
PREMIER BILAN DE LA DÉMARCHE DES AUDITS DE MODERNISATION

Un an après sa création, le programme d'audits de modernisation est riche de 127 audits, couvrant un périmètre de plus de 120 milliards d'euros. La 5^{ème} vague est lancée le 17 octobre 2006, les rapports des audits de la 4^{ème} vague sont en cours de publication et les conclusions des audits des trois premières vagues sont en phase de mise en œuvre. Pour la plupart d'entre eux, des résultats concrets ont déjà été obtenus.

La démarche des audits a permis d'identifier des leviers très importants de modernisation dans l'ensemble de l'État. Elle a contribué à permettre la présentation au Parlement d'un projet de loi de finances pour 2007 respectant les engagements de la France en matière de maîtrise de l'endettement. Elle contribue à tirer pleinement parti de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), en renforçant les capacités de prise de responsabilité budgétaire des ministères et responsables de programme et en leur offrant des outils permettant de contribuer à l'atteinte de certains objectifs des projets annuels de performances (PAP).

La circulaire du Premier ministre du 13 juillet 2006 relative à la conduite des audits de modernisation a réaffirmé l'importance de la démarche et a apporté au dispositif les aménagements permettant d'accroître son efficacité, tirés de l'expérience des trois premières vagues d'audits.

Au-delà du lancement régulier de nouvelles vagues d'audits, permettant de maintenir l'intensité de la démarche, l'enjeu réside maintenant dans la mise en œuvre des plans d'action arrêtés par les ministères dans la continuité des rapports d'audit, et dans le suivi de leur avancement et des résultats, quantitatifs et qualitatifs, qu'ils permettent d'obtenir.

1 – Depuis octobre 2005, 127 audits de modernisation ont été lancés, portant sur plus de 120 milliards d'euros et couvrant les principaux enjeux de modernisation de l'État.

Depuis octobre 2005, quatre vagues d'audits de modernisation ont déjà été conduites

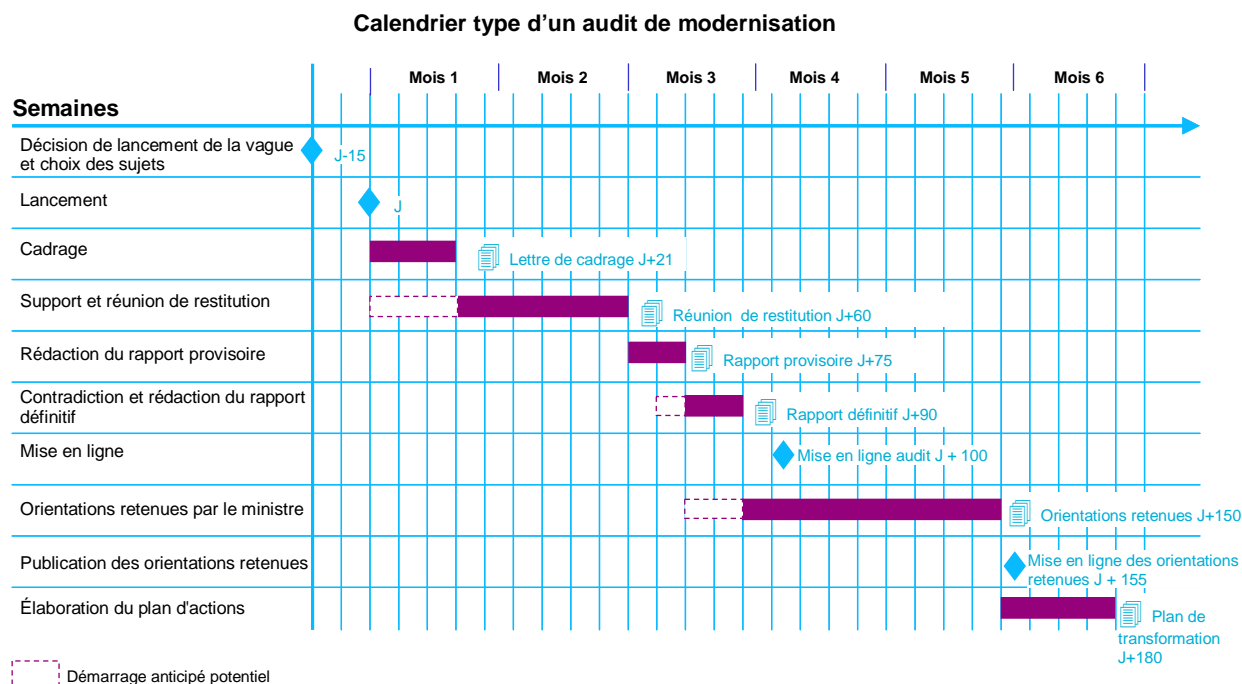
- Les 17 audits de la 1^{ère} vague (octobre 2005) portaient sur un milliard d'euros et 15.000 agents ;
- Les 20 audits de la 2^{ème} vague (janvier 2006) portaient sur 17,5 milliards d'euros et 144.000 agents ;
- Les 20 audits de la 3^{ème} vague (avril 2006) portaient sur 30 milliards d'euros et 330.000 agents ;
- Les 15 audits de la vague « achats » (mai 2006) concernent 15 milliards d'euros ;

- Les 18 audits ministériels et les 14 audits de la gestion administrative de la paye et du personnel de la 4^{ème} vague (juin 2006) concernent 38 milliards d'euros et 150.000 agents.

La cinquième vague d'audits de modernisation est lancée le 17 octobre 2006

Elle comprend 19 audits ministériels et 4 audits transversaux. Elle porte sur 22 milliards d'euros et plus de 60 000 agents.

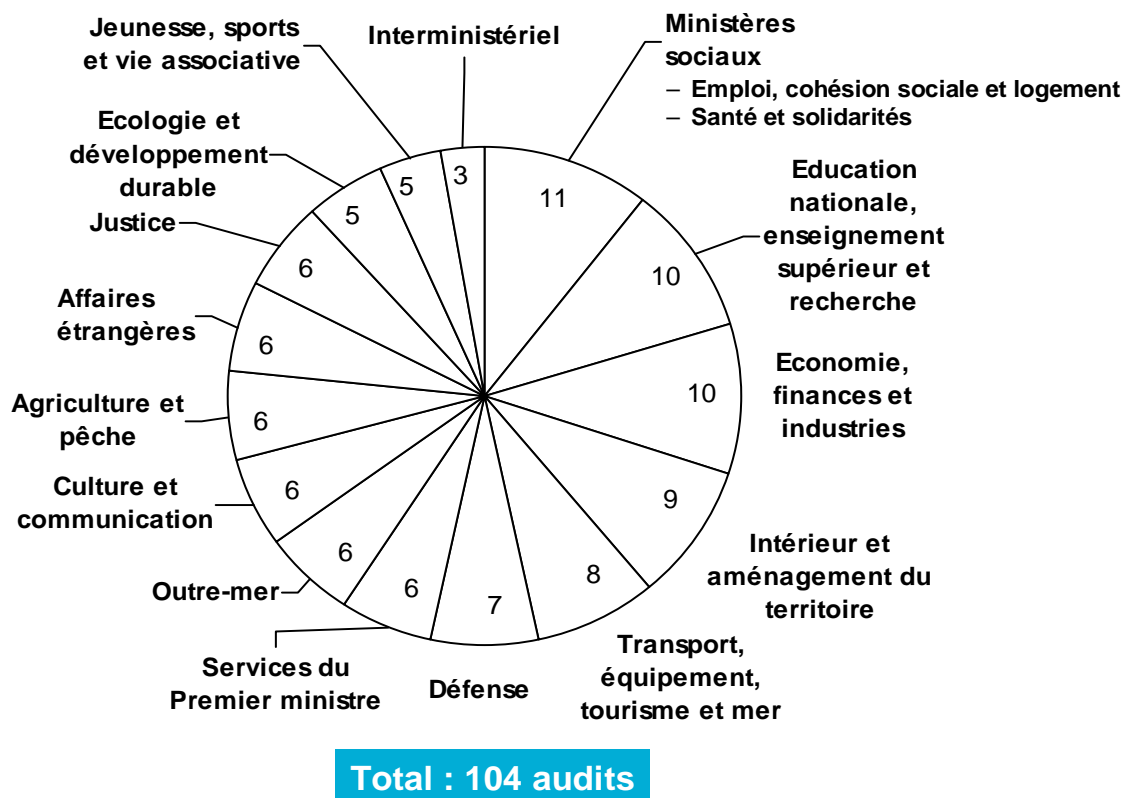
Pour tenir compte de l'expérience des premières vagues d'audits, le calendrier de déroulement d'un audit a été modifié (circulaire du 13 juillet 2006)



Les audits se déroulent désormais sur trois mois, afin de laisser davantage de place aux échanges entre les missions d'audit et les services concernés. Cet allongement des délais doit également permettre que les propositions de scénarios de mise en œuvre des recommandations et de formulation de plan d'action soient plus fouillées. Cela facilitera aussi l'appropriation des recommandations et l'élaboration des plans d'action par les ministères.

L'ensemble des ministères participent à la démarche des audits de modernisation

Sur les 104 audits des vagues 1 à 4, 72 sont des audits ministériels, 29 des audits transversaux donnant lieu à un audit par ministère (audits de la vague « achats », audits de la gestion administrative de la paye et du personnel), et 3 sont des audits interministériels (immobilier, CHORUS, gestion des pensions).

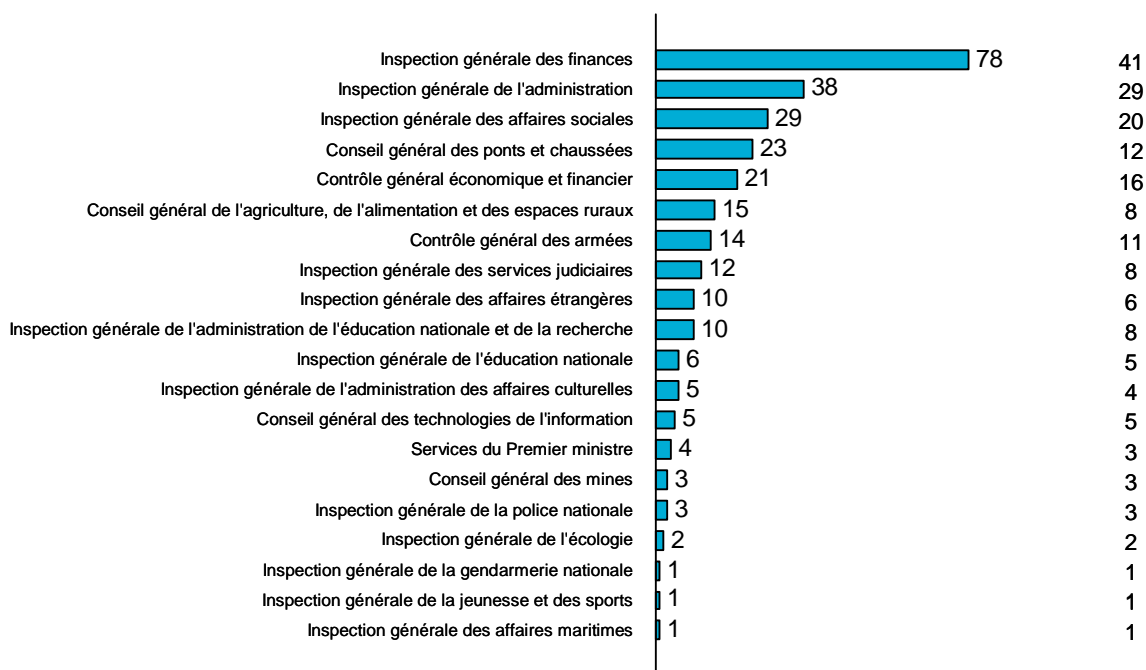


Les corps d'inspection de l'État sont mobilisés pour assurer la conduite du programme d'audits de modernisation

Chaque équipe d'audit est composée d'inspecteurs du ministère concerné, et d'inspecteurs appartenant aux inspections interministérielles (inspection générale des finances, inspection générale de l'administration, inspection générale des affaires sociales), qui apportent un regard extérieur.

Participation¹⁾ des inspecteurs (vagues 1 à 4, achats et GAPP)

Nombre d'audits²⁾



282 participations

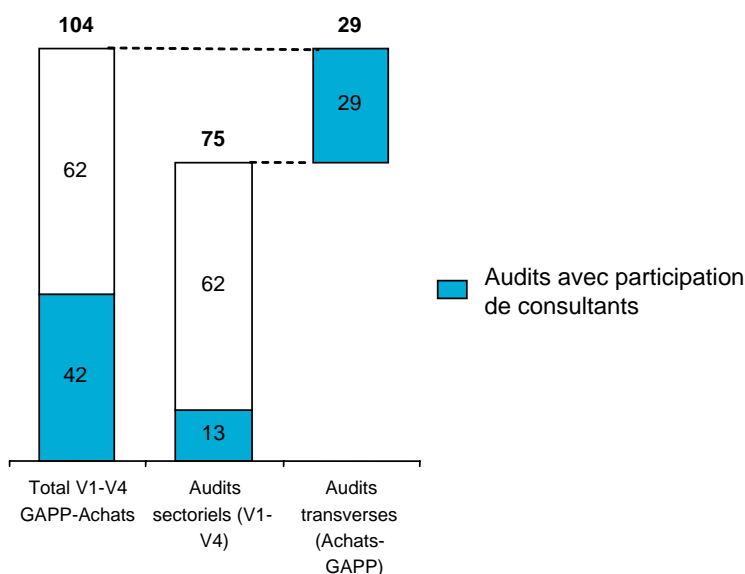
104 audits

- 1) Certains inspecteurs ont participé à plusieurs vagues d'audits
 2) Sur un audit au moins deux inspections sont impliquées

Des consultants sont associés à certains audits

C'est en particulier le cas lorsque les problématiques abordées sont comparables avec celles rencontrées en entreprise ou lorsque la réalisation de l'audit requiert une expertise technique particulière, notamment en matière de systèmes d'information (ex. : vague « achats » ; audits sur la dématérialisation de la chaîne pénale, la gestion des bourses de l'enseignement supérieur, etc.).

Nombre d'audits avec participation de consultants



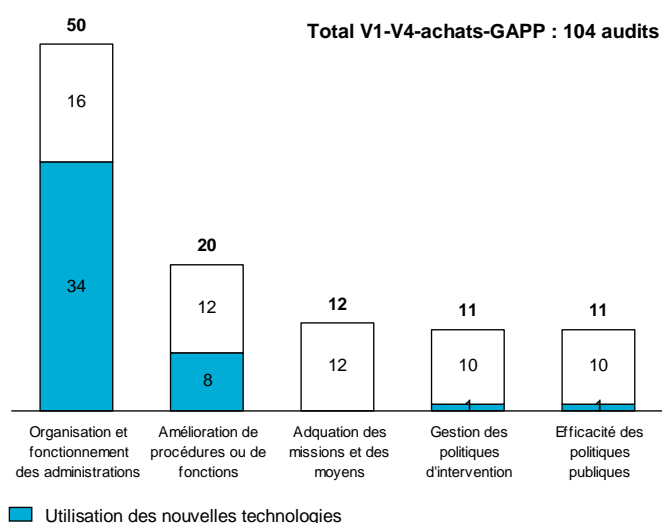
Les audits couvrent les principaux enjeux de modernisation de l'État, depuis l'optimisation des procédures jusqu'à l'évaluation de l'efficacité des politiques publiques

Les quatre premières vagues d'audits de modernisation ont permis de couvrir les enjeux majeurs pour la modernisation de l'État :

- l'amélioration de procédures ou de fonctions ;
- l'organisation, le fonctionnement et les compétences des administrations ;
- l'adéquation des missions et des moyens des administrations ;
- les modalités et outils de gestion des politiques d'intervention ;
- l'efficacité des politiques publiques.

En outre, certains audits comportent une dimension liée à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Il s'agit principalement des audits portant sur l'amélioration de procédures (ex. : l'utilisation plus intensive de la visioconférence dans les juridictions judiciaires) ou sur le fonctionnement des administrations et services (ex. : la gestion des centres payeurs des armées).

Répartition des sujets d'audits par type d'enjeu de modernisation



Exemples

- **Organisation et fonctionnement des administrations**
ex. La mise en place de services administratifs et financiers uniques dans les services à l'étranger
- **Amélioration de procédures ou de fonctions**
ex. La généralisation des téléprocédures pour les demandes d'aides PAC
- **Adéquation missions-moyens**
ex. Analyse de l'adéquation formations-enseignants-élèves dans l'enseignement agricole
- **Gestion des politiques d'intervention**
ex. La gestion de l'allocation spécifique de solidarité
- **Efficacité des politiques publiques**
ex. Le contrôle des installations classées soumises à déclaration

2 – Un suivi de l'ensemble des audits de modernisation a été engagé, afin de s'assurer de l'avancement des plans d'action et de l'obtention des résultats attendus

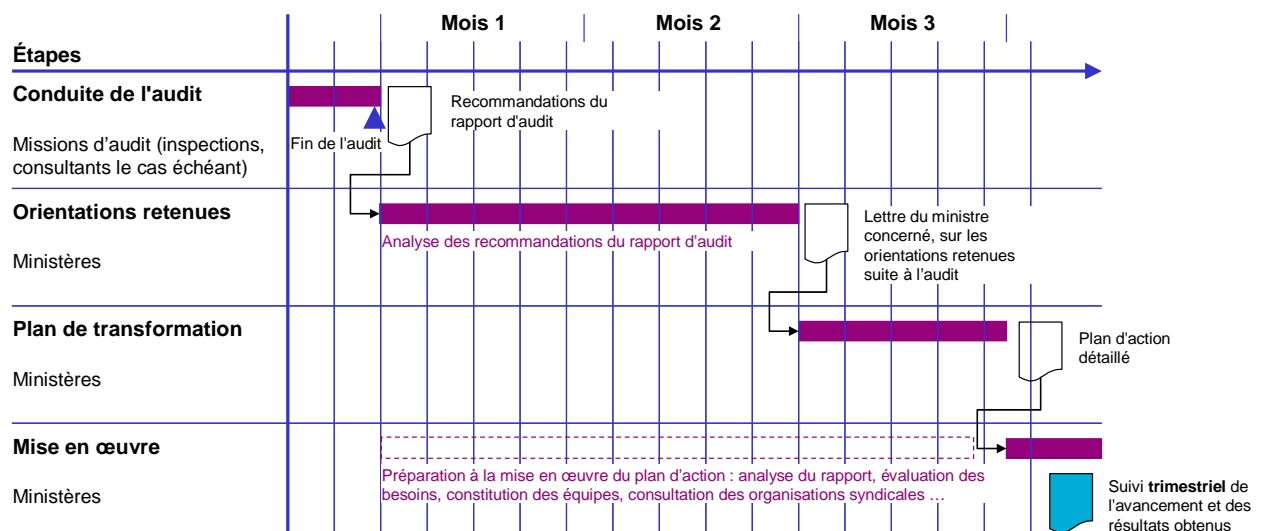
La circulaire du 13 juillet 2006 réaffirme l'importance de la formalisation de plans d'action pour la mise en œuvre des décisions prises suite aux rapports d'audits

Deux étapes clés sont prévues :

- deux mois au plus tard après la publication du rapport, le ou les ministre(s) concerné(s) font connaître les grandes orientations qu'ils ont retenues pour la mise en œuvre des recommandations de la mission d'audit ; ces orientations sont publiées ;
- trois mois au plus tard après la publication du rapport, compte tenu de ces orientations, un plan d'action précis est arrêté, comportant en particulier les principales actions à conduire, les responsables et le calendrier, les principaux résultats quantitatifs et qualitatifs attendus et les indicateurs permettant de mesurer leur obtention.

A l'issue de ces trois mois, le plan d'action est mis en œuvre. Son avancement et les résultats obtenus font alors l'objet d'un suivi régulier par le(s) ministre(s) intéressé(s).

Les prises de position des ministres sur les orientations retenues suite aux rapports d'audit seront publiées pour les audits de la vague 3, pour lesquels l'analyse des rapports publiés est en cours de finalisation, et des vagues suivantes.



La direction générale de la Modernisation de l'État (DGME) apporte un appui méthodologique aux ministères pour l'élaboration des plans d'action et le suivi de la mise en œuvre des audits

Le ministère chargé du budget et de la réforme de l'État appuie les ministères dans la mise en œuvre des audits de modernisation :

- un outil de suivi des plans d'action est proposé aux chefs de projet de mise en œuvre, afin de les aider dans la conduite de leur projet et de faciliter le partage d'information entre les différents acteurs impliqués ;

- des synthèses ministérielles de l'avancement des plans d'action, des résultats obtenus et des principaux points d'attention sont proposées aux secrétaires généraux des ministères, qui pilotent l'ensemble des actions de modernisation.

Pour chaque audit, trois statuts d'avancement sont prévus :

- Avancement et résultats conformes au plan d'action
- Risques sur l'avancement ou l'atteinte des résultats
- Pas de plan d'action lancé ou difficultés importantes mettant en péril l'avancement ou l'obtention des résultats.

Ces éléments permettent un suivi rigoureux des audits au sein de chaque ministère. Ils permettent également au ministre chargé du budget et de la réforme de l'État de rendre compte au Premier ministre de l'avancement du programme d'audits de modernisation et des résultats obtenus, comme le prévoit la circulaire du 13 juillet 2006.

3 – La mise en œuvre des plans d'action pour les audits des deux premières vagues permet d'identifier de premiers résultats, qui bénéficient aux usagers, aux citoyens, aux contribuables et aux agents de l'État

Les objectifs des audits sont suivis à l'aide d'indicateurs, assortis de valeurs cibles, permettant de s'assurer de l'obtention effective des résultats.

Résultats	Exemples d'audits	Exemples d'indicateurs
Pour les usagers - Amélioration de la qualité de service rendue par les administrations	- La télé-déclaration de l'impôt sur le revenu - L'organisation des examens	- Taux de progression du paiement dématérialisé - Nombre de candidats concernés par les annulations et reports d'épreuves
Pour les citoyens - Amélioration de la conduite des politiques publiques (efficacité socio-économique) - Recherche d'un Etat plus efficace, remplissant mieux ses missions	- Le contrôle des installations classées soumises à déclaration - L'accélération de la création de bureaux d'exécution des peines (BEX)	- Nombre de contrôles périodiques sur site réalisés - Taux de mise à exécution des peines
Pour les contribuables - Recherche d'une bonne gestion au sein des services publics	- La gestion de l'allocation spécifique de solidarité - La maîtrise des frais de justice : les empreintes génétiques	- Taux de recouvrement des indus à 12 mois - Coût unitaire des analyses génétiques
Pour les agents - Modernisation des méthodes de travail - Attention portée à la relation avec l'utilisateur - Enrichissement du contenu du travail, professionnalisation	- Utilisation plus intensive de la visioconférence dans les juridictions judiciaires - La modernisation du paiement des amendes	- Taux d'équipement en visioconférence des tribunaux de grande instance - Taux de verbalisation par terminal nomade

À titre d'exemple, de premiers résultats obtenus pour cinq audits des vagues 1 et 2 sont présentés ci-après.

1^{ers} résultats : Audit relatif à l'accélération de la mise en œuvre du programme Natura 2000

Ministère de l'écologie et du développement durable

Vague 1 – Rapport publié en janvier 2006

Contexte

- L'audit avait alerté sur les risques (financiers et d'image) pour la France à ne pas tenir ses engagements de désignation des sites Natura 2000 au 30 avril 2006
- En parallèle les moyens à mettre en œuvre pour assurer la bonne gestion de ces sites pour les 10 ans à venir devaient être analysés au mieux de l'intérêt français sur le plan écologique comme sur celui des finances publiques.

Objectifs

- Tenir les engagements de la France de désigner au 30 avril 2006 ses sites Natura 2000 :
 - 1 305 sites d'intérêts communautaires proposés, sur 4,29 M d'ha terrestres
 - 369 zones de protection spéciales (ZPS) sur 4,21 M d'ha terrestres.
- Définir les rôles des services de l'État et des opérateurs et fixer des objectifs de qualité.
- Estimer les ressources nécessaires à la réalisation de chaque processus pour les dix années à venir (2006-2016), en analysant différents scénarii pour évaluer les risques et proposer des solutions
- Doter les ministères d'un outil de pilotage et de simulation permettant d'actualiser les estimations des effectifs à partir d'un système adapté de suivi d'indicateurs de résultats.

Exemples d'actions conduites

- Constitution d'une cellule de crise pour finaliser la déclaration des sites au 30 avril 2006
- Évaluation conjointe (par les ministères de l'écologie et de l'agriculture et la DGME) des ressources nécessaires pour la mise en œuvre de Natura 2000 sur les 10 années à venir en tenant compte de l'évolution de l'organisation et des impératifs réglementaires.

Premiers résultats

- La France a pu désigner à temps les sites Natura 2000 et éviter ainsi de lourdes pénalités, sous réserve de la fourniture des compléments géographiques demandés depuis par la Commission
- Une compréhension mieux partagée des enjeux et des objectifs associés au programme Natura 2000, en particulier des contraintes internes ou externes devant être maîtrisées ainsi que les processus pour lesquels une automatisation est nécessaire pour limiter le recours aux services de l'État et éviter les fluctuations d'effectifs.

1^{ers} résultats : Audit relatif à la maîtrise des frais de justice : les empreintes génétiques

Ministère de la justice

Vague 1 - Rapport publié en janvier 2006

Contexte

- Pour tirer le meilleur parti du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), il importe d'augmenter le volume des analyses enregistrées
- Le coût unitaire des analyses génétiques est variable et généralement élevé
- Le poste « empreintes génétiques » a représenté un coût de 28 millions d'euros en 2004
- Le flux va s'accroître dans les années à venir

Objectifs

- Réduire le coût unitaire des analyses de 30 à 60 % par une mise en concurrence ouverte des laboratoires
- Améliorer la qualité et l'homogénéité des analyses
- Accélérer l'alimentation du fichier national (FNAEG) afin d'en faire un instrument clé dans la lutte contre la criminalité

Exemples d'actions conduites

- Définition d'une norme scientifique de qualité afin d'homogénéiser le format des analyses
- Lancement d'un appel d'offre destiné à mettre en concurrence les laboratoires pour un marché effectif au 1^{er} janvier 2007
- Allègement des circuits administratifs de gestion

Premiers résultats

- Baisse de 25 % des tarifs pratiqués par les laboratoires suite à la publication de l'audit et disparition des tarifs les plus élevés
- Résorption du stock des prélèvements en attente d'enregistrement dans le fichier FNAEG.

1^{ers} résultats : Audit relatif à la généralisation des téléprocédures pour les demandes d'aides PAC

Ministère de l'agriculture et de la pêche
Vague 1 - Rapport publié en janvier 2006

Contexte

- 430 000 agriculteurs ont bénéficié en 2004 en France des aides de la PAC pour un montant de 5,18 milliards d'euros
- Ces aides s'obtiennent sur la base d'un dossier incluant des déclarations de surface
- Le ministère de l'agriculture a mis en place un système de téléprocédures, mais il n'a été utilisé que par 1,8 % des agriculteurs en 2005

Objectifs

- Augmenter le taux d'utilisation de la télédéclaration
- Sécuriser et dématérialiser les demandes afin d'aboutir à une télédéclaration unique
- Faciliter les relations agriculteurs – ministère par une meilleure qualité de service et une meilleure assistance
- Simplifier les démarches administratives connexes

Exemples d'actions conduites

- Généralisation de la signature électronique
- Suppression des envois papiers (ex : justificatifs)
- Amélioration de l'ergonomie du site
- Ouverture du site à l'année
- Conduite d'une campagne de promotion et renforcement de l'assistance

Premiers résultats

- 6,4 % des agriculteurs ont déposé leur déclaration par téléprocédure en 2006
- Là où d'importantes campagnes de promotion ont été menées, des taux élevés sont enregistrés (région Midi-Pyrénées : 33 %, avec 62 % dans le Lot)
- Au 31 mai 2005, 57 978 comptes avaient été créés sur télépac, soit 14 % des agriculteurs.

1^{ers} résultats : audit relatif à la déclaration de l'impôt sur le revenu sur internet

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
Vague 1 – Rapport publié en janvier 2006

Contexte

- En 2005, 3,7 millions de Français ont déclaré leur impôt sur le revenu sur internet, dépassant largement les prévisions, ce qui a provoqué des difficultés d'accès au site
- Pour la campagne 2006, le ministre a souhaité garantir la qualité du service, dans la perspective d'une augmentation du nombre de télédéclarants.

Objectifs

- Faire le bilan de la campagne 2005
- Réexaminer le processus interne de traitement des déclarations (organisation et procédures)
- Identifier les moyens pour étaler au mieux les flux de télédéclarations dans le temps
- Améliorer l'assistance et la qualité de service offertes aux usagers
- Identifier les gains de productivité permis par les évolutions technologiques

Exemples d'actions conduites

- Différenciation par zone des délais supplémentaires accordés dans le cadre de la télédéclaration
- Amélioration de l'ergonomie et de la convivialité de la procédure
- Possibilité de renouveler le certificat électronique dès novembre 2005 pour la campagne 2006
- Mise en place d'un dispositif « Bison futé »
- Mutualisation des capacités de traitement installées et utilisation en fonction du besoin de capacités externes supplémentaires

Premiers résultats

- Pour la campagne 2006, la capacité du système a été augmentée, passant de 6 500 à 25 000 déclarations par heure
- En 2006, 5,7 millions de contribuables ont pu télédéclarer leurs revenus sans encombre
- Pour les services fiscaux, économie de temps liée au traitement des télédéclarations (gain de 6 minutes par télédéclaration, soit environ 300 emplois).

1^{ers} résultats : Audit relatif aux modalités de gestion et d'attribution de l'allocation adulte handicapé (AAH)

Ministère de la santé et des solidarités et ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement
Vague 2 - Rapport publié en avril 2006

Contexte

- La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées rénove le cadre de gestion de l'AAH
- Or aujourd'hui les procédures d'attribution de l'AAH sont encore hétérogènes et parfois inadaptées ; aucune stratégie de contrôle spécifique ou d'insertion professionnelle n'a été mise en place.

Objectifs

- Améliorer les procédures et la qualité des décisions d'attribution de l'AAH
- Favoriser le retour à l'emploi des allocataires
- Améliorer le pilotage et le contrôle des politiques publiques en direction des bénéficiaires de l'AAH.

Exemples d'actions conduites

- Mise en place d'un groupe de travail pour élaborer un nouveau certificat médical adulte
- Lancement d'une mission d'appui à l'harmonisation des pratiques
- Intégration dans le cadre du PLF 2007 d'indicateurs de résultat en matière de retour à l'emploi et de qualité des décisions
- Intégration des données de pilotage nécessaires en matière d'AAH au sein du système d'information en cours de construction.

Premiers résultats

- Mobilisation des acteurs de l'emploi (ANPE, réseau Cap Emploi) via les documents contractuels signés avec l'État
- Insertion au PLF 2007 d'une disposition clarifiant les modalités d'attribution de l'AAH pour les personnes ayant une incapacité de 50 à 80 %
- Rédaction d'un cahier des charges en vue de l'expérimentation d'un entretien d'évaluation de l'employabilité des demandeurs d'AAH
- Résultats attendus à moyen terme :
- Les conditions minimales d'examen d'une demande d'AAH seront fixées
- Un outil d'évaluation de l'employabilité des demandeurs d'AAH sera élaboré et utilisé.