



# Révision générale des politiques publiques

Guide méthodologique

## Sommaire

<b>1 Principes directeurs de la révision générale des politiques publiques .....</b>	<b>3</b>
1.1 Une démarche novatrice d'analyse des politiques publiques.....	3
1.2 Un dispositif d'aide à la décision publique au plus haut niveau .....	5
1.3 Un périmètre couvrant des questions ministérielles et interministérielles .....	6
1.4 Un calendrier à respecter .....	8
<b>2 Organisation du travail des équipes d'audit .....</b>	<b>9</b>
2.1 La composition des équipes d'audit.....	9
2.2 La relation entre les équipes d'audit et les ministères .....	9
2.3 Le dispositif de pilotage .....	9
<b>3 Analyses et travaux à conduire par les équipes d'audit.....</b>	<b>12</b>
3.1 La grille de questionnement détaillée .....	13
3.2 L'élaboration des scénarios.....	20

# 1 Principes directeurs de la révision générale des politiques publiques

## 1.1 Une démarche novatrice d'analyse des politiques publiques

De nombreux rapports ont décrit la situation dégradée des finances publiques françaises, notamment caractérisées par le déficit budgétaire de l'État et le fort taux d'endettement. Le Président de la République s'est engagé à ce que le déficit disparaisse et à ce que le taux d'endettement baisse.

Or l'une des raisons principales de cette situation vient d'une gestion publique trop peu efficace. Ainsi, depuis une trentaine d'années, la sphère publique a connu une croissance rapide de ses dépenses et de ses effectifs. De nombreux dispositifs ont été créés, sans qu'il y ait eu en contrepartie autant de suppressions. Dans la pratique, des structures se sont ajoutées à celles qui existaient et cet empilement s'est conduit en l'absence de réexamen systématique de l'utilité des anciennes structures. Par ailleurs, la décentralisation a profondément bouleversé la donne des compétences exercées par les différentes administrations publiques, sans que le paysage soit aujourd'hui très clair pour les Français, et que les conséquences dans l'organisation des services de l'État en aient été tirées.

Cette situation est d'autant moins satisfaisante que la société a beaucoup évolué. Les attentes des citoyens ont changé et, attachés à leurs services publics, ils souhaitent que ceux-ci s'adaptent et rendent le meilleur service au moindre coût. La performance des politiques publiques constitue une condition forte du lien social, de la performance des entreprises, de l'attractivité du territoire. Cette performance a deux aspects : d'une part des politiques publiques adaptées aux besoins ; d'autre part un coût raisonnable, car le niveau des prélèvements obligatoires a lui aussi un impact sur le lien social, la performance des entreprises et l'attractivité du territoire.

En partant de la situation actuelle d'empilement, ces deux exigences de meilleure qualité et de moindre coût ne sont pas contradictoires. En effet, elles supposent le même effort : remettre en cause les doublons, savoir abandonner des politiques qui ne fonctionnent pas, changer le réglage de certaines interventions de l'État. Il faut en fait répondre à la fois à la nécessité d'assainissement des finances publiques et au souhait des citoyens de bénéficier d'un niveau de service répondant à leurs attentes. Cette double exigence permet seule de préparer la Nation à ses principaux défis économiques, sociaux, démographiques et environnementaux.

Cette triple exigence d'efficacité, de qualité du service rendu et d'économie dans la gestion des finances publiques a été comprise depuis quelques années par de nombreuses démocraties comparables à la nôtre. Ces pays ont conduit des politiques réussies de réduction des dépenses publiques, tout en améliorant la qualité du service fourni aux usagers et en investissant davantage pour la préparation de l'avenir. Notre pays se doit d'entreprendre à son tour une révision générale des politiques publiques, comme l'a recommandé la commission présidée par M. Michel Pébereau sur l'endettement public. C'est pourquoi le Chef de l'État a demandé au Gouvernement lors du conseil des ministres du 20 juin 2007 de conduire cet exercice.

Cette initiative prend appui notamment sur la mise en œuvre de la LOLF, qui introduit une logique de performance et de responsabilisation des gestionnaires, et constitue un levier pour la réforme de l'État.

L'objectif est de réaliser un examen stratégique de l'ensemble des dépenses budgétaires et fiscales de l'État et de ses opérateurs, et plus généralement d'éclairer les possibilités d'évolution de l'ensemble des dépenses publiques. Il est destiné d'une part à augmenter la productivité et l'efficacité dans l'organisation et le fonctionnement des administrations d'État afin qu'elles réalisent des économies, d'autre part à optimiser l'allocation de l'effort financier de l'État sur les programmes d'action et d'intervention prioritaires, qui présentent le meilleur effet de levier entre leur coût et leur efficacité socio-économique. Il ne s'agit donc pas ici d'organiser une nouvelle

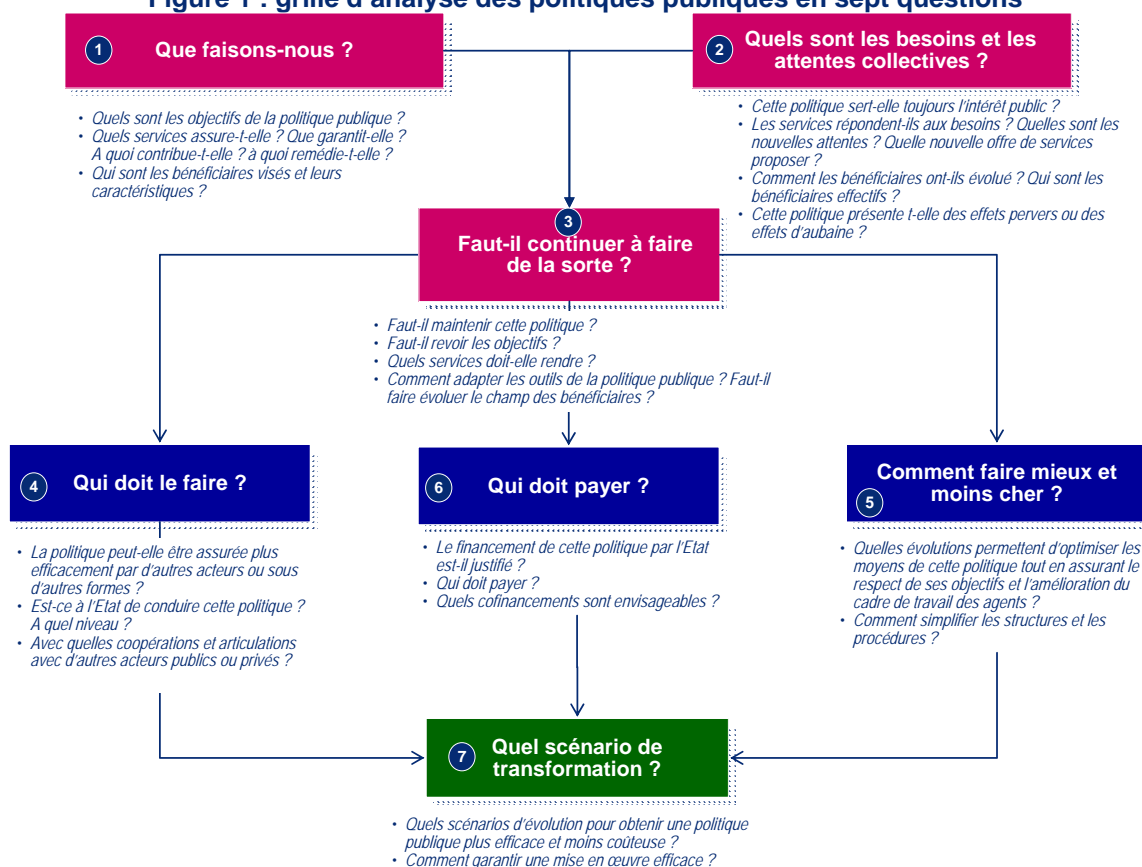
procédure budgétaire, mais bien de s’interroger face à chaque dépense publique, pour la réorganiser de façon méthodique et intelligente et pour la rendre plus productive et plus efficace.

A partir d’un inventaire des politiques publiques, destiné à clarifier pour chacune d’elle l’utilité pour les bénéficiaires, les objectifs et les services qu’elle assure, cette démarche de révision visera concrètement à examiner chaque politique selon quatre points de vue :

- le point de vue du citoyen, dont la satisfaction des besoins doit être au cœur de la hiérarchisation et de la transformation à conduire des politiques publiques ;
- le point de vue du contribuable, auquel il faut garantir, au moindre coût, un bon fonctionnement des administrations et une bonne conduite des politiques publiques ;
- le point de vue de l'usager, auquel il faut apporter un service amélioré, des procédures et des structures administratives simplifiées ;
- le point de vue de l'agent public, auquel il faut donner un sens réaffirmé de sa mission et de ses objectifs, des marges de manœuvre renforcées, et des conditions de travail améliorées.

Pour conduire l’analyse des politiques publiques à travers ces quatre points de vue, une grille d’analyse des dépenses sera utilisée. Composée de sept questions, elle partira des objectifs et des bénéficiaires des politiques publiques. Les questions d’optimisation de structures et de dispositifs ne seront examinées qu’après que la raison d’être de chacune des politiques publiques aura elle-même été analysée. Le questionnement général est le suivant<sup>1</sup> :

**Figure 1 : grille d’analyse des politiques publiques en sept questions**



<sup>1</sup> Une grille de questionnement détaillée assortie d’illustration de leviers figure au paragraphe 3.1, adaptée aux différents volets d’analyse (politiques d’intervention, fonctions d’appui de l’appareil productif, fonctions opérationnelles de l’appareil productif)

## 1.2 Un dispositif d'aide à la décision publique au plus haut niveau

La révision générale des politiques publiques doit permettre de prendre des décisions structurantes en matière d'action publique, en donnant aux pouvoirs publics les moyens techniques de choisir, dans chaque domaine, une stratégie d'évolution.

**Ce travail d'instruction (préparatoire et technique) des possibilités d'évolution de chaque politique publique constitue le cœur de la mission demandée à chaque équipe d'audit.** Les membres des corps de contrôle et les consultants du secteur privé qui participeront à la révision générale des politiques publiques ont en effet pour objectif de proposer, dans le domaine qu'il leur est demandé d'étudier, plusieurs scénarios d'évolution. **Il ne leur est donc pas demandé de choisir une option, mais d'en proposer plusieurs, toutes soigneusement documentées, permettant d'élargir le champ de vision pour améliorer l'efficacité d'une politique publique et dégager des ressources publiques.**

Il reviendra ensuite au **Conseil de la modernisation des politiques publiques, présidé par le Président de la République, de prendre les décisions et d'arbitrer entre les différents scénarios d'organisation**, pour atteindre les objectifs de la révision générale des politiques publiques : permettre durablement d'améliorer, sur toute la période couverte (2009-2011) la satisfaction des usagers, comme le fonctionnement de l'appareil public et réaliser des économies.

**Les équipes d'audit présenteront à deux reprises leurs analyses à un comité de suivi**, placé sous l'autorité conjointe du secrétaire général de la Présidence de la République et du directeur de cabinet du Premier ministre. Il associe le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, le secrétaire d'État à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, les rapporteurs du budget dans les deux assemblées, des personnalités qualifiées et, selon le thème d'étude, le ou les ministres concernés. **Ce comité de suivi est chargé d'orienter les travaux et de préparer les éléments portés à la décision du Conseil de la modernisation des politiques publiques.** Plus précisément, il :

- recueillera les recommandations et analyses de l'équipe d'audit, ainsi que les observations et la position du (des) ministre(s) concerné(s). Ces derniers y assisteront accompagnés chacun de son directeur de cabinet et/ou du secrétaire général du ministère. Le comité de suivi recueillera aussi les observations et la position du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique ;
- orientera les travaux de l'équipe d'audit, notamment en s'assurant que les scénarios proposés sont suffisamment argumentés et documentés ;
- donnera un avis sur le (ou les) scénario(s), afin de préparer les décisions du Conseil de la modernisation des politiques publiques.

**L'aide à la décision, qui est demandée aux équipes d'audit, aura d'autant plus de chance d'être fructueuse que ces dernières auront respecté les exigences suivantes :**

- impliquer et mobiliser les principaux responsables du ministère, tout au long de la démarche. Il reviendra en effet aux équipes d'audit la responsabilité de garantir et d'assurer tout au long des travaux un partenariat avec les ministères concernés, pour préparer dans les meilleures conditions les comités de suivi et garantir la qualité des décisions à lui soumettre. Il est demandé que ces échanges avec le ministère associent particulièrement son secrétaire général, ainsi que les responsables des programmes, au sens de la LOLF. Cette association des responsables des ministères concerne également les organisations représentatives du personnel, l'ensemble des agents devant pouvoir bénéficier d'une information sur le processus, puis sur la mise en œuvre des décisions qui en seront issues ;
- présenter des scénarios fondés sur la grille d'analyse et destinés à la fois à améliorer la qualité des politiques publiques et à économiser des moyens publics. Pour respecter la première exigence, les équipes devront fixer, si cela est nécessaire, des grands objectifs de performance et de qualité de service. Elles devront aussi apporter des propositions de réponse à des dysfonctionnements identifiés, qu'ils concernent la satisfaction des usagers ou les conditions d'exercice de leurs missions par les agents. Le second objectif impliquera de décrire avec précision des voies et moyens de gains de productivité significatifs, qui doivent être ambitieux, le Président de la République ayant fixé l'objectif global de non remplacement d'un départ à la

retraite sur deux. Les sources d'économies en matière de dépenses de fonctionnement autres que les rémunérations doivent également être identifiées ;

- porter une attention particulière à l'étude et à la définition des conditions de mise en œuvre et d'acceptation des recommandations, sans oublier les conditions d'accompagnement du changement pour les agents publics. Il ne s'agit donc pas pour les équipes d'audit de ne s'en tenir qu'à des recommandations de portée générale, mais de proposer des décisions susceptibles d'être mises en œuvre effectivement.

### 1.3 Un périmètre couvrant des questions ministérielles et interministérielles

#### 1.3.1. Quatorze domaines d'audit de l'action de l'État

Afin de promouvoir une approche cohérente sur certaines politiques publiques, dont la conduite est partagée entre plusieurs ministères, le périmètre des équipes d'audit pourra porter sur les politiques publiques de plusieurs ministères. Deux parties seront étudiées :

- l'appareil productif. L'objectif sera de documenter différents scénarios assurant, grâce à des réorganisations et à des changements de fonctionnement, un accroissement de la productivité et, permettant par là-même, le non-remplacement partiel des départs à la retraite. Ces scénarios doivent décrire, dans le détail, l'organisation et le fonctionnement des services. Un scénario au moins devra permettre de ne remplacer qu'un départ à la retraite sur deux (ou davantage pour les ministères allant d'ores et déjà au-delà de ce taux). Partout, une réduction des dépenses de fonctionnement, ainsi que des dépenses d'investissement (lorsque l'usage de ces investissements est, à titre principal, de nature administrative : informatique, immobilier et infrastructures à usage administratif...), sera également proposée.

- les dépenses d'intervention. Les travaux d'audit viseront, là encore en s'appuyant sur la grille d'analyse, à documenter des scénarios d'évolution. Les investissements structurants sont assimilés à des politiques publiques d'intervention. L'objectif est de dépenser mieux, c'est-à-dire que l'argent public dévolu à ces politiques publiques atteigne réellement les objectifs fixés, dans des conditions optimales de qualité et de résultat.

Dans chaque domaine, les équipes d'audit travailleront non seulement sur les dépenses budgétaires, mais également sur les dépenses fiscales (crédits d'impôt, mécanismes d'exonération de cotisations...), sur les dépenses à la charge d'opérateurs et sur les recettes fiscales affectées. Il ne s'agira pas seulement des opérateurs au sens strict de la LOLF, mais, de manière plus large, des **organismes bénéficiant d'un financement majoritairement public**, tels que, par exemple, les chambres consulaires, les organismes audiovisuels ou RFF.

Equipes d'audit	Ministères
Justice	
Agriculture et pêche	
Ecologie, développement et aménagement durables	
Aide publique au développement	Ministère des affaires étrangères et européennes
	Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi
	Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement
Action extérieure de l'État	Ministère des affaires étrangères et européennes
	Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi
	Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement
Culture et communication et services du Premier	Ministère de la culture et de la communication

	Services du Premier Ministre
Enseignement supérieur et recherche ( <i>ministères principalement concernés</i> )	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
	Ministère de l'agriculture et de la pêche
	Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables
Enseignement scolaire (y compris enseignement agricole)	Ministère de l'éducation nationale
	Ministère de l'agriculture et de la pêche
Défense – Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	Ministère de la défense
Santé – solidarité – Sports	Ministère de la santé, de la jeunesse et des sports
Sécurité	Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales
	Ministère de la défense
Immigration	Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement
Intérieur - Outre-mer	Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales
Réseaux financiers	Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi
	Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

### 1.3.2. Six grandes politiques d'intervention

La révision générale des politiques publiques visera également à documenter des pistes d'évolution pour six grandes politiques d'intervention, ne relevant pas uniquement de l'État. Il s'agit :

- de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- du développement des entreprises ;
- de la ville et du logement ;
- de la famille ;
- de l'assurance-maladie ;
- des politiques de solidarité et de lutte contre la pauvreté.

Dans ces domaines, un premier débat devant le comité de suivi permettra d'identifier les sujets sur lesquels des besoins d'analyse complémentaires sont nécessaires, donnant lieu dès lors également à des travaux d'audit.

### 1.3.3. Quatre chantiers interministériels

Parallèlement aux travaux des équipes d'audit et aux analyses relatives aux grandes politiques d'intervention, la révision générale des politiques publiques comprend quatre chantiers interministériels portant sur :

- la gestion des ressources humaines ;
- l'organisation de l'administration territoriale ;
- les relations entre l'État et les collectivités locales ;
- la simplification des procédures internes.

Les travaux visent à concevoir des réponses novatrices d'accompagnement de la réforme des administrations. **Ils ne relèveront pas de la responsabilité d'équipes d'audit et seront**

**confiés à des pilotes autonomes. Les conclusions auxquelles ces chantiers aboutiront, une fois validées, devront être prises en compte dans l'élaboration des scénarios stratégiques.**

#### **1.4 Un calendrier à respecter**

**L'exercice de révision générale des politiques publiques servira de base à la programmation budgétaire pluriannuelle pour les exercices 2009 à 2011.** Le respect de cet objectif implique de terminer l'examen des scénarios stratégiques par le Comité de suivi, puis la validation, par le Conseil de modernisation des politiques publiques, des options jugées pertinentes **en mai 2008.**

Dans ce contexte, **les équipes d'audit devront :**

- commencer leurs travaux dès le début du mois de juillet 2007. En ce qui concerne les analyses portant sur les dépenses d'intervention dont l'État assume l'entière responsabilité, le chef d'équipe coordonnera dans un premier temps un dialogue entre les ministères et le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique (direction du Budget), afin d'identifier les thèmes nécessitant un besoin d'analyse complémentaire. L'objectif est de hiérarchiser les pistes de rationalisation selon leurs enjeux financiers et leurs risques. L'équipe d'audit approfondira ensuite cette démarche sur la base des sujets identifiés communément lors de ce dialogue préalable et de son appréciation propre ;
- effectuer un premier passage devant le comité de suivi entre la fin du mois de septembre et le mois de décembre, destiné à étudier les scénarios intermédiaires de chaque équipe et à recenser les points devant être complétés ;
- effectuer un second passage entre le mois de janvier et la mi-mai 2008, qui permettra de nourrir la décision du Conseil de la modernisation des politiques publiques sur les scénarios définitifs présentés par les équipes d'audit.

## 2 Organisation du travail des équipes d'audit

### 2.1 La composition des équipes d'audit

Les équipes d'audit sont constituées :

- d'un chef d'équipe, garant de la qualité des analyses et des scénarios présentés au comité de suivi ;
- de membres des corps d'inspection interministériels et ministériels,
- d'auditeurs ou de consultants externes.

La bonne association des membres des corps d'inspection et des consultants externes est un enjeu essentiel pour assurer le succès de la démarche. Il revient au chef d'équipe de s'assurer que l'articulation de leur travail permet d'utiliser dans les meilleures conditions le savoir-faire de chacun d'entre eux.

### 2.2 La relation entre les équipes d'audit et les ministères

**La qualité de la relation entre les équipes d'audit et les ministères est déterminante pour assurer le succès de la démarche.** Le travail demandé ne consistera ni à imposer un schéma, ni à reprendre sans valeur ajoutée les travaux antérieurs. Il devra consister à travailler avec le ministère concerné au passage en revue de toutes les modalités d'organisation et de toutes les politiques mises en œuvre, pour les identifier et les optimiser. Chaque chef d'équipe organisera, conjointement avec le ou les ministères qu'il analyse, les modalités de cette association. Celle-ci devra cependant nécessairement impliquer le secrétaire général du ministère, qui sera un acteur de premier rang de l'évolution stratégique décidée par le Conseil de la modernisation des politiques publiques, ainsi que les responsables de programmes. Il est souhaitable que chaque ministère désigne un référent bien identifié, pour organiser les modalités pratiques des contacts entre l'équipe d'audit et les services du ministère.

Evidemment, les équipes d'audit devront commencer leur travail, avec l'aide du ministère, en collationnant et en évaluant les travaux existants. Il ne s'agit pas de refaire des investigations déjà menées, si celles-ci sont toujours jugées pertinentes et peuvent donc être intégrées aux conclusions. Les ministères et les corps de contrôle transmettront, dans ce contexte, tous les travaux et analyses jugés pertinents.

L'équipe d'audit bénéficiera de l'appui des directions composant l'équipe d'appui (cf infra), ainsi que de la direction de la législation fiscale et de la direction générale du Trésor et de la politique économique. L'équipe d'audit auditionnera également tous les spécialistes, au sein de l'administration ou extérieurs à l'administration, qui pourront lui apporter un éclairage utile.

### 2.3 Le dispositif de pilotage

#### 2.3.1. Le suivi de l'organisation de la démarche : le secrétariat du comité de suivi

Le secrétariat du comité de suivi sera assuré conjointement par les cabinets du président de la République, du Premier ministre, du ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique et du secrétaire d'État chargé de la Prospective et de l'Évaluation des politiques publiques. Son rôle est de préparer les travaux des comités de suivi, de mettre en forme le dossier, d'organiser matériellement des réunions et de réaliser les comptes-rendus de décisions à destination de l'ensemble des parties prenantes. La pré-instruction des travaux des équipes d'audit se déroulera dans les 10 jours précédant la réunion du comité de suivi. Cette séance

réunira le chef de l'équipe d'audit, ainsi que le(s) cabinet(s) du (des) ministère(s) concerné(s). Elle devra permettre de préparer le comité de suivi, de dégager les lignes de force politiques derrière les analyses techniques et de s'assurer que la présentation devant le comité de suivi pourra éclairer la décision politique.

### **2.3.2. Le pilotage quotidien de la procédure d'audit : l'équipe d'appui**

---

Une équipe d'appui, organisée au sein du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, sera chargée de s'assurer de la conduite des audits et d'apporter le soutien nécessaire aux équipes. Elle sera placée sous la responsabilité du cabinet du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Elle associera la direction du budget (qui assurera le secrétariat de cette équipe), la direction générale de la modernisation de l'État, la direction générale de l'administration et de la fonction publique, un membre de l'équipe de consultants (en charge de la coordination de leurs contributions) et les représentants des autres membres du secrétariat du comité de suivi, s'ils le souhaitent.

#### **Cette équipe sera chargée au quotidien :**

- de faciliter la diffusion de l'information, la coordination et les échanges entre équipes d'audits, notamment sur des problématiques communes à plusieurs ministères, ainsi que sur la prise en compte des orientations des travaux des groupes de travail interministériels ;
- d'assister les équipes d'audits sur les questions d'ordre méthodologique et de veiller à la cohérence méthodologique des travaux ;
- de contribuer à prévenir et résoudre les risques ou difficultés qui lui sont signalés dans la conduite du travail d'audit ;
- de suivre l'état d'avancement des travaux de l'équipe d'audit : contenu, niveau d'ambition, cohérence des scénarios stratégiques en leur état d'élaboration ;
- d'apporter son soutien opérationnel au bon déroulement des missions d'audit, en coordonnant la mobilisation des ressources des corps d'inspection et des consultants.

**Outre ces missions, pour lesquelles l'équipe d'appui devra être alertée en temps réel de toute difficulté ou nouvelle orientation, elle rencontrera en moyenne une fois par mois chaque chef de l'équipe d'audit pour effectuer un point d'avancement général, selon l'ordre du jour indicatif suivant :**

1. État d'avancement des travaux : analyse des risques et actions à décider pour résoudre les difficultés ;
2. Analyse et examen des travaux et des orientations prises par l'équipe ;
3. Points d'information et de coordination nécessaires en destination des autres équipes d'audit et/ou des ministères ;
4. Organisation matérielle : planification des évolutions de répartition de la force de travail, appuis éventuels en compétences.

**Une assistance de proximité quotidienne** sera assurée par ailleurs par :

- le correspondant de la DGME désigné auprès de chaque équipe d'audit, pour ce qui relève des conditions matérielles de déroulement de la mission : coordination de la

mobilisation des ressources et des compétences des corps d'inspection, suivi et gestion des marchés avec les cabinets de consultants, identification des profils et compétence, rythme et organisation des entretiens avec l'équipe d'appui, tenue du tableau de bord d'avancement des travaux de tous les groupes d'audit ;

- le correspondant de la direction du budget désigné auprès de chaque équipe d'audit pour ce qui relève du chiffrage, de la formulation de propositions et de scénarios stratégiques.

**Enfin, l'équipe d'audit au complet sera réunie avec l'équipe d'appui au moins quinze jours avant le comité de suivi**, pour examiner les scénarios stratégiques proposés. L'équipe d'appui assurera alors une dernière consolidation des travaux, destinée à faciliter la formulation des scénarios de transformation. Ensuite, ces scénarios seront livrés au plus tard dix jours avant le comité de suivi à son secrétariat, pour la pré-instruction. Ce dernier examen par le groupe d'appui concernera notamment la consolidation et la cohérence des propositions d'économies, l'apport d'expertise au chiffrage des propositions (chiffrage budgétaire des propositions d'économies en ETP, chiffrage des économies budgétaires), la cohérence et le caractère réaliste des propositions de scénarios stratégiques et de date d'effet des propositions, la cohérence avec les propositions d'autres équipes d'audit et la pertinence des points devant être débattus devant le secrétariat, puis le comité de suivi.

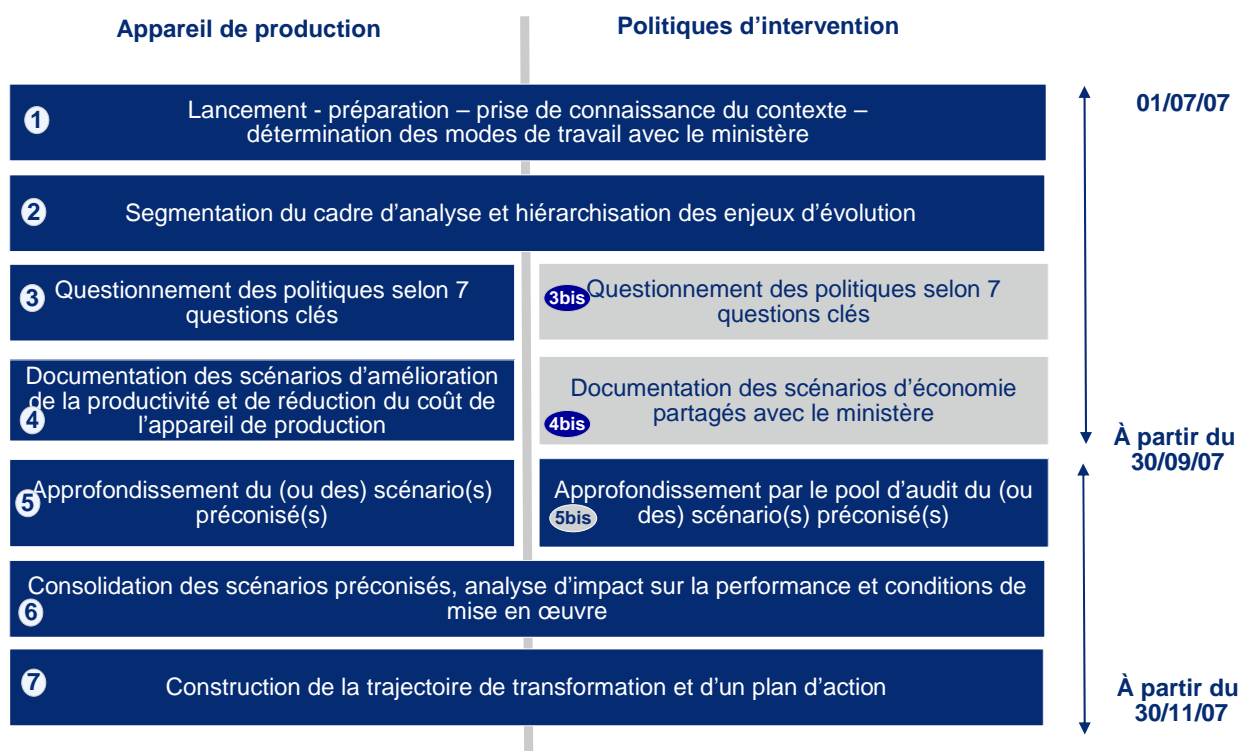
### 3 Analyses et travaux à conduire par les équipes d’audit

La mise en œuvre de l’exercice de révision générale des politiques publiques nécessite d’articuler trois axes d’analyse complémentaires et indissociables :

- la recherche d’une amélioration de la qualité des services produits pour les usagers et d’une amélioration de l’efficacité socio-économique des politiques d’intervention ;
- une rationalisation et une réduction du coût des politiques publiques, par une organisation et un fonctionnement plus efficaces et productifs ;
- l’identification des conditions de succès qui garantissent une mise en œuvre concrète et opérationnelle des décisions qui seront prises.

La démarche type des équipes d’audit comprend 7 étapes principales.

**Figure 2 : synthèse de la démarche d’analyse**



## 3.1 La grille de questionnement détaillée

### 3.1.1. Politiques d'intervention

Critère	Question	Sous-question (liste non exhaustive)	Leviers (liste indicative)
Inventaire	Que faisons-nous ?	<p>Quels sont les objectifs de la politique publique ?</p> <p>Quels services assure-t-elle ? Que garantit-elle ? A quoi contribue-t-elle ? à quoi remédie-t-elle ?</p> <p>Qui sont les bénéficiaires visés et leurs caractéristiques ?</p>	Remettre en cause les dispositifs pour lesquels l'objectif final de politique publique ne peut être clairement défini
Besoins et attentes du citoyen	Quels sont les besoins et les attentes collectives ?	<p>Cette politique sert-elle toujours l'intérêt public ?</p> <p>Les services répondent-ils aux besoins ? Quelles sont les nouvelles attentes ? Quelle nouvelle offre de services proposer ?</p> <p>Comment les bénéficiaires ont-ils évolué ? Qui sont les bénéficiaires effectifs ?</p>	<p>Supprimer les dispositifs engendrant des inégalités non justifiées</p>
		<p>Cette politique présente-t-elle des effets pervers ou des effets d'aubaine ?</p> <p>La politique d'intervention responsabilise-t-elle suffisamment les bénéficiaires ?</p>	<p>Réduire les interventions présentant un caractère catégoriel trop marqué et non justifié</p> <p>Supprimer les interventions dont le caractère incitatif n'est pas ou plus avéré</p> <p>Définir de façon plus restrictive le public cible et prioritaire pour maximiser l'effet de levier attendu</p> <p>Redéfinir le zonage de certaines aides</p> <p>Concentrer les efforts sur un nombre plus limité de bénéficiaires</p> <p>Accroître les obligations des bénéficiaires</p> <p>Recentrer les interventions qui n'atteignent pas les bénéficiaires finaux</p> <p>Supprimer ou réduire les interventions trop favorables par rapport aux objectifs finaux</p>
Adéquation des politiques	Faut-il continuer à faire de la sorte ?	<p>Faut-il maintenir cette politique ?</p> <p>Faut-il revoir les objectifs ?</p> <p>Quels services doit-elle rendre ?</p> <p>Comment adapter les outils de la politique publique ? Faut-il faire évoluer le champ des bénéficiaires ?</p>	
		<p>La politique d'intervention contrarie-t-elle des objectifs économiques ?</p> <p>La politique d'intervention est-elle cohérente avec le système communautaire ?</p>	Supprimer les interventions contraires à la logique économique

Critère	Question	Sous-question (liste non exhaustive)	Leviers (liste indicative)
État opérateur	Qui doit le faire ?	<p>La politique peut-elle être assurée plus efficacement par d'autres acteurs ou sous d'autres formes ? Peut-on décentraliser, externaliser ou déléguer la gestion à un opérateur public ou privé ?</p> <p>Est-ce à l'État de conduire cette politique ? A quel niveau ? Avec quelles coopérations et articulations avec d'autres acteurs publics ou privés ?</p>	
État financeur	Qui doit payer ?	<p>Le financement de cette politique par l'État est-il justifié ?</p> <p>Qui doit payer ?</p> <p>Quels cofinancements sont envisageables ?</p>	<p>Supprimer certains financements résiduels assurés par l'État pour ces compétences entièrement décentralisées</p> <p>Mieux prendre en compte les ressources réelles des bénéficiaires des aides</p> <p>Mieux définir les conditions d'accès aux aides</p> <p>Fixer des objectifs de rentabilité aux organismes disposant de recettes privées et d'interventions de l'État</p> <p>Développer et accroître les dispositifs de responsabilisation financière</p>
Efficacité et efficience	Comment faire mieux et moins cher ?	<p>Quelles évolutions permettent d'optimiser les moyens de cette politique tout en assurant le respect de ses objectifs et l'amélioration du cadre de travail des agents ?</p> <p>Comment simplifier les structures et les procédures ?</p>	
		<p>Le coût total de la politique d'intervention est-il justifié au regard du bénéfice attendu ? Son coût de gestion est-il satisfaisant ?</p>	<p>Revoir les interventions pour lesquelles le coût de gestion est exorbitant au regard des bénéfices et interventions versées</p>
		<p>Les dispositifs sont-ils maîtrisables pour les finances publiques ? [interventions de guichet]</p> <p>Si non, une évolution des paramètres techniques des dispositifs permettrait-elle d'en maîtriser financièrement le coût ?</p>	<p>Limiter la durée de versement de certaines interventions</p> <p>Introduire des dégressivités dans les aides</p> <p>Limiter les indexations automatiques</p> <p>Développer les procédures d'agrément préalable pour certaines dépenses fiscales</p> <p>Développer le principe de limitation dans le temps pour toute nouvelle dépense fiscale</p> <p>Encadrer les dépenses de guichet à finalité incitative dans une logique d'enveloppe financière</p> <p>Veiller au montant / efficience de certains opérateurs</p>

Critère	Question	Sous-question (liste non exhaustive)	Leviers (liste indicative)
		<p>La politique d'intervention recouvre-t-elle des dispositifs d'intervention redondants ?</p> <p>Les bénéficiaires peuvent-ils cumuler le bénéfice de plusieurs dispositifs ? A quels niveaux ?</p> <p>Le principe un dispositif / un objectif est-il respecté ?</p>	<p>Eviter la redondance des interventions budgétaires</p> <p>Eviter la superposition d'avantages budgétaires et fiscaux</p>
Scénarios	Quel scénario de transformation ?	<p>Quels scénarios d'évolution pour obtenir une politique publique plus efficace et moins coûteuse ?</p> <p>Comment sécuriser une mise en œuvre efficace ?</p>	

### 3.1.2. Appareil productif

#### 3.1.2.1. *Fonctions d'appui*

Critère	Question	Sous-question (liste non exhaustive)	Leviers (liste indicative)
Inventaire	Que faisons-nous ?	Quels sont les objectifs de l'activité ? Quels services assure-t-elle ? Quels sont les services et les personnels qui en bénéficient ? Quelles sont leurs caractéristiques ?	
Adéquation des fonctions d'appui	Faut-il continuer à faire de la sorte ?	Faut-il maintenir cette activité ? Faut-il revoir les objectifs ? Quels services doit-elle rendre ?	
Organisation	Comment le faire ?	Qui exerce le mieux ces compétences ? Existe-t-il d'autres structures assurant le même type d'activité ? Les activités peuvent-elles faire l'objet d'un regroupement ? D'une externalisation ou de centres de services partagés ?	Rapprocher des structures aux métiers proches Etendre les compétences de structures existantes à des métiers voisins Réduire le nombre de directions d'administrations ou revoir leurs attributions Concentrer la gestion de certaines politiques publiques au sein des administrations les mieux dotées
Efficacité et efficience	Comment faire mieux et moins cher ?	Quelles évolutions permettent d'optimiser les moyens de cette activité tout en assurant le respect de ses objectifs et l'amélioration du cadre de travail des agents ? Comment simplifier les structures et les procédures ?	
		Les moyens consacrés pour fournir l'activité sont-ils en relation avec les charges (comparaison internes et externes : avec des pays étrangers, avec le secteur privé) ? Ces moyens ont-ils évolué de la même manière que les charges ?	Accroître le temps travaillé par agent. Réduire progressivement les écarts de taux d'occupation / des surfaces par agent Réduire progressivement les écarts de coûts de fonctionnement par agent Harmoniser le taux d'encadrement sur la base d'un ratio par fonctionnaire (niveau régional)

Critère	Question	Sous-question (liste non exhaustive)	Leviers (liste indicative)
		<p>Quelles bonnes pratiques permettent d'optimiser les coûts de fonctionnement de l'activité ?</p> <p>Est-il possible d'économiser sur les achats ?</p> <p>Est-il possible d'économiser sur l'occupation et la gestion du parc immobilier ?</p>	<p>Intéressement à la réduction des surfaces</p> <p>Optimisation immobilier : promouvoir le télé-travail, plan de rationalisation des surfaces occupées,...</p> <p>Rationalisation des dépenses : consolidation des besoins des services, groupement des achats</p> <p>Standardisation des spécifications : standardisation, diminution du nombre de références</p> <p>Amélioration des méthodes d'achat : dématérialisation des commandes, enchères inversées</p> <p>Réorganisation de la fonction achat dans les ministères</p>
		<p>Est-il possible d'exploiter au maximum les gains liés à l'informatisation et la dématérialisation des procédures ?</p>	<p>Réduction du nombre d'agents affectés à des tâches automatisables</p> <p>Réduction des coûts de communication, d'affranchissement</p> <p>Créer des systèmes d'information communs pour des administrations ayant des logiques de métiers proches</p> <p>Créer des systèmes d'information intégrés pour réduire le coût de certaines procédures</p>
		<p>Est-il possible de mutualiser les fonctions support ?</p>	<p>Concentrer les fonctions support</p> <p>Mutualiser au niveau interministériel</p> <p>Favoriser l'utilisation de réseaux communs</p> <p>Mutualiser les supports administratifs des services extérieurs implantés à l'étranger</p>
Scénario	Quel scénario de transformation ?	<p>Quels scénarios d'évolution pour obtenir une politique publique plus efficace et moins coûteuse ?</p> <p>Comment sécuriser une mise en œuvre efficace ?</p>	

3.1.2.2. *Fonctions opérationnelles*

Critère	Question	Sous-question (liste non exhaustive)	Leviers (liste indicative)
Inventaire	Que faisons-nous ?	<p>Quels sont les objectifs de l'activité ?</p> <p>Quels services assure-t-elle ? Que garantit-elle ? A quoi contribue-t-elle ? à quoi remédie-t-elle ?</p> <p>Qui sont les usagers visés et leurs caractéristiques ?</p>	
Besoins et attentes du citoyen	Quels sont les besoins et les attentes collectives ?	<p>Les activités servent-elles le citoyen ? A-t-il des besoins qui ne sont pas satisfaits ? Qu'attend-il de ce service ?</p> <p>Les activités sont-elles toutes essentielles (caractère régalien ou stratégique) ?</p> <p>Quelles sont les activités dont l'abandon est envisageable ?</p>	Simplifier la législation / la réglementation
Adéquation des fonctions opérationnelles	Faut-il continuer à faire de la sorte ?	<p>Faut-il maintenir cette activité ?</p> <p>Faut-il revoir les objectifs ?</p> <p>Quels services doit-elle rendre ?</p> <p>Comment adapter les outils de l'activité ? Faut-il faire évoluer le champ des usagers ?</p>	
		<p>Existe-t-il d'autres structures assurant le même type d'activité ? Les activités peuvent-elles faire l'objet d'un regroupement ? D'une externalisation ?</p>	
		<p>Comment optimiser la répartition des agents sur le territoire ?</p> <p>Comment redéployer les effectifs entre back-office/appui et activités de front-office ?</p>	<p>Installer les directions territoriales à l'échelon pertinent</p> <p>Modifier les régimes d'affectation des fonctionnaires en administration déconcentrée</p> <p>Utiliser de nouvelles interfaces de front office (Internet, plateforme téléphonique...)</p>
Organisation	Qui doit le faire ?	<p>Peut-on recourir à l'externalisation pour certaines prestations ? Faut-il fusionner certains opérateurs ? voire ré-internaliser leurs activités ?</p>	
		<p>Peut-on développer des alternatives dans la façon de rendre le service public ?</p>	<p>Privilégier le recours aux structures les moins coûteuses et redéployer les moyens vers elles</p> <p>Développer de nouveaux canaux de services aux usagers</p>
État financeur	Qui doit payer ?	<p>Le financement de cette activité par l'État est-il justifié ? Quels cofinancements sont envisageables ?</p> <p>Peut-on responsabiliser l'utilisateur ?</p> <p>Un cofinancement serait-il légitime et incitatif ?</p>	

Critère	Question	Sous-question (liste non exhaustive)	Leviers (liste indicative)
Efficacité et efficience	Comment faire mieux et moins cher ?	<p>Quelles évolutions permettent d'optimiser les moyens de cette activité tout en assurant le respect de ses objectifs et l'amélioration du cadre de travail des agents ?</p> <p>Comment simplifier les structures et les procédures ?</p>	
		<p>Les moyens consacrés pour fournir l'activité sont-ils en relation avec les charges (comparaisons internes et externes : avec des pays étrangers, avec le secteur privé) ? Ces moyens ont-ils évolué de la même manière que les charges ? Ces moyens sont-ils cohérents avec les évolutions (passées ou proposées) des politiques d'intervention ?</p> <p>Est-il possible d'accroître le rendement et les compétences des agents, de mieux mobiliser la force de travail ?</p> <p>Peut-on fixer des ratios d'efficacité et d'efficience pour les structures ?</p>	<p>Utiliser les standards internationaux pour calibrer le format des services publics</p> <p>Assurer l'adéquation entre les besoins des usagers et la présence des agents publics</p> <p>Favoriser la polyvalence</p> <p>Adapter les profils et les qualifications aux postes</p> <p>Lisser la charge de travail pour éviter les pics d'activité ou favoriser le recours à des ressources ponctuelle</p> <p>Harmoniser la répartition des moyens sur la base d'un ratio charges / emploi</p> <p>Harmoniser le taux d'encadrement sur la base d'un ratio par fonctionnaire (niveau régional)</p> <p>Harmoniser le coût des prestations délivrées</p>
		<p>Quelles bonnes pratiques permettent d'optimiser les coûts de fonctionnement de l'activité (rationalisation de la politique achats, rationalisation de l'occupation et de la gestion du parc immobilier) ?</p> <p>Comment mieux utiliser les infrastructures publiques ?</p>	<p>Optimiser l'occupation des immeubles / locaux</p> <p>Logique de pôles de compétences au niveau territorial adapté</p>
		<p>Quels leviers permettent d'améliorer la productivité de l'activité (systèmes d'informations, réingénierie de processus, mutualisation, simplification) ?</p> <p>Peut-on regrouper les structures et mutualiser les moyens ?</p>	<p>Confier les fonctions de gestion de petits organismes à des structures plus importantes ?</p> <p>Veiller à la taille critique des structures</p> <p>Mettre en place des guichets uniques pour les usagers</p> <p>Fusionner des organismes aux compétences proches</p>
Scénario	Quel scénario de transformation ?	<p>Quels scénarios d'évolution pour obtenir une activité plus efficace et moins coûteuse ?</p> <p>Comment sécuriser une mise en œuvre efficace ?</p>	

## 3.2 L'élaboration des scénarios

### 3.2.1. Les scénarios intermédiaires (1<sup>er</sup> passage devant le comité de suivi)

L'équipe d'audit prépare, entre juillet et septembre-octobre (suivant la date d'examen par le comité de suivi), des scénarios intermédiaires (au maximum trois), qui seront examinés par le comité de suivi. Pour chaque scénario, la position du ministère sera restituée en faisant apparaître les points nécessitant approfondissement, ainsi que, le cas échéant, un scénario de consensus. Chaque scénario précisera les réformes à conduire en termes de missions remplies, d'évolution des dispositifs d'intervention et d'organisation, pour assurer un service public de qualité avec une économie de moyens. Chacune de ces réformes fera l'objet d'une quantification de l'économie de moyens qu'elle peut permettre à terme.

- Pour le volet « appareil productif », les mesures proposées doivent permettre au(x) ministère(s) concerné(s) de rendre un service aussi bon ou meilleur avec moins d'agents. L'un des trois scénarios devra permettre de documenter l'objectif de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux (et d'améliorer le taux antérieur, pour les ministères qui dépassaient déjà un non-remplacement sur deux départs). Par ailleurs, elle présentera des pistes de rationalisation, pour réduire le coût de l'appareil productif, en tenant compte notamment de l'impact du nouveau format d'effectifs sur les dépenses de fonctionnement, ainsi que d'autres pistes de rationalisation. Enfin, elle étudiera les enjeux de qualité de service, d'économies de moyens, d'accessibilité ou de risque.

- Pour le volet « politiques d'intervention », les travaux d'audit seront menés après une phase de dialogue, coordonnée par le chef d'équipe entre les ministères et le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique (direction du Budget), afin d'identifier les thèmes nécessitant un besoin d'analyse complémentaire. Les scénarios viseront plus précisément :

- à clarifier les objectifs visés et les bénéficiaires ciblés par les dispositifs d'intervention ;
- à identifier les leviers et les pistes de rationalisation, à partir de la grille d'analyse ;
- à documenter des pistes de rationalisation, à la fois en termes de potentiel d'économies budgétaires, d'impact socio-économique, d'appréciation de la faisabilité et d'acceptabilité.

### 3.2.2. Les scénarios définitifs (2<sup>nd</sup> passage devant le comité de suivi)

A la suite de l'examen par le comité de suivi des scénarios intermédiaires et de ses orientations, cette nouvelle étape aura pour objet d'approfondir le ou les scénarios préconisés, tant sur l'appareil productif que sur les politiques d'intervention. Elle sera destinée à apprécier l'accessibilité du (ou des) scénario(s) préconisé(s) et les actions à mettre en œuvre, à évaluer leur impact sur le portefeuille de projets en cours ou en voie d'être lancés, et à s'assurer que la consolidation des scénarios est à la hauteur de l'ambition donnée à l'exercice, tant en termes d'amélioration de la qualité de service que d'économies.

Elle sera toujours conduite en relation étroite avec les principaux responsables des ministères chargés de la mise en œuvre (secrétaire général, responsables de programme). L'équipe d'audit rapprochera le (ou les) scénario(s) préconisé(s) pour l'appareil productif et les politiques d'intervention, en s'assurant de leur cohérence au regard des objectifs d'économies et d'amélioration de la qualité de service.

Dans le cadre de cette seconde phase, l'équipe d'audit formalisera, en liaison avec le(s) ministère(s) concerné(s), des scénarios stratégiques définitifs, étudiés par le comité de suivi lors d'une seconde audition. **Chaque scénario sera décliné en deux volets principaux, couvrant la période 2009-2011.**

#### a) Un volet « A » sur la stratégie de politique publique

Ce volet présentera :

- les engagements de résultats visés (appareil productif et politiques d'intervention) pendant la période 2009-2011, sous la forme de grands indicateurs de résultats, d'efficacité socio-économique ou de qualité de service. Le nombre d'objectifs et d'indicateurs par scénario devra être limité et refléter la finalité de chaque politique. Ces indicateurs reprendront, dans la mesure du possible, les indicateurs de performance existants des documents budgétaires (PAP et RAP).

- la manière dont le ministère mettra en œuvre ses moyens, adaptera son organisation et ses modes de fonctionnement, pour atteindre ces objectifs.

#### b) Un volet « B » sur la stratégie d'optimisation du coût et de transformation

Ce volet présentera notamment :

- l'évolution des effectifs du ministère, en expliquant les leviers mis en œuvre pour réaliser la réduction, à quantifier précisément ;
- l'évolution du coût de l'appareil productif du ministère, en expliquant les leviers de rationalisation et d'optimisation à mettre en œuvre, en cohérence avec les priorités et objectifs ;
- l'évolution du coût des politiques d'intervention, en expliquant les leviers de rationalisation et d'optimisation à mettre en œuvre, en cohérence avec les priorités et objectifs.

**Pour les recommandations relatives à la transformation de l'appareil productif de l'État**, l'équipe d'audit prolongera et approfondira les scénarios intermédiaires par une évaluation des principaux impacts sur :

- la performance du service rendu au citoyen,
- l'acceptabilité sociale des préconisations, en faisant toute recommandation relative aux modalités d'accompagnement de la mise en œuvre,
- l'économie de moyens,
- les conditions d'une bonne mise en œuvre des scénarios en termes de projets à conduire, de conduite du changement, de calendrier de mise en œuvre, de gouvernance et de pilotage du projet de transformation ministériel.

Lors de cette étape, l'équipe d'audit prendra en compte les impacts sur l'appareil productif des mesures envisagées par le comité de suivi en matière de politiques d'intervention. S'agissant de la mise en œuvre des réductions d'effectifs de chaque scénario, elle pourra, lorsque cela paraîtra nécessaire au regard de la gestion du PEA dans les années précédentes, prescrire pour les trois années du plan une évolution portant respectivement sur les titulaires et sur les autres catégories de personnel.

**Pour les recommandations relatives aux politiques d'intervention**, l'équipe d'audit évaluera leurs principaux impacts, notamment en termes :

- économiques et sociaux pour les bénéficiaires concernés ;
- d'impact et de régulation économique sur les secteurs d'activités impactés ;
- de risques sociaux et d'acceptabilité ;
- d'économie de moyens ;
- de modification réglementaire à prévoir pour mettre en œuvre les recommandations ;
- d'organisation et de moyens pour les structures et opérateurs gérant et mettant en œuvre ces politiques d'intervention ;
- de conditions d'une bonne mise en œuvre des scénarios en termes de projets à conduire, de conduite du changement, de calendrier de mise en œuvre, de gouvernance et de pilotage du projet de transformation ministériel.

Pour toutes ces recommandations, l'équipe d'audit présentera les **modalités d'accompagnement à mettre en œuvre, ainsi que le calendrier**. Ces modalités détailleront notamment :

- les actions de nature réglementaire (calendrier des projets de textes) ;

- les projets de réorganisation ;
- les mesures de GRH, sur la base des travaux du chantier interministériel relatif à la gestion des ressources humaines ;
- les éventuels projets technologiques ;
- le délai nécessaire à la mise en œuvre effective de chacune des actions proposées dans le cadre du scénario stratégique ;
- les éventuels projets transverses intéressant plusieurs ministères.