

---

## LES AUDITS DE MODERNISATION

---

Le rapprochement, en juin 2005, des ministères du Budget et de la Réforme de l'État a permis de mettre en cohérence l'ensemble des actions de modernisation, afin d'assurer aux Français un meilleur service public au meilleur coût.

Dans ce contexte d'accélération des actions de modernisation, le Premier ministre a décidé de lancer un programme sans précédent d'audits de modernisation. L'objectif est d'identifier des projets de modernisation permettant de réaliser des gains de productivité, d'améliorer le service rendu aux usagers, d'accentuer le recours aux nouvelles technologies, tout en modernisant le cadre de travail des agents.

D'octobre 2005 à juin 2006, 100 audits portant sur 100 milliards d'euros de dépenses ont ainsi été conduits. Les premiers résultats contribuent à tirer pleinement partie de la Lolf en renforçant, dès le PLF 2007, les capacités de redéploiement des ministères, et permettent d'appuyer la maîtrise de la dépense de l'État sur une démarche sans précédent de modernisation.

### **1. Depuis octobre 2005, 100 audits de modernisation portant sur plus de 100 milliards d'euros auront été lancés**

Créés par la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2005 et précisés par celle du 13 juillet 2006, les audits de modernisation ont pour objectif de « radiographier le fonctionnement de l'État » afin d'améliorer la qualité du service rendu aux Français tout en optimisant les coûts.

Dans le contexte nouveau créé par la LOLF, marqué par les nouvelles libertés et responsabilités des gestionnaires publics, la démarche se distingue des missions traditionnelles des différentes institutions chargées du contrôle par quatre caractéristiques :

- le choix des sujets relève des ministres et du Premier ministre : le lancement d'un audit de modernisation correspond donc à la volonté du Gouvernement d'examiner les conditions dans lesquelles la gestion d'un service, d'une procédure, d'une fonction transversale peut être modernisée par un meilleur service rendu aux usagers, la simplification des procédures, la modernisation du fonctionnement des structures, une meilleure adéquation des moyens aux missions, l'amélioration de l'impact socio-économique d'une politique, l'identification de gains de productivité, etc.

- l'ensemble de la démarche est public : les sujets sont annoncés dès leur lancement et la fiche de cadrage de la mission est rendue publique ; les rapports, une fois remis, sont disponibles en ligne sur le Forum de la performance ([www.performance-publique.gouv.fr](http://www.performance-publique.gouv.fr)) sauf rares problèmes relatifs

à la sûreté nationale ou à des procédures juridictionnelles en cours ; depuis la circulaire de juillet 2006 les ministres font publiquement savoir deux mois après la publication des rapports d'audits leurs orientations sur les suites données ;

– les travaux sont collégiaux et associent les corps d'inspection et de contrôle ministériels et interministériels et des auditeurs du secteur privé ; le comité de pilotage des audits de modernisation s'assure de cette collégialité et veille à la qualité des rapports ;

– l'ensemble de la démarche a un caractère résolument opérationnel : les missions ne durent pas plus de trois mois ; leurs membres doivent faire des propositions concrètes, s'attacher à les quantifier et à en approfondir la mise en œuvre possible le plus en amont possible avec les parties prenantes ; les rapports donnent ensuite lieu à l'élaboration de plans d'action ; la direction générale de la Modernisation de l'État assiste les ministères qui le souhaitent dans le suivi des audits, propose une aide à l'élaboration des plans d'action ; le Premier ministre est régulièrement tenu informé de leur mise en œuvre.

Quatre vagues d'audits ont déjà été conduites :

– les 17 audits de la 1<sup>re</sup> vague (octobre 2005) portaient sur un milliard d'euros et 15 000 agents ;

– les 20 audits de la 2<sup>e</sup> vague (janvier 2006) portaient sur 17,5 milliards d'euros et 144 000 agents ;

– les 20 audits de la 3<sup>e</sup> vague (avril 2006) portaient sur 30 milliards d'euros et 330 000 agents ;

– les 15 audits de la vague « achats » concernent 15 milliards d'euros ;

– les 18 audits ministériels et les 14 audits de la gestion de la paye et du personnel de la 4<sup>ème</sup> vague (juin 2006) concernent 38 milliards d'euros et 150 000 agents.

Les prochaines vagues d'audits de modernisation seront lancées en octobre 2006 et en janvier 2007.

Avec ces travaux, l'État dispose de leviers qui lui permettent d'engager, dès le PLF 2007, la diminution de la dépense de l'État sans réduire la qualité du service rendu aux Français.

## **2. Les rapports d'audits identifient 3 milliards d'euros de gains de productivité potentiels sur 3 ans**

**Les rapports déjà rendus permettent d'identifier un gisement d'économies notamment dues à des gains de productivité d'au moins 3 milliards d'euros sur 3 ans.**

Les rapports d'audits identifient des marges de manœuvre qui ont contribué à l'élaboration des plafonds de crédits par mission et des plafonds d'effectifs par ministère du PLF 2007 (voir le rapport déposé par le Gouvernement au moment du débat d'orientation budgétaire). Ils permettront à chaque ministère de rester dans le cadre des enveloppes qui leur ont été allouées pour l'an prochain. Avec les audits, chaque ministre dispose d'une boîte à outils opérationnelle, et ce très en amont par rapport au début de l'exercice 2007.

Les gains de productivité prennent des formes très multiples. Les audits de modernisation permettent ainsi :

- de dégager des économies tout en améliorant la qualité du service rendu aux Français ;
- de maîtriser des dépenses qui augmentent ;
- de développer de nouvelles recettes ou d'éviter des dépenses.

Les rapports d'audits mesurent ces gains de productivité par rapport à une situation de dépense ou de recette, indépendamment du choix qui est fait de réutiliser ces moyens ou de dégager des économies nettes. Par ailleurs, certains de ces gains se prêtent mal à une quantification, à l'image de ceux relatifs à la qualité de service rendu à l'utilisateur.

La démarche de modernisation des audits n'a de sens que dans la durée. La mise en œuvre des préconisations peut en effet supposer des investissements préalables, des mesures législatives ou réglementaires, ou une concertation sociale sur les modalités. La plupart des gains sont donc estimés sur une période de trois ans, même si certains pourront être obtenus rapidement.

Les rapports d'audit déjà rendus ont ainsi permis d'identifier environ 3 milliards d'euros de gains de productivité potentiels sur trois ans. L'objectif est que la poursuite de cette démarche l'année prochaine et les suivantes, sur les segments des dépenses de l'État non encore audités, permettent d'identifier d'ici trois ans 6 à 7 milliards d'euros de gains de productivité potentiels.

***60 % des gains de productivité identifiés résultent de la mise en œuvre de travaux transversaux touchant l'ensemble de l'État***

Plusieurs travaux transversaux ont été conduits dans l'ensemble de l'État depuis le début du programme d'audits de modernisation :

- tous les ministères ont été concernés par l'audit relatif à la modernisation des achats de l'État ainsi que par celui relatif à la gestion de la paye et du personnel ;
- sans avoir donné lieu à des missions sur chaque ministère, certains travaux transversaux impactent l'ensemble des ministères : la mission sur l'entretien immobilier dans l'État et celle sur l'optimisation des coûts et du retour sur investissement du programme Chorus permettront ainsi à chaque ministère de dégager des gains de productivité sur les fonctions immobilière, budgétaire et comptable ;
- certains audits ont été expérimentés sur un périmètre ministériel avant d'être progressivement étendus dans les prochaines vagues : il s'agit des audits relatifs aux conséquences tirées de la décentralisation, à la formation initiale et au pilotage et à la tutelle de opérateurs.

Le ministre délégué au Budget et à la Réforme de l'État rendra public dans les prochains jours le plan de modernisation des achats. À l'image de ce qui a déjà été fait sur la modernisation de la politique immobilière, il détaillera de façon très opérationnelle la manière dont l'État obtiendra environ 10 % d'économies sur trois ans (soit entre 1,2 et 1,5 milliard d'euros), type d'achats par type d'achats.

Le solde des gains de productivité résultera des autres audits transversaux, dont certains sont déjà en cours de mise en œuvre.

**40 % des gains de productivité identifiés proviennent des audits réalisés sur les différents ministères**

En régime Lolf où "chaque ministre est son propre ministre des Finances", chaque ministre est responsable des suites qu'il réserve aux propositions des rapports et des modalités de cette mise en œuvre. Ainsi que le prévoit la circulaire du Premier ministre du 13 juillet 2006, les décisions prises par chaque ministre à propos des recommandations des rapports d'audit sont rendues publiques sur le Forum de la performance.

Les audits de modernisation réalisés dans les ministères ont commencé à être mis en œuvre, permettant des gains visibles dès le PLF 2007.

– La première catégorie d'audits dégage des économies budgétaires sans réduire le service rendu : l'audit relatif aux décharges statutaires dans l'enseignement secondaire permettra de dégager 3 000 ETPT dès 2007 ; de même, les presque 3 000 départs en retraite non remplacés au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie constituent le résultat direct des contrats de modernisation, dont certaines réformes ont été détaillées dans les audits (par exemple sur la télédéclaration de l'impôt sur le revenu ou les centres d'encaissement du Trésor public).

– La deuxième catégorie d'audits permet de maîtriser les coûts dans des secteurs où les besoins en moyens nouveaux ne cessent d'augmenter. Par exemple, la décélération progressive des frais de justice depuis 2004 (dont l'enveloppe est fixée à 400 millions d'euros dans le PLF 2007) a été rendue possible par une réforme en profondeur des circuits de gestion au ministère de la Justice et à des audits comme celui relatif aux empreintes génétiques (baisse de 300 à 60 euros du coût de l'analyse d'empreinte génétique). Les audits réalisés au ministère de l'Intérieur lui permettent également de limiter la hausse de ses crédits par exemple sur la rétention administrative ou la maintenance de la flotte de la sécurité civile.

– Enfin, la mise en œuvre des recommandations des missions d'audits a évité de nouvelles dépenses (les propositions de l'audit Natura 2000, suivies d'effet par le ministère de l'Écologie, ont permis d'éviter une condamnation à 60 millions d'euros par semestre dès le 2<sup>e</sup> semestre 2006) ou amélioré le recouvrement de recettes par l'État (la généralisation en cours des bureaux d'exécution des peines se traduira par le recouvrement de 85 millions d'euros de condamnations).

**3. Les résultats des audits de modernisation lient ces gains de productivité à la modernisation en profondeur de l'État au service des Français**

Les audits proposent également des actions destinées à améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur qu'il s'agisse de prendre en compte sa demande de disposer d'un service public adapté à l'évolution de son rythme de vie ou de lui simplifier les démarches administratives.

### ***Plusieurs audits visent ainsi à améliorer la qualité du service rendu aux usagers (particuliers, entreprises, agents)***

Le travail sur la qualité de service place l'utilisateur au cœur des actions de modernisation en se préoccupant de la façon dont l'administration s'organise pour lui rendre le service prévu, et en s'attachant à simplifier et réduire les formalités qui pèsent sur lui.

– La collecte de la taxe d'apprentissage sera rationalisée, afin d'alléger les obligations des entreprises et d'encadrer davantage l'action des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage. Par ailleurs, la suppression de la déclaration annuelle de la taxe d'apprentissage, inscrite dans le projet de loi de simplification du droit (PLS 3), allégera cette formalité lourde pour les PME sans atteinte aux conditions de contrôle de cette taxe puisque les entreprises la rattacheront à la déclaration des données sociales. La suppression de cette déclaration devrait dégager environ 2,2 millions d'heures de travail dans les entreprises.

– L'audit sur l'allocation adulte handicapé a donné lieu à un plan d'actions très opérationnel et à l'engagement de mesures destinées à offrir aux demandeurs sur l'ensemble du territoire le même niveau de qualité dans le traitement de leur dossier : fixation des conditions minimales d'examen d'une demande d'AAH, délais de décisions inférieurs à quatre mois, renforcement des actions en faveur du retour à l'emploi des personnes handicapées grâce à un suivi mieux personnalisé.

– Le ministère des Sports, suite à l'audit conduit dans le cadre de la 1<sup>re</sup> vague, a entrepris de simplifier les modalités d'inscription aux examens et aux formations qu'il propose (80 000 inscriptions), d'harmoniser les procédures au niveau national et d'accélérer leur dématérialisation.

– L'audit sur la modernisation du paiement des amendes visait à offrir aux Français de nouveaux moyens de paiement, plus fiables et adaptés à l'évolution de la société : le paiement par timbre électronique est maintenant expérimenté chez une vingtaine de buralistes à Paris et en province ; les amendes forfaitaires majorées peuvent être payées par internet et par téléphone ; la procédure de l'avis à tiers détenteur a été allégée et proportionnée.

– Suite au rapport d'audit sur la fonction reconversion dans les armées (30 000 militaires concernés chaque année), le ministère de la Défense a mis en place un plan d'actions destiné à personnaliser le dispositif de reconversion, à agir en amont pour le rendre plus efficace et à développer le travail en réseau au sein du ministère et avec le service public de l'emploi.

– Les travaux de modernisation de la gestion de la paye et du personnel comporteront un important volet relatif à la qualité du service rendu aux agents de l'État, notamment par la réduction des délais de prise en compte des éléments relatifs à un changement de situation personnelle.

### ***Les audits de modernisation constituent aussi un accélérateur pour le recours aux nouvelles technologies***

Les nouvelles technologies, et en particulier l'administration électronique, permettent de dégager des gains de productivité très importants tout en offrant aux Français de nouveaux services et en transformant en profondeur le travail des agents.

– La campagne 2006 de la déclaration par internet de l'impôt sur le revenu a bénéficié des recommandations de l'audit de modernisation conduit en octobre 2005, comme l'augmentation de la capacité du système de 6 500 à 25 000 déclarations par heure et la mise en place d'un dispositif « Bison futé » pour inciter les usagers à se connecter aux heures creuses. L'ensemble de ces mesures a permis à 5,7 millions de contribuables (3,7 millions en 2005) de télédéclarer leurs revenus sans encombre.

– Le 5 avril dernier, le ministre de l'Agriculture a annoncé une extension de Télép@c et décidé de mettre en œuvre plusieurs mesures préconisées par l'audit conduit au cours de la 1<sup>re</sup> vague : signature électronique sécurisée pour permettre une déclaration « zéro papier » ; simplification des démarches ; lancement de nouveaux services (par exemple la possibilité de télédéclarer les dommages en cas de calamités agricoles) afin de simplifier ces formalités et de les rendre moins coûteuses. Ces mesures ont favorisé la télédéclaration : déjà + 3,5% par rapport à 2005, sept départements connaissant des taux de télédéclarations supérieurs à 20%.

– Un audit de modernisation en cours étudie la faisabilité d'une numérisation des procédures pénales (5 millions de procédures par an) : par delà les économies budgétaires attendues, les délais de traitement et de suivi en temps réel des procédures par les magistrats pourraient être significativement réduits.

– De même, l'audit sur la mise en place d'une agence des titres sécurisés de l'Etat a débouché sur la décision de création de cette agence et à son affectation, dès le PLF 2007, d'une fraction des droits sur les passeports. L'objectif est de mettre à disposition des Français, dans les meilleurs délais, les nouveaux titres sécurisés dans un triple souci de parfaite sécurité des documents, d'efficacité et de mutualisation des moyens entre les administrations.

\*

Depuis le choix des sujets jusqu'au compte rendu établi sur leur mise en œuvre, le programme d'audits de modernisation constitue donc un processus continu qui, en permanence, va amener l'État à se pencher sur son organisation, ses processus, la gestion de ses dispositifs. Il lie étroitement la recherche de gains de productivité, l'amélioration du service rendu et le recours accru aux nouvelles technologies. En ce sens, les audits de modernisation permettent de réduire la part des dépenses contraintes dans le budget de l'État et d'élever la performance de l'action publique.

Les audits constituent donc une innovation majeure dans la préparation et l'exécution du budget. Ils s'articulent parfaitement avec la LOLF et sont désormais inscrits dans le quotidien des administrations, des parlementaires et des observateurs extérieurs.