environ (76 sur 336) des décisions prises par le conseil de modernisation des politiques publiques, surtout celles qui ont été prises en décembre 2007. Très logiquement, ce sont les audits les plus récents, dont la mise en œuvre n'était pas achevée lors du lancement de la RGPP, qui ont les effets les plus marqués : les 51 audits lancés au cours des trois dernières vagues ont impacté 30 décisions du CMPP.

En raison de leur nature, les audits transverses et les audits portant sur des sujets larges, relatifs aux opérateurs¹⁰⁴ ou à l'organisation interne des ministères¹⁰⁵ ont inspiré directement des décisions. Mais un petit nombre d'audits ministériels, portant sur des sujets plus limités, ont aussi trouvé un prolongement dans le cadre de la RGPP. Ainsi l'audit sur *la maintenance des aéronefs de la sécurité civile*, dont les principales préconisations avaient déjà été prises en compte par le ministère de l'Intérieur, a-t-il servi de base à une décision de mutualisation des moyens aériens de la direction générale de la gendarmerie nationale et de la direction de la défense et de la sécurité civile.

Cependant, le rapprochement des audits des dernières vagues versés directement à la RGPP et des décisions de modernisation montre qu'une partie de ces audits n'ont pas eu de suite, ou des suites limitées.

104) *Le pilotage et tutelle des opérateurs* au ministère de la culture, *l'exercice de la tutelle sur les opérateurs de la coopération culturelle et technique* au ministère des affaires étrangères, *le pilotage et la tutelle des opérateurs de la politique d'aménagement et d'urbanisme* au ministère de l'équipement, *l'optimisation des fonctions support et le renforcement de la coordination des agences sanitaires* dans les ministères sociaux.

105) *L'optimisation de la fonction soutien de l'administration centrale* au ministère de la défense, *la gestion des moyens de fonctionnement des services déconcentrés des ministères sociaux, les conséquences de la décentralisation sur l'organisation et l'activité des administrations* au ministère de l'équipement.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les audits de modernisation ont constitué une démarche novatrice. Ils ont suscité de fortes attentes au sein même de l'administration et au Parlement, attentifs au processus de production partagée des réformes et à la transparence de l'exercice, et laissé espérer des économies substantielles présentées comme une contribution au rééquilibrage progressif des finances publiques.

Si le dispositif a permis de substantiels progrès méthodologiques, ses résultats immédiats n'ont cependant pas toujours été à la hauteur des attentes. Les sujets traités ont souvent été peu novateurs et la transformation des préconisations d'audit en mesures opérationnelles susceptibles d'améliorer la qualité des services publics et d'engendrer des économies s'est avérée limitée, même si ce constat global recouvre une grande disparité entre les 130 audits de modernisation.

Au-delà de ses effets visibles, le programme des audits de modernisation se présente comme une étape dans un processus graduel de mise en mouvement de l'Etat en vue de sa réforme. Les pouvoirs publics en ont tiré les conséquences en reprenant dans la RGPP plusieurs caractéristiques des audits, tout en s'en distinguant au niveau du champ couvert, des techniques de travail et du processus décisionnel. L'absence d'un appareil permanent d'audit interne de l'Etat a contraint les pouvoirs publics à lancer des programmes successifs de modernisation, aux modalités et au périmètre instables.

Quelles qu'aient été les limites de l'exercice, la Cour recommande de tirer plus pleinement parti des audits de modernisation et, à cet effet :

- de procéder à un nouvel examen des propositions, en particulier celles des derniers audits, pour identifier celles qui n'ont été mises en œuvre ni dans le cadre du programme des audits ni dans celui de la RGPP mais qui restent porteuses de progrès qualitatifs et d'économies.*
 - de compléter le chiffrage des coûts et des gains attendus, ainsi que la programmation dans le temps, pour les audits dont les recommandations opérationnelles sont prometteuses mais insuffisamment documentées.*
-

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET
DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Dans cette insertion au rapport public concernant le dispositif des audits de modernisation, la Cour relève le caractère novateur du dispositif, tout en jugeant ses effets limités et en soulignant notamment les fragilités de sa gouvernance, tant en amont qu'en aval des décisions de réforme.

Je partage très largement les observations formulées par la Cour. Je voudrais cependant apporter les précisions ci-jointes, relatives notamment aux remèdes apportés aux difficultés relevées par la Cour, par la conduite de la révision générale des politiques publiques. Je souhaite les voir figurer au rapport public.

Comme le souligne le rapport, les audits ont très largement contribué à la révision générale des politiques publiques (RGPP), à la fois en y versant la totalité des travaux effectués pour éclairer et préparer les décisions politiques du conseil de la modernisation des politiques publiques (CMPP), mais aussi en installant une méthode de travail avec les secrétaires généraux des ministères, qui a renforcé leur rôle dans le pilotage de la modernisation, et avec les équipes d'inspections des ministères et de consultants privés.

Cependant, la RGPP me semble avoir répondu à la plus grande partie des faiblesses des audits de modernisation, mentionnées par la Cour. Ceci explique d'ailleurs les raisons pour lesquelles, comme le note la Cour, la transition entre les deux systèmes s'est opérée rapidement, dès l'entrée en fonction du nouveau gouvernement.

Sur la nature des sujets traités et des réformes proposées par les audits de modernisation

La RGPP a répondu aux faiblesses relevées plusieurs fois par la Cour, en matière de pertinence des choix de sujets d'audits de modernisation, qui n'étaient pas toujours axés sur les sujets les plus structurants. Alors que le choix des sujets par les ministères a constitué une « fragilité » des audits, la RGPP ne les a pas sélectionnés a priori et a donné toute leur place aux sujets transversaux, toujours très sensibles et difficiles à faire aboutir à la mise en œuvre de solutions concrètes et partagées (notamment la réforme de l'Etat local, la GRH ou la mutualisation de fonctions support, comme l'immobilier, les achats, la paye ou les pensions).

Ainsi, la RGPP a évité l'écueil des audits de modernisation, consistant à « peiner à établir une articulation précise et systématique entre la nouvelle démarche et l'ensemble des politiques de modernisation » de chacun des ministères. Si les audits ont parfois été conduits à côté de la feuille de route de réforme des ministères, la RGPP l'a, au contraire, tracée.

Sur la gouvernance du dispositif de prise de décision

Les observations de la Cour trouvent très largement leur réponse dans la méthode retenue pour la conduite de la RGPP. Le dispositif ad hoc de préparation des décisions opérationnelles, au plus haut niveau de l'Etat, et de publication de l'ensemble de ces décisions, a permis d'éviter que des propositions intéressantes n'aient pas de suite, parce que les ministères ne le souhaitaient pas ou parce que, comme le note la Cour, elles n'étaient pas formulées de manière opérationnelle.

S'agissant des propositions, en effet, la Cour note que la transparence sur les travaux préparatoires aux décisions dans les audits a parfois amené les équipes à une prudence excessive. Cela explique le choix, retenu pour la RGPP, de mener tout d'abord les travaux préparatoires au sein du comité de suivi et du CMPP, avant de rendre publiques les décisions.

S'agissant du processus de décision, la Cour note que les réunions interministérielles sur les audits n'ont pas eu de caractère décisionnel, à l'inverse, là aussi, du comité de suivi de la RGPP et du CMPP, qui ont préparé plusieurs séries de décisions de réformes essentielles.

Sur la mise en œuvre des décisions des audits de modernisation

Une attention toute particulière a été réservée au suivi de la mise en œuvre des décisions de la RGPP, avec une véritable mise en tension des ministères, afin d'éviter que, comme pour les audits de modernisation, « l'intensité de la mise en œuvre des préconisations (ne dépende) des décisions ministérielles ».

Cela passe par la poursuite de l'utilisation du comité de suivi de la RGPP, instrument politique essentiel de soutien à la réforme, et par le premier rapport d'avancement, que j'ai présenté au conseil des ministres et rendu public, le 3 décembre 2008.

Sur la traduction budgétaire des audits de modernisation

La Cour estime que « L'intégration des audits dans les lois de finances a (...) été faible, particulièrement dans la deuxième loi de finances (2008) », et relève également que la disposition qui avait été prise lors de la préparation du budget 2007 (circulaire relative aux conférences budgétaires demandant de chiffrer les réformes envisagées, en particulier suite aux audits de modernisation) n'a pas été reconduite pour la préparation du budget 2008.

En ce qui concerne les modalités de prise en compte des audits dans la procédure budgétaire, il est exact que la préparation du PLF 2008 est intervenue dans un contexte différent, marqué à la fois par le changement de gouvernement et par le lancement de la RGPP. Cependant et même si cela a été réalisé dans un cadre moins formalisé, les audits de modernisation ont bien été intégrés à la construction du budget 2008.

En ce qui concerne la traduction budgétaire des audits, il est également exact que l'intégration des audits à la construction budgétaire a été fonction du caractère plus ou moins opérationnel de leurs conclusions et de l'existence, ou non, d'un chiffrage précis associé à leur mise en œuvre. Or, la Cour souligne elle-même que plusieurs rapports n'ont pas permis de documenter des chiffrements précis. La RGPP a comblé cette lacune.

Les audits de modernisation ont enfin et surtout alimenté un vivier de réformes qui, comme le relève la Cour, a directement inspiré une part significative des mesures décidées dans le cadre de la RGPP et ont, de ce fait, participé directement à la construction du budget pluriannuel. La RGPP a en effet constitué, comme l'a souligné d'emblée la circulaire du Premier ministre lançant la procédure budgétaire pluriannuelle le 11 février 2008, le point de départ de la programmation pluriannuelle, et a ensuite fait l'objet d'un rappel systématique dans toutes les circulaires budgétaires, pour finalement être déclinée, de manière détaillée, par chaque ministère, dans la partie pluriannuelle des projets annuels de performance accompagnant le PLF 2009 et détaillant la trajectoire des crédits sur la période 2009-2011.

S'agissant plus particulièrement de l'audit concernant l'optimisation des achats de l'État

L'estimation de gain de 1,3 Md€, réalisée par l'audit sur les achats, représente les économies potentielles de l'optimisation des achats, appliquée à tous les ministères.

Le chiffrage des gains potentiels, donné par l'audit, constitue bien une cible d'économie, mais à long terme, en particulier dans un domaine nécessitant une réforme aussi profonde de son organisation. Cette réforme a pourtant été décidée et engagée par la RGPP, qui a défini les contours et le fonctionnement du service des achats de l'Etat, qui sera opérationnel début 2009, tant au plan juridique que fonctionnel. Il s'agira d'un service à compétence nationale, chargé de la définition et de l'optimisation des stratégies d'achats courants. La réforme, réputée impossible dans un milieu public, de la mutualisation obligatoire des achats courants, est effectivement menée.
