

Conseil général des ponts et chaussées

Décision n° 2006-01 SG/BPMG du 22 novembre 2006 relative à l'inspection générale des services

NOR : EQUV0612417S

Le vice-président du conseil général des ponts et chaussées,
Vu le décret n° 05-470 du 16 mai 2005 relatif au conseil général des ponts et chaussées ;
Vu le décret du 28 juin 2005 portant délégation de signature ;
Vu l'arrêté ministériel du 30 mai 2005 relatif aux missions et à l'organisation du conseil général des ponts et chaussées ;
Vu la décision n° 01-2005 du 22 juin 2005 relative aux inspections de services ;
Sur proposition du président de la 1^{re} section du conseil,
Le comité permanent entendu,
Décide :

Article 1^{er}

La note d'orientation relative à l'inspection générale des services au titre de l'année 2007 est approuvée.

Article 2

La présente décision sera publiée au *Bulletin officiel* du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

Fait à La Défense, le 22 novembre 2006.

C. Martinand

Note d'orientation à l'attention de Messieurs les coordonnateurs de groupe permanents d'inspection générale relative à l'inspection générale des services au titre de l'année 2007

Préambule

A l'occasion de la démarche relative à la réforme du CGPC, des réflexions concernant les orientations à donner à sa mission d'inspection générale ont été menées en 2004. Leur synthèse figure en annexe de ma note du 11 janvier 2005 sur les propositions de réforme du CGPC.

Les principaux facteurs d'évolution pris en compte étaient les suivants :

- la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) et la nécessité corrélative pour l'inspection générale d'articuler l'exercice de sa mission avec les dispositifs de contrôle de gestion et de contrôle interne relevant de la responsabilité propre des directeurs de programme ;
- le nouveau périmètre des missions dévolues aux divers services déconcentrés du ministère dans le cadre de la nouvelle phase de décentralisation et de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat ;
- la réorganisation de l'administration centrale avec, en particulier, la création d'un secrétariat général et de directions générales d'administration centrale ;
- la réforme du CGPC, dont les nouveaux statuts ont été fixés par le décret n° 2005-470 du 16 mai 2005.

Dans ce nouveau contexte il était proposé que le dispositif d'inspection générale des services repose à l'avenir sur cinq modalités principales d'intervention :

- des « audits de programme » visant à examiner les modalités de mise en œuvre des programmes LOLF au sein du ministère ;
- des « audits thématiques » portant sur la mise en œuvre par les services de politiques ou d'actions jugées prioritaires ou posant des difficultés d'application particulières ;
- des « inspections de service » portant principalement sur la qualité du management et de la gestion d'ensemble de chacun des services inspectés ;
- des « inspections de régularité » venant compléter, dans une optique de « contrôle du contrôle », les dispositifs de contrôle mis en œuvre par les directions d'administration centrale et les services eux-mêmes ;
- des « enquêtes administratives » menées à la demande de la directrice générale du personnel et de l'administration.

La mise en œuvre de ce nouveau dispositif n'a toutefois pas été jugée possible et opportune en 2005 et 2006, compte tenu des profondes transformations qu'étaient appelés à connaître les services déconcentrés, en particulier les directions départementales de l'équipement, en application de la loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales.

C'est pourquoi a été adopté pendant cette période un dispositif provisoire d'inspection générale fondé principalement sur des « inspections de suivi des transformations » (IST).

L'étape décisive qu'aura franchie à la fin de l'année la réorganisation des services consécutive à la deuxième phase de la décentralisation justifie toutefois qu'à partir de 2007 le dispositif ainsi adopté évolue dans le sens des orientations tracées en 2004.

Ces orientations demeurent en effet pertinentes, moyennant d'une part quelques actualisations et d'autre part leur mise en œuvre progressive à partir de l'année 2007, qui sera une année de transition.

Elles devront notamment permettre à l'inspection générale de porter, de manière plus approfondie que ne l'ont permis les IST, des appréciations sur l'efficacité et l'efficience des services dans la mise en œuvre des politiques publiques et sur la qualité de leurs productions.

La présente note précise les principales orientations relatives à l'inspection générale ainsi retenues pour l'année 2007.

Les audits de programme :

En complément des audits de programme du comité interministériel des programmes (CIAP), les audits de programme du CGPC auront pour objectif d'éclairer le ministre, le secrétaire général et les directeurs de programme sur la qualité de la stratégie de mise en œuvre du programme, les conditions du pilotage de son exécution aux divers niveaux concernés, les difficultés rencontrées par les divers acteurs dans la gestion des crédits et moyens alloués, et les résultats obtenus.

Le périmètre des audits de programme inclura les directions de programme et un échantillon jugé suffisamment représentatif des services déconcentrés concernés, soit en tant que responsables de budget opérationnel de programme (BOP), soit en tant que responsables d'unité opérationnelle (UO).

Menés sur la base de cahiers des charges établis en concertation avec le secrétaire général et les directeurs de programmes, les premiers audits de programme menés en 2007 auront encore un caractère expérimental. Au nombre de trois ils porteront respectivement sur le programme « Réseau routier national » (RRN), le programme « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » (AUIP) et le programme « Transports terrestres et maritimes » (TTM).

Leur exécution sera confiée à des équipes composées à la fois de membres des sections et des MIGT.

Les audits thématiques :

Mes notes d'orientation relatives à l'inspection générale des services au titre des années 2005 et 2006 avaient déjà retenu la possibilité de réaliser de tels audits portant sur les conditions de mise en œuvre par les services d'une politique particulière ou d'une action spécifique. Le nombre de ces audits est toutefois resté limité, leurs thèmes ont été choisis par les missions d'inspection générale (MIGT), et ils ont en outre souvent utilisé le support des inspections de régularité, dont ce n'était pas exactement la vocation.

Pour l'année 2007, et sur la base de propositions faites soit par les MIGT, soit par les sections et leurs collègues et missions d'appui, j'ai retenu trois thèmes qui donneront lieu à des audits impliquant l'ensemble des MIGT, et auxquels pourront également participer des membres des sections :

- l'intervention des DRE et DDE dans la gestion de crise ;
- les actions de rénovation urbaine conduites par les DDE pour le compte de l'ANRU ;
- la mise en place des délégations des aides à la pierre.

Chacun de ces audits devra donner lieu, préalablement à son lancement, à l'établissement par les collègues concernés d'un cahier des charges, en concertation avec les directions d'administration centrale compétentes.

Ces audits seront réalisés dans un échantillon représentatif de services. Les collègues concernés en établiront les cahiers des charges d'ici le mois d'avril au plus tard et en produiront une synthèse avant la fin de l'année.

A ces audits thématiques « nationaux » pourront en outre venir s'adjoindre des audits thématiques « locaux », menés à l'initiative propre des MIGT dans le ressort de leur circonscription, sur des sujets leur apparaissant comme représentatifs d'enjeux particuliers à cette échelle.

Les inspections de services :

Les IST qui ont été réalisées par les MIGT en 2005 et 2006 ont eu pour objectif de constituer un dispositif de veille et d'accompagnement du processus de réorganisation des services résultant de la deuxième phase de décentralisation, utile à la fois au secrétaire général du ministère pour le pilotage d'ensemble de la réforme et aux chefs de service inspectés, grâce, en particulier, à leur effet « miroir ». Centrées plus particulièrement en 2005 sur l'élaboration par les services de leur projet de service et de réorganisation, et en 2006 sur les processus de « prépositionnement » et d'affectation des agents, ainsi que sur la mise en œuvre de la LOLF, effectuées dans des délais courts et avec des équipes réduites, et donnant lieu à des rapports produits rapidement, ces IST ont été réalisées par les MIGT au moins une fois par an dans chacun des services de leur circonscription, pour leur permettre d'être en prise avec les événements de manière aussi complète et réactive que possible.

Même si, en 2007, restent encore à l'ordre du jour quelques transferts de service dans certains domaines comme les ports d'intérêt national, les aéroports ou les voies navigables, ils seront de bien moindre ampleur que ceux opérés en 2006. L'enjeu des inspections de service qui interviendront en 2007 ne sera donc plus, comme en 2005 et 2006, d'examiner, prioritairement et de manière exhaustive, les conditions dans lesquelles s'opèrent ces transferts et les réorganisations liées, mais de procéder à un examen de la manière dont les services reconfigurés prennent en charge leurs nouvelles missions, en vue d'offrir à la collectivité les meilleurs services possibles.

A ce titre ces inspections de services porteront notamment sur les points suivants :

- la cohérence de leur nouvelle organisation et la qualité de leur pilotage et de leur système d'information au regard des priorités relatives à leurs missions fixées par le ministre ;

- l'adéquation de leurs moyens et compétences à ces missions ;
- la qualité de leur dialogue de gestion avec, s'agissant des DRE, responsables de BOP, les directeurs de programme et, s'agissant des autres services, responsables d'unités opérationnelles, les DRE et autres responsables de BOP ;
- leur insertion dans l'interministériel local ;
- leur implication dans les démarches de mutualisation des fonctions support conduites par les directeurs régionaux de l'équipement ;
- leur mise en œuvre des actions immobilières conditionnant leur réimplantation géographique,
- leur maîtrise des nouvelles procédures et outils de gestion liées à la LOLF.

Elles pourront également porter sur des points particuliers que la MIGT jugera souhaitable d'aborder au-delà du « noyau dur » précédent, sur la base d'un diagnostic préalable de la situation particulière du service.

A la différence des IST dont elles constitueront le prolongement, elles n'auront pas à être mises en œuvre en 2007 dans tous les services déconcentrés mais seulement dans une partie d'entre eux choisis par chaque MIGT d'une part en prenant en compte leur situation particulière et les données de leur environnement, et d'autre part en évitant autant que possible qu'un même service ne soit l'objet de plusieurs audits ou inspections (autres que de régularité) au cours de l'année.

Comme c'était déjà le cas pour les IST en 2006, les rapports relatifs aux inspections de service devront comporter en tête du document un résumé synthétique des principaux constats, analyses et recommandations de l'inspection. Ils comporteront en outre systématiquement les observations du chef de service sur le rapport, recueillies au titre de la procédure contradictoire, que vous devrez vous efforcer de mener à bien dans un délai aussi rapide que possible. L'objectif est en effet de pouvoir diffuser vos rapports d'inspection dans un délai inférieur à trois mois après la fin de votre intervention sur le terrain.

Les inspections de régularité :

La mise en place des audits thématiques « nationaux » ou « locaux » évoqués plus haut devrait conduire à ce que les inspections de régularité menées en 2007 soient rendues à leur véritable vocation qui est de s'assurer, par des contrôles en principe inopinés, que les services mettent en œuvre correctement les obligations résultant des textes législatifs et réglementaires qui s'imposent à eux ou dont ils sont en charge de veiller à la bonne application vis-à-vis des tiers.

Pour autant, elles ne sauraient se substituer aux dispositifs de contrôle interne dont les services eux-mêmes doivent se doter et dont l'organisation d'ensemble, dans les divers domaines concernés, relève de la responsabilité des directions d'administration centrale et de programme.

La circulaire du 6 décembre 2004 du directeur du personnel, des services et de la modernisation relative à la mise en œuvre du contrôle hiérarchique dans les services déconcentrés a d'ailleurs remis l'accent sur cette nécessité.

Le nombre des inspections de régularité qui depuis leur instauration en 1998 a été très significatif devrait donc pouvoir progressivement décroître au fur et à mesure de la mise en place effective dans les services de dispositifs de contrôle interne performants.

A l'évidence ce ne sera toutefois pas encore le cas en 2007 et le volume des inspections de régularité devrait donc rester encore significatif en 2007.

Je souhaite en outre que les collègues s'impliquent activement dans la définition des cahiers des charges et référentiels de ces inspections, ainsi que dans la synthèse et la valorisation de leurs enseignements, en contribuant ainsi à la mise en place sous l'égide des directeurs de programme et des chefs de service des dispositifs de contrôle interne, dont la responsabilité de la mise en place leur incombe.

Les enquêtes administratives :

Comme les années précédentes l'inspection générale pourra être amenée à effectuer des enquêtes administratives, à la demande de la direction générale du personnel et de l'administration, ou de la direction générale de l'aviation civile.

Orientations complémentaires concernant l'IGOST :

En 2007 l'essentiel de l'activité de l'inspection générale des organismes scientifiques et techniques (IGOST) sera consacrée aux inspections d'organismes avec, comme les années précédentes, trois objectifs principaux :

- vérifier la régularité des opérations ;
- vérifier que l'organisme répond avec la meilleure efficacité aux objectifs qui lui sont assignés ;
- vérifier que la fixation des objectifs est pertinente et que ses processus restent adaptés aux évolutions du contexte.

Lorsque des objectifs plus précis auront été fixés aux organismes particulièrement concernés par des évolutions de leur environnement liés à la décentralisation, l'IGOST mettra par ailleurs en place un dispositif de suivi permettant une observation rapide des conditions de leur mise en œuvre et l'examen des difficultés qui pourraient survenir.

Enfin l'IGOST contribuera à l'établissement d'un cahier des charges visant à permettre à l'inspection générale de mieux appréhender les questions relatives au développement des compétences individuelles et à la diffusion des connaissances et savoir-faire au sein du ministère.

Orientations complémentaires concernant l'IGAC :

Après deux années pendant lesquelles les inspections des services de l'aviation civile métropolitains ont été focalisées sur des inspections de suivi des transformations (directions de l'aviation civile en 2005, et services de la navigation aérienne en 2006), l'inspection générale de l'aviation civile (IGAC) reviendra en 2007 à des « inspections de services » plus approfondies en métropole (deux directions de l'aviation civile et un centre régional de la navigation aérienne).

La dimension thématique sera traitée dans le cas des directions de l'aviation civile par une importance particulière accordée aux trois thèmes :

- gestion financière, et particulièrement mise en œuvre de la LOLF ;

- sûreté sur les aéroports ;
- aérodromes dont la propriété a été transférée par l'Etat aux collectivités territoriales fin 2006.

Il sera également demandé dans le cadre de ces deux inspections de porter une attention particulière aux relations avec le réseau des services des bases aériennes en voie de réorganisation, ce qui devrait conduire à développer les échanges d'informations avec les MIGT concernées.

Pour l'outre-mer, le cycle d'inspection approfondie d'un service de l'aviation civile par an est maintenu.

Pour les organismes scientifiques et techniques la poursuite du cycle d'inspections conjointes IGAC-IGOST est prévue pour un organisme en 2007.

Autres activités d'inspection générale :

Les nouvelles orientations relatives à la mise en œuvre de la mission d'inspection générale du CGPC décrites ci-dessus concernent les interventions dont il a l'entière maîtrise. Celles-ci ne sont bien évidemment pas exclusives de la participation des membres du Conseil à des travaux d'audit et d'inspection générale menés avec d'autres formations d'inspection générale, auxquels j'attache une particulière importance.

C'est ainsi qu'en 2007 se poursuivront en particulier :

- nos missions conjointes d'inspection générale avec le conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) et le service d'inspection générale de l'environnement (SIGE) relatives à la prévention des risques naturels, aux polices de l'environnement et aux DIREN ;

- notre participation aux audits du CIAP ;

- notre participation aux audits de modernisation pilotés par le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat.

Par ailleurs, la fusion effective en 2007 de 8 DDE et 8 DDAF va entraîner, à la demande des secrétaires généraux des deux ministères, la mise en place d'un dispositif spécifique d'évaluation auxquels participeront les MIGT concernées avec le CGAER et le SIGE.

Je vous remercie de la part active que vous-mêmes et les membres de vos équipes prendrez à la mise en œuvre des présentes orientations relatives à l'inspection générale au titre de l'année 2007 que le comité permanent a approuvées dans sa séance du 16 novembre dernier.

Claude Martinand

Copie à :

- présidents de section ;
- coordonnateurs de collèges.