

Rapport n° 015256-01
Septembre 2024

Évaluation du suivi effectif et de l'impact des recommandations émises par l'IGEDD dans ses rapports de mission

Christian Dieudonné - IGEDD
Loïc Dombrevail - IGEDD
Laurent Machureau - IGEDD
(coordonnateur)
Guy Robin - IGEDD

<https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/>



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
<input type="checkbox"/>	Préparatoire à une décision administrative
<input type="checkbox"/>	Non communicable
<input type="checkbox"/>	Communicable (données confidentielles occultées)
<input checked="" type="checkbox"/>	Communicable

Sommaire

Sommaire	3
Résumé	7
Liste des recommandations	9
Introduction	10
1 Enjeux, contexte et méthode	12
1.1 Si le suivi des recommandations est une problématique bien connue, le souci d'appréhender et d'optimiser l'impact des interventions de l'IGEDD est plus novateur	12
1.2 La valorisation du capital de connaissances que constituent les missions et recommandations passées peut être un levier d'amélioration très puissant pour l'IGEDD, au profit des bénéficiaires de ses travaux	13
1.3 La mission a travaillé sur un échantillon d'une quarantaine de rapports, analysé les expériences antérieures au sein de l'IGEDD et enrichi sa réflexion d'un parangonnage auprès d'autres services d'inspection générale et de contrôle	14
2 Enseignements tirés des entretiens sur l'échantillon de rapports	16
2.1 Mise en œuvre et impact des recommandations : précautions méthodologiques	16
2.1.1 Mise en œuvre des recommandations : une approche quantitative visant à apprécier un « taux » de mise en œuvre des recommandations achopperait sur des difficultés méthodologiques qui compromettraient sa robustesse et même la crédibilité de la démarche.....	16
2.1.2 Impact des recommandations et des rapports : aucune méthode générale n'est envisageable, et il importe de réfléchir à la question en amont, au moment de la formulation des recommandations	17
2.2 De l'appui opérationnel au changement de paradigme : cinquante nuances d'impact positif	18
2.3 L'analyse des raisons pour lesquelles certaines recommandations de l'IGEDD ne sont pas mises en œuvre est riche d'enseignements.....	22
2.3.1 Dans bon nombre de cas, l'absence de mise en œuvre d'une recommandation ne remet en cause ni sa pertinence, ni sa qualité	22
2.3.2 Il est plus dommageable que certaines recommandations soient tombées dans les limbes faute d'avoir atteint leur destinataire... qui n'était pas toujours précisé !.....	23

2.3.3. Sur certains points particuliers, les membres de l'IGEDD gagneraient à développer quelques réflexes pour des recommandations plus opérationnelles...	24
2.3.4... mais l'essentiel est d'ores et déjà dans le guide qualité !	26
2.3.5. Dans tous les cas, la discussion avec les parties prenantes sur les recommandations envisagées, en amont de la finalisation du rapport, est essentielle pour favoriser leur mise en œuvre	27
2.4 L'enjeu majeur d'appropriation et de respect des préconisations du guide qualité renvoie largement à l'organisation des missions et au rôle du superviseur	28
2.4.1 Quelques propositions d'aménagement du guide qualité...	28
2.4.2 Faire apprivoiser le guide qualité par les nouveaux arrivants dès leur intégration	30
2.4.3 Superviseur : un rôle essentiel	31
2.4.4 Le challenge sur le fond entre collègues est essentiel, et doit être développé sous toutes ses formes, du comité des pairs aux consultations informelles	31
3 Enseignements tirés des expériences antérieures et du parangonnage en matière de suivi des recommandations	33
3.1 Les dispositifs de suivi des recommandations les plus robustes, mis en place par la Cour des comptes et ses homologues étrangers, tirent leur légitimité d'une exigence de transparence démocratique sans équivalent pour une inspection générale	33
3.1.1 La Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes	33
3.1.2 Le National Audit Office (NAO) britannique et le Government Accountability Office (GAO) américain	35
3.1.3 Quels enseignements en tirer pour l'IGEDD ?	36
3.2 En matière d'audit, le suivi des recommandations, certes inégal, est néanmoins ancré dans les pratiques de la profession	37
3.2.1 Les normes professionnelles en matière de suivi des recommandations d'audit interne	37
3.2.2 Le suivi des recommandations d'audit interne au sein de l'IGEDD	38
3.2.3 Le suivi des recommandations des inspections en matière de santé et sécurité au travail	39
3.2.4 Le cas des enquêtes administratives	40
3.3 La rigueur de l'audit en dehors de l'audit, c'est possible... quand la mise en œuvre des recommandations est acceptée ou arbitrée !	40
3.3.1 Le contrôle général des armées	40
3.3.2 L'Inspection générale des affaires sociales	42

3.4 Les autres expériences, souvent perçues comme administratives et chronophages, ont pour la plupart échoué en raison d'un bilan coûts / avantages peu convaincant.....	43
3.4.1 Les expériences de suivi des recommandations menées au sein du CGEDD puis de l'IGEDD.....	43
3.4.2 L'Inspection générale de l'administration.....	44
4 Eléments de méthode pour un dispositif pérenne de suivi des recommandations.....	47
4.1 C'est l'utilité pour les bénéficiaires de la démarche de suivi des recommandations de l'IGEDD qui déterminera la probabilité de survie du processus.....	47
4.2 La responsabilité du suivi des recommandations incombe naturellement aux présidents de section, qui peuvent s'appuyer sur la collégialité existante ou à renforcer au sein des sections	48
4.3 La clôture raisonnée du suivi des recommandations et des missions est un enjeu essentiel de soutenabilité de la démarche dans la durée	51
4.4 La valorisation du capital de connaissances que constituent les missions et recommandations passées est avant tout un enjeu managérial au sein de l'IGEDD.....	53
4.5 La conduite du changement est essentielle pour embarquer progressivement l'écosystème à partir de quelques « démonstrateurs »	54
4.6 L'outil informatique : une aide à développer, par cercles concentriques, en partenariat avec les destinataires des recommandations de l'IGEDD	55
4.7 La communication sur le suivi des recommandations : une question multidimensionnelle qui renvoie aux objectifs mêmes de la démarche de suivi ..	56
Conclusion	59
Annexes.....	60
Annexe 1. Note de commande	61
Annexe 2. Lettre de mission.....	64
Annexe 3. Échantillon de missions retenu	65
Annexe 4. Trame d'entretien	67
Annexe 5. Liste des personnes rencontrées	70

Résumé

Pour la première fois en juin 2023, la Cour des comptes a enrichi son rapport annuel sur le **suivi des recommandations** des juridictions financières d'une présentation d'éléments d'analyse, synthétiques et qualitatifs, de l'**impact** de son action. De leur côté, les services d'inspection générale et de contrôle au sein des différents ministères sont nombreux à conduire actuellement des travaux destinés à mettre en place ou réactiver des dispositifs de suivi de leurs recommandations, souvent après de précédentes tentatives peu convaincantes. Au sein de l'IGEDD et de ses différentes sections, plusieurs expériences ont été menées au cours des dernières années, et le chantier demeure ouvert.

Dans ce contexte, le chef de l'IGEDD a décidé de lancer une **mission interne sur le suivi de la mise en œuvre des recommandations et l'appréhension de leur impact**, dans l'objectif « *que l'IGEDD passe d'une culture du livrable à une culture de l'impact, qui se mesure à l'aune des effets des recommandations émises, et que cette évolution serve également à améliorer la qualité de nos productions et l'efficience de nos interventions* ».

Conformément à la note de commande, la mission a constitué un **échantillon d'une quarantaine de rapports**, aussi représentatif que possible de la diversité des travaux de l'IGEDD et de ses domaines d'intervention, et a mené des **entretiens auprès des directions générales concernées à titre principal** par la mise en œuvre des recommandations.

Ces entretiens ont mis en évidence les **difficultés méthodologiques sur lesquelles achopperait toute approche quantitative** visant à calculer un « taux » de mise en œuvre des recommandations de l'IGEDD, qui compromettraient la robustesse et la crédibilité de la démarche. La Cour des comptes et certains de ses homologues étrangers sont en mesure de présenter des taux de mise en œuvre de leurs recommandations, mais ces organismes sont dans une situation sensiblement différente de celle des inspections générales ministérielles. La Cour des comptes bénéficie ainsi d'un cadre législatif contraignant qui assure l'exhaustivité et l'effectivité du suivi des recommandations, et assure ainsi la robustesse statistique de sa démarche. S'agissant de l'**impact des recommandations et des rapports**, les entretiens ont également mis en évidence les précautions méthodologiques nécessaires, qui conduisent à privilégier une **approche qualitative**, illustrée par de nombreux exemples tirés de l'échantillon de rapports.

Aucune méthode générale n'étant envisageable compte tenu de l'hétérogénéité des recommandations et de leurs impacts potentiels, la mission recommande de **définir en amont au cas par cas, dès la conception des recommandations et en lien avec les parties prenantes, les modalités de suivi de leur mise en œuvre et d'appréhension de leur impact**. Ces modalités de suivi auraient vocation à figurer dans la **note de clôture** de la mission, qui matérialiserait ainsi le basculement vers la phase de suivi de la mise en œuvre et de l'impact des travaux de l'IGEDD.

Les entretiens avec les directions générales ont également permis d'appréhender les différents types de **raisons pour lesquelles certaines recommandations de l'IGEDD ne sont pas mises en œuvre**, et d'identifier ainsi quelques **pistes d'amélioration de nos pratiques** en matière de conception et de formulation des recommandations, dont les principales mériteraient d'être prises en compte dans une nouvelle version du guide qualité. Mais il est apparu que **l'essentiel était d'ores et déjà dans le guide qualité**, dont il convient donc d'assurer l'appropriation et le respect des préconisations, ce qui renvoie à l'organisation des missions et au **rôle du superviseur**.

L'analyse des **expériences antérieures** de l'IGEDD en matière de suivi des recommandations et le **parangonnage** réalisé auprès de plusieurs services d'inspection générale et de contrôle d'autres ministères, enrichi par l'analyse des pratiques de la Cour des comptes et de certains de ses homologues étrangers, ont montré qu'en dehors du domaine de l'audit, la plupart des expériences,

souvent perçues comme administratives – pour ne pas dire technocratiques – et chronophages, a **échoué en raison d'un bilan coûts / avantages peu convaincant**. La mission en a déduit l'idée principale qui sous-tend les éléments de méthode qu'elle propose en vue de la mise en place d'un dispositif pérenne de suivi des recommandations au sein de l'IGEDD : **c'est l'utilité de la démarche pour les bénéficiaires des travaux de l'IGEDD qui déterminera la probabilité de survie du processus**.

Dès lors, la mission recommande de **confier la responsabilité du suivi des recommandations et de son organisation aux présidents de section**, qui sont les mieux placés pour **apporter de la valeur** aux directions générales dont ils sont les interlocuteurs naturels au sein de l'IGEDD, et pour **adapter les modalités de suivi de manière souple**, afin qu'elles demeurent proportionnées aux enjeux et adaptées aux particularités et habitudes de leurs interlocuteurs. La **clôture raisonnée du suivi des recommandations**, pour laquelle il convient d'élaborer et de faire vivre une doctrine partagée au sein de l'IGEDD, est à cet égard un enjeu essentiel de soutenabilité de la démarche dans la durée.

Le rôle majeur qu'il est proposé de confier aux présidents de section en matière de suivi des recommandations appelle une **évolution du rôle de chacun** et un **renforcement de la collégialité** au sein des sections, portée et accompagnée dans le cadre du nouveau **projet managérial** de l'IGEDD.

La principale évolution réside dans le **rééquilibrage du rôle des présidents de section**, appelés à recourir davantage à la supervision déléguée pour libérer de la « bande passante » sur le « **flux** » **des missions en cours** pour pouvoir se consacrer davantage à la **valorisation du capital** – extrêmement précieux – que constitue le « **stock** » **de missions et recommandations passées**. Les fonctions de superviseur délégué ou de « **référénts** » sur lesquels les présidents de section pourront s'appuyer pour organiser le suivi des recommandations, essentielles pour améliorer la qualité des travaux de l'IGEDD, organiser le suivi des recommandations et renforcer la collégialité, mériteront d'être valorisées. Il en va de même du rôle de l'ensemble des acteurs de la démarche au sein de l'IGEDD, qu'il importe de mobiliser et de valoriser en ayant recours aux **outils de droit commun du management** au sein de la fonction publique (définition des objectifs, entretien professionnel, modulation indemnitaire).

Au chantier managérial interne s'ajoute un enjeu externe de **conduite du changement** vis-à-vis de l'ensemble des parties prenantes de la démarche de suivi des recommandations, qu'il est proposé d'**embarquer progressivement, par cercles concentriques, à partir de quelques « démonstrateurs »**, en s'appuyant sur les acteurs les plus avancés dans ce domaine. Il conviendra à cet égard de veiller à ne pas afficher a priori un objectif d'utilisation, pour l'ensemble des types de missions de l'IGEDD, de l'outil de suivi des recommandations d'audit qui est développé au sein de Notix 2 ; une telle précipitation pourrait être contreproductive et il est préférable de n'envisager l'échange de tableaux de suivi des recommandations que sur une base volontaire, avec les directions convaincues de l'intérêt de la démarche.

S'agissant de la **communication sur le suivi des recommandations**, elle est bien entendu essentielle au sein de l'IGEDD, notamment durant la phase de déploiement de la démarche. Le chef de l'IGEDD pourrait également adresser annuellement aux ministres une note sur le suivi des recommandations, en bonne intelligence avec les directions générales. L'IGEDD pourrait également présenter, dans son prochain rapport annuel et à titre expérimental, sur quelques thèmes bien choisis, des éléments d'analyse synthétiques et qualitatifs sur l'impact de ses productions.

Liste des recommandations

- Recommandation 1.** (Equipe de mission + Superviseur) Définir en amont les modalités de suivi de la mise en œuvre des recommandations et d’appréhension de l’impact du rapport et des recommandations, dès leur conception, en lien avec les parties prenantes. Inscrire ces modalités dans la note de clôture, qui matérialiserait ainsi le basculement vers la phase de suivi de la mise en œuvre et de l’impact des travaux de l’IGEDD..... 18
- Recommandation 2.** (Equipe de mission + Superviseur) Organiser avant la finalisation du rapport une réunion de restitution avec les principales parties prenantes, qui permette un échange au fond sur les constats et recommandations, et l’initialisation de la discussion sur les modalités de suivi de la mise en œuvre des recommandations et d’appréhension de l’impact du rapport et des recommandations. 28
- Recommandation 3.** (CODOR + Référent qualité) Intégrer à une version 11 du guide qualité les aménagements recommandés dans le cadre du présent rapport, notamment ceux qui doivent traduire la mise en œuvre des recommandations 1 et 2, relatives à la réunion de restitution et la note de clôture..... 30
- Recommandation 4.** (Chef de l’IGEDD + Présidents de section) Confier aux présidents de section la responsabilité de l’organisation du suivi de la mise en œuvre et de l’impact des recommandations, en leur fixant un objectif de restitution annuelle sous une forme harmonisée à des fins de consolidation. 51
- Recommandation 5.** (Présidents de section + CODOR) Elaborer et faire vivre une doctrine partagée de clôture raisonnée du suivi des recommandations, dans une logique d’amélioration continue et dans un objectif de stabilisation en régime permanent du nombre de recommandations faisant l’objet d’un suivi. 53
- Recommandation 6.** (Chef du service de l’IGEDD + CODOR) Intégrer pleinement les objectifs de qualité des travaux de l’IGEDD et de suivi des recommandations au projet managérial, en utilisant les leviers de management de droit commun pour déclencher et accompagner les évolutions nécessaires du rôle de chacun. 54

Introduction

Pour la première fois en juin 2023, la Cour des comptes a enrichi son rapport annuel sur le **suivi des recommandations** des juridictions financières d'une présentation d'éléments d'analyse, synthétiques et qualitatifs, de l'**impact** de son action. De leur côté, les services d'inspection générale et de contrôle au sein des différents ministères sont nombreux à conduire actuellement des travaux destinés à mettre en place ou réactiver des dispositifs de suivi de leurs recommandations, souvent après de précédentes tentatives peu convaincantes. Au sein de l'IGEDD et de ses différentes sections, plusieurs expériences ont été menées au cours des dernières années, et le chantier demeure ouvert. En témoigne le guide qualité¹, qui indique à ce jour que « *dans l'attente de la mise en place d'un nouveau dispositif de suivi pour l'ensemble de l'IGEDD, chaque section est invitée à organiser avec ses principaux commanditaires un dispositif de suivi des recommandations adapté à la nature des missions conduites* ».

Dans ce contexte, il était naturel que le programme d'activité de l'IGEDD pour 2023 prévoie une **mission interne** visant, « *sur la base d'un échantillonnage de rapports de l'IGEDD réalisés lors des précédentes programmations, à s'assurer des suites apportées aux recommandations émises et d'en déduire des enseignements relatifs tant à la formalisation de ces recommandations qu'à la mesure de leur impact sur la transformation de l'action publique* ». Il s'agit, pour reprendre les termes de la note de commande, de faire en sorte « *que l'IGEDD passe d'une culture du livrable à une culture de l'impact, qui se mesure à l'aune des effets des recommandations émises, et que cette évolution serve également à améliorer la qualité de nos productions et l'efficacité de nos interventions* ».

L'échec récurrent des démarches de suivi des recommandations entreprises précédemment au sein de l'IGEDD et des services d'inspection générale et de contrôle d'autres ministères, d'une part, et le caractère très récent de l'initiative de la Cour des comptes – organisme très avancé en matière de suivi des recommandations – visant à rendre compte de l'impact de son action, d'autre part, doivent conduire à la plus grande modestie face à un tel chantier. La note de commande invitait d'ailleurs les missionnés non pas à proposer une solution « clé en mains », mais à proposer des « **éléments de méthode** » pour un suivi effectif et pérenne des recommandations.

Les investigations de la mission ont été organisées autour de **deux axes** ;

- d'une part, un travail analytique sur un **échantillon d'une quarantaine de rapports**, aussi représentatif que possible de la diversité des missions de l'IGEDD, a donné lieu à des **entretiens** avec les directions générales concernées à titre principal par la mise en œuvre des recommandations. Au-delà d'un exercice traditionnel de suivi des recommandations, l'objectif était d'apprécier l'utilité des travaux de l'IGEDD pour leurs commanditaires et destinataires, et de comprendre les raisons du niveau de mise en œuvre des recommandations, afin d'en tirer des enseignements utiles pour améliorer la conception et la formulation des recommandations, dans une logique d'amélioration continue susceptible de donner lieu à des ajustements du guide qualité ;
- d'autre part, un **parangonnage** auprès de plusieurs services d'inspection générale et de contrôle d'autres ministères, qui ont également une expérience en matière de suivi de la mise en œuvre de leurs recommandations. Ce parangonnage a été enrichi d'une étude des

¹ « *Dispositif Qualité – Version 10 du guide méthodologique s'appliquant aux missions de l'IGEDD* » (rapport n°007204-10, septembre 2023).

modalités de suivi des recommandations de la Cour des comptes et de certains de ses homologues étrangers, qui font partie des organismes les plus avancés en la matière. Les diverses expériences conduites au sein de l'IGEDD ont également été analysées.

La **première partie** du présent rapport revient sur le **contexte** de la commande et les **enjeux** du suivi des recommandations et de l'appréhension de l'impact des travaux de l'IGEDD, avant de détailler la **méthodologie** suivie par la mission.

La **deuxième partie** rend compte des entretiens menés auprès des directions générales sur les **suites données aux recommandations des rapports de l'échantillon**, illustre de manière qualitative l'**impact** de ceux qui ont produit les effets les plus tangibles, et propose, à partir d'une analyse des raisons pour lesquelles certaines recommandations n'ont pas été mises en œuvre, quelques pistes d'amélioration de nos pratiques, dont les principales mériteraient d'être prises en compte dans une nouvelle version du guide qualité.

La **troisième partie** présente les **enseignements que la mission tire des expériences antérieures et du parangonnage** en matière de suivi des recommandations, et analyse notamment les raisons pour lesquelles, en dehors du domaine de l'audit, les initiatives se sont pour la plupart soldées par des échecs.

Dans la **quatrième partie**, la mission s'efforce de capitaliser sur les enseignements tirés de ses investigations pour proposer des **éléments de méthode** en vue de la mise en place d'un **dispositif pérenne de suivi des recommandations** au sein de l'IGEDD. Elle pointe l'**enjeu managérial**, et la **conduite du changement** essentielle pour enclencher et entretenir la dynamique.

*

La mission remercie ses nombreux interlocuteurs, au sein des directions générales du pôle ministériel et des services d'inspection générale et de contrôle d'autres ministères, pour leurs réponses et éclairages très précieux, et dont elle espère que le présent rapport permettra de restituer la richesse.

Elle remercie également les nombreux collègues de l'IGEDD qui, par leurs questions et remarques à l'occasion de la présentation des conclusions provisoires de la mission en CODOR ou lors de réunions de section, ont permis d'approfondir la réflexion et de préciser les recommandations, qui demeurent toutefois de la responsabilité des seuls auteurs du rapport.

1 Enjeux, contexte et méthode

1.1 Si le suivi des recommandations est une problématique bien connue, le souci d'appréhender et d'optimiser l'impact des interventions de l'IGEDD est plus novateur

Les organismes amenés à émettre des recommandations se soucient de longue date, pour la plupart d'entre eux, des suites réservées à ces recommandations par leurs destinataires. C'est particulièrement vrai pour les organismes qui, comme la Cour des comptes et ses homologues étrangers, jouent un rôle essentiel, prévu au sommet de la hiérarchie des normes, en faveur de la transparence de l'action publique. C'est également le cas, dans une moindre mesure, de manière plus récente et jusqu'ici avec assez peu de succès, des services d'inspection générale et de contrôle au sein de l'administration française, et notamment de l'IGEDD.

Un rapport de novembre 2022 du référent qualité de l'IGEDD² témoigne de la **récurrence du sujet** : « *Le suivi de la mise en œuvre des recommandations (hors champ des audits) est un sujet bien identifié, souvent qualifié de « serpent de mer » ou « d'arlésienne », la mise en œuvre d'un dispositif de suivi étant considérée comme complexe et chronophage* ». Le rapport propose d'organiser des revues annuelles par grands domaines, présidées par le directeur de cabinet concerné, réunissant les directions générales et opérateurs concernés, ainsi qu'une veille documentaire par grands domaines sur les suites données aux rapports publiés.

Le **projet de service « Avenir du CGEDD »** avait déjà permis en 2021 d'initier une réflexion sur le sujet dans le cadre d'un **atelier relatif aux « Bonnes pratiques pour la formulation, la sélection et le suivi des recommandations »** (Groupe de travail 1). Après enquête auprès de missionnés expérimentés et des directions générales, l'atelier en avait déduit plusieurs propositions de bonnes pratiques à privilégier. Pour les missions de conseil et d'expertise, on mentionnera notamment la sélectivité des recommandations, le traitement global du sujet du suivi des recommandations avec celui du déroulement des missions – de la lettre de commande au « service après-vente » – et la tenue de points réguliers sur les suites données aux recommandations lors de revues périodiques de missions passées et à venir avec les directions concernées.

Auparavant, en 2016-2017, les différentes sections sectorielles de l'IGEDD avaient engagé des démarches de suivi des recommandations, largement expérimentales, qui se sont avérées éphémères. La complexité et la lourdeur des dispositifs mis en place est en effet rapidement apparue démesurée au regard de l'intérêt concret de l'exercice. En parallèle, certaines directions générales du pôle ministériel ont, de manière certes inégale, pris des initiatives en matière de suivi des recommandations et amorcé la structuration de certains processus.

Dès lors, s'agissant du suivi des recommandations, la mission a pu nourrir sa réflexion de l'analyse de démarches ou expérimentations antérieures, et des pratiques de nombreux autres acteurs, dans le cadre d'un exercice de parangonnage susceptible de permettre de comprendre les raisons du succès, et à vrai dire surtout des échecs de ce type de démarche, pour en déduire, conformément à la note de commande, des « *éléments de méthode* » pour un suivi effectif et pérenne des recommandations de l'IGEDD.

² « *Relance de la politique qualité à l'IGEDD - Diagnostic des outils et pratiques existantes, bilan de la qualité à l'IGEDD et axes d'une stratégie visant au déploiement d'un management par la qualité* » (014776-01, novembre 2022).

La problématique de **l'évaluation de l'impact des recommandations et rapports de l'IGEDD** est en revanche **plus nouvelle**. C'est assez naturel dès lors que la culture de l'évaluation des politiques publiques elles-mêmes est relativement peu développée en France ; en effet, d'un point de vue méthodologique, il est encore plus difficile d'évaluer l'impact de recommandations émises par un service d'inspection générale, qui peuvent **contribuer, avec une multitude d'autres facteurs**, à l'évolution des politiques publiques.

Il n'est donc pas étonnant que les premiers efforts pour appréhender et rendre compte de l'impact des recommandations émises soient à rechercher du côté des **organismes les plus avancés** en matière de suivi des recommandations, et que même pour ces derniers, les initiatives en ce sens soient **très récentes**. C'est ainsi que, depuis l'an dernier seulement, la Cour des comptes a enrichi son rapport annuel sur le suivi des recommandations des juridictions financières d'une analyse plus qualitative de leur impact, pour un nombre limité de rapports et sous une forme synthétique.

1.2 La valorisation du capital de connaissances que constituent les missions et recommandations passées peut être un levier d'amélioration très puissant pour l'IGEDD, au profit des bénéficiaires de ses travaux

L'IGEDD produit en moyenne près de 200 rapports chaque année, dans lesquels elle formule de l'ordre de 2.000 recommandations. Ces rapports portent sur l'ensemble des politiques publiques relevant du champ d'intervention de l'inspection générale, très large, défini par le décret n°2022-1165 du 20 août 2022 portant création et organisation de l'IGEDD. Les recommandations qu'ils contiennent, fondées sur des constats documentés et des analyses argumentées, doivent permettre de corriger ou prévenir des dysfonctionnements, d'améliorer des processus ou d'infléchir les politiques publiques. Dans le guide qualité³, plusieurs pages sont dédiées à leur conception, leur formulation, leur caractère opérationnel et leur présentation, ce qui témoigne de l'attention portée à ce qui constitue un élément majeur de la valeur ajoutée de l'IGEDD.

Pourtant, alors même que ces efforts ont permis de constituer un **vivier de rapports et de recommandations** particulièrement riche, qui constitue un **capital de connaissance** considérable, susceptible de constituer une matière première aussi bien pour leurs commanditaires et destinataires que pour l'IGEDD elle-même, force est de constater que ce « trésor » est insuffisamment exploité, même au sein de l'inspection générale elle-même.

Le suivi des recommandations issues des rapports passés, qui représente certes un effort devant demeurer raisonnable au regard de sa valeur ajoutée, peut – et doit – en effet être très **utile pour l'ensemble des parties prenantes**.

Du côté de l'**IGEDD**, la démarche doit, dans la logique de la note de commande de la présente mission, permettre de comprendre les raisons pour lesquelles certaines recommandations ne sont pas mises en œuvre, et, dans le cadre d'une **démarche d'amélioration continue**, en tirer des pistes d'amélioration de la conception et de la formulation des recommandations. Elle doit également favoriser la mise en œuvre des recommandations, et **augmenter ainsi l'impact** des travaux de l'IGEDD. Elle peut également être très utile pour **l'élaboration du programme de travail** de l'IGEDD, et contribuer à cibler les missions sur les enjeux les plus significatifs, améliorant ainsi à la fois l'efficacité et l'efficience des interventions de l'inspection générale. Le suivi des recommandations, essentiel à la mise en évidence de la **valeur créée par l'IGEDD**, est par ailleurs un levier de management et d'attractivité de l'IGEDD.

³ « Dispositif Qualité – Version 10 du guide méthodologique s'appliquant aux missions de l'IGEDD » (rapport n°007204-10, septembre 2023).

Les **commanditaires des missions et destinataires des recommandations** seront les **principaux bénéficiaires de la démarche de progrès** que le suivi des recommandations doit engendrer au sein de l'IGEDD. De leur côté, le suivi de la mise en œuvre des recommandations permet par ailleurs la **prise de recul**, l'identification d'**éventuels chantiers en souffrance ou angles morts**, et peut être un **outil de management** efficace, si ce suivi, intégré aux processus internes des directions générales ou des opérateurs, est utilisé par exemple pour la détermination des objectifs annuels des services et managers, ou à des fins de contrôle de gestion dans le cadre d'une démarche de performance.

Le suivi des recommandations relève donc largement d'une **problématique de gestion et de valorisation de la connaissance**, et doit à ce titre donner lieu à la mise en place de processus grâce auxquels ils sera possible, non seulement de créer, mais aussi de stocker, partager, enrichir et utiliser les connaissances issues des travaux de l'IGEDD de manière structurée et stratégique, dans l'objectif d'améliorer l'efficacité et l'efficience collectives, et de stimuler l'innovation, notamment dans le cadre de méthodes d'intelligence collective.

1.3 La mission a travaillé sur un échantillon d'une quarantaine de rapports, analysé les expériences antérieures au sein de l'IGEDD et enrichi sa réflexion d'un parangonnage auprès d'autres services d'inspection générale et de contrôle

Conformément à la note de commande en date du 5 octobre 2023 (*cf. annexe 1*), la mission a constitué un **échantillon d'une quarantaine de rapports**, aussi représentatif que possible de la diversité des commanditaires de l'IGEDD et des principaux types de missions effectuées, à différentes échelles géographiques et sur les différents domaines de politiques publiques relevant du pôle ministériel.

Dans un premier temps, ont été identifiés les **types de mission qu'il convenait de retenir** pour constituer l'échantillon. Ont été exclues les missions qui par nature échappaient au cadre d'analyse en tant qu'elles n'intègrent pas de recommandations : missions d'évaluation des dommages causés aux collectivités territoriales, rapports et avis de la mission d'inspection générale des sites et paysages, autres productions (guides spécialisés, rapports d'activité, études et préparation des colloques).

Les missions d'audit ont également été exclues de l'échantillon car les recommandations qui en sont issues font d'ores et déjà l'objet d'un suivi, assuré par la section Audit, inspections et transformation de l'action publique (AITAP). Le dispositif spécifique de suivi des recommandations d'audit a toutefois été étudié, dès lors qu'il serait possible de s'en inspirer dans une certaine mesure, ou de tirer de son analyse des enseignements intéressants en vue de la mise en place d'un dispositif plus large de suivi des recommandations de l'IGEDD.

Les **missions de conseil et d'expertise**, numériquement les plus nombreuses, ont logiquement constitué le **cœur de l'échantillon**. Parmi elles, ont été retenues les missions de conseil et d'expertise auprès des ministres, les missions d'évaluation de politiques publiques et les missions de modernisation de l'action publique. Si les missions réalisées par l'IGEDD seule avaient été privilégiées dans un premier temps et constituent l'essentiel de l'échantillon, il a été rapidement décidé d'examiner également les suites données à certaines missions réalisées conjointement

avec les inspections générales d'autres ministères, de plus en plus fréquentes et qui peuvent constituer une part très importante de l'activité de certaines sections⁴.

Des missions d'appui et médiation au bénéfice de l'État ont été intégrées à l'échantillon, en évitant les missions d'appui auprès de parlementaires ou d'autres personnalités, dans la mesure où les rapports correspondants sont réputés émaner de leurs seuls signataires, et non de l'IGEDD, prestataire de service pour le compte de tiers. Certaines missions d'inspection complètent l'échantillonnage : missions d'inspection de santé et de sécurité au travail (ISST) et enquêtes administratives. Les missions d'inspection autrefois traditionnelles (inspection de service, inspection de régularité) sont absentes de l'échantillon, car l'IGEDD n'en réalise pas depuis quelques années.

Les missionnés ont effectué une **pré-sélection** de missions susceptibles d'être intégrées à l'échantillon, en veillant à l'équilibre entre commanditaires, politiques publiques, types de missions et échelles géographiques. Cette pré-sélection a été **discutée avec les présidents de section**, dont les remarques et propositions ont permis d'ajuster à la marge l'échantillon, notamment en y intégrant quelques missions importantes, souvent réalisées conjointement avec d'autres inspections générales. L'**échantillon final** a comporté **36 rapports** (*cf. annexe 3*), soit 7 à 8 rapports par section sectorielle (HACS, MRR, MT, TEC) et 5 pour la section AITAP.

Pour chacun des rapports sélectionnés, les missionnés ont conduit des **entretiens** avec les services concernés à titre principal par la mise en œuvre de recommandations, en invitant leurs interlocuteurs au sein des directions générales à réunir autour d'eux les personnes compétentes, afin de se limiter dans la mesure du possible à un entretien par rapport. Au total, il a été procédé à une quarantaine d'entretiens (plus d'une centaine d'acteurs rencontrés - *cf. annexe 5*) sur la base d'une trame de questionnement destinée à harmoniser les modalités de recueil des informations auprès des différents services (*cf. annexe 4*).

Parallèlement, et conformément à la note de commande, un exercice de **parangonnage** a été mené avec plusieurs services d'inspection générale et de contrôle au sein des différents ministères. Ce parangonnage a été enrichi d'une étude des modalités de suivi des recommandations de la Cour des comptes et de certains de ses homologues étrangers, qui font partie des organismes les plus avancés en la matière. Les diverses expériences conduites au sein de l'IGEDD ont également été analysées.

Le bureau des systèmes d'information de l'IGEDD a été approché afin d'évaluer la possibilité d'utiliser le cas échéant, à moyen terme, le futur module de l'outil numérique Notix 2 destiné à faciliter le suivi des recommandations d'audit, pour les autres types de missions de l'IGEDD.

On signalera enfin qu'un **atelier « Objectif Méthodes »** a conclu la démarche d'investigation, permis de capitaliser les informations recueillies au fil des entretiens et matérialisé le basculement vers la phase de conception du rapport et des recommandations.

⁴ Elles constituent notamment la très grande majorité de l'activité de la section Transition énergétique et climat (TEC).

2 Enseignements tirés des entretiens sur l'échantillon de rapports

2.1 Mise en œuvre et impact des recommandations : précautions méthodologiques

2.1.1 *Mise en œuvre des recommandations : une approche quantitative visant à apprécier un « taux » de mise en œuvre des recommandations achopperait sur des difficultés méthodologiques qui compromettraient sa robustesse et même la crédibilité de la démarche*

La note de commande à l'origine du présent rapport soulignait que l'IGEDD « *ne connaît pas le **taux de mise en œuvre des recommandations qu'elle formule chaque année** », et demandait notamment à la mission d'« *estimer l'impact des productions et recommandations de l'IGEDD par une analyse des raisons du niveau de mise en œuvre des recommandations émises, dans une approche qualitative **et aussi quantitative** ».**

Une **approche quantitative** visant à apprécier un taux de mise en œuvre des recommandations soulèverait toutefois des **difficultés méthodologiques de principe** – dont il convient néanmoins de souligner qu'elles n'ont pas été considérées comme dirimantes par d'autres organismes, notamment la Cour des comptes et ses homologues étrangers – et en toute hypothèse, n'aurait **aucune robustesse statistique dans le cadre du présent rapport**.

De manière générale, les approches quantitatives auxquelles se livrent certains organismes émetteurs de recommandations soulèvent les **difficultés méthodologiques** suivantes, dont certaines peuvent être **en partie contournées** :

- l'**horizon temporel** dans lequel les recommandations ont vocation à être mises en œuvre, ou sont susceptibles de l'être, peut être très variable, et parfois de plusieurs années. Il est cependant possible, comme le fait la Cour des comptes, de s'en tenir, dans le taux de mise en œuvre des recommandations, aux recommandations **échues**, et de distinguer, pour affiner l'analyse, les recommandations totalement mises en œuvre de celles qui ne sont que **partiellement mises en œuvre**. Cela suppose bien entendu d'avoir fixé une **échéance** pour la mise en œuvre des recommandations, ce qui est une bonne pratique courante en matière d'audit, mais nettement plus rare pour d'autres types de missions, a fortiori lorsque les recommandations ne donnent pas lieu à un processus formalisé d'acceptation ou d'arbitrage ;
- les recommandations les **plus faciles** à mettre en œuvre sont souvent les **moins structurantes**. Ceci ne suffit toutefois pas à disqualifier toute approche quantitative, mais il est alors essentiel que l'exercice soit complété par des **analyses qualitatives** ;
- la **formulation** des recommandations peut également être source de difficultés, notamment s'agissant de recommandations d'orientation qui peuvent être essentielles pour les politiques publiques, mais dont le niveau de mise en œuvre est souvent difficile à apprécier. La mise en place d'une approche quantitative peut toutefois contribuer, pour les recommandations qui s'y prêtent, à diffuser le réflexe d'une formulation aussi **opérationnelle** que possible, selon les préconisations du guide qualité ;

- il arrive que l'**objectif** visé par une recommandation soit **atteint par d'autres moyens** que la mise en œuvre de la recommandation. Dans ce type de cas, dont la fréquence ne doit pas être surestimée, il semble possible de fixer par **convention** que la recommandation doit être **considérée comme mise en œuvre**, sans que la robustesse statistique de l'exercice en soit significativement affectée.

Dans le cadre du **présent rapport**, et malgré le souci de travailler sur un échantillon de rapports de l'IGEDD aussi équilibré que possible en termes de section pilote, de types de missions, de politiques publiques, de commanditaires et d'échelle géographique, **la taille limitée de l'échantillon fait, pour des raisons de robustesse statistique, obstacle à toute analyse quantitative.**

2.1.2 Impact des recommandations et des rapports : aucune méthode générale n'est envisageable, et il importe de réfléchir à la question en amont, au moment de la formulation des recommandations

Les échanges conduits par la mission avec les destinataires d'une quarantaine de rapports ont mis en évidence la très grande diversité des impacts que peuvent avoir les recommandations et les rapports de l'IGEDD, et confirmé que dans certains cas, un rapport peut avoir un impact qui ne se limite pas à celui de ses recommandations⁵. Il convient donc d'**appréhender la question de l'impact à un double niveau**, celui du **rapport** dans son ensemble et celui de chaque **recommandation**.

Dans certains cas, notamment lorsque le rapport a vocation à éclairer une décision administrative clairement identifiée ex ante, l'impact attendu de la contribution de l'IGEDD est normalement identifié a priori, et il est en général assez facile d'apprécier si la mission a répondu à la commande. Mais il convient alors de distinguer **l'impact opérationnel des recommandations de l'IGEDD**, qui ont dans ce type de situation vocation à être précises et dont la mise en œuvre – à savoir la prise de la décision administrative que le rapport de l'IGEDD devait permettre d'éclairer – peut être aisément suivie, de **l'impact ultime de la décision elle-même**. Il y a bien entendu un lien entre ces deux types d'impact, et les recommandations de l'IGEDD visent normalement à maximiser les bénéfices socio-économiques des décisions administratives et à minimiser leurs effets pervers, mais la **question de l'imputabilité aux travaux de l'IGEDD des impacts observés** est souvent, sur le plan méthodologique comme sur le plan intellectuel, peu évidente.

Il s'agit là d'une réserve méthodologique de portée assez générale. Les rapports et recommandations de l'IGEDD **contribuent** souvent à faire évoluer un **écosystème décisionnel**, dont la dynamique obéit par ailleurs à bien **d'autres déterminants**, politiques, économiques, budgétaires ou sociaux, le cas échéant locaux, européens ou internationaux, et au sein duquel interagissent de **nombreux acteurs**. Le **lien entre les travaux de l'IGEDD et les impacts observés** sur le terrain ne saurait donc être établi de manière mécanique, et doit être apprécié **au cas par cas**, dans le cadre d'une approche qui semble devoir être **principalement qualitative**.

L'exercice sera d'autant moins ardu que la **réflexion sur les modalités d'appréhension – et le cas échéant de mesure – de l'impact des rapports et recommandations** de l'IGEDD aura été conduite **en amont**, au moment de la conception du rapport et de la formulation des recommandations. Une telle réflexion, qui gagnerait à être **partagée avec les parties prenantes** dans le cadre de **réunions de restitution** plus systématiques, permettrait une prise de recul et sans doute bien souvent une **rétroaction positive sur la qualité des recommandations**.

⁵ Des exemples tirés de l'échantillon de rapports sur lequel a travaillé la mission sont donnés *infra* (point 2.2).

Les **modalités d'appréhension de l'impact du rapport et des recommandations**, ainsi que les **modalités concrètes de suivi de la mise en œuvre des recommandations**, elles aussi largement définies *ex ante* en lien avec les parties prenantes auraient toute leur place dans la **note de clôture**, à travers laquelle s'opérerait le **basculement vers la phase de suivi** de la mise en œuvre et de l'impact des travaux de l'IGEDD. L'**intérêt de la note de clôture**, dont la rédaction systématique en fin de mission est aujourd'hui une bonne pratique, prévue au guide qualité mais assez peu suivie dans les faits, en serait substantiellement **rehaussé**.

Cette recommandation s'inscrit dans la continuité de plusieurs dispositions de la partie 5 du **guide qualité**⁶ relative au rapport et aux recommandations, qui invitent d'ores et déjà à réfléchir à l'impact attendu des recommandations dès leur conception. Mais elle va bien au-delà, en inscrivant l'exercice dans une logique de suivi a posteriori de la mise en œuvre et de l'impact des recommandations.

Recommandation 1. (Equipe de mission + Superviseur) Définir en amont les modalités de suivi de la mise en œuvre des recommandations et d'appréhension de l'impact du rapport et des recommandations, dès leur conception, en lien avec les parties prenantes. Inscrire ces modalités dans la note de clôture, qui matérialiserait ainsi le basculement vers la phase de suivi de la mise en œuvre et de l'impact des travaux de l'IGEDD.

2.2 De l'appui opérationnel au changement de paradigme : cinquante nuances d'impact positif

Les entretiens conduits par la mission auprès des services destinataires principaux des recommandations d'un échantillon d'une quarantaine de rapports ne sauraient donner une vision complète de l'impact des productions de l'IGEDD⁷, mais ils permettent tout de même d'illustrer différents types d'impact, parfois directement opérationnels, notamment lorsque les propositions de l'IGEDD se sont rapidement traduites par des mesures législatives ou réglementaires, parfois plus diffus, notamment lorsque l'intervention de l'IGEDD a permis de développer une approche transverse ou d'améliorer la coordination entre les services, parfois à peine perceptible à ce stade mais potentiellement majeur, notamment lorsque les recommandations portent sur la réorientation des politiques publiques ou introduisent un nouveau cadre conceptuel.

⁶ On rappellera notamment les dispositions suivantes du guide qualité :

- « Donner des indications sur l'impact des recommandations (voir ci-après le § 5.2 sur la conception et la rédaction des recommandations). Une discussion approfondie avec le superviseur est nécessaire pour la formulation des recommandations les plus importantes, voire pour lesquelles l'absence de prise en considération présente un risque pour le ministre » (5.1.2) ;
- Pour les recommandations correctives ou préventives : « description simple d'exemples de moyens de mise en œuvre de la recommandation et des difficultés potentielles (y compris lorsque c'est possible du coût ou de la charge de travail nécessaire) afin d'aider le commanditaire à estimer le ratio coût-efficacité de la recommandation » (5.2.2) ;
- Pour les recommandations d'orientation :
 - o « proposition d'objectifs à atteindre avec définition des moyens juridiques financiers, humains, voire de communication nécessaire et les « bénéfiques » à en attendre, qui aideront à formuler les éléments de langage ;
 - o les indicateurs d'évaluation, les risques de l'action et de l'inaction ».

⁷ L'IGEDD produit près de 200 rapports chaque année.

Parmi les rapports de l'échantillon dont les recommandations, très **opérationnelles**, ont été très largement **reprises par voie législative ou réglementaire**, on mentionnera les exemples suivants :

- « **Préparation de la mise en œuvre des allocations de logement à Saint-Pierre-et-Miquelon** » (013146-01, mars 2020). Les recommandations du rapport, commandé par la DHUP qui sollicitait l'appui opérationnel de l'IGEDD pour élaborer en urgence les dispositions réglementaires d'application de l'article 106 de la loi ELAN⁸, ont été reprises en quasi-totalité dans le décret n°2021-1750 du 21 décembre 2021 portant diverses mesures sur les aides personnelles au logement et relatif aux aides personnelles au logement à Saint-Pierre-et-Miquelon, ce qui a permis la mise en place des aides au 1^{er} janvier 2022 ;
- « **Rapprocher légitimité et légalité : vers l'abolition des cinquante pas géométriques aux Antilles** » (012883-01, janvier 2020). Les recommandations du rapport, largement reprises à l'article 247 de la loi climat et résilience⁹ et dans son décret d'application¹⁰, facilitent le processus de transfert à la région Guadeloupe et à la collectivité territoriale de Martinique des terrains relevant du domaine public de l'Etat dans les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse de la zone des cinquante pas géométriques, sujet délicat dont le calendrier, initialement prévu par la loi du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer, a dû être décalé de trois ans ;
- « **Évolution du contrôle du respect des règles de construction vers un régime d'attestations généralisées** » (013884-01, janvier 2022). À la suite des recommandations du rapport, le Gouvernement a adopté l'ordonnance n° 2022-1076 du 29 juillet 2022 visant à renforcer le contrôle des règles de construction, qui a fait évoluer la liste des attestations et préparé la voie à une amélioration de la collecte, de l'exploitation et de la valorisation de ces dernières, permettant ainsi de renforcer l'accompagnement des acteurs pour une meilleure prise en compte de la réglementation ;
- « **Éoliennes en mer en zone économique exclusive (statut juridique et fiscal)** » (013631-01, juin 2021). Les recommandations du rapport relatives à la clarification du régime juridique des parcs éoliens en ZEE, largement reprises dans la loi n°2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, ont permis de faciliter les projets en contribuant notamment à l'amélioration de leur acceptabilité locale, enjeu essentiel compte tenu des objectifs ambitieux de développement de l'éolien en mer dans le cadre de la programmation pluriannuelle de l'énergie.

D'autres rapports comportant des **recommandations de nature budgétaire** peuvent également avoir un impact opérationnel rapide, surtout lorsque l'évaluation des moyens financiers ou humains nécessaires à l'atteinte des objectifs des politiques publiques est jugée précise et étayée. On mentionnera à ce titre les exemples suivants :

- « **Le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030** » (014389-01, novembre 2022), dont le chiffrage des crédits nouveaux à prévoir au titre de la SNB (173,7 M€ en 2023 et jusqu'à 465,1 M€ en 2027) résultait d'une analyse particulièrement précise des besoins, des financements de l'Etat d'ores et déjà prévus ou annoncés, et des ressources mobilisables par les agences de l'eau. L'impact du rapport

⁸ Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

⁹ Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

¹⁰ Décret n°2022-988 du 4 juillet 2022 relatif aux espaces urbains et secteurs occupés par une urbanisation diffuse de la zone dite des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique.

sur les arbitrages budgétaires a été d'autant plus fort qu'il s'agissait d'un rapport conjoint avec l'Inspection générale des finances ;

- « **Les Grands Sites de France, la force fédératrice du paysage au cœur de l'action des territoires** » (014170-01, octobre 2022), qui a conduit, malgré un chiffrage très fruste, au renforcement, dans le cadre du PLF 2023, des crédits destinés au fonctionnement des différents Sites et du Réseau des Grands Sites de France.

De nombreux rapports ont, à défaut d'un impact externe aussi tangible, eu d'ores et déjà une **incidence positive sur le travail de l'administration**, notamment en dressant un **état des lieux**, en clarifiant un **cadre de réflexion**, et parfois en favorisant une **convergence d'approches** entre services concernés par une même problématique. On mentionnera à cet égard les rapports suivants :

- « **De nouveaux référentiels pour les petites lignes ferroviaires** » (012582-01, décembre 2019). Si les recommandations, jugées un peu abstraites par la DGITM, ont été inégalement mises en œuvre, les interlocuteurs de la mission ont souligné la valeur de l'état des lieux et de la mise à plat de la problématique. De ce fait, le rapport constitue un cadre de référence très utile ;
- « **Retour d'expérience sur la gestion de l'eau lors de la sécheresse 2022** » (014714-01, mars 2023). Le rapport, élaboré conjointement avec l'IGA et le CGAAER, a, malgré quelques propositions d'ajustements, globalement confirmé la pertinence du dispositif national de gestion des sécheresses, rénové en 2021 et testé pour la première fois à grande échelle lors de la sécheresse de 2022. Il a néanmoins souligné que, parallèlement aux dispositifs de gestion de crise, seules des politiques de transformation de nos usages de l'eau dans la durée permettront d'éviter les ruptures brutales ;
- « **Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental** » (014319-01, juin 2022). Si de nombreuses propositions du rapport n'ont pas encore été mises en œuvre, notamment dans le domaine fiscal, cette situation est principalement liée à la complexité et la sensibilité politique du sujet. Le rapport, qui a analysé précisément l'enchevêtrement des politiques du tourisme, de l'aménagement et du logement, a posé les bases d'une réflexion qui s'est poursuivie, d'une part, avec les élus locaux dans le cadre de groupes de travail pilotés au niveau interministériel, et d'autre part, s'agissant de la fiscalité locative, dans le cadre de la mission parlementaire Le Meur ;
- « **Sécurité du développement de la filière Hydrogène** » (014277-01, novembre 2022). Le rapport a permis un partage entre les administrations concernées des enjeux de sécurité liés au foisonnement des projets de production d'hydrogène décarboné, et d'utilisation de cette nouvelle source d'énergie dans l'industrie et les transports. La convergence d'approche entre la DGPR, dont la sécurité constitue le cœur de métier, et la DGEC, confrontée à de nouveaux enjeux, est d'ores et déjà perceptible. Au-delà, la mise en évidence par le rapport d'enjeux de sécurité majeurs, notamment le risque d'explosion de véhicules hydrogène en milieu confiné (parking couvert, tunnel), a permis d'enclencher des travaux sur le sujet, non encore aboutis mais essentiels, avec l'ensemble des administrations concernées, les experts publics et les professionnels du secteur.

D'autres rapports de l'IGEDD, comportant principalement des **recommandations d'orientation**, dont de nombreux interlocuteurs de la mission ont souligné la valeur, ont été très utiles en **appui à la définition d'une stratégie**, pour un établissement ou une politique publique. On mentionnera à cet égard les rapports suivants :

- « **Appui stratégique à l'établissement public d'aménagement de Saint-Etienne (EPASE) » (013538-01, novembre)**. Le rapport a conduit à renforcer l'action de l'EPASE en faveur de la redynamisation du centre-ville, et d'engager avec la ville et la métropole, dans le cadre d'un plan partenarial d'aménagement et d'une stratégie globale d'attractivité, différentes actions de rénovation de l'habitat ancien et de renforcement de l'armature commerciale en centre-ville ;
- « **Évaluation des actions financières du programme Ecophyto » (013476-01, mars 2021)**. Les constats et recommandations du rapport ont alimenté l'élaboration de la stratégie Ecophyto 2030, avec notamment l'implication de l'ensemble de la chaîne de valeur dans la mise en œuvre de la stratégie, l'accélération du développement d'alternatives non-chimiques et chimiques en préparation du retrait de certaines substances actives, la mobilisation d'un ensemble de leviers pour massifier les bonnes pratiques dans une logique de transition agro-écologique, et la territorialisation de la stratégie pour assurer le caractère opérationnel des actions au plus près du terrain ;
- « **Comment poursuivre l'amélioration des parts de marché des ports maritimes français pour les conteneurs ? » (012331-NC, décembre 2019)**. Si les recommandations, techniques et largement ciblées sur le suivi d'indicateurs relatifs à la part de marché des ports au niveau national et européen, sont d'un intérêt jugé limité par la DGITM, les informations et analyses présentées dans le cœur du rapport ont été très utiles pour calibrer les ambitions et identifier les leviers d'une reconquête de flux de fret conteneurisé à l'échelle européenne, qui est l'un des principaux objectifs de la stratégie nationale portuaire.

Quelques rapports, enfin, apportent un réel **changement de paradigme**, avec un impact, avéré ou encore potentiel, majeur sur la conduite des politiques publiques. On mentionnera à cet égard les rapports suivants :

- « **Optimisation des missions de connaissance » (013392-01, janvier 2021)**. Sur la base d'un diagnostic assez sévère sur la gestion et l'exploitation des données relatives à la connaissance des territoires, qui mettait toutefois en évidence un fort potentiel lié à la profusion des initiatives locales, la mission a largement contribué, à la faveur d'une convergence d'approche avec le CGDD et d'un contexte interministériel favorable, à l'alignement des acteurs sur le constat du caractère stratégique de la connaissance territoriale. Ses recommandations ont trouvé un ancrage immédiat dans l'action des services avec la création de la mission « Connaissance » et l'élaboration d'une feuille de route de la donnée, des algorithmes et des codes sources, qui doit permettre d'accélérer la transition écologique en améliorant l'usage de la donnée publique ;
- « **Référentiel adapté aux enjeux de l'évaluation socio-économique des projets de transport – La prise en compte de l'empreinte carbone des infrastructures de transport » (014289-01, septembre 2022)**. Si l'impact de l'application de la méthode de l'analyse du cycle de vie¹¹ au calcul de l'empreinte carbone des infrastructures de transport dépendra de l'équilibre d'ensemble de la refonte du référentiel d'analyse socio-économique, qui accorde encore une importance prépondérante aux gains de temps, il est certain que l'empreinte carbone des infrastructures de transport va voir son importance relative croître dans une économie où les motorisations des véhicules ont vocation à être de plus en plus décarbonées, en particulier pour le transport routier. La hiérarchie des modes de transport au regard de l'analyse socio-économique pourrait, dans certains cas, en être significativement affectée.

¹¹ Conception, construction, exploitation, maintenance, fin de vie et reconversion des infrastructures de transport.

Au total, il ressort clairement de la diversité des impacts des rapports et recommandations de l'échantillon sur lequel la mission a travaillé que seule une **approche qualitative** peut permettre de rendre compte de l'impact des travaux de l'IGEDD. A la lumière des exemples donnés ci-dessus, il semble qu'une telle analyse qualitative ait un réel intérêt, et la **question de l'opportunité de la développer à plus grande échelle**, pour en rendre compte le cas échéant dans le rapport annuel de l'IGEDD, peut d'ores et déjà être posée.

2.3 L'analyse des raisons pour lesquelles certaines recommandations de l'IGEDD ne sont pas mises en œuvre est riche d'enseignements

Si un échantillon d'une quarantaine de rapports ne saurait permettre d'avoir une vision complète des difficultés sur lesquelles peut acheminer la mise en œuvre des recommandations de l'IGEDD, un certain nombre de situations types a émergé des discussions avec les services destinataires principaux des recommandations. Ces exemples ne remettent nullement en cause la qualité d'ensemble des rapports concernés ou leur impact sur la conduite des politiques publiques.

2.3.1 Dans bon nombre de cas, l'absence de mise en œuvre d'une recommandation ne remet en cause ni sa pertinence, ni sa qualité

Le **cadre institutionnel** dans lequel s'inscrivent certaines recommandations, et notamment le **caractère largement décentralisé de certaines politiques publiques**, peut compliquer la mise en œuvre des recommandations. On donnera deux exemples :

- « **Préparation de la mise en œuvre des allocations de logement à Saint-Pierre-et-Miquelon** » (013146-01, mars 2020). Dès lors que, comme le souligne d'ailleurs le rapport, c'est la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon qui est compétente en matière de politique du logement, la mise en œuvre de certaines recommandations ne peut être obtenue que par le dialogue avec la collectivité, guère fluide dans le cas d'espèce. Ceci ne remet toutefois nullement en cause l'intérêt des recommandations de l'IGEDD dont la mise en œuvre suppose la mobilisation de collectivités territoriales, voire dont ces dernières sont les destinataires principales ;
- « **Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental** » (014319-01, juin 2022). L'incertitude sur le cadre institutionnel, avec la perspective d'un projet de loi de décentralisation des politiques du logement et de l'habitat à l'issue de la phase de concertation lancée par le Gouvernement en décembre 2023, a conduit à mettre en suspens certaines recommandations du rapport.

D'autres recommandations, pourtant jugées pertinentes par leurs destinataires, ne sont pas encore mises en œuvre car elles abordent une **problématique plus large sous un angle trop particulier**. Elles peuvent alors avoir vocation à aboutir à l'issue de travaux complémentaires dans un cadre différent. On mentionnera à cet égard les exemples suivants :

- « **Évaluation des charges locatives récupérables** », 012732-01, octobre 2019). La DHUP estime que la recommandation relative au régime de récupération des dépenses de personnel liées aux gardiens d'immeubles était bienvenue, mais que sa mise en œuvre ne pouvait être envisagée que dans le cadre d'une réflexion plus large sur le rôle des gardiens d'immeubles, sujet sur lequel une lettre de mission était en cours de préparation en fin d'année 2023 ;

- « **Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental** » (014319-01, juin 2022). Plusieurs recommandations fiscales, notamment celle relative à l'alignement du régime fiscal de la location meublée sur celui de la location nue, sont jugées très pertinentes par la DHUP, qui souligne toutefois qu'elles ont davantage vocation à aboutir dans le cadre d'un réexamen plus large de la fiscalité locative, à l'issue des travaux de la mission parlementaire Le Meur, auxquels contribue également l'IGEDD¹².

2.3.2 Il est plus dommageable que certaines recommandations soient tombées dans les limbes faute d'avoir atteint leur destinataire... qui n'était pas toujours précisé !

Les entretiens conduits par la mission auprès des destinataires principaux des recommandations des rapports de l'échantillon ont parfois mis en évidence l'incapacité de ces derniers à connaître les suites données à certaines recommandations, adressées à d'autres services ou d'autres entités, ou dont les destinataires n'avaient pas été précisés.

Ce constat renvoie à trois problématiques :

- l'**identification des destinataires** des recommandations. Si le guide qualité recommande « *d'identifier précisément le ou les destinataires de la recommandation* »¹³, il est apparu que cette préconisation n'était pas toujours appliquée ;
- le **portage des recommandations** auprès de l'ensemble de leurs destinataires. Si les recommandations envisagées font presque toujours l'objet d'un échange, souvent informel, avec les commanditaires des rapports et les services concernés à titre principal, il est apparu que rien ne garantissait que les autres destinataires de recommandations, surtout s'ils sont extérieurs au pôle ministériel, aient eu connaissance du rapport et des recommandations les concernant. Au sein de l'échantillon, la question est par exemple demeurée sans réponse pour des recommandations adressées à des collectivités territoriales, à la Caisse des Dépôts ou à d'autres ministères ;
- le **suivi de la mise en œuvre** des recommandations adressées à des services ou entités autres que les destinataires principaux du rapport. Malgré les efforts faits par certains des interlocuteurs de la mission pour associer aux entretiens les personnes les plus à même de répondre à des questions sur le suivi de la mise en œuvre des recommandations, et parfois pour recueillir des informations auprès de tiers avant l'entretien, il est apparu que, dans leur très grande majorité, les services ne se souciaient guère du devenir des recommandations qui ne leur étaient pas directement adressées. Cette situation peut être rencontrée entre sous-directions d'une même direction.

Si la première problématique relève du respect des bonnes pratiques du guide qualité, qui repose sur l'IGEDD elle-même, les deux autres semblent devoir être traitées dans un **cadre partenarial** avec les commanditaires ou les destinataires principaux des recommandations, au sein desquels pourrait être désigné un **chef de file** pour le suivi de la mise en œuvre des recommandations d'un rapport donné, interlocuteur privilégié de l'IGEDD. Cette idée renvoie à la **question essentielle de l'appropriation des recommandations de l'IGEDD** par les services, et de leur déclinaison éventuelle dans le management des entités concernées. En effet, on imagine mal qu'un service puisse trouver un réel intérêt à désigner un responsable vis-à-vis de l'IGEDD du suivi de la mise

¹² « Propositions de réforme de la fiscalité locative : Appui à Mme Annaïg LE MEUR, députée du Finistère » (015409-01).

¹³ Partie 5.2.2 relative à la conception et la formulation des recommandations.

en œuvre des recommandations d'un rapport donné, si la mise en œuvre de ces recommandations n'est pas avant tout un objectif interne.

2.3.3. Sur certains points particuliers, les membres de l'IGEDD gagneraient à développer quelques réflexes pour des recommandations plus opérationnelles...

Le guide qualité dispose que « *les recommandations transcrivent, de manière synthétique et sous la forme d'actions concrètes à réaliser par le commanditaire, les orientations et solutions préconisées par la mission* » et qu'elles doivent procéder à la « *description simple d'exemples de moyens de mise en œuvre de la recommandation et des difficultés potentielles (y compris lorsque c'est possible du coût ou de la charge de travail nécessaire) afin d'aider le commanditaire à estimer le ratio coût-efficacité de la recommandation* »¹⁴.

Les entretiens réalisés sur l'échantillon de rapports ont toutefois mis en évidence certaines situations où l'absence de mise en œuvre de recommandations est liée à leur **caractère insuffisamment opérationnel**, ou à l'**absence d'une réelle analyse ex ante de leur impact, de leur acceptabilité politique, des difficultés potentielles** sur lesquelles leur mise en œuvre risque d'achopper, et des moyens qui pourraient permettre de les surmonter.

Parmi les **recommandations jugées insuffisamment opérationnelles** par leurs destinataires, on peut, sur la base de l'échantillon de rapports, esquisser la typologie suivante, qui ne saurait avoir aucune ambition exhaustive :

- dans certains cas, heureusement assez rares, les rapports sont apparus en **inadéquation avec la commande**. Ce fut le cas lorsqu'une mission portant sur le pilotage d'un groupe de travail s'est transformée en un travail solitaire¹⁵, ou lorsqu'une mission qui avait pour objet de préparer un rapport du Gouvernement au Parlement a produit un rapport exprimant une prise de position très personnelle de ses auteurs, permise par l'indépendance des membres de l'IGEDD mais inadéquate compte tenu de l'objet du travail attendu¹⁶ ;
- il arrive également qu'au sein d'un rapport qui répond globalement à la commande, certaines propositions isolées soit jugées **impraticables, faute d'une analyse suffisante de la situation qui résulterait de leur mise en œuvre**. Ainsi par exemple, la DHUP estime que la proposition du rapport sur les charges locatives récupérables¹⁷, relative à l'introduction, dans la liste réglementaire des charges ayant vocation à être remboursées par le locataire, de la notion de « *solutions techniquement et financièrement équivalentes* » pour les postes de charge relatifs à l'entretien courant, n'est pas opérante. L'objectif était d'éviter de devoir modifier très souvent la liste pour éviter son obsolescence face au progrès technique. Mais cette proposition reporterait sur le juge, éclairé le cas échéant par des experts à la légitimité incertaine, la responsabilité d'une appréciation qui ne saurait être de son ressort, avec à clé le risque d'une prolifération des contentieux que seule une liste limitative et précise peut permettre d'éviter ;

¹⁴ Partie 5.2.2 relative à la conception et la formulation des recommandations.

¹⁵ « *De nouveaux référentiels pour les petites lignes ferroviaires* » (012582-01, décembre 2019). Comme nous l'avons vu *supra*, l'état des lieux dressé par le rapport et la mise à plat de la problématique ont toutefois été appréciés de la DGITM.

¹⁶ « *Bilan d'application du logement évolutif (article 64 de la loi Elan) - Propositions pour le logement à usage universel : un logement pour tous adaptable par chacun à moindre coût* » (014803-NC, novembre 2023). Le rapport n'est même pas accessible sous Notix, où il est classé « réservé BRD ».

¹⁷ « *Évaluation des charges locatives récupérables* » (012732-01, octobre 2019).

- il peut également arriver qu'émergent sur le terrain des **solutions plus simples et/ou moins coûteuses que celles proposées par l'IGEDD**, et qui répondent pleinement à la problématique. Il a par exemple été jugé inutile de développer un outil informatique spécifique pour la gestion des allocations logement à Saint-Pierre-et-Miquelon¹⁸ dès lors que la CNAF pouvait mettre à disposition un outil existant.

La **question du vecteur juridique préconisé** pour la mise en œuvre des recommandations, apparue problématique à plusieurs reprises pour les recommandations de l'échantillon de rapports, mérite une attention particulière. La **tentation de privilégier le recours à la loi** peut être forte pour permettre un débat au Parlement, donner une solennité particulière à certains sujets ou ancrer des éléments jugés importants à un niveau élevé au sein de la hiérarchie des normes, mais ce type d'approche expose à deux écueils :

- en amont, la mise en œuvre des recommandations peut achopper sur l'**absence de vecteur législatif idoine**¹⁹, difficulté susceptible d'être renforcée par la censure désormais régulière des « cavaliers » législatifs par le Conseil constitutionnel ;
- en aval, l'intervention de dispositions législatives au-delà du domaine de la loi conduit à une **rigidité lorsqu'il s'agit de les modifier** ultérieurement, la seule solution permettant d'éviter le recours à une nouvelle loi étant la procédure de délégalisation prévue au deuxième alinéa de l'article 37 de la Constitution²⁰.

En conséquence, le souci du caractère opérationnel des recommandations doit, **sauf exception** mûrement réfléchie, conduire à **éviter le recours à la loi lorsqu'il n'est pas indispensable**. Cette bonne pratique pourrait figurer dans le guide qualité.

Enfin, il arrive que des recommandations ne soient pas mises en œuvre en raison de l'**insuffisance de l'analyse ex ante de leur impact, de leur acceptabilité politique, des difficultés potentielles** sur lesquelles leur mise en œuvre risque d'achopper, et des moyens qui pourraient permettre de les surmonter. Et dans certains cas, cette analyse aurait pu conduire à ajuster la recommandation, voire à y renoncer. On mentionnera à cet égard les exemples suivants :

- **« Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental » (014319-01, juin 2022)**. Si les recommandations fiscales du rapport sont jugées pertinentes par la DHUP, elles ne sont pas toujours présentées de manière suffisamment convaincante pour emporter la décision. Il aurait été nécessaire d'aller plus loin dans l'analyse de leur impact et de l'économie politique de la réforme : qui sont les gagnants et les perdants ? Quels sont les montants en jeu pour tel ou tel type de ménage ? Comment rendre la réforme globalement acceptable ? Ces questions, insuffisamment traitées dans le rapport, avaient vocation à être approfondies au premier semestre 2024 dans le cadre de la mission Le Meur sur la fiscalité locative ;

¹⁸ Recommandation 10 du rapport « *Préparation de la mise en œuvre des allocations de logement à Saint-Pierre-et-Miquelon* » (013146-01, février 2020).

¹⁹ A titre d'exemple, la recommandation de la « *Mission de parangonnage sur les politiques d'adaptation au changement climatique* » (014450-01, décembre 2022) relative à l'inclusion d'un titre relatif à l'adaptation dans la loi de programmation sur l'énergie et le climat, qui aurait normalement dû intervenir avant le 1^{er} juillet 2023 en application de l'article L.100-1 A du code de l'énergie, achoppe sur le report et désormais l'abandon de ce vecteur législatif. La mission soulignait elle-même que les dispositions envisagées ne relevaient pas du domaine de la loi, mais estimait que le recours à la loi permettrait, comme dans les principaux pays européens étudiés, un débat au Parlement sur les objectifs et moyens de la politique d'adaptation, et une accélération de la mobilisation.

²⁰ Quand une loi a été adoptée dans un domaine relevant du pouvoir réglementaire, le Gouvernement peut saisir le Conseil constitutionnel qui, s'il reconnaît le caractère réglementaire des dispositions en question, autorisera leur modification par décret. Les textes de forme législative antérieurs à la Constitution de 1958 peuvent, s'ils sont intervenus au-delà du domaine de la loi défini par la Constitution, être modifiés directement par décret pris après avis du Conseil d'Etat.

- « **Évaluation des charges locatives récupérables** », 012732-01, octobre 2019). La recommandation de prévoir une discussion générale sur la question des charges récupérables tous les cinq ans en commission nationale de concertation, pour éviter l'apparition de décalages entre la liste des charges récupérables et les évolutions technologiques, est jugée naïve par la DHUP qui insiste sur la difficulté politique de l'exercice, qui ne peut que susciter de fortes oppositions compte tenu de son impact soit sur les locataires, soit sur les bailleurs. La périodicité de cinq ans proposée par le CGEDD est jugée trop courte pour deux raisons : d'une part, l'exercice nécessite une forte énergie et est susceptible de consommer du capital politique ; d'autre part, une périodicité plus longue, avec des ajustements qui porteraient sur davantage de sujets à la fois, pourrait favoriser des compromis globaux plus facilement acceptables par les uns et les autres.

Ainsi, lorsque les recommandations de l'IGEDD ont un impact socio-économique et politique significatif, et sont donc susceptibles de susciter de fortes oppositions de la part de certains acteurs, l'analyse précise des différents impacts et de l'économie politique de la réforme doit autant que possible conduire à un effort pour proposer **un ou plusieurs scénarii de transformation de nature à assurer l'acceptabilité globale des propositions.**

2.3.4... mais l'essentiel est d'ores et déjà dans le guide qualité !

Les préconisations qui résultent de l'analyse des raisons pour lesquelles certaines recommandations de l'IGEDD ne sont pas mises en œuvre, à laquelle s'est livrée la mission sur la base d'un échantillon d'une quarantaine de rapports, sont pour l'essentiel d'ores et déjà présentes dans le guide qualité. On rappellera notamment les dispositions suivantes du guide qualité²¹ :

- l'importance, au moment de la conception des recommandations, de réaliser une **évaluation d'opportunité et de faisabilité**, et de donner des **indications sur leur impact** ;
- l'intérêt, pour les recommandations à vocation opérationnelle, qu'elles soient correctives ou préventives, de présenter des **exemples de moyens de mise en œuvre** de la recommandation et des **difficultés potentielles** (en chiffrant lorsque c'est possible le coût ou la charge de travail nécessaire) afin d'aider le commanditaire à estimer le **ratio coût-efficacité** de la recommandation ;
- le souci, pour les recommandations d'orientation, de proposer des **objectifs à atteindre**, avec définition des **moyens** juridiques, financiers, humains voire de communication nécessaires, et les **bénéfices** à en attendre ;
- l'importance d'explicitier le **raisonnement qui conduit à la recommandation**, à laquelle il doit être articulé avec soin dans la structuration et la présentation du rapport ;
- l'intérêt de donner à la recommandation un **horizon temporel** de mise en œuvre (immédiat, court, moyen ou long terme) et de mentionner les **éventuels prérequis** susceptibles de décaler la mise en œuvre ;
- la nécessité d'identifier précisément le ou les **destinataires** de la recommandation ;
- Le souci de **clarté** et de **concision** dans la formulation de la recommandation ;
- l'intérêt, dans certains cas, de présenter des **scénarios** ou des **palettes d'options**, en analysant les avantages et les inconvénients de chacun, et en identifiant le cas échéant, sur la base de cette analyse, un scénario ou option privilégié.

²¹ Issues principalement de la partie 5.2.2 du guide qualité relative à la conception et la formulation des recommandations.

2.3.5. Dans tous les cas, la discussion avec les parties prenantes sur les recommandations envisagées, en amont de la finalisation du rapport, est essentielle pour favoriser leur mise en œuvre

Si le respect des préconisations du guide qualité relatives à la conception et la formulation des recommandations a une incidence significative sur leur probabilité de mise en œuvre, il ressort très clairement des entretiens réalisés par la mission que **l'élément essentiel pour favoriser la mise en œuvre des recommandations** est de prévoir, **en amont** de la finalisation du rapport, une **discussion avec les différentes parties prenantes**, commanditaire et destinataires du rapport, sur les **recommandations envisagées**.

Si cette bonne pratique est largement observée dans les faits, elle ne figure pas aujourd'hui explicitement parmi les dispositions du guide qualité relatives à la conduite des missions²². La partie 6 du guide qualité, relative à l'achèvement d'une mission et à la transmission du rapport, prévoit la possibilité pour le coordonnateur de consulter, avant la transmission formelle du rapport, les directeurs généraux ou directeurs d'administration centrale concernés sur tout ou partie du projet de rapport, mais il ne s'agit que de vérifier « *l'absence d'inexactitudes de fait ou d'erreurs manifestes* » et, « *dans le cas d'un rapport ayant vocation à être publié, l'absence d'objections à sa publication* »²³. Il ne s'agit ni d'une procédure contradictoire, qui existe par ailleurs pour les seules missions d'inspection et d'audit interne, ni d'un échange sur les recommandations envisagées. Cette consultation éventuelle est à distinguer de la réunion de présentation au commanditaire des conclusions ou projets de conclusion de la mission²⁴, qui est organisée à la fin de la mission, avant ou après l'envoi du rapport.

En matière d'audit interne, le manuel de l'IGEDD²⁵ prévoit que « *en fin de phase terrain, une restitution à chaud est organisée avec la direction de la structure auditée en présentant les principaux constats, les points forts et les axes de progrès du sujet audité* ». Mais il ne s'agit pas encore, à ce stade, d'un réel échange sur les recommandations envisagées, celui-ci étant réalisé dans le cadre de la phase contradictoire.

Un échange systématique avec les parties prenantes, dans le cadre de **réunions de restitution** organisées **en amont** de la finalisation du rapport, présenterait les avantages suivants :

- il permettrait de présenter les principaux constats et de **tester les recommandations envisagées** auprès de leurs principaux destinataires (et le cas échéant auprès du commanditaire), dans le cadre d'échanges plus structurés que ce qui se pratique en général aujourd'hui de manière informelle. Dans certains cas, il pourrait être jugé judicieux de hiérarchiser les recommandations. Au-delà de la pertinence des recommandations, la discussion pourrait, lorsque le principe d'une recommandation ne soulève pas de difficulté, porter sur les modalités de mise en œuvre, les moyens nécessaires, les difficultés potentielles, les éventuels prérequis, l'horizon de mise en œuvre et le rôle des différents acteurs. Cette **esquisse de plan d'action** favoriserait l'appropriation de la recommandation par ses destinataires et renforcerait sa probabilité de mise en œuvre ;

²² Il est toutefois indiqué, dans la partie 3 du guide qualité relative à la conduite d'une mission par les missionnés, que « *les entretiens avec les DAC intéressées par la mission peuvent être renouvelés jusqu'à la remise du rapport sous forme de points plus ou moins réguliers, qui permettront de partager avec elles des constats (en particulier à l'issue des auditions), d'écouter leur point de vue et d'anticiper leurs réactions* ».

²³ La structure du guide méthodologique est à cet égard éclairante : « 6. L'achèvement d'une mission et la transmission du rapport », « 6.1. Les vérifications », « 6.1.1. La consultation des DAC ».

²⁴ Point 6.2.3 du guide qualité.

²⁵ « *Manuel unique de l'auditeur interne de l'IGEDD – socle commun* » (013180-01, décembre 2020).

- dans la logique de la recommandation 1 formulée *supra*, cette réunion de restitution pourrait permettre d'initier la discussion sur les **modalités de suivi de la mise en œuvre des recommandations** et d'appréhension a posteriori de **l'impact** du rapport et des recommandations.

Compte tenu de son importance pour les suites qui seront données au rapport, il semble judicieux d'**associer le superviseur** à cette réunion de restitution.

Bien entendu, ces échanges en amont de la finalisation du rapport ne sauraient conduire à une « coproduction », les missionnés conservant la maîtrise totale du contenu du rapport, et la responsabilité y afférente.

Après la remise du rapport, un **retour écrit des directions** concernées à titre principal sur les suites qu'elles entendent donner au rapport et aux recommandations, sans aller jusqu'à une réelle procédure contradictoire qui n'est prévue que pour les missions d'inspection et d'audit, constitue une bonne pratique d'ores et déjà largement observée par la DGPR. Il est vraisemblable que ce retour écrit sur le rapport définitif apparaisse d'autant plus naturel que la discussion aura été amorcée lors d'une réunion de restitution organisée en amont de la finalisation du rapport. Mais il ne fait aucun doute que cette bonne pratique ne pourra se diffuser que si les directions trouvent elles-mêmes un intérêt opérationnel à l'exercice.

Recommandation 2. (Equipe de mission + Superviseur) Organiser avant la finalisation du rapport une réunion de restitution avec les principales parties prenantes, qui permette un échange au fond sur les constats et recommandations, et l'initialisation de la discussion sur les modalités de suivi de la mise en œuvre des recommandations et d'appréhension de l'impact du rapport et des recommandations.

2.4 L'enjeu majeur d'appropriation et de respect des préconisations du guide qualité renvoie largement à l'organisation des missions et au rôle du superviseur

Le guide qualité constitue largement un ensemble de recommandations que l'IGEDD s'est adressées à elle-même. Le constat, dans le cadre d'une mission portant sur le suivi de la mise en œuvre et l'impact des recommandations de l'IGEDD, d'une appropriation manifestement insuffisante et d'un respect très inégal de ses dispositions, ne peut dès lors qu'interpeller l'institution. Au-delà des bonnes pratiques et de leur connaissance par les uns et les autres, qu'il importe de renforcer par des formations appropriées, seule la mobilisation de chacun des acteurs, au clair sur leurs responsabilités respectives aux différentes phases de l'exécution des missions, semble de nature à remédier aux dysfonctionnements observés.

2.4.1 Quelques propositions d'aménagement du guide qualité...

La mise en œuvre opérationnelle de plusieurs des recommandations et préconisations du présent rapport a vocation à commencer par leur traduction concrète dans le guide qualité, dont les dispositions semblent devoir être aménagées sur un certain nombre de points, apparus au fil du rapport :

- **Choix du vecteur juridique préconisé pour la mise en œuvre des recommandations** : il serait utile de compléter le point 5.2.2 du guide qualité, relatif à la conception et la formulation des recommandations, en posant un **principe d'économie de moyens** en

vertu duquel, sauf exception dûment justifiée, le vecteur juridique préconisé pour la mise en œuvre des recommandations doit être calibré au plus juste, notamment en évitant le recours à la loi lorsqu'il n'est pas indispensable ;

- **Analyse des conséquences économiques et politiques des transformations induites par les recommandations** : les dispositions du point 5.2.2 du guide qualité relatives à l'évaluation d'opportunité et de faisabilité des recommandations, ainsi qu'à leur impact et aux moyens et difficultés potentielles de mise en œuvre, mériteraient d'être précisées afin que les missionnés développent le réflexe d'analyser précisément, lorsque c'est pertinent, les **effets redistributifs** des recommandations, en chiffrant autant que possible les gains et pertes pour les différentes parties prenantes, ce qui permettrait de mieux **identifier ex ante les oppositions prévisibles** et, dans certains cas, de concevoir un **scénario de mise en œuvre ou des mesures d'accompagnement susceptibles de minimiser les risques de blocage** ;
- **Réunion de restitution en amont de la finalisation du rapport** : la mise en œuvre de la recommandation 2 *supra* est destinée à permettre une discussion précoce avec les parties prenantes sur les **modalités de suivi de la mise en œuvre des recommandations et d'appréhension de leur impact**. Elle passe par la modification des dispositions du point 6.1.1 du guide qualité, relatif à la consultation éventuelle, en fin de mission, des directeurs généraux et directeurs d'administration centrale concernés. Cette consultation éventuelle relève aujourd'hui d'une logique de vérification, de l'absence d'inexactitude de fait ou d'erreurs manifestes dans le rapport, et le cas échéant d'absence d'objections à sa publication. L'organisation systématique d'une véritable réunion de restitution, permettant un échange au fond sur les constats, les recommandations et les modalités de suivi de leur mise en œuvre et d'appréhension de leur impact, traduirait une **modification en profondeur de la nature même de cette consultation** ;
- **Inscription dans la note de clôture des modalités de suivi de la mise en œuvre des recommandations et d'appréhension de l'impact du rapport et des recommandations** : la mise en œuvre de la recommandation 1 *supra* nécessite la modification du point 6.2.4 du guide qualité relatif à la note de clôture. Il devrait en résulter une **réhabilitation de la note de clôture**, souvent oubliée aujourd'hui malgré les prescriptions du guide qualité, sans doute parce qu'elle traite principalement du passé et insuffisamment de l'avenir.

Dans la mesure où le guide qualité a fait l'objet de modifications récentes, avec une version 10 datant de septembre 2023²⁶, et a donné lieu, le 30 avril 2024, à la publication sur l'intranet de l'IGEDD d'une nouvelle présentation de cette dernière version, retravaillée afin d'en faciliter l'utilisation, il convient de se demander si les aménagements du guide qualité recommandés dans le cadre du présent rapport suffisent à eux seuls à justifier une version 11, ou auraient plutôt vocation à être intégrés au guide à l'occasion d'une prochaine version susceptible d'intervenir à une échéance moins immédiate. La conviction des missionnés est à cet égard que la mise en œuvre des recommandations 1 et 2 du présent rapport, relatives à la note de clôture et la réunion de restitution, justifie à elle seule le passage à une version 11.

²⁶ « Dispositif Qualité – Version 10 du guide méthodologique s'appliquant aux missions de l'IGEDD » (007204-10, septembre 2023).

Recommandation 3. **(CODOR + Référent qualité) Intégrer à une version 11 du guide qualité les aménagements recommandés dans le cadre du présent rapport, notamment ceux qui doivent traduire la mise en œuvre des recommandations 1 et 2, relatives à la réunion de restitution et la note de clôture.**

2.4.2 Faire apprivoiser le guide qualité par les nouveaux arrivants dès leur intégration

L'expérience des missionnés eux-mêmes, dont deux étaient des inspecteurs chevronnés et deux de récents arrivants au sein de l'IGEDD, montre que si l'expérience est irremplaçable pour acquérir une bonne maîtrise du guide qualité, la formation des nouveaux arrivants, à laquelle sont consacrés des ressources et des efforts substantiels, constitue une fenêtre de tir à ne pas manquer.

La formation « **Bonnes missions, bons rapports** », suivie par deux des missionnés à l'automne 2023, et fondée principalement sur des ateliers permettant aux participants de découvrir, par petits groupes, des problématiques et des situations très concrètes face auxquelles le guide qualité est d'un grand secours, est l'occasion naturelle d'un premier contact avec celui-ci. Le guide qualité se révèle en effet précieux pour appréhender la plupart des ateliers.

Pourtant, il est apparu que peu des mises en situations des ateliers de l'automne 2023 renvoyaient explicitement au guide qualité²⁷, et dès lors que chaque nouvel arrivant ne participait qu'à trois ateliers sur douze, **le réflexe de se tourner vers le guide qualité n'était, pour la majorité des participants, sans doute pas acquis à l'issue de la formation.** Ce fut notamment le cas des deux membres de la présente mission ayant participé à cette session de la formation, qui ont été sensibilisés au guide qualité en cours de mission par leurs collègues plus anciens, et ne l'ont vraiment lu *in extenso* qu'à la veille d'un atelier « Objectif méthodes » intervenu à l'issue de la phase terrain.

Les auteurs du présent rapport proposent donc, forts de leur expérience personnelle, de **faire plus systématiquement le lien entre les ateliers de la formation « Bonnes missions, bons rapports » et le guide qualité**, afin de développer de « **bons réflexes** » chez les nouveaux arrivants à l'IGEDD.

Une fois terminé ce parcours initiatique, le guide qualité se prête davantage à une appropriation résultant d'une utilisation très concrète au cas par cas, dans le cadre des missions, qu'à des formations proprement dites. La **nouvelle présentation du guide qualité désormais accessible sur l'intranet de l'IGEDD**, qui privilégie une entrée par chapitre dans une logique interactive, est à cet égard une avancée appréciable sur le plan opérationnel.

L'introduction de nouveautés à l'occasion d'une **nouvelle version** du guide qualité, comme la future version 11 qui pourrait notamment concourir à la mise en œuvre de certaines recommandations du présent rapport, pourrait toutefois être l'occasion de **sessions de formation dédiées**, ouvertes à l'ensemble des membres de l'IGEDD. Il apparaît en effet que la problématique du suivi de la mise en œuvre des recommandations et de l'impact des travaux de l'IGEDD embrasse très largement le cycle de production des rapports, ce qui pourrait fournir l'occasion d'une « révision » collective probablement très utile.

²⁷ Ce fut néanmoins le cas de l'atelier 5, démontrant l'intérêt du recours à un comité des pairs au stade du cadrage d'une mission, et de l'atelier 6, relatif à la rédaction du résumé d'un rapport.

2.4.3 Superviseur : un rôle essentiel

Le superviseur, qui « joue un rôle de conseil et de veille auprès des missionnés » aux différentes étapes du déroulement de la mission, a en particulier un rôle « essentiel dans la chaîne de contrôle du respect des exigences de qualité définies dans le [guide qualité] (argumentations, documentation des constats, clarté et lisibilité, critères applicables aux recommandations, etc.) »²⁸. Il « veille à la bonne application » du guide qualité²⁹.

Les dysfonctionnements observés sur l'échantillon d'une quarantaine de rapports sur lequel a travaillé la mission traduisent donc, dans une certaine mesure, une **défaillance de la supervision**, qui peut s'expliquer en partie par **l'ampleur de la tâche**, notamment au sein des sections qui mènent plusieurs dizaines de missions en parallèle.

Le guide qualité offre toutefois la possibilité de répartir cette charge de travail entre plusieurs personnes à travers le recours à la supervision déléguée. En effet, si « le président de section ou le coordonnateur de MIGT chargé du suivi de la mission assure généralement la fonction de superviseur », il a la possibilité de déléguer cette fonction, ce qui ne le prive pas d'information sur le déroulement de la mission, puisqu'il appartient alors au superviseur délégué de lui fournir les informations nécessaires pour qu'il puisse « assurer les interactions et cohérences avec les autres sections et en particulier avec les autres missions en cours sur des sujets connexes »³⁰. Ce dispositif de supervision déléguée est, par exemple, largement utilisé au sein de la section Milieux, ressources et risques (MRR).

La mission propose de développer le recours à la supervision déléguée, à l'initiative des présidents de section et coordonnateurs de MIGT, afin de permettre au superviseur de jouer pleinement son rôle de garant de la bonne application du guide qualité, mais aussi de développer une collégialité qui pourra être précieuse pour le suivi de la mise en œuvre des recommandations³¹. Le rôle de superviseur délégué mériterait d'être davantage reconnu au sein des sections, ce qui le rendrait attractif pour les inspecteurs aguerris, et permettrait de conforter et sécuriser le processus de délégation.

2.4.4 Le challenge sur le fond entre collègues est essentiel, et doit être développé sous toutes ses formes, du comité des pairs aux consultations informelles

En examinant les suites données aux recommandations d'un échantillon d'une quarantaine de rapports, les missionnés ont acquis la conviction que dès lors que la critique est constructive et qu'il n'y a aucune ambiguïté sur le fait que la responsabilité d'un rapport et des recommandations qu'il contient repose sur ses seuls signataires, les échanges entre collègues au sein de l'IGEDD peuvent permettre d'éviter bon nombre des erreurs susceptibles d'expliquer l'absence de mise en œuvre de certaines recommandations.

Le guide qualité prévoit plusieurs dispositifs permettant ainsi de challenger les missionnés :

²⁸ Point 4.1.1 du guide qualité relatif à la procédure de supervision.

²⁹ Point 4.1.3 du guide qualité relatif au rôle de conseil et de veille du superviseur auprès des missionnés.

³⁰ Point 4.1.2 du guide qualité relatif à la délégation de la supervision par le président de section ou coordonnateur de MIGT.

³¹ Cf. *infra* la partie 4.2 du présent rapport, relative à l'organisation du suivi des recommandations au sein des sections.

- la possibilité de mettre en place un **comité des pairs**, présidé par le superviseur, pour les missions complexes ou sensibles³². Le comité des pairs doit notamment permettre un débat sur le contenu des recommandations, avec le cas échéant des « *confrontations de points de vue différents, voire divergents* ». Ce débat doit permettre d'améliorer la pertinence et la qualité des recommandations, et, dès lors, de favoriser leur mise en œuvre. La discussion en comité des pairs pourrait utilement être **élargie aux modalités de suivi de la mise en œuvre des recommandations et d'appréhension de l'impact** du rapport et des recommandations ;
- la **présentation en section ou devant un collège compétent** d'une version intermédiaire ou presque aboutie du rapport, présentée dans le guide qualité comme « *un substitut informel au comité des pairs* »³³. Il importe de souligner à cet égard que les conclusions provisoires et pistes de recommandations du présent rapport ont fait l'objet, entre mars et mai 2024, de présentations en CODOR, en réunion de section ESPD, en « café-labo » de la section MRR, et en réunion du réseau des inspecteurs santé-sécurité au travail. Les auteurs remercient les participants à ces différentes réunions pour leurs remarques constructives, qui auront largement été prises en compte pour la conception et la formulation des recommandations ;
- le recours à un « **groupe miroir** »³⁴, composé d'acteurs, y compris académiques, concernés par le sujet du rapport, peut permettre, au-delà de la formalisation des recommandations, de faire le lien avec leur mise en œuvre en accompagnant ces acteurs dans le cadre d'une animation nationale. Le guide qualité indique que la participation à des tables rondes a aussi été expérimentée avec succès ;
- la **relecture du projet de rapport** par un membre de l'IGEDD extérieur à l'équipe de mission, étape obligatoire de l'élaboration du rapport, a essentiellement pour objectif de garantir la qualité formelle des rapports³⁵, ce qui est logique compte tenu de son intervention en aval du processus. Mais la relecture peut conduire à améliorer la clarté des recommandations et la logique de leur démonstration, ce qui est de nature à favoriser leur mise en œuvre ;
- la **sollicitation du regard d'un spécialiste**, expert de tel ou tel domaine technique, juriste ou spécialiste de la communication³⁶.

Un recours plus large à ces différents dispositifs, qui traduirait un renforcement de la **collégialité** et un développement de l'**intelligence collective** au sein de l'IGEDD, permettrait d'améliorer la pertinence et la formulation des recommandations, ce qui favoriserait leur mise en œuvre et augmenterait l'impact de nos travaux.

³² Point 4.2 du guide qualité.

³³ Point 4.2.2 du guide qualité.

³⁴ Point 4.2.2 du guide qualité.

³⁵ Point 4.3.3 du guide qualité relatif au rôle du relecteur.

³⁶ Point 5.1.2 du guide qualité.

3 Enseignements tirés des expériences antérieures et du parangonnage en matière de suivi des recommandations

3.1 Les dispositifs de suivi des recommandations les plus robustes, mis en place par la Cour des comptes et ses homologues étrangers, tirent leur légitimité d'une exigence de transparence démocratique sans équivalent pour une inspection générale

Pour la Cour des comptes et ses homologues étrangers, le suivi des recommandations est impératif au regard des **normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI ³⁷)** publiées par l'Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI³⁸).

3.1.1 La Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes

En France, l'article L.143-9 du code des juridictions financières dispose que « *la Cour des comptes publie chaque année un rapport présentant les suites données à ses observations et recommandations ainsi qu'à celles des chambres régionales et territoriales des comptes* ». Le rapport annuel de la Cour des comptes sur le suivi des recommandations des juridictions financières souligne que les citoyens attendent, fort légitimement, que les observations et recommandations que la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) formulent sur la régularité et le bon emploi des fonds publics soient suivies des mesures correctives ou des réformes nécessaires, et se réfère de manière très explicite à l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 : « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.* »

Il convient de souligner que l'article L.143-9 du code des juridictions financières précise que le rapport annuel sur le **suivi des recommandations de la Cour des comptes et des CRTC** « *est établi sur la base des comptes rendus que les destinataires de ces observations et recommandations ont l'obligation de fournir* ». Ce **cadre législatif contraignant** concerne les recommandations formulées par la Cour dans son rapport public annuel, les rapports publics thématiques, les rapports sur les finances et les comptes publics prévus par les lois organiques du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), les communications au Parlement et au Gouvernement et les référés que le Premier Président adresse aux ministres. Pour les CRTC, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (« loi NOTRe ») a fixé la liste des organismes ayant fait l'objet d'un contrôle des comptes et de la gestion dont la mise en œuvre des recommandations qui leur sont adressées doit être suivie ; cette obligation, qui ne concernait que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI), a été étendue aux sociétés d'économie mixte par la loi « 3DS » du 21 février 2022.

S'agissant du **suivi de la mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes**, celle-ci lance chaque année une campagne coordonnée de suivi de ses recommandations de l'année N-3, ce recul de trois années devant permettre aux organismes et services concernés de disposer d'un délai raisonnable pour engager les réformes nécessaires. Elle envoie chaque année, au printemps de l'année N, des formulaires de suivi des recommandations de l'année N-3 à leurs destinataires, puis analyse leurs réponses. Par ailleurs, lorsqu'un contrôle ou une enquête portant

³⁷ ISSAI : *International Standards of Supreme Audit Institutions*

³⁸ INTOSAI : *International Organization of Supreme Audit Institutions*

sur un organisme ou une politique publique déjà examiné quelques années auparavant est ouvert, le suivi des recommandations qui avaient alors été formulées est systématiquement effectué, de façon à apprécier leur degré de mise en œuvre.

La Cour a mis en place un **mécanisme simple de cotation des suites** apportées par les organismes contrôlés, une recommandation pouvant, à l'issue d'échanges avec l'organisme auquel elle a été adressée, être considérée comme « totalement mise en œuvre », « partiellement mise en œuvre » ou « non mise en œuvre ». Le cadre juridique contraignant dont bénéficie le suivi des recommandations permet alors à la Cour de calculer le taux global de mise en œuvre de ses recommandations et de celles des CRTC par les organismes contrôlés, qui est resté assez stable au cours des cinq dernières campagnes de suivi, avec entre 75 % et 80 % de recommandations complètement ou partiellement mises en œuvre.

Pour mieux suivre ses recommandations, qui au sein d'un même rapport peuvent être de nature et de granularité différentes, ne pas s'inscrire dans le même calendrier et ne pas nécessiter les mêmes types d'actions pour leur mise en œuvre, la Cour répartit ses recommandations en **deux grandes catégories** :

- d'une part, les **recommandations relatives à la gestion** des organismes contrôlés, qui visent à des améliorations d'ordre opérationnel (organisation interne, budget, ressources humaines, achats, immobilier, systèmes d'information, etc.) ;
- d'autre part, les **recommandations de politique publique**, qui concernent l'élaboration, la conduite et les résultats des politiques publiques, et appellent plutôt des réformes structurelles ou structurantes pour la conduite d'une politique publique (gouvernance, pilotage, objectifs, financement, rationalisation, etc.).

Dans son rapport de juin 2023, la Cour observait que pour les recommandations émises en 2019, le taux de mise en œuvre était meilleur en matière de gestion qu'en matière de politique publique. Elle l'expliquait par le fait que les recommandations de politique publique sont généralement plus complexes à mettre en œuvre, car elles concernent souvent plusieurs acteurs et des mesures multiples, avec une dimension politique plus marquée.

Pour la première fois l'an dernier, la Cour a enrichi le rapport sur le suivi des recommandations des juridictions financières d'une **analyse plus qualitative de leur impact**, à partir de onze « enquêtes de suivi approfondi »³⁹ de ses recommandations réalisées pour examiner les mesures prises à la suite de précédents contrôles. Cet exercice donne lieu à des synthèses d'environ cinq pages par thème, qui permettent de mettre en perspective les progrès accomplis et de mettre l'accent sur les voies d'amélioration qui demeurent, parfois en réitérant formellement certaines recommandations.

S'agissant du **suivi de la mise en œuvre des recommandations des CRTC**, le cadre juridique est posé par l'article L.243-9 du code des juridictions financières, qui dispose que l'exécutif des collectivités et des EPCI présente à l'assemblée délibérante, dans un délai d'un an à compter de la publication des observations définitives de la chambre, un **rapport sur les actions entreprises** pour s'y conformer. Les CRTC, qui sont destinataires de ces rapports, en adressent chaque année une synthèse à la Cour des comptes, qui les exploite dans le cadre du rapport annuel sur le suivi des recommandations des juridictions financières prévu à l'article L.143-9 du même code.

Ce dispositif, prévu par la loi dans un souci de transparence démocratique, permet à la Cour d'inclure dans ce rapport une synthèse d'une quinzaine de pages, qui présente les principaux

³⁹ Les enquêtes de suivi approfondi des recommandations dont la synthèse est présentée dans le rapport de juin 2023 portaient sur des organismes et dispositifs variés : le service des retraites de l'Etat, IN Groupe, l'aval du cycle combustible nucléaire, l'Université de Lille, le Mobilier national, le conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), la politique des lanceurs spatiaux, l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM), l'allocation aux adultes handicapés, l'ordre des médecins, la tarification des accidents du travail et des maladies professionnelles.

constats révélés par le suivi des recommandations des CRTC, et permet d'appréhender, de manière transverse et au moyen d'exemples, **l'impact du suivi** de leurs recommandations, qui, selon la Cour, permet d'améliorer la qualité de la dépense et de moderniser la gestion publique locale, favorise la diffusion d'une culture de la régularité et de la maîtrise des risques, et contribue à la qualité de service et au bon fonctionnement des équipements publics locaux.

3.1.2 Le National Audit Office (NAO) britannique et le Government Accountability Office (GAO) américain

Dans son rapport annuel sur le suivi des recommandations des juridictions financières de juin 2023, la Cour des comptes présente d'intéressants éléments de comparaison internationale sur le suivi des recommandations des autres institutions supérieures de contrôle (ISC). Elle observe ainsi une « *convergence vers quelques axes de progrès : la qualité et la continuité du dialogue entre l'ISC et l'organisme audité, la systématisation du suivi des recommandations, l'importance de la mobilisation et de l'implication du Parlement dans ce suivi, l'accessibilité des recommandations et du statut de leur mise en œuvre à la société civile* ». Là encore, le souci de transparence démocratique est très prégnant.

Le **NAO britannique** publie ainsi sur son site internet une base de données très riche sur le suivi de ses recommandations (<https://www.nao.org.uk/recommendations-tracker/>). On trouve dans ce **Recommendations tracker** l'ensemble des recommandations émises dans les rapports publiés depuis avril 2019⁴⁰, accessibles à travers plusieurs **filtres**, par entité, par rapport, par thème et sous-thème, mais aussi par **statut d'acceptation** (*Accepted / Partially accepted / Under consideration / Rejected*) et par **statut de mise en œuvre** (*Implemented / Work in progress / Work not yet started / No longer relevant*). L'export de la sélection sous Excel se fait en un clic.

Pour chaque recommandation, sont indiqués :

- le titre du rapport et sa date de publication, ainsi que le thème et le sous-thème ;
- le texte de la recommandation avec la référence à la page et au paragraphe concernés ;
- les destinataires de la recommandation, avec une distinction entre les **destinataires principaux** (*Lead Bodies*) et les **autres destinataires** (*Additional Bodies*) ;
- le statut d'acceptation et le statut de mise en œuvre de la recommandation, avec indication de la date de mise en œuvre, réelle ou prévisionnelle (*Actual / Expected Implementation Date*) et la **confirmation ou non par le NAO de cette mise en œuvre** (*NAO Confirm : Yes / No*).

De la même manière, le **GAO américain** met à la disposition du public une base de données accessible en ligne (<https://www.gao.gov/reports-testimonies/recommendations-database>) qui permet une recherche par organisme, thème, sujet ou mots-clés. A la date du 28 mars 2024, parmi 5.131 recommandations encore « ouvertes »⁴¹ et en attente de mise en œuvre, on comptait 469 recommandations prioritaires.

Les **recommandations prioritaires** identifiées par le GAO requièrent une attention particulière, notamment parce qu'elles peuvent permettre des économies importantes, aider le Congrès à légiférer sur des problématiques essentielles, ou contribuer significativement à l'amélioration ou la transformation de programmes ou d'agences publics. Le GAO envoie des courriers spécifiques

⁴⁰ Soit un total de 1.314 recommandations à la date du 28 mars 2024. Le *Recommendations tracker* est actualisé tous les six mois.

⁴¹ Les recommandations demeurent « ouvertes » (*open recommendations*) jusqu'à ce qu'elles soient explicitement clôturées, avec une distinction sur leur statut de mise en œuvre (*Closed-implemented / Closed-not implemented*).

aux dirigeants des ministères ou agences (*Priority Recommendation Letters*) pour attirer leur attention sur ces recommandations prioritaires et leur enjoindre de s'atteler à leur mise en œuvre.

On notera que le souci de transparence au service des citoyens va particulièrement loin aux États-Unis, puisque sont indiquées, sur le site internet du GAO, les coordonnées téléphoniques et courriel des responsables de haut niveau (*Managing Director*) compétents sur chaque sujet.

3.1.3 Quels enseignements en tirer pour l'IGEDD ?

De prime abord, les dispositifs de suivi des recommandations mis en place par la Cour des comptes et ses homologues étrangers peut faire rêver. Mais il convient de ne pas oublier qu'une inspection générale comme l'IGEDD est **très différente, par ses missions et son positionnement institutionnel, des institutions supérieures de contrôle des finances publiques**. Alors qu'une inspection générale a principalement une fonction de conseil au service des ministres et de leurs administrations, les ISC sont des rouages essentiels de la démocratie à travers leur rôle d'assistance au Parlement et la transparence sur l'action publique dont ils sont les garants vis-à-vis des citoyens et, compte tenu de leur prisme financier, des contribuables. Le NAO est particulièrement clair à cet égard : « *We are the UK's independent public spending watchdog* » !

Comme nous l'avons vu pour la Cour des comptes et les CRTC, le **cadre légal contraignant** dans lequel s'inscrit le suivi de leurs recommandations conditionne largement la réussite de l'exercice et, en conséquence, la robustesse des analyses et conclusions qui en sont tirées.

Ces éléments de comparaison internationale relatifs aux institutions supérieures de contrôle des finances publiques peuvent néanmoins alimenter la réflexion et, à ce stade, suggérer **quelques pistes pour l'IGEDD** et le cas échéant d'autres services d'inspection générale ou de contrôle :

- le réflexe développé par la Cour des comptes de procéder systématiquement, lorsqu'un contrôle ou une enquête portant sur un organisme ou une politique publique déjà examiné quelques années auparavant est ouvert, au suivi des recommandations qui avaient alors été formulées, est manifestement une bonne pratique dont il convient de s'inspirer ;
- l'alerte récurrente, par courriers adressés aux dirigeants des ministères ou des agences, à laquelle se livre le GAO sur les recommandations prioritaires qui n'ont pas encore été mises en œuvre, semble pouvoir être assez aisément transposée aux relations entre l'IGEDD, ses commanditaires et les destinataires de ses recommandations ;
- la structure du *Recommendations tracker* du NAO, qu'il conviendrait d'enrichir pour avoir une vision plus précise et plus opérationnelle de l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations, pourrait inspirer la conception d'un éventuel outil informatique destiné à faciliter le suivi des recommandations ;
- s'agissant de l'appréciation de l'impact des recommandations et rapports, le recours raisonné, sur des problématiques essentielles bien ciblées, à des « enquêtes de suivi approfondi » telles que les pratique depuis peu la Cour des comptes, afin d'en tirer les analyses qualitatives qu'elle présente désormais dans la deuxième partie de son rapport annuel sur le suivi des recommandations des juridictions financières, pourrait être expérimenté à brève échéance ;
- l'analyse faite par la Cour des comptes, non seulement de l'impact des interventions des CRC, mais aussi de **l'impact positif de l'existence même d'un mécanisme de suivi** des recommandations prévu par la loi, ouvre un champ de réflexion assez neuf et sans doute prometteur.

3.2 En matière d'audit, le suivi des recommandations, certes inégal, est néanmoins ancré dans les pratiques de la profession

3.2.1 Les normes professionnelles en matière de suivi des recommandations d'audit interne

En matière d'audit, le suivi des recommandations est prévu par les normes professionnelles internationales de l'audit interne publiées par l'Institut des auditeurs internes⁴², dont la dernière version, les **Global Internal Audit Standards**, a été publiée le 9 janvier 2024 pour une pleine entrée en vigueur en janvier 2025. Les recommandations doivent être discutées avec les audités (*Standard 14.4 Recommendations and Action Plans*), et les auditeurs doivent confirmer ultérieurement, sur la base d'une méthodologie robuste, la mise en œuvre de leurs recommandations ou des plans d'action élaborés par le management de l'entité auditée (*Standard 15.2 Confirming the Implementation of Recommendations or Action Plans*⁴³).

Au niveau national, le **référentiel professionnel de l'audit interne élaboré par l'IFACI**⁴⁴, association affiliée à l'IIA, précise les règles que doit respecter un service d'audit interne pour pouvoir garantir que sa prestation s'effectue conformément à la définition que donne la profession de l'activité d'audit interne⁴⁵. En matière de suivi des recommandations, l'exigence générale est ainsi formulée : « 8. Le responsable de l'audit interne doit mettre en place et tenir à jour un système permettant de surveiller les suites données aux résultats communiqués par le management. »

Le **cadre de référence de l'audit interne de l'Etat (CRAIE)** comporte une norme « 2500 – Surveillance des actions de progrès » ainsi formulée :

« 2500 – Surveillance des actions de progrès

Le responsable de l'audit interne doit mettre en place et tenir à jour un système permettant de surveiller les suites données aux résultats communiqués à l'encadrement.

2500-A1 – Le responsable de l'audit interne doit mettre en place un processus de suivi permettant de surveiller et de garantir que des mesures ont été effectivement mises en œuvre par l'encadrement ou que les autorités hiérarchiques supérieures ont accepté de prendre le risque de ne rien faire.

2500-C1 – L'audit interne doit surveiller les suites données aux résultats des missions de conseil conformément à l'accord passé avec le client/bénéficiaire. »

En complément, la norme « 2600 – Communication relative à l'acceptation des risques » dispose que « lorsque le responsable de l'audit interne conclut que le management a accepté un niveau de risque qui pourrait s'avérer inacceptable pour l'organisation, il doit examiner la question avec les autorités hiérarchiques supérieures. Si le responsable de l'audit interne estime que le problème n'a

⁴² IIA : The Institute of Internal Auditors.

⁴³ *Standard 15.2 Confirming the Implementation of Recommendations or Action Plans : « Requirements. Internal auditors must confirm that management has implemented internal auditors' recommendations or management's action plans following an established methodology, which includes : Inquiring about progress on the implementation ; Performing follow-up assessments using a risk-based approach ; Updating the status of management's actions in a tracking system. (...) »*

⁴⁴ IFACI : Institut Français de l'Audit et du Contrôle Internes.

⁴⁵ « L'audit interne est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer, et contribue à créer de la valeur ajoutée. Il aide cette organisation à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de management des risques, de contrôle et de gouvernement d'entreprise, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité. »

pas été résolu, il doit soumettre la question au comité d'audit interne ».

3.2.2 Le suivi des recommandations d'audit interne au sein de l'IGEDD

Ces normes sont déclinées dans la **Charte de l'audit interne** et le **Manuel unique de l'auditeur interne du CGEDD** (décembre 2020), qui comportent des dispositions relatives au « suivi des actions de progrès », après établissement par le service audité, dans le cadre de la phase contradictoire, d'un **plan d'action** (actions diligentées, responsables et délais de mise en œuvre) en réponse aux constats et recommandations de l'équipe d'audit, qui est annexé au rapport final d'audit interne et doit faire l'objet d'un suivi à échéance régulière. L'objectif du suivi des recommandations et des actions de progrès est de s'assurer que les risques résiduels⁴⁶ sont bien couverts. Il convient de préciser que le service audité peut rejeter totalement ou partiellement une recommandation, en indiquant les motifs de ce rejet (ex : possibilité de gérer le risque d'une autre manière ; risque accepté compte tenu notamment du coût des actions de maîtrise recommandées au regard de sa probabilité d'occurrence et de son impact prévisionnel).

Le suivi des recommandations et des plans d'action y afférents est assuré à échéance régulière⁴⁷ par la **mission ministérielle d'audit interne (MMAI)**, en lien avec les services concernés. Ce ne sont donc pas les auditeurs qui avaient émis les recommandations qui sont chargés de leur suivi. Les recommandations sont suivies jusqu'à leur mise en œuvre effective, les actions échues faisant l'objet d'un suivi prioritaire. L'état d'avancement des actions est renseigné dans un **tableau de suivi des recommandations**⁴⁸ sur la base des déclarations des audités, et justifié si possible (constats d'audit, justificatifs). Le coordonnateur de la mission d'audit peut être sollicité par la MMAI pour apprécier la pertinence des actions menées pour couvrir le risque.

Les résultats du suivi des recommandations sont présentés au **comité ministériel de l'audit interne (CMAI)**, avec des indicateurs quantitatifs (ex : pourcentage des actions échues réalisées par rapport au total des actions échues), mais aussi, théoriquement, des analyses qualitatives transversales par risque majeur ou domaine de risque, pour capitaliser sur les actions récurrentes et les plans d'action fréquemment en retard. Exceptionnellement, lorsque l'audit avait mis en évidence des risques résiduels importants, le suivi opérationnel de la mise en œuvre des recommandations peut s'effectuer dans le cadre d'une **mission d'audit de suivi**, prévue dans le programme d'audit interne approuvé par le CMAI et réalisée un à trois ans après la mission d'audit initiale.

En février 2023, dans le cadre du **renouvellement de la certification professionnelle des activités d'audit interne de l'IGEDD** selon le référentiel professionnel de l'audit interne de 2020, puis en février 2024 dans le cadre d'une visite de suivi, l'IFACI a toutefois considéré que le suivi des recommandations d'audit assuré par la MMAI demeurait **largement perfectible**⁴⁹.

Dans son rapport de visite de suivi de février 2024, l'IFACI a souligné certains **progrès**⁵⁰ dans le suivi des recommandations d'audit, dont le taux de mise en œuvre, toujours relativement bas, était néanmoins passé de 44 % en 2022 à 53 % en 2023 pour les recommandations dont la mise en

⁴⁶ Risque résiduel : niveau de risque évalué en fin de mission d'audit interne, compte tenu des mesures de contrôle interne vérifiées par les auditeurs.

⁴⁷ La Charte de l'audit interne de 2018 prévoyait un suivi, en règle générale, trimestriel des plans d'action ; une telle fréquence était sans doute inadaptée. Le Manuel unique de l'auditeur interne du CGEDD de 2020 prévoyait, lui, une actualisation deux fois par an du tableau de suivi des recommandations tenu par la MMAI. En pratique, l'exercice est aujourd'hui réalisé annuellement par la MMAI.

⁴⁸ Il s'agit aujourd'hui d'un simple tableau Excel, mais il est prévu de mettre en place un module dédié au suivi des recommandations dans le cadre de la nouvelle version de Notix, en cours d'élaboration.

⁴⁹ L'IFACI a constaté une « non-conformité mineure » et formulé une « observation ».

⁵⁰ Ces progrès ont notamment permis de lever la « non-conformité mineure ».

œuvre est complètement terminée. La MMAI a ainsi construit un nouveau tableau de suivi, au format Excel, dans lequel elle s'efforce de saisir les recommandations au fil de l'eau. Par ailleurs, l'articulation de l'exercice avec le Comité stratégique de la conformité ministérielle, qui examine désormais en début d'année la programmation d'audit et la cartographie des risques, et à l'été le suivi des actions (recommandations d'audit et fiches actions risques), devrait permettre d'améliorer le suivi des recommandations d'audit.

L'IFACI réitère néanmoins certains **axes d'amélioration**. Ainsi, la clôture des recommandations devrait autant que possible s'effectuer sur la base d'une collecte de pièces justificatives, au moins pour les recommandations avec un risque résiduel « fort », et pas seulement à travers un processus déclaratif de la part des audités. Par ailleurs, un suivi annuel n'est pas jugé suffisant ; l'IFACI recommande de se livrer à un exercice de suivi des recommandations au moins deux fois par an. Fin 2023, il restait 72 actions sans échéance ; une action de nettoyage permettrait soit d'affecter de nouvelles échéances, soit de clôturer le suivi après acceptation du risque par l'audité et la MMAI. Ce nettoyage doit permettre de fiabiliser les statistiques et de développer des analyses qualitatives, qui font aujourd'hui défaut ; il est actuellement en voie de finalisation avec les audités. Enfin, l'IGEDD formalise un processus d'escalade en cas de divergence avec les audités.

3.2.3 Le suivi des recommandations des inspections en matière de santé et sécurité au travail

L'activité d'inspection en matière de santé et sécurité au travail (ISST) est animée et coordonnée par la section audits, inspections et transformation de l'action publique (AITAP) de l'IGEDD ; elle est distincte de l'activité d'audit. Mais le guide méthodologique relatif aux ISST⁵¹ prévoit, comme pour les audits, un suivi des recommandations.

Les dispositions du guide méthodologique des ISST relatives au suivi des recommandations sont toutefois très sommaires.

Contrairement à l'audit, la phase contradictoire consiste seulement, pour le service ou l'établissement inspecté, à vérifier les aspects factuels du rapport provisoire pour permettre la correction d'éventuelles erreurs matérielles, et non à apporter une réponse aux recommandations énoncées. C'est dans la lettre de transmission du rapport définitif que sont rappelées les obligations du chef de service, à savoir : informer le comité social d'administration ou sa formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail de toutes les observations faites par l'inspecteur ; prendre en compte l'ensemble des observations et recommandations formulées dans le rapport et ses annexes ; transmettre à ses supérieurs hiérarchiques les propositions auxquelles il n'a pas pu donner suite, en précisant les raisons de cette inexécution.

C'est également dans la lettre de transmission du rapport définitif que le chef de service est informé qu'il doit, dans un délai fixé par la lettre (en général trois mois), rendre compte des suites données ou envisagées aux recommandations figurant dans le rapport d'inspection. L'inspecteur peut, par ailleurs, **recommander qu'un suivi du traitement des recommandations soit effectué dans le cadre de la formation spécialisée ou du comité social d'administration** quand ce dernier est compétent en matière de santé et sécurité au travail.

En l'absence de retour du chef du service sur les suites données aux recommandations, il appartient à l'inspecteur de le solliciter à nouveau et d'en informer, en cas de besoin, le coordonnateur des ISST et celui de la MIGT concernée.

⁵¹ Guide spécialisé pour l'inspection relative au management et à l'organisation de la prévention des risques professionnels (rapport IGEDD n°009006-02 – décembre 2023).

En pratique, pour les deux rapports ISST qui faisaient partie de l'échantillon sur lequel la mission a travaillé, le souci du suivi des recommandations est apparu réel, aussi bien de la part des inspecteurs que des services inspectés. Dans le cas de l'ISST de la direction générale des territoires et de la mer (DGTM) de Guyane⁵², des échanges écrits entre la DGTM et l'inspecteur témoignent du souci de ce dernier de vérifier la mise en œuvre effective des recommandations. Dans le cas de l'ISST de deux sites de l'École nationale supérieure maritime (ENSM)⁵³, l'inspecteur et le directeur de l'ENSM lui-même ont témoigné en réunion de section AITAP⁵⁴ de l'appropriation du rapport et de ses recommandations par la ligne hiérarchique et les partenaires sociaux, ce qui a permis de faire avancer le dialogue social.

3.2.4 Le cas des enquêtes administratives

Les recommandations formulées dans le cadre d'enquêtes administratives font l'objet d'un suivi inégal suivant leur nature et leur destinataire.

Les projets de conclusions des enquêteurs sont quasi systématiquement présentés au DRH et aux directeurs généraux concernés avant la rédaction du rapport définitif. Les recommandations et la faisabilité de leur mise en œuvre sont testées à cette occasion.

Les recommandations passées sont examinées lors des réunions trimestrielles du réseau des enquêteurs, auxquelles la DRH est invitée. A cette occasion, les enquêteurs sont informés des suites données aux recommandations de nature disciplinaire, qui sont en général mises en œuvre. Un protocole IGEDD/IGAM/DRH prévoit par ailleurs désormais un suivi annuel de ce type de recommandations.

Pour les recommandations d'une autre nature adressées aux directions métiers, la DRH demande un plan d'action aux destinataires, mais ceux-ci répondent de manière inégale, en fonction de leur appréciation de l'intérêt de la recommandation. L'IGEDD n'a pas connaissance des suites données à ces recommandations, aucune procédure n'organisant un tel retour.

3.3 La rigueur de l'audit en dehors de l'audit, c'est possible... quand la mise en œuvre des recommandations est acceptée ou arbitrée !

La légitimité du suivi des recommandations dépend largement de la nature de la mission et du statut des recommandations, acceptées ou non par leurs destinataires, et dont la mise en œuvre peut parfois, dans certains ministères et sur certains sujets, être imposée à ces derniers par des arbitrages explicites rendus par les ministres ou leurs cabinets.

3.3.1 Le contrôle général des armées

Le contrôle général des armées (CGA) a mis en place un dispositif élaboré de suivi de ses recommandations, clairement conçu pour le suivi des recommandations d'audit, mais dont il a été confirmé, lors de l'entretien avec le CGA, qu'il était également utilisé pour les autres types de missions, notamment les missions de conseil et d'appui. L'idée sous-jacente est que le suivi des recommandations fait partie du cycle de vie d'une mission. Le cabinet du ministre des armées a lui-même organisé le dispositif à travers une note, qui lui fait jouer un rôle majeur, en cohérence avec le principe selon lequel les missions du CGA sont commanditées par le ministre, ou, sous son

⁵² Rapport IGEDD n°014121-01 – juillet 2022.

⁵³ Rapport IGEDD n°014489-01 – 2023.

⁵⁴ Réunion de section AITAP du 8 novembre 2023.

couvert, par ses trois « grands subordonnés »⁵⁵.

On soulignera que le CGA fait clairement le lien entre le suivi des recommandations et la qualité de ces dernières, qu'il entend améliorer grâce à la systématisation d'une réunion dite « **exit briefing** » avec les services concernés, qui accompagne l'envoi du projet de rapport en vue du contradictoire, lequel est, lui, d'ores et déjà systématique. Cette réunion, qui favorise l'appropriation des recommandations et de l'analyse ayant conduit à les énoncer, permet un dialogue de qualité et peut conduire à la modification des recommandations.

Une réunion est ensuite organisée « au fil de l'eau » pour chaque rapport, afin que les recommandations, ajustées le cas échéant à l'issue de la phase contradictoire, soient présentées au cabinet et soumises à son **arbitrage en cas de désaccord**. Un tableau « 3 colonnes »⁵⁶ synthétisant les réponses apportées lors de la phase contradictoire et les recommandations définitives du CGA est transmis au cabinet avec le rapport, afin de faciliter les arbitrages. A l'occasion de cette réunion, le cabinet détermine les recommandations qu'il entend suivre à son niveau. Il est prévu qu'une grille d'arbitrage, annexée au compte rendu de la réunion, permette de tracer, pour chaque recommandation, les arbitrages pris et le suivi exigé. En moyenne, sur environ 500 à 600 recommandations émises chaque année, une centaine font l'objet d'un suivi au niveau du cabinet. Il s'agit notamment des recommandations dont le suivi est jugé important compte tenu de la plus ou moins grande adhésion des destinataires, en particulier celles qui ont nécessité un arbitrage, des recommandations dont l'absence de mise en œuvre représenterait un risque, et de celles pour lesquelles les actions à mener ont un caractère transversal. Sauf exceptions, les recommandations issues de missions inter-inspections ne sont pas suivies par le cabinet.

Les recommandations relevant d'un suivi au niveau du cabinet font l'objet d'un **suivi semestriel** sur une base déclarative, le CGA pouvant néanmoins, dans certains cas, être amené à formuler une opinion éclairée sur ce déclaratif après une mission de « suites » ou grâce au contrôle sectoriel qu'il exerce dans le cadre de sa gouvernance. En effet, après arbitrage du cabinet, ce sont les autorités concernées qui portent la responsabilité de la mise en œuvre effective des recommandations. Ce suivi semestriel se fait au moyen de l'outil **Excel**, jugé suffisant dès lors qu'il permet l'utilisation de tableaux croisés dynamiques. Cinq statuts de mise en œuvre sont possibles pour chaque recommandation : non initiée (gris), en cours sans difficulté (vert pâle), en cours avec difficultés (orange), en retard (rouge) et terminée (vert vif). Les **propositions de clôture ou d'adaptation** des recommandations (reformulation, réattribution, ou rééchelonnement) sont de la responsabilité de leurs destinataires, qui doivent fournir des éléments probants, mais le CGA donne son avis (en sollicitant le cas échéant les contrôleurs en charge de la mission), et la décision relève du cabinet.

Les recommandations qui ne font pas l'objet d'un suivi par le cabinet font l'objet d'un « **suivi sectoriel** » **plus léger** dans le cadre de la gouvernance du CGA, sous la responsabilité de quatre « chefs de groupe » compétents respectivement en matière de fonctions support (finances, achats, ressources humaines), d'emploi des forces, d'armement et d'installations classées.

Le CGA a le souci de faciliter le dialogue avec les services sur le suivi des recommandations, avec notamment la désignation de points de contact du CGA au sein des services, la mise en place d'une communauté de travail (de type *Sharepoint*) et le partage de l'outil Excel de suivi des recommandations. Les réflexions se poursuivent sur les supports des échanges et le renforcement

⁵⁵ Les trois « grands subordonnés » du ministre des armées sont le chef d'état-major des armées, le délégué général pour l'armement et le secrétaire général pour l'administration.

⁵⁶ Dans le cadre de la phase contradictoire, qui existe même pour les missions de conseil et d'appui, les directions ont six semaines pour formuler une réponse sur les recommandations envisagées (accord / accord avec réserves / défavorable), et le tableau « 3 colonnes » retrace, pour chaque recommandation, la recommandation initiale, l'avis des directions concernées et la recommandation définitive du CGA. Cette présentation facilite les éventuels arbitrages.

de l'interactivité du processus.

Au total, si le suivi est jugé **trop administratif**, avec une charge de travail qui repose largement sur le secrétaire général du CGA, les missionnés auteurs des recommandations étant plutôt dans une logique « *fire and forget* », une réelle dynamique a été mise en place et les trois « grands subordonnés » se livrent aujourd'hui, de leur propre initiative, à un suivi trimestriel des recommandations du CGA. La culture militaire contribue sans doute à cette discipline, mais le **facteur clé de succès** est clairement **l'arbitrage du cabinet sur les recommandations et son implication dans le suivi de leur mise en œuvre**. Le CGA souligne néanmoins qu'il est essentiel de faire preuve de **souplesse** lorsque c'est nécessaire, par exemple en retravaillant une recommandation qui aurait perdu de sa pertinence en raison d'un changement de contexte.

3.3.2 L'Inspection générale des affaires sociales

L'expérience de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) en matière de suivi des recommandations illustre bien le lien qui existe entre la nature de la mission et la manière dont peuvent être suivies les recommandations qui en sont issues.

Il y a quelques années, l'IGAS avait mis en place une commission des suites, qui examinait systématiquement les suites données à l'ensemble des rapports. L'exercice était très lourd, et peu adapté à certains types de missions, notamment en matière d'évaluation des politiques publiques.

L'IGAS réactive aujourd'hui le suivi de ses recommandations avec la mise en place d'une **commission des suites**, mais désormais pour certains types de missions seulement : sont privilégiées les missions portant sur un organisme unique, ou une famille d'organismes, et pour lesquelles les destinataires des recommandations disposent d'une réelle marge de manœuvre pour les mettre en œuvre. Concrètement, cette logique conduit à examiner en commission des suites **l'ensemble des missions de contrôle**, mais **une partie seulement des missions d'évaluation**. A la date de l'entretien avec l'IGAS, fin mars 2024, trois missions avaient été examinées en commission des suites, sur une vingtaine ayant vocation à l'être.

La date de la commission des suites est arrêtée lors de la réunion de fin de mission, six mois à un an après la mission. Cet horizon relativement rapproché doit permettre de mobiliser pour l'exercice certains des inspecteurs ayant réalisé la mission, dont la disponibilité serait plus difficile à assurer dans le temps long. Participent à la commission des suites le chef de l'IGAS, le président du comité des pairs ayant supervisé la mission, deux représentants de la mission et le ou les services concernés, souvent l'administration de tutelle de l'organisme contrôlé. La discussion porte sur l'ensemble du rapport plutôt que sur chacune des recommandations, mais les principaux points méritant d'être suivis font l'objet d'une discussion avec les administrations. Un avis est formalisé à l'issue de la commission des suites.

Une enquête récente sur l'image de l'IGAS montre que les administrations sont demandeuses d'un tel exercice, mieux ciblé que dans la précédente version de la commission des suites, et présentant donc un bilan coûts / avantages plus favorable. La légitimité même de l'exercice est par ailleurs consolidée par le fait que l'acceptation des recommandations par les intéressés est plus naturelle pour les missions de contrôle que pour les missions de conseil.

3.4 Les autres expériences, souvent perçues comme administratives et chronophages, ont pour la plupart échoué en raison d'un bilan coûts / avantages peu convaincant

3.4.1 Les expériences de suivi des recommandations menées au sein du CGEDD puis de l'IGEDD

Le suivi des recommandations est, pour l'IGEDD comme pour la plupart des autres inspections générales, un sujet récurrent avec en général un **cycle** d'initiatives, de phases de découragement, d'abandon des outils de suivi mis en place et, quelque temps après, de résurgence de la problématique avec de nouvelles tentatives, parfois dictées par une commande politique, mais souvent à l'initiative des inspections elles-mêmes.

S'agissant du CGEDD, il convient de mentionner les tableaux de bord mis en place à partir de 2016 au sein des différentes sections, à la demande de la ministre de l'époque. Il s'agissait d'une évolution sensible par rapport à la doctrine antérieure, pleinement assumée par les vice-présidents successifs, selon laquelle le CGEDD devait s'en tenir à un rôle de conseil et n'avait pas à se soucier des suites données à ses recommandations, dont la responsabilité incombait aux seuls commanditaires des missions et services destinataires des recommandations.

Ainsi par exemple, au sein de l'ancienne section Habitat, cohésion sociale et développement territorial⁵⁷, et à l'initiative du collègue « Territoires », avait été élaboré un tableau qui consolidait les recommandations issues des rapports des cinq années précédentes sur le thème de la cohésion des territoires. L'objectif était de faire le point sur la mise en œuvre de ces recommandations et de faire émerger des lignes de force politiques à proposer au ministre de la cohésion des territoires nouvellement nommé. Sur la base de ces travaux, le ministre avait été rendu destinataire de propositions visant à la définition d'une politique de cohésion des territoires.

Ce tableau de 26 pages listait les recommandations classées par typologie de territoires (tous territoires / territoires périurbains / ruraux / montagne), de gouvernance et de rôle de l'État. Le tableau indiquait le degré d'avancement de la mise en œuvre des recommandations selon la cotation suivante : alerte / marges de progrès / bonnes pratiques à partager. Ce dispositif de suivi a été abandonné en 2018 au regard de la difficulté à obtenir les informations, et du constat que de nombreuses recommandations étaient, dans leur formulation, d'ores et déjà datées.

De manière plus générale, et même s'il n'a pas toujours été possible de retrouver la trace des outils de suivi des recommandations mis en place au sein des différentes sections, les différentes initiatives se sont, plus ou moins rapidement, soldées par des **échecs pour des raisons qu'il importe de comprendre afin d'essayer d'éviter de reproduire les mêmes erreurs** : une **approche administrative** – pour ne pas dire technocratique – reposant principalement sur des tableaux de bord dont l'alimentation s'est avérée **chronophage** ; un suivi qui reposait principalement sur les épaules des secrétaires de section, **généralistes peu à même de discuter au fond** des recommandations et de leur mise en œuvre avec les directions ; une tendance à l'**exhaustivité** conduisant souvent à des **efforts disproportionnés par rapport à la valeur ajoutée de l'exercice** pour les uns et les autres. En bref, un **bilan coûts / avantages peu convaincant**.

Les mêmes causes produisant les mêmes effets, le dernier tableau de bord de suivi des recommandations dont la mission a eu connaissance, qui était établi par la section Milieux, ressources et risques (MRR), a été abandonné en 2023. Ce tableau exhaustif de toutes les recommandations de tous les rapports émanant de la section, a été jugé trop lourd à renseigner

⁵⁷ Devenue aujourd'hui Habitat, aménagement et cohésion sociale (HACS).

pour la DEB et la DGPR, principaux destinataires des recommandations, au regard de sa valeur ajoutée.

En lieu et place de ce dispositif, ont été mises en place, à l'initiative de la section MRR, des réunions trimestrielles bilatérales avec la DGPR et la DEB, qui portent à la fois sur les missions en cours, les projets de rapport et les suites données aux missions achevées. Il s'agit là d'une bonne pratique, identifiée comme telle par le groupe de travail 1 dans le cadre de la démarche « Avenir du CGEDD »⁵⁸

Une telle formule présente l'avantage de permettre une discussion sur le suivi des recommandations **à haut niveau**, ciblée sur les **enjeux essentiels**, et entre interlocuteurs ayant une **réelle expertise** de la matière. Le **bilan coûts / avantage** est donc jugé nettement **plus favorable** que celui des expériences antérieures. Il conviendra toutefois de veiller à ce que la multiplicité des sujets abordés lors de ces réunions trimestrielles ne conduise pas à escamoter la discussion sur la mise en œuvre des recommandations passées.

3.4.2 L'Inspection générale de l'administration

Le suivi des recommandations est à nouveau un sujet d'actualité à l'Inspection générale de l'administration (IGA), avec un nouveau chantier mobilisant une petite équipe autour de l'adjointe du chef du service, après des tentatives infructueuses en 2012 et 2017.

En 2012, deux inspecteurs avaient été missionnés pour élaborer une méthode de suivi des recommandations, notamment en identifiant les types de rapports et de recommandations qui entreraient dans le cadre de l'exercice, lequel avait vocation à être conduit avec les directions du ministère de l'intérieur, et non en interministériel. La note de méthode issue de ces travaux avait été validée par le cabinet. Un indicateur lié aux suites données aux rapports de l'IGA avait été conçu comme un levier de management interne. Mais il a été rapidement abandonné, et plus globalement, la démarche s'est soldée par un **échec aux causes multiples** : une « usine à gaz » s'agissant des types de recommandations à suivre, des réticences des missionnés par rapport à l'exercice, des difficultés à mobiliser les directions, un désintérêt du cabinet vis-à-vis de la démarche. Les mêmes causes produisant là encore les mêmes effets, une nouvelle initiative, portée en 2017 par un nouveau chef de l'IGA, a été presque immédiatement abandonnée.

Très récemment, dans le cadre de son « plan d'action 2023 », l'IGA a engagé une nouvelle réflexion pour mettre en place une stratégie de suivi de ses recommandations, dont les objectifs, présentés dans une note du chef de l'IGA au ministre de l'intérieur en date du 7 juin 2023, sont les suivants :

- « s'assurer de la mise en œuvre des **principales décisions arrêtées par le ministre** et le cabinet à partir des conclusions d'un rapport » ;
- « analyser les causes d'une non mise en œuvre ou d'une mise en œuvre partielle afin d'en tirer les enseignements et, le cas échéant, de proposer une nouvelle décision ».

On notera avec intérêt que ce dont l'IGA entend suivre la mise en œuvre, ce sont les décisions prises à partir des conclusions, et non les recommandations elles-mêmes. Une telle logique donne une forte légitimité politique à l'exercice.

La note du chef de l'IGA au ministre commence par ailleurs en soulignant la nouvelle **légitimité juridique** du suivi des recommandations, issue de l'article 7 du décret n°2022-1627 du 23 décembre 2022 relatif à l'organisation et aux missions de l'inspection générale de

⁵⁸ « Bonnes pratiques pour la formulation, la sélection et le suivi des recommandations » (livrable 1d – chantier 4 – action 4.1).

l'administration, qui dispose que « *le chef du service préside et réunit un **comité des suites** auquel participent les responsables des directions, services et organismes intéressés qu'il réunit à sa demande et auquel il associe les membres du service concernés. Il s'assure ainsi de la mise en œuvre des préconisations formulées au terme des rapports de l'inspection générale de l'administration et **validées par les ministres compétents**. Un bilan de ce suivi est présenté dans le cadre du rapport annuel d'activité.* »

Le dispositif de suivi proposé par le chef de l'IGA et validé par le directeur de cabinet repose sur les principes suivants :

- la **validation préalable par le ministre ou le cabinet** des recommandations à suivre. La note souligne à cet égard que « *l'IGA ne saurait s'intéresser aux suites données à des propositions qui n'ont pas reçu la validation des instances commanditaires des rapports* » ;
- l'établissement d'un **échantillonnage** de recommandations à suivre. La note souligne qu'il ne serait pas possible de réaliser un suivi identique de tous les rapports et des très nombreuses recommandations émises par l'IGA, et que toutes les missions ne requièrent pas un suivi identique. Le suivi d'un maximum de cinq recommandations par rapport est considéré comme un objectif réaliste ;
- la **simplicité**. La note souligne, tirant les enseignements des échecs passés, qu'il est essentiel d'éviter l'écueil de la complexité et de ne pas créer une structure lourde et peu efficace au sein de l'IGA.

Sur la base de ces principes, le dispositif que l'IGA est en train de mettre en place devrait fonctionner de la manière suivante :

- l'adjointe au chef de service de l'IGA pilote d'ores et déjà une petite équipe⁵⁹ dédiée au suivi des rapports et chargée de définir la méthodologie de suivi, d'aider à sélectionner les rapports et les recommandations devant faire l'objet d'une proposition de suivi, de mobiliser les missionnés sur cet aspect et de tenir un tableau de bord des actions de suivi ;
- la démarche de suivi des missions est intégrée dans les ordres de mission signés par le chef de l'IGA dès réception de la lettre de mission, et les missionnés sont sensibilisés à la démarche de suivi dès le lancement de la mission ;
- la lettre de transmission du rapport, signée par le chef de l'IGA, est désormais systématiquement accompagnée d'une fiche proposant au cabinet une sélection de recommandations dont le suivi est suggéré. La note du chef de l'IGA indiquait que les actions de suivi ne seraient engagées qu'après avoir reçu l'accord du cabinet ;
- l'IGA prévoit de faire connaître les suites données à ses recommandations au comité de suivi nouvellement créé, ainsi qu'au ministre, à son cabinet, et, sous réserve de l'accord exprès et préalable des autorités commanditaires, au public.

En pratique, à la date de l'entretien avec l'adjointe au chef de service de l'IGA, mi-février 2024, une trentaine de rapports avaient été sélectionnée par l'équipe de suivi. Les rapports choisis sont ministériels, hors enquêtes administratives, rapports d'audit⁶⁰ et de contrôle. Sur cette trentaine de rapports sélectionnés, dix fiches navettes avaient été adressées au directeur de cabinet. A la date de l'entretien, l'IGA n'avait toutefois reçu aucun retour du cabinet sur ses propositions de recommandations à suivre, et envisageait néanmoins de continuer à avancer sans cet accord

⁵⁹ Equipe réduite, composée d'un inspecteur général et d'un inspecteur, auprès de l'adjointe au chef de service de l'IGA.

⁶⁰ Les rapports d'audit interne font d'ores et déjà l'objet d'un suivi distinct, jugé très efficace compte tenu de la forte implication du directeur de cabinet.

formel, pour pouvoir mettre concrètement en place le comité de suivi en septembre 2024.

L'IGA estime que la mise en place du comité des suites risque de ne pas susciter l'enthousiasme des directions, et a bien conscience que l'absence à ce jour de retour du cabinet sur les recommandations à suivre ne facilitera pas l'exercice, malgré la légitimité que le comité tire de sa création par le décret relatif à l'organisation et aux missions de l'IGA.

Mais l'adjointe au chef de l'IGA souligne que certaines directions ont besoin de l'IGA, dont certains travaux, notamment en matière d'évaluation et d'organisation des services⁶¹, leur sont très utiles. La stratégie envisagée pour tenter d'assurer le succès de l'exercice et la pérennité de la démarche consiste à commencer par les rapports dont les conclusions sont les plus **utiles pour les directions** et dont les suites sont les plus faciles à appréhender, pour **tester la démarche et l'étendre ensuite de manière progressive et pragmatique**, en priorité pour les directions avec lesquelles il ne semble pas trop difficile d'avancer.

L'IGA a pleinement conscience du fait que demeurent des **interrogations sur la plus-value de l'exercice**, raison pour laquelle il est essentiel d'accompagner les futurs constats sur la mise en œuvre des décisions issues de ses recommandations d'une **analyse qualitative** des causes d'une non mise en œuvre ou d'une mise en œuvre partielle, afin d'en tirer des **enseignements utiles**, qui pourront permettre de surmonter d'éventuels obstacles ou, le cas échéant, de proposer une nouvelle décision.

⁶¹ Notamment les missions sur l'utilisation des fonds européens pour la DGEF ou sur l'organisation des services des étrangers dans les préfectures pour la DMAT.

4 Éléments de méthode pour un dispositif pérenne de suivi des recommandations

4.1 C'est l'utilité pour les bénéficiaires de la démarche de suivi des recommandations de l'IGEDD qui déterminera la probabilité de survie du processus

Pour avoir une chance d'être pérenne, un dispositif de suivi des recommandations doit reposer sur des bases solides, et notamment une forte **légitimité**, reconnue **ex ante** par l'ensemble des parties prenantes, mais aussi **consolidée dans la durée** par une pratique qui apporte suffisamment de valeur à chacun.

La **légitimité ex ante** de la démarche de suivi des recommandations est une question qui mérite qu'on s'y arrête, car elle ne va pas de soi pour certains acteurs, et même certaines inspections générales. Ainsi, l'Inspection générale des finances (IGF) ne souhaite pas s'engager dans une démarche de suivi de ses recommandations car elle considère que son rôle s'arrête au moment où ses constats et recommandations sont transmis au ministre, qui seul dispose de la légitimité pour décider des suites à donner, ou non, à ses recommandations.

L'exigence de **transparence de l'action publique vis-à-vis des citoyens**, majeure pour la Cour des comptes et ses homologues étrangers, qui sont comme nous l'avons vu *supra* en pointe en matière de suivi des recommandations, ne saurait avoir la même portée pour des services d'inspection générale ou de contrôle, qui appartiennent à l'administration – avec certes des garanties d'indépendance et d'impartialité⁶² – et dont la mission de conseil aux ministres représente une part essentielle de l'activité. La question de la transparence de l'action publique s'impose à l'IGEDD dans le cadre juridique de droit commun posé par le code des relations entre le public et l'administration, complété par des textes spécifiques existant en matière d'environnement⁶³.

La légitimité du suivi de la mise en œuvre des recommandations trouve un fondement robuste dans la « **mission permanente d'inspection générale, de contrôle et de conseil** » prévue à l'article 2 du décret n°2022-1165 du 20 août 2022 portant création et organisation de l'IGEDD. Le guide qualité dispose ainsi que « *l'IGEDD est légitime, dans le cadre de sa mission de conseil, d'audit interne et d'inspection, à vérifier que ses recommandations sont jugées utiles et prises en considération* »⁶⁴.

Pour conforter cette légitimité, l'IGA a, comme nous l'avons vu, recherché un **ancrage plus spécifique du suivi des recommandations dans une règle de droit**, avec la création d'un comité des suites explicitement prévu par le décret relatif à son organisation et à ses missions⁶⁵. Mais comme nous l'avons vu également, cette légitimité juridique nouvelle, même appuyée par la **légitimité politique** que confère la validation par le directeur de cabinet du ministre du dispositif

⁶² Article 9 du décret n°2022-335 du 9 mars 2022 relatif aux services d'inspection générale ou de contrôle et aux emplois au sein de ces services.

⁶³ Issus notamment de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 et de la transposition de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil.

⁶⁴ Partie 5.2 du guide qualité relative à la conception et la rédaction des recommandations.

⁶⁵ Article 7 du décret n°2022-1627 du 23 décembre 2022 relatif à l'organisation et aux missions de l'inspection générale de l'administration.

de suivi proposé par le chef de l'IGA, montre qu'une **forte légitimité ex ante** de la démarche de suivi des recommandations **ne suffit pas à assurer sa pérennité**, ou même la mise en œuvre opérationnelle des orientations arrêtées.

Dans la durée, seule **l'utilité de la démarche pour chacune des parties prenantes** peut permettre d'assurer son succès.

Du côté de l'IGEDD, l'hétérogénéité des pratiques au sein des sections montre que l'intérêt du suivi des recommandations et de l'appréhension de l'impact de nos productions, dans le cadre d'une démarche d'amélioration continue, utile également comme levier de management et pour l'élaboration du programme de travail, n'est pas encore pleinement partagé. Mais les auteurs du présent rapport sont persuadés que ces chantiers trouveront toute leur place dans le cadre du nouveau **projet managérial** en cours d'élaboration.

Du côté des **bénéficiaires** des travaux de l'IGEDD, commanditaires des missions ou destinataires des recommandations, le suivi de la mise en œuvre des recommandations permet la prise de recul, l'identification d'éventuels chantiers en souffrance ou angles morts, et peut être un outil de management efficace, si ce suivi, **intégré aux processus internes** des « clients » de l'IGEDD, est utilisé par exemple pour la détermination des objectifs annuels des services et managers, ou à des fins de contrôle de gestion dans le cadre d'une démarche de performance. L'exercice peut par ailleurs permettre un dialogue fructueux avec l'IGEDD sur d'éventuelles difficultés de mise en œuvre de certaines recommandations, qui pourront le cas échéant être ajustées en bonne intelligence. Cette faculté d'adaptation des recommandations est, comme nous l'avons vu *supra*, utilisée par le ministère des armées dans le cadre du suivi semestriel des recommandations du CGA.

Ces bénéfices du suivi des recommandations ont toutefois vocation à être mis en balance avec les efforts et le temps que requiert l'exercice. L'échec des expériences passées montre que **c'est bien l'utilité de la démarche pour les bénéficiaires** des travaux de l'IGEDD **qui déterminera la probabilité de survie du processus** de suivi des recommandations. Ce constat inspire largement les propositions et recommandations qui suivent.

Au niveau de chaque recommandation, la légitimité du suivi dépend également, bien entendu, de **l'acceptation ou non des recommandations** par leurs destinataires. En matière d'audit, seules les recommandations acceptées et intégrées au plan d'actions font l'objet d'un suivi. Mais les exemples du CGA et de l'IGA montrent qu'il est possible de provoquer des **arbitrages** sur des recommandations qui ne seraient pas acceptées spontanément par leurs destinataires, auquel cas le suivi de leur mise en œuvre devient pleinement légitime.

4.2 La responsabilité du suivi des recommandations incombe naturellement aux présidents de section, qui peuvent s'appuyer sur la collégialité existante ou à renforcer au sein des sections

L'**objectif d'apporter un maximum de valeur** aux bénéficiaires des travaux de l'IGEDD guide assez largement les choix à opérer s'agissant de la responsabilité et de l'organisation du suivi des recommandations.

Le **président de section** dispose à cet égard de nombreux atouts, tenant à la fois à ses **caractéristiques propres** et à son rôle de **manager**. A titre personnel, il dispose d'une expertise des politiques publiques relevant de la section, d'une vision stratégique, de la capacité à inscrire le suivi des recommandations dans le temps long, et de l'expérience permettant d'assurer le caractère concret et opérationnel de l'exercice. Il est par ailleurs l'interlocuteur naturel des

directeurs d'administration centrale, des cabinets, et plus largement de l'écosystème au sein duquel travaille l'IGEDD. En tant que manager, il a la capacité d'impulser la dynamique de suivi des recommandations au sein de la section, dispose des leviers de management à mobiliser au service de cet objectif, et est le garant de la cohérence de ce chantier avec les orientations stratégiques de l'IGEDD, notamment le nouveau projet managérial.

Dans le cadre du suivi des recommandations comme pour les autres aspects de la vie de la section, le président de section pourra **s'appuyer sur la collégialité existante ou à renforcer** au sein de la section, le cas échéant de manière informelle. Cette participation au suivi des recommandations, qui contribuerait à consolider un profil de « **réfèrent** » pour une ou plusieurs politiques publiques, aurait certainement un impact significatif en termes de **capitalisation des connaissances**, et mériterait d'être valorisée.

Compte tenu, d'une part, de la diversité des situations et pratiques existantes, aussi bien au sein des sections que dans leurs relations avec leurs différents interlocuteurs, et, d'autre part, de leur confiance dans la capacité de chaque président de section à organiser le suivi des recommandations selon les modalités les plus appropriées, les auteurs du présent rapport n'ont pas jugé souhaitable de proposer une méthodologie précise⁶⁶ ayant vocation à être adoptée au sein de chaque section.

Il convient, pour répondre à certaines remarques faites lors des présentations orales des conclusions provisoires de la mission, de souligner que ce **choix de la souplesse à la main du président de section** n'exclut pas que dans certains cas, les missionnés eux-mêmes, notamment le coordonnateur, ou le superviseur de la mission, puissent jouer un rôle important dans le suivi des recommandations. Mais à la lumière des expériences passées et du parangonnage, **l'automatisme** de l'attribution de la responsabilité du suivi des recommandations **n'apparaît pas comme une bonne solution** :

- s'agissant des **missionnés** eux-mêmes, ou du seul **coordonnateur**, la rotation naturelle des effectifs de l'inspection et l'engagement des uns et des autres sur de nouvelles missions ne permettent pas, en règle générale, de compter sur eux pour un exercice qui doit s'inscrire dans la durée. Par ailleurs, le recours aux missionnés ne permet ni le recul ni les économies d'échelle dans l'organisation concrète du suivi qui doivent résulter d'un exercice organisé par le président de section. Leur sollicitation n'est toutefois pas complètement à exclure, notamment dans des cas particuliers où le rapport porte sur des sujets requérant une forte expertise, ou nécessite un accompagnement spécifique des services destinataires des recommandations⁶⁷ ;
- s'agissant du **superviseur**, les mêmes objections tenant à l'exercice de cette fonction dans le cadre d'une mission spécifique demeurent valables, mais elles peuvent être nuancées au regard des modalités concrètes d'exercice de la supervision au sein des sections : en pratique, le superviseur est souvent le président de section lui-même, et lorsqu'il délègue la supervision, le choix du délégué se fait au sein d'un petit groupe de collègues expérimentés, experts des politiques publiques concernées, dont le profil correspond en fait à celui des « **réfèrents** » évoqués *supra*, sur lesquels le président de section a vocation à s'appuyer pour le suivi des recommandations.

⁶⁶ On rappellera par ailleurs que la note de commande indiquait que la mission devrait proposer des « *éléments de méthode* » pour un suivi effectif et pérenne des recommandations.

⁶⁷ Lorsqu'un tel « service après-vente » s'avère nécessaire, il est souhaitable qu'il soit formalisé, même simplement sous la forme d'un échange de courriels entre le président de section et le responsable du service bénéficiaire de cet appui. En effet, les missionnés ne disposent a priori d'aucune légitimité pour intervenir au-delà de la remise du rapport.

A la suite de la présentation en CODOR des conclusions provisoires de la présente mission, il importe de souligner que la **fonction de « référent »** appuyant le président de section pour le suivi des recommandations, que les auteurs du présent rapport pensent utile de formaliser et valoriser, n'introduirait **aucune hiérarchie** au sein des sections. Il s'agit seulement d'organiser le travail collectif en répartissant les tâches en fonction de l'expérience et des compétences de chacun, dans le cadre d'une **démarche managériale** tout à fait classique mobilisant les outils habituels au sein de la fonction publique.

S'agissant des **modalités concrètes d'organisation du suivi**, à définir par le président de section en lien avec ses interlocuteurs habituels, directeurs d'administration centrale ou dirigeants d'opérateurs, une **large gamme d'options, combinables entre elles**, est ouverte :

- suivi spécifique de la mise en œuvre des recommandations d'un rapport à l'occasion de contacts ponctuels et ciblés avec les bénéficiaires, programmés en fonction du calendrier prévisionnel de mise en œuvre des recommandations. Un tel **suivi rapproché** ne semble envisageable que pour quelques missions particulièrement importantes, et à condition que les bénéficiaires acceptent le principe d'un tel suivi, dont la valeur ajoutée leur apparaîtrait clairement ;
- suivi des recommandations lors d'une **réunion avec les directeurs généraux en fin d'année**, en parallèle des échanges sur les futures commandes prévisibles pour l'année suivante, dans le cadre de la préparation du programme d'activité de l'IGEDD. Cette formule favorise le lien entre suivi des recommandations et programmation des nouvelles missions, mais présente le risque que, compte tenu de la multiplicité des sujets à aborder en un temps limité, le suivi des recommandations ne puisse bénéficier du temps et de l'attention qu'il mérite ;
- suivi des recommandations avec leurs destinataires lors de quelques **réunions annuelles thématiques**, au cours desquelles sont examinées les suites données aux rapports relevant d'une même politique publique ou d'un même ensemble de politiques publiques. Cette formule permet d'éviter les inconvénients pratiques d'un exercice concentré sur une seule réunion annuelle, et permet, de part et d'autre, de rassembler les participants les plus pertinents au regard de l'ordre du jour de chaque réunion ;
- suivi, à l'occasion d'une **nouvelle mission**, des recommandations issues de **rapports antérieurs sur un sujet identique ou étroitement lié** à celui de la nouvelle mission. Comme nous l'avons vu *supra*, il s'agit là d'une bonne pratique suivie notamment par la Cour des comptes. Mais ce réflexe, qui doit être encouragé, notamment par les présidents de section et les superviseurs, **ne saurait se substituer à un suivi des recommandations organisé dans la durée** au sein des sections ;
- le cas échéant, mandatement d'une équipe au sein de la section pour effectuer une **mission spécifique de suivi** portant sur les recommandations d'un rapport ou d'un ensemble de rapports. Comme nous l'avons vu *supra*, la Charte de l'audit interne et le Manuel unique de l'auditeur interne prévoient la possibilité de telles missions d'audit de suivi, mais une telle méthode a vocation à demeurer **exceptionnelle**. Elle fait toutefois partie de la gamme d'outils à la disposition de présidents de section, au-delà du seul domaine de l'audit.

Quelles que soient les options retenues au sein des différentes sections, il importe que les **résultats** de l'exercice de suivi des recommandations soient **capitalisés sur une base au moins annuelle**, en vue de leur exploitation à des fins internes ou externes, notamment dans le rapport d'activité de l'IGEDD, selon des modalités qui seront discutées *infra*. En pratique, si certaines options d'organisation du suivi des recommandations se prêtent à une capitalisation de

l'information au fil de l'eau, la **consolidation** et la **restitution** relèvent naturellement d'une **périodicité annuelle**. Même en matière d'audit, domaine pour lequel le suivi des recommandations est le plus incontestable dans son principe et le plus avancé dans ses modalités, les échanges récurrents entre la section AITAP et l'IFACI, qui souhaiterait que l'IGEDD se livre à un exercice de suivi des recommandations au moins deux fois par an, montrent qu'il serait difficile – et sans doute assez peu utile – d'aller au-delà.

S'il paraît souhaitable de laisser la main aux présidents de section pour l'organisation pratique du suivi des recommandations en lien avec leurs interlocuteurs respectifs, la consolidation et la restitution annuelle des travaux requièrent un minimum d'**harmonisation formelle du résultat attendu**. Cette question essentielle sera discutée *infra* à propos du futur outil informatique de suivi des recommandations, conçu à l'origine pour l'audit mais qui pourrait être utilisé plus largement, et de la communication sur le suivi des recommandations.

S'agissant des leviers concrets à utiliser pour confier aux présidents de section la responsabilité de l'organisation du suivi des recommandations, il s'agit des outils habituels du management, et en premier lieu de la **fixation par le chef du service de l'IGEDD des objectifs annuels des présidents de section**.

Recommandation 4. (Chef de l'IGEDD + Présidents de section) Confier aux présidents de section la responsabilité de l'organisation du suivi de la mise en œuvre et de l'impact des recommandations, en leur fixant un objectif de restitution annuelle sous une forme harmonisée à des fins de consolidation.

4.3 La clôture raisonnée du suivi des recommandations et des missions est un enjeu essentiel de soutenabilité de la démarche dans la durée

Les expériences antérieures de suivi des recommandations et le parangonnage montrent que, s'agissant du **périmètre du suivi** des recommandations, il convient d'**éviter deux écueils** :

- d'une part, un **suivi exhaustif** risque d'entraîner vers une **logique technocratique** et de conduire à des **efforts disproportionnés** par rapport à l'utilité de la démarche. L'expérience montre que si on ne parvient pas à éviter cet écueil, la démarche de suivi des recommandations elle-même finira tôt ou tard par être abandonnée ;
- mais d'autre part, si on décide d'emblée que certaines recommandations ne seront pas suivies, on court le **risque de les discréditer**. Dans un contexte où la tendance est plutôt à rechercher une limitation du nombre de recommandations, des doutes sur l'opportunité de suivre la mise en œuvre de telle ou telle recommandation devraient conduire à **s'interroger sur l'opportunité de la recommandation elle-même**. La réflexion, en amont de la finalisation du rapport, sur le suivi des recommandations, peut donc avoir un **effet vertueux** de modération du nombre de recommandations.

Pour naviguer entre ces deux écueils, il apparaît nécessaire de définir des **modalités de suivi différenciées** selon la nature des recommandations et les enjeux qui s'y attachent, et de **clôturer rapidement le suivi des recommandations les moins stratégiques**.

Par ailleurs, la **clôture raisonnée du suivi des recommandations** est essentielle pour assurer la **soutenabilité de la démarche dans la durée**. En effet, avec 150 à 200 rapports par an, et au moins une dizaine de recommandations par rapport, le **flux annuel** de recommandations entrant dans le périmètre du suivi est de l'ordre de 1.500 à 2.000 recommandations. En régime permanent,

il doit être **équilibré** par un **flux sortant du même ordre de grandeur**, correspondant aux recommandations dont le suivi est clôturé dans l'année.

Il est donc essentiel d'élaborer une **doctrine de clôture du suivi d'une recommandation**, qui pourra être ajustée à la lumière de l'expérience, et qui serait fondée sur les quelques **principes suivants** :

- les situations les plus simples sont celles où une recommandation a été **complètement mise en œuvre**, ou est **abandonnée** d'un commun accord : la clôture du suivi est alors une évidence ;
- lorsqu'une recommandation est **partiellement mise en œuvre**, il convient de se demander, d'une part, si cette mise en œuvre a vocation à être poursuivie, et, d'autre part, si la poursuite du suivi est nécessaire à la bonne fin du processus de mise en œuvre, ou justifiée par l'importance des enjeux attachés à la recommandation. En cas de réponse négative à l'une ou l'autre de ces questions, le suivi peut être clôturé ;
- pour les **recommandations les moins stratégiques**, mais dont la portée opérationnelle peut néanmoins être importante, il convient de rechercher une **clôture rapide**. Il semble à cet égard possible de **convenir ex ante** avec les destinataires du principe d'un **rendez-vous unique de suivi**, à une échéance à définir conjointement, mais qui correspondra dans la plupart des cas au suivi des recommandations réalisé l'année suivante. Si nécessaire, il serait bien entendu possible de revenir sur le principe d'un rendez-vous unique de suivi et de fixer une autre échéance ;
- pour les recommandations **non mises en œuvre** qui demeurent pertinentes et ne sont dès lors pas abandonnées, le suivi a, dans le cas général, vocation à être poursuivi. Il importe alors de bien comprendre les raisons de l'absence de mise en œuvre, notamment pour les recommandations les plus anciennes, remontant par exemple à trois ans ou plus, afin d'en tirer les conséquences les plus appropriées. Il pourra s'agir, selon les cas, de l'abandon pur et simple du suivi (ex : obsolescence de la recommandation, obstacle majeur à sa mise en œuvre), de l'adaptation de la recommandation (reformulation, réattribution ou rééchelonnement, selon l'exemple du Contrôle général des armées), ou de l'évolution des modalités de suivi, avec, dans certains cas exceptionnels, le lancement d'une mission spécifique de suivi, susceptible de donner lieu ensuite à une mission d'appui destinée à lever d'éventuels points de blocage.

Dans certains cas, le constat de l'absence de suites données à des recommandations jugées essentielles pourrait donner lieu à une alerte formalisée par une note du président de section à la direction générale concernée, ou du chef de l'IGEDD aux cabinets concernés, en fonction des enjeux et des risques associés. Mais cela relève alors d'un mode particulier de communication sur le suivi des recommandations, problématique traitée *infra*⁶⁸, et non de la clôture du suivi.

Durant la **phase de lancement** d'un dispositif de suivi des recommandations à grande échelle, au cours de laquelle la **doctrine de clôture du suivi d'une recommandation** aura vocation à être élaborée et ajustée progressivement, les échanges entre sections seront essentiels pour **partager les bonnes pratiques** et **harmoniser** la doctrine. Certains cas particuliers, sensibles ou susceptibles de faire jurisprudence, pourraient faire l'objet d'une discussion en CODOR.

⁶⁸ Cf. partie 4.7 relative à la communication sur le suivi des recommandations.

Recommandation 5. (*Présidents de section + CODOR*) *Elaborer et faire vivre une doctrine partagée de clôture raisonnée du suivi des recommandations, dans une logique d'amélioration continue et dans un objectif de stabilisation en régime permanent du nombre de recommandations faisant l'objet d'un suivi.*

4.4 La valorisation du capital de connaissances que constituent les missions et recommandations passées est avant tout un enjeu managérial au sein de l'IGEDD

L'économie générale du dispositif de suivi des recommandations esquissé dans le présent rapport, avec notamment un rôle majeur confié aux présidents de section, appelle une **évolution du rôle de chacun** qui doit être assumée, portée et accompagnée dans le cadre du nouveau **projet managérial** de l'IGEDD.

La principale évolution réside dans le **rééquilibrage du rôle des présidents de section**, appelés à libérer de la « bande passante » par la rationalisation de leur activité de suivi du « **flux** » **des missions en cours**, principalement grâce à un recours accru à la supervision déléguée, pour assumer pleinement leur responsabilité de **valorisation du capital** – extrêmement précieux – que constitue le « **stock** » **de missions et recommandations passées**.

Le **développement du recours à la supervision déléguée**, déjà évoqué *supra*⁶⁹ comme levier d'amélioration de la qualité des productions de l'IGEDD face à certains dysfonctionnements susceptibles de s'expliquer en partie par l'ampleur de la tâche liée à la supervision, apparaît encore plus nécessaire dans le cadre de la mise en place d'un dispositif de suivi des recommandations dont les présidents de section seraient les principaux acteurs.

Mais dès lors que les **superviseurs délégués** seront sans doute également, pour une bonne partie d'entre eux, les « **référénts** » sur lesquels les présidents de section pourront s'appuyer pour organiser le suivi des recommandations, la conjonction de ces deux effets se traduira par des **responsabilités nouvelles** et une **charge de travail supplémentaire** pour quelques inspecteurs expérimentés au sein de chaque section. Il conviendra d'en tirer les conséquences en répartissant différemment la charge de travail au sein des sections, et de **valoriser ces nouvelles fonctions**, essentielles pour améliorer la qualité des travaux de l'IGEDD, organiser le suivi des recommandations et renforcer la collégialité.

De manière plus générale, la mise en œuvre des orientations et recommandations du présent rapport suppose **une mobilisation et une responsabilisation de l'ensemble des acteurs** (président de section, superviseur, superviseur délégué, coordonnateur, « référent » pour le suivi des recommandations) qui devra donner lieu à une **valorisation de leur rôle** au service de la démarche, permise par le recours aux **outils de droit commun du management** au sein de la fonction publique (définition des objectifs, entretien professionnel, modulation indemnitaire).

⁶⁹ Partie 2.4.3 relative au rôle du superviseur.

Les auteurs du présent rapport sont à cet égard convaincus que la « **fonctionnalisation** » des **emplois d'inspection générale** dans un contexte de généralisation du RIFSEEP⁷⁰ offre une **fenêtre d'opportunité** à ne pas manquer pour **mobiliser chacun sur le suivi des recommandations** et, au-delà du champ de la présente mission, profiter de l'intégration de l'IGEDD au **cadre juridique de droit commun issu de la réforme de la haute fonction publique** pour mobiliser chacun au service du nouveau **projet managérial**.

Il est évident que ce que les anglophones appellent « **knowledge management** », au bénéfice de l'incomparable concision de la langue anglaise, relève du management des individus, à une fin particulière mais avec des méthodes tout à fait classiques. Les objectifs et incitations individuels doivent être en parfaite adéquation avec les ambitions collectives.

Recommandation 6. (Chef du service de l'IGEDD + CODOR) Intégrer pleinement les objectifs de qualité des travaux de l'IGEDD et de suivi des recommandations au projet managérial, en utilisant les leviers de management de droit commun pour déclencher et accompagner les évolutions nécessaires du rôle de chacun.

4.5 La conduite du changement est essentielle pour embarquer progressivement l'écosystème à partir de quelques « démonstrateurs »

Au chantier managérial interne s'ajoute bien entendu un **enjeu externe de conduite du changement** vis-à-vis de l'ensemble des bénéficiaires des travaux de l'IGEDD, commanditaires et destinataires de ses recommandations, au sein des administrations centrales, des services déconcentrés et des opérateurs.

Deux éléments doivent être pris en compte pour déterminer la stratégie de conduite du changement : d'une part, l'utilité de la démarche pour les bénéficiaires est la principale condition de son succès ; d'autre part, les pratiques et la maturité en matière de suivi des recommandations sont assez hétérogènes, aussi bien au sein de l'IGEDD que parmi les bénéficiaires de ses travaux.

Dès lors, il semble judicieux de déployer la démarche de suivi des recommandations **en s'appuyant dans un premier temps sur les acteurs les plus avancés** dans ce domaine, d'ores et déjà convaincus de l'intérêt de l'exercice, et de faire d'eux des **démonstrateurs** dans le cadre d'un **partage d'expérience** à organiser non seulement au sein de l'IGEDD, mais au sein de l'ensemble de son écosystème. Pour s'attaquer – à nouveau – à un chantier ayant donné lieu à autant d'échecs, riches d'enseignements, il importe de **ne pas hésiter à expérimenter**, en veillant à **ajuster la méthode en temps réel** pour garantir que les efforts déployés apportent suffisamment de valeur aux différentes parties prenantes.

Les entretiens conduits dans la cadre de la mission ont notamment révélé que la DGPR et la section MRR, son interlocuteur au sein de l'IGEDD, avaient à la fois une expérience en matière de suivi des recommandations et une appétence pour la démarche. Le binôme DGPR/MRR semble donc pouvoir constituer un **ambassadeur de la démarche**. La mobilisation de la section AITAP apparaît également naturelle compte tenu, d'une part, de l'existence d'un suivi des

⁷⁰ Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'Etat. Il comprend une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et un complément indemnitaire annuel (CIA) qui tient compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir. Le montant du CIA est fixé à l'issue de l'entretien professionnel et a vocation à être modulé en fonction de l'atteinte des objectifs.

recommandations en matière d'audit, et, d'autre part, du fonctionnement d'ores et déjà satisfaisant du binôme DRH/AITAP en matière d'enquêtes administratives. Le lancement d'une démarche de suivi des recommandations à grande échelle ne manquera sans doute pas de susciter l'intérêt d'autres acteurs et de permettre l'**embarquement progressif**, par cercles concentriques, d'autres **binômes** (ex : DGITM/MT, DGAC/MT, DHUP/HACS).

Le travail à conduire avec la DGAMPA sous l'égide de la section MT pourrait être l'occasion d'associer l'Inspection générale des affaires maritimes (IGAM) à la démarche de suivi des recommandations, et de commencer par ce biais, en restant à ce stade au sein du pôle ministériel, à aborder la **problématique du suivi des recommandations en inter-inspections**. L'échantillon de rapports sur lequel a travaillé la mission comprenait des missions réalisées conjointement avec d'autres inspections générales, qui représentent une part importante de l'activité de certaines sections (voire une nette majorité pour la section TEC) ; mais comme indiqué *supra*⁷¹, il a été délibérément choisi de travailler à ce stade au sein de l'IGEDD, de manière à élaborer et pouvoir proposer, conformément à la note de commande, des « *éléments de méthode* » susceptibles, si le chef du service de l'IGEDD et le CODOR le souhaitent, d'être ensuite partagés et discutés avec d'autres services d'inspection générale ou de contrôle.

A cet égard, les entretiens réalisés à des fins de parangonnage, notamment avec l'IGA et l'IGAS, ont montré que le suivi des recommandations représente un enjeu largement partagé, donnant lieu à des réflexions et travaux intéressants de la part de nos homologues au sein de plusieurs ministères. La mission de l'IGEDD a, de manière symétrique, suscité l'intérêt de la plupart de nos interlocuteurs.

La question du **suivi des recommandations issues de rapports interministériels**, et adressées pour partie à des acteurs extérieurs au pôle ministériel, pourrait, lorsque le chef du service et le CODOR considéreront que la réflexion sur le suivi des recommandations a atteint une maturité suffisante au sein de l'IGEDD, donner lieu à des échanges fructueux avec les autres services d'inspection générale ou de contrôle.

4.6 L'outil informatique : une aide à développer, par cercles concentriques, en partenariat avec les destinataires des recommandations de l'IGEDD

La question d'un éventuel outil informatique pour le suivi des recommandations a volontairement été réservée en fin de mission, afin d'**éviter que la réflexion ne risque d'être guidée par une vision a priori d'un outil**, pour lequel on pense naturellement à celui qu'il est prévu de développer dans le cadre de Notix 2 pour le suivi des recommandations d'audit. Nos travaux ont en effet montré que la constitution d'outils de suivi des recommandations, même sous la forme de simples tableurs Excel, était susceptible d'entraîner vers une approche exhaustive et technocratique, qui conduit tôt ou tard à l'abandon de la démarche.

La perspective du développement, dans le cadre de **Notix 2**, d'un **module dédié au suivi des recommandations d'audit**, est un élément essentiel à prendre en compte dans la réflexion sur un éventuel outil qui aurait vocation, de manière beaucoup plus large, à faciliter le suivi des recommandations issues des différents types de missions de l'IGEDD.

En termes de besoin fonctionnel, la conviction des auteurs du présent rapport est que l'outil qui sera développé pour le suivi des recommandations d'audit **pourra permettre de répondre au besoin qui pourrait être exprimé à moyen terme pour les autres types de mission de l'IGEDD**. En effet, c'est en matière d'audit que le suivi des recommandations est le plus légitime et le plus

⁷¹ Partie 1.3 relative à la méthode de travail adoptée dans le cadre de la présente mission.

exigeant, ce qui est naturel dès lors que les recommandations ont été acceptées par les audités et intégrées à des plans d'action élaborés par leurs soins.

Le parangonnage présenté dans la partie 3 du présent rapport confirme que, même pour les organismes les plus avancés en termes de suivi des recommandations, comme le *National Audit Office* britannique et le *Government Accountability Office* américain, la structure des outils de suivi des recommandations⁷² demeure très simple.

Dès lors qu'il est évident qu'une **utilisation raisonnée de la technologie** est de nature à faciliter la tâche des différents acteurs du suivi des recommandations, et notamment les échanges entre eux, la **principale question** qui se pose est **celle du rythme et des modalités concrètes de passage à l'échelle** d'un outil de suivi. A cet égard, il convient de garder en tête le principal enseignement de la présente mission, à savoir que c'est l'utilité concrète de la démarche de suivi des recommandations pour les différentes parties prenantes qui détermine sa probabilité de survie dans la durée.

A ce jour, en dehors du domaine de l'audit pour lequel la légitimité d'un exercice qui répond aux règles de l'art ne soulève guère d'interrogations, il semble difficile pour l'IGEDD de demander à l'ensemble des destinataires de ses recommandations de remplir des tableaux de suivi. **Vouloir aller trop vite pourrait même être contreproductif** et obérer le succès du déploiement du futur module de Notix 2 dédié au suivi des recommandations d'audit. En effet, un nouvel outil informatique engendre des coûts d'entrée pour ceux qui apprennent à s'en servir, et son alimentation en régime de croisière peut engendrer un surcroît de travail significatif ; ces efforts seront d'autant mieux acceptés qu'il n'y a aucun doute sur la légitimité de l'exercice. Dès lors, afficher d'emblée une volonté de généraliser l'utilisation de l'outil au-delà des missions d'audit serait de nature à brouiller le message et risquerait de compromettre le succès de la démarche.

En revanche, l'échange de tableaux de suivi simples, sous format Excel ou le moment venu à travers Notix 2, peut bien entendu être engagé, poursuivi ou repris, **sur une base volontaire**, avec les directions convaincues de l'intérêt de la démarche, que l'on espère de plus en plus nombreuses au fil du temps, à mesure qu'elle aura fait la preuve de son utilité pour l'ensemble des parties prenantes. Il conviendra de suivre avec attention, en lien avec l'ensemble des parties prenantes, le développement du futur outil de suivi des recommandations d'audit au sein de Notix 2, pour s'assurer que les auteurs du présent rapport ne se trompent pas sur le fait que cet outil devrait permettre de répondre à l'ensemble des besoins susceptibles d'être exprimés pour les autres types de missions de l'IGEDD.

4.7 La communication sur le suivi des recommandations : une question multidimensionnelle qui renvoie aux objectifs mêmes de la démarche de suivi

La question de la communication sur le suivi des recommandations renvoie aux objectifs de la démarche de suivi elle-même, recouvre différentes dimensions et conduit à s'interroger sur les ambitions que souhaite se donner l'IGEDD en termes d'impact de ses travaux. En affinant la traditionnelle distinction entre communication interne et communication externe, il semble pertinent, notamment au vu du parangonnage réalisé dans le cadre de la présente mission, de distinguer, par cercles concentriques, **trois cibles potentielles** de communication : **l'IGEDD elle-même** et l'ensemble de ses membres ; **les commanditaires** de ses travaux et en premier lieu les

⁷² Notamment le *Recommendations tracker* du *National Audit Office*. Cf. partie 3.1.2 du rapport.

ministres et leurs cabinet ; l'ensemble des **citoyens** pour ce qui relèverait d'une éventuelle communication publique.

Il convient au préalable de rappeler que pour les raisons analysées dans la partie 2 du présent rapport, quelle que soit la cible de communication envisagée et quelle que soit l'échelle considérée⁷³, **l'affichage d'un « taux » de mise en œuvre des recommandations n'aurait guère de sens.**

S'agissant de la communication sur le suivi des recommandations **au sein de l'IGEDD**, elle est bien entendu essentielle compte tenu des bénéfices attendus de la démarche de suivi, aussi bien en vue de l'amélioration de la qualité de nos productions qu'en termes de capitalisation des connaissances. Par ailleurs, la méthode de déploiement de la démarche de suivi des recommandations préconisée dans le présent rapport, par expérimentation au sein des sections, partage des bonnes pratiques et embarquement progressif de l'écosystème à partir de « démonstrateurs », donne à la communication interne un rôle essentiel.

Les **modalités de communication interne à l'IGEDD** sur le suivi des recommandations dépendront naturellement de la place que le chef du service et le CODOR décideront de donner à ce chantier au sein du nouveau **projet managérial**. Au-delà des échanges au sein des sections, à l'initiative de leurs présidents, le souci d'un partage des expériences au cours de la phase de déploiement de la démarche suppose des séquences consacrées au suivi des recommandations assez régulières en **CODOR**, au moins une fois par an en **assemblée générale**, et de manière informelle à l'occasion d'échanges entre sections selon des modalités qui demeurent assez largement à inventer.

S'agissant d'une éventuelle communication sur le suivi des recommandations vis-à-vis des **commanditaires** des missions de l'IGEDD, et en premier lieu des ministres et de leurs cabinets, il pourrait être envisagé de s'inspirer de la pratique américaine des *Priority Recommendation Letters*, par lesquelles le *Government Accountability Office* attire l'attention des dirigeants des ministères et agences sur ses recommandations prioritaires et leur enjoint de s'atteler à leur mise en œuvre. Cette pratique devrait toutefois être transposée à la situation d'un service d'inspection générale, qui appartient à l'administration et a principalement un rôle de conseil vis-à-vis des ministres : le chef du service de l'IGEDD pourrait, chaque année, **adresser aux ministres une note sur le suivi des recommandations**, mettant en évidence les principales avancées dans leur mise en œuvre, donnant un éclairage sur l'impact des plus significatives, et attirant leur attention sur les recommandations qu'il juge essentielles et qui ne sont pas – ou pas complètement - mises en œuvre. L'usage de cette faculté devrait toutefois se faire **en bonne intelligence avec les directions générales** et les autres destinataires de recommandations, afin de ne pas compromettre leur engagement dans le processus de suivi des recommandations, essentiel à la pérennité de la démarche.

S'agissant de la **communication vis-à-vis du public**, la question est **double** : elle porte, d'une part, sur ce que l'IGEDD **souhaitera** communiquer au public sur le suivi de ses recommandations, et, d'autre part, sur ce qu'elle pourrait **devoir** communiquer en application des règles de transparence de l'action publique issues principalement du code des relations entre le public et l'administration.

Sur le premier point, le **rapport annuel de l'IGEDD** constitue le vecteur de communication le plus naturel. Mais il importe de **se demander si l'IGEDD souhaite communiquer sur le suivi de ses recommandations** lui-même, **ou plutôt sur l'impact de ses productions**. Le rapport annuel sur

⁷³ Par exemple au niveau de chaque section, ou pour les différentes politiques publiques.

le suivi des recommandations de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC), enrichi depuis l'année dernière d'une analyse plus qualitative de leur impact⁷⁴, constitue un exemple intéressant pour éclairer la réflexion.

Pour les raisons exposées dans le présent rapport, la **première partie du rapport annuel sur le suivi des recommandations de la Cour des comptes et des CRTC**, qui donne notamment des éléments statistiques sur le suivi des recommandations, établis sur la base des retours que les destinataires de ces recommandations ont l'obligation légale de fournir à la Cour et aux CTRC respectivement tous les trois ans et tous les ans après leur publication, **ne paraît guère transposable au cas d'une inspection générale.**

Par ailleurs, la question d'une éventuelle communication publique sur le suivi des recommandations de l'IGEDD renvoie largement à la **doctrine de publication des rapports de l'IGEDD.**

Il semble en revanche possible de **s'inspirer de la deuxième partie du rapport annuel sur le suivi des recommandations de la Cour des comptes et des CRTC**, qui présente, depuis l'an dernier, des **éléments d'analyse plus qualitatifs sur l'impact** des juridictions financières. Dès lors qu'il est bien entendu **impossible d'être exhaustif** dans le cadre d'une telle présentation⁷⁵, qui ne peut être que **synthétique**, il semble possible de **choisir judicieusement les thèmes** que l'IGEDD pourrait traiter dans son rapport annuel, **en s'appuyant sur des rapports qui ont eux-mêmes été rendus publics.**

Une telle approche **limiterait les risques que l'IGEDD se trouve prise dans un engrenage conduisant à devoir communiquer**, en application des règles de transparence de l'action publique et principalement du code des relations entre le public et l'administration, des documents qui auraient vocation à demeurer internes à l'administration. En effet, si l'objectif est de présenter, dans le rapport annuel de l'IGEDD, des éléments d'analyse synthétiques et qualitatifs sur l'impact de ses travaux sur tel ou tel thème, les résultats des investigations nécessaires pour atteindre cet objectif ne constitueraient pas des « *documents achevés* » au sens de l'article L.311-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Au total, il pourrait être envisagé de présenter, dans le **prochain rapport annuel de l'IGEDD** et à titre expérimental, sur **quelques thèmes** choisis par le chef du service et le CODOR, des **éléments d'analyse synthétiques et qualitatifs sur l'impact** des productions de l'IGEDD. Il s'agit là d'une simple proposition à discuter au sein du CODOR, et non d'une recommandation des auteurs du présent rapport.

⁷⁴ Cf. point 3.1.1.

⁷⁵ La Cour des comptes présente de manière synthétique, dans son rapport de juin 2023, les mesures prises à la suite de précédents contrôles portant sur onze organismes ou dispositifs.

Conclusion

Au terme de cette mission, il est naturel de se livrer à un **exercice réflexif** consistant à s'interroger sur **les modalités de suivi des recommandations du présent rapport et sur leur impact**, attendu et potentiel. Cette question donne lieu à une analyse plus précise dans la note de clôture, en cohérence avec la première recommandation du rapport.

Les six recommandations formulées ont la particularité de s'adresser à l'IGEDD elle-même, les principaux destinataires concernés par leur mise en œuvre étant précisés pour chacune d'elles. Si elles sont jugées pertinentes, **leur mise en œuvre peut être rapide, avec des jalons assez faciles à identifier**, comme la prochaine session de formation des nouveaux arrivants (recommandation 6), l'élaboration d'une version 11 du guide qualité qui pourrait elle aussi intervenir dès l'automne 2024 (recommandation 3 qui favoriserait la mise en œuvre des recommandations 1 et 2), ou les entretiens professionnels au titre de 2024 à l'occasion desquels seront fixés les objectifs individuels des membres de l'IGEDD pour 2025 (recommandation 6).

Au-delà de ces quelques actions concrètes qui matérialiseraient la prise en compte et un début de mise en œuvre des recommandations du rapport, créant une dynamique, **l'enjeu essentiel est de maintenir cette dynamique dans la durée**. Le parangonnage effectué dans le cadre de la mission et les expériences antérieures au sein de l'IGEDD montrent qu'il s'agit d'un réel défi, qui requiert une vigilance de chaque instant et un fort portage managérial. Les éléments de méthode proposés dans le rapport ont été conçus, modestement, pour maximiser les chances de succès.

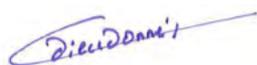
S'il est bien sûr impossible d'apprécier l'impact d'un rapport – et de celui-ci en particulier – au travers d'un indicateur unique, on remarquera que la mise en œuvre des recommandations devrait conduire à la rédaction plus systématique de notes de clôture des missions de l'IGEDD. L'évolution du **taux de missions donnant lieu à une note de clôture**, indicateur d'ores et déjà suivi dans le cadre de la démarche qualité, pourra donc donner une première idée, bien sûr très fruste et incomplète, de l'impact du rapport.

L'impact du rapport pourrait le cas échéant être amplifié s'il était jugé suffisamment convaincant pour être partagé avec d'autres services d'inspection générale et de contrôle, qui sont nombreux à avoir engagé des travaux sur le suivi des recommandations, et constituer ainsi une contribution à des échanges interministériels qui semblent pouvoir être fructueux.

Finalement, au-delà du présent rapport et des modalités concrètes du suivi, c'est **l'impact de l'existence même d'une démarche de suivi des recommandations** qui pourrait être le plus précieux. En matière d'audit, il ne fait guère de doute que le suivi des recommandations contribue à diffuser une culture de la régularité et de la maîtrise des risques. Etendu à l'ensemble des types de missions d'une inspection générale, il permettrait sans doute non seulement de progresser dans la mise en œuvre des décisions publiques, mais aussi de déclencher de nouvelles décisions, au bénéfice de l'impact de l'action administrative elle-même.

Christian Dieudonné

Inspecteur



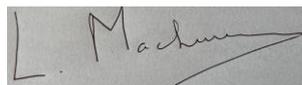
Loïc Dombrevail

Inspecteur général



Laurent Machureau

Inspecteur général



Guy Robin

Inspecteur



Annexes

Annexe 1. Note de commande

Egalité
Fraternité

Le chef de l'Inspection générale

Paris, le 5/10/2023

Référence IGEDD n° 015256-01

Mission d'évaluation du suivi effectif et de l'impact des recommandations émises par l'IGEDD dans ses rapports de missions

Contexte

L'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) produit en moyenne près de 200 rapports chaque année, sur des missions très diverses au service du ministère ou de l'interministériel : évaluation de politiques publiques, expertise, aide à la décision et conseil aux ministres, inspection, enquête administrative, appui auprès des collectivités territoriales ou aux directions d'administration centrale, audit et contrôle portant sur la régularité, l'efficacité et la performance des services centraux et déconcentrés de l'État et des opérateurs publics placés sous la tutelle du pôle ministériel.

Dans ce cadre, elle formule un certain nombre de recommandations. A cet égard, malgré certaines expérimentations successives, l'Inspection ne connaît pas le taux de mise en œuvre des recommandations qu'elle formule chaque année, ni n'en mesure l'impact en termes d'accompagnement des services et d'amélioration de l'action publique.

Les pratiques selon les commanditaires sont très variables. Certaines administrations rendues destinataires des recommandations ont pris l'habitude d'envoyer dans les semaines suivant la restitution et la transmission du rapport une analyse de ce dernier en indiquant en première intention les recommandations qu'ils comptent suivre et mettre en œuvre, ou pas, et pourquoi (on peut citer par exemple la Direction générale de l'aviation civile qui fait cet exercice systématiquement et la Direction générale de la prévention et des risques qui s'y emploie depuis peu). Il s'agit d'un retour instructif pour les missionnés et la section pilote concernée par le sujet, mais cela ne vient alimenter aucune base de données de suivi des recommandations émises, et ne constitue pas une capitalisation plus globale et ouverte à tous.

Force est de constater qu'il s'agit d'un sujet d'actualité et que les pratiques sont en train d'évoluer, tant du côté des commanditaires que du côté des autres inspections. Certaines administrations centrales réfléchissent actuellement à un dispositif de suivi des recommandations des rapports de l'IGEDD qu'elles reçoivent (par exemple, la direction générale des transports, des infrastructures et des mobilités). L'IGA vient de mettre en place un comité des suites. A l'étranger, certaines inspections ont mis en place un Comité de suivi des recommandations, avec l'instauration de missions d'évaluation de la mise en œuvre des recommandations réalisées pour une année donnée.

Aujourd'hui, les services d'inspection sont attendus sur leurs résultats et je souhaite que l'IGEDD passe d'une culture du livrable à une culture de l'impact, qui se mesure à l'aune des effets des recommandations émises, et que cette évolution serve également à améliorer la qualité de nos productions et l'efficacité de nos interventions.

En effet, notre programme d'amélioration continue de nos pratiques, que retracent les procédures internes de management de la qualité, doit s'enrichir des retours d'expérience de nos missions tout comme de l'examen des bonnes pratiques d'autres acteurs similaires.

Dans ce cadre, le programme d'activité 2023 a prévu en son chapitre 5 sur l'efficience et l'efficacité de l'action publique, une mission interne pour viser « sur la base d'un échantillonnage de rapports de l'IGEDD réalisés lors des précédentes programmations, à s'assurer des suites apportées aux recommandations émises et d'en déduire des enseignements relatifs tant à la formalisation de ces recommandations qu'à la mesure de leur impact sur la transformation de l'action publique ».

Objectifs de la mission

En premier lieu, cette mission a vocation à évaluer dans quelle mesure les préconisations et recommandations formulées dans les rapports produits par l'IGEDD sont appliquées, et de déterminer les moyens d'en apprécier l'impact. Il est nécessaire pour l'Inspection de connaître les suites données à ses recommandations, si elle souhaite pouvoir mesurer leur impact sur la transformation de l'action publique, et partant apprécier leur utilité.

Ce suivi répond tout d'abord aux interrogations et à une demande forte des missionnés eux-mêmes, mais également à un questionnement des personnes rencontrées et auditionnées dans le cadre des missions conduites, et enfin, bien évidemment, à la demande légitime de tout citoyen, qui peut se demander ce que deviennent les propositions des corps d'inspection de l'Etat : les recommandations ont-elles permis de corriger les dysfonctionnements constatés ? Sinon, pourquoi ? Ont-elles permis d'enrichir la réflexion des décideurs publics et ont-elles contribué à aider à leurs décisions ? Ont-elles permis une meilleure efficacité de l'action publique ?

En second lieu, cette mission doit permettre d'évaluer les éventuelles voies de progrès pour la formalisation des recommandations par l'Inspection. Il s'agit notamment de s'interroger sur la forme et le contenu des recommandations au regard des réactions qu'elles suscitent de la part des commanditaires, de leur compréhension, de l'importance qui leur est accordée et des suites qui leur sont réservées.

La mission revêt un caractère opérationnel. Elle s'emploiera à :

- composer judicieusement l'échantillonnage de rapports à sélectionner, qui doit à la fois représenter les principaux commanditaires de l'IGEDD et les principaux types de missions effectuées (conseil aux ministres, audits, appui aux préfets, aux collectivités territoriales....), à différentes échelles géographiques et sur différents domaines de politiques publiques relevant du pôle ministériel ;
- recenser les pratiques des sections et MIGT en matière de suivi des recommandations des missions placées sous leur pilotage ;
- effectuer un parangonnage des pratiques des autres inspections en France, en matière de suivi des recommandations émises et de mesure de l'impact de leur action. Quelques exemples étrangers pourraient utilement compléter ce benchmark ;
- rencontrer les commanditaires de ces rapports pour disposer d'un retour représentatif et objectif de l'utilité des travaux de l'IGEDD à leurs actions et décisions ;
- estimer l'impact des productions et recommandations de l'IGEDD par une analyse des raisons du niveau de mise en œuvre des recommandations émises, dans une approche qualitative et aussi quantitative ;

- proposer des éléments de méthode pour un suivi effectif et pérenne des recommandations contenues dans les rapports de l'Inspection au bénéfice de l'étude de leur impact sur l'amélioration de l'efficacité de l'action publique ;
- identifier les leviers à utiliser dans la façon de formuler nos recommandations, afin d'augmenter l'utilité de nos productions ;
- formuler les modifications souhaitables du guide méthodologique du dispositif interne de qualité de nos missions.

Quelques observations particulières doivent être rappelées :

- la diversité des types de missions de l'IGEDD doit être prise en compte pour éviter certains écueils dans l'énoncé de solutions uniformes ;
- la mesure quantitative du nombre de recommandations mises en œuvre est très différente de la mesure de leur impact (une seule recommandation d'un rapport peut avoir été suivie et mise en œuvre, et avoir eu un fort impact, quand, à l'inverse, un commanditaire a pu appliquer les trois-quarts des recommandations d'un rapport pour un faible impact en termes d'amélioration de l'action publique sur le sujet en question) ;
- les destinataires des recommandations ne sont pas forcément les commanditaires des missions ; cette dichotomie constitue une difficulté pour la mise en œuvre des recommandations adressées à une entité qui n'est pas partie prenante de la commande ; mais c'est bien toutefois au commanditaire de décider des suites qu'il entend donner aux recommandations formulées dans le cadre de la mission qu'il a souhaitée ;
- enfin, l'utilité d'un rapport pour les commanditaires peut dépasser le simple cadre des recommandations.

Organisation de la mission

La mission comportera 3 à 5 membres et devrait représenter la diversité des sections et MIGT, afin de couvrir le plus large éventail possible des commanditaires. Elle sera supervisée par la section ESPD.

S'il est recherché des membres de l'IGEDD ayant une certaine expérience des missions, la candidature d'un nouvel arrivant pourra utilement être retenue à des fins d'étonnement sur les pratiques en place.

Corpus de référence

La mission pourra s'appuyer entre autres sur les quelques productions disponibles suivantes :

- dans le cadre de la démarche « avenir du CGEDD », la synthèse « Bonnes pratiques pour la formulation, la sélection et le suivi des recommandations » - livrable 1d – Chantier 4 – Action 4.1, ainsi que sur la synthèse « Parangonnage sur les pratiques et outils de régulation de plan de charge, d'affectation des missions et de conduite des missions » - Livrable 1b – Chantier 6 – Action 6.4.

Echéancier :

Livrable : fin décembre 2023

Date de la 1^{re} phase (note de cadrage) : mi-octobre 2023

3/3

Annexe 2. Lettre de mission



Le chef de l'Inspection générale

Paris, le 5/10/2021

Référence IGEDD n° 015256-01

Note
A l'attention de

Monsieur Christian Dieudonné
Inspecteur

Monsieur Loïc Dombreval
Inspecteur général

Monsieur Laurent Machureau
Inspecteur général

Monsieur Guy Robin
Inspecteur

Le bureau de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) du 26 septembre 2022 a décidé le lancement d'une mission interne portant sur l'évaluation du suivi effectif et de l'impact des recommandations émises par l'IGEDD dans ses rapports de missions. Vous trouverez en annexe la lettre de mission.

Je vous confie cette mission, dont la supervision sera assurée par la présidente de la section « Études, synthèse, prospective et données ». Sa coordination sera assurée par M. Laurent Machureau. Elle est enregistrée sous le n° 015256-01 dans le système de gestion des affaires de l'IGEDD.

J'attire votre attention sur les dates demandées pour la remise d'une note de cadrage : 16 octobre 2023 et pour la remise du rapport final : 31 décembre 2023.



Paul DELDUC

Annexe 3. Échantillon de missions retenu

Échantillon

MISSIONS DE CONSEIL EXPERTISE	N° d'affaire	Transmission
Les Grands Sites de France, la force fédératrice du paysage au cœur de l'action des territoires	014170-01	2022-10-27
Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental	014319-01	2022-07-11
Appui stratégique à l'établissement public d'aménagement de Saint-Etienne (EPASE)	013538-01	2022-02-03
Les déficits d'opérations en centre-ville	013406-01	2021-02-09
Optimisation des missions de connaissance	013392-01	2021-01-19
Préparation de la mise en oeuvre des allocations de logement à Saint-Pierre-et-Miquelon	013146-01	2020-03-03
Évaluation des charges locatives récupérables	012732-01	2019-11-07
Les villes moyennes en France : pour la création d'un statut de villes d'envergure régionale	011032-02	2019-10-08
	N° d'affaire	Transmission
Financement de la SNB	014389-01	2022-11-14
Évaluation des actions financières du programme Ecophyto	013476-01	2021-05-05
Gestion des dommages liés au retrait gonflement d'argile	013586-01	2021-04-21
Retour d'expérience sur la gestion de l'eau lors de la sécheresse 2022	012985-01	2019-12-26
Retours d'expérience (REX) des inondations. Rapport - Guide méthodologique "APRES inondation", organisation de la collecte des données issues des REX inondation	012486-01	2019-07-19
Aléa sismique à Nice. Passer du déni à une action volontaire dans la durée	012485-01	2019-07-18
Évaluation du troisième plan national Santé-Environnement	011997-01	2019-01-22
L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité	011918-01	2018-05-29
	N° d'affaire	Transmission
Référentiel adapté aux enjeux de l'évaluation socio-économique des projets de transport - La prise en compte de l'empreinte carbone des infrastructures de transport	014289-01	2022-09-23
Investissements dans le "smart airport" et qualité de service attendue	013687-01	2021-09-29
La décarbonation et la réduction des émissions atmosphériques polluantes des transports aériens, maritimes et fluviaux - Article 81 de la loi d'orientation des mobilités	013277-01	2021-02-16
Élargissement à 2x3 voies de l'A 57 entre le diffuseur de Benoît Malon et le nœud A 57/A 570 – Recherche de solutions techniques sur le secteur Benoît Malon – La Palasse	013332-01	2020-07-10
Canal du Rhône à Sète : quel devenir ?	012912-01	2020-03-02
De nouveaux référentiels pour les petites lignes ferroviaires	012582-P	2020-02-14
Comment poursuivre l'amélioration des parts de marché des ports maritime français pour les conteneurs ?	012331-NC	2019-12-10
	N° d'affaire	Transmission
Mission de parangonnage sur les politiques d'adaptation au changement climatique	014450-01	2022-12-22
Les conditions de mobilisation des retenues hydroélectriques pour le soutien d'étiage sur le bassin de Loire-Bretagne	014269-01	2022-12-22
Sécurité du développement de la filière hydrogène	014277-01	2022-12-02
Évolution du contrôle du respect des règles de construction vers un régime d'attestations généralisées	013884-01	2022-01-06
Éoliennes en mer en zone économique exclusive (statut juridique et fiscal)	013631-01	2021-07-08
Le rôle essentiel de la forêt et du bois dans la neutralité carbone en 2050 - Quelles dispositions opérationnelles pour atteindre les objectifs ?	013536-NC	2021-05-11
Responsabilité environnementale de la presse imprimée - Les nouvelles obligations issues de la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire du 10 février 2020 dite AGECE	013342-01	2020-10-16
Les filières de recyclage de déchets en France métropolitaine	012936-P	2020-02-18

Échantillon

MISSIONS DE CONSEIL EXPERTISE	N° d'affaire	Transmission
	N° d'affaire	Transmission
Les conditions de travail des cadres supérieurs de la DGITM	013629-01	2021-05-27
Enquête administrative : "Situation du site de Cherbourg de la DIRM MEMN"	012684-01	2019-05-XX
Enquête administrative à la DIR Nord	014046-01	2022-02-XX
ISST de deux sites de l'Ecole nationale supérieure maritime (ENSM)	014489-01	
ISST de la Direction générale des territoires et de la mer (DGTM) de Guyane	014121-01	20/07/2022

Annexe 4. Trame d'entretien

Mission relative au suivi de la mise en œuvre et à l'impact des recommandations

Trame d'entretien

1. Introduction

2. Discussion sur le rapport dans son ensemble

- **Contexte** de la commande :
 - Pourquoi cette commande ?
 - Pourquoi à ce moment-là ?
 - Quels objectifs prioritaires ? Quels objectifs secondaires (voire cachés) de la commande ?
 - Le cas échéant, y a-t-il un jeu d'acteurs à décrypter ?

- **Appréciation globale** sur l'utilité et l'impact de la mission et du rapport :
 - Quelle a été l'utilité de la mission ? (très utile / utile / moyennement utile / pas utile) Pourquoi et en quoi ?
 - Le rapport vous a-t-il paru répondre précisément et complètement à la commande et aux préoccupations des différentes parties prenantes ?
 - Les recommandations vous ont-elles paru pertinentes et opérationnelles ?
 - Le cas échéant, le rapport a-t-il eu une utilité ou un impact au-delà de ses recommandations ?

- **Processus de réception et de suivi du rapport** :
 - Le rapport vous a-t-il été présenté, à vous et aux services intéressés ?
 - Existe-t-il des modalités particulières de réception des rapports de l'IGEDD dans votre direction/service ? En particulier, réagissez-vous (le cas échéant par écrit) aux recommandations ?
 - Les recommandations du rapport sont-elles consensuelles ? Y en a-t-il auxquelles vous n'adhérez pas ? Le cas échéant, a-t-il été nécessaire de solliciter des arbitrages ?
 - A-t-il été facile d'élaborer un plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations, ou au moins celles que vous vouliez/deviez mettre en œuvre ?
 - Existe-t-il au sein de votre direction/service un dispositif de suivi des suites données aux rapports de l'IGEDD, ou le cas échéant des plans d'action auxquels ils pourraient avoir donné lieu ?

3. Discussion sur chacune des recommandations

- **Formulation** de la recommandation :

- La recommandation vous paraît-elle claire, réaliste et opérationnelle ? (*pour nous : est-elle SMART – Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound – et correspond-elle au standard du guide qualité de l'IGEDD ?*)
- Comprend-on facilement à qui incombe sa mise en œuvre ?
- La recommandation est-elle convaincante ?
- La recommandation vous paraît-elle en ligne avec les attentes de la commande ?

- **Mise en œuvre** de la recommandation :

- Quelle est le **niveau de mise en œuvre** de la recommandation (fait / pas fait / partiellement fait)
- Si l'interlocuteur répond « **fait** » :
 - En quoi a consisté la mise en œuvre de la recommandation ?
 - Avez-vous rencontré des difficultés ?
 - Quel a été l'impact de cette mise en œuvre ?
- Si l'interlocuteur répond « **pas fait** » : **pourquoi** ?

On peut alors conduire l'interlocuteur à préciser les choses en enchaînant, au cas par cas, certaines des questions suivantes, destinées à appréhender les différentes situations envisageables :

- La recommandation est-elle « passé sous le radar » ?
 - Pas identifiée dans le rapport
 - Pas de destinataire ou erreur de destinataire
 - Pas répercutée
 - Pas comprise (notamment si elle n'est pas « autoportante »)
 - Jugée hors sujet
 - La mise en œuvre de la recommandation at-elle été délibérément écartée ?
 - Contestée dans son principe
 - Trop tardive / obsolète
 - Jugée inopportune à un moment donné et dans un contexte donné
 - Jugée impraticable (ex : manque de ressources budgétaires ou humaines)
 - Non prioritaire
 - Une tentative de mise en œuvre a-t-elle échoué ?
 - Mise en œuvre se révélant trop lourde
 - Obstacle imprévu / dirimant
- Si l'interlocuteur répond « **partiellement fait** » : en cours ou on s'arrête là ?
-

- Si c'est **en cours** :
 - Plus long que prévu ?
 - Manque de ressources ?
 - Difficultés ?

 - Si **on compte s'arrêter là** : pourquoi ?
 - Suffisant pour atteindre l'objectif ?
 - Effort additionnel disproportionné par rapport au gain supplémentaire ?
 - Difficulté empêchant d'aller plus loin ?

 - En cas de **difficulté** :
 - La difficulté était-elle prévisible ?
 - Pouvait-on, en amont, accompagner la recommandation de l'identification des principaux **facteurs clés de succès** ?
- **Impact** de la recommandation :
- Si la recommandation a été mise en œuvre, quel a été l'impact de cette mise en œuvre ? Quels éléments tangibles sur cet impact ?
 - Cet impact est-il conforme aux attentes ? Y a-t-il eu des surprises, ou le cas échéant des effets pervers ?
 - Peut-on penser à des indicateurs quantitatifs pour apprécier l'impact de la recommandation (ex : financiers, tonne de CO₂ évitée, gain de temps, création d'emplois, construction de logements, nombre d'écrevisses à pattes blanches...) ?
 - La recommandation est-elle suffisamment structurante pour qu'on fasse l'effort de suivre de tels indicateurs ?

4. Conclusion

- Le rapport a-t-il ouvert de nouvelles perspectives ?
- Le cas échéant, change-t-il la manière dont on appréhende le sujet / le problème / la politique publique ?
- Le rapport a-t-il eu un impact au-delà de son objet (ex : généralisation, partage de bonnes pratiques, source d'inspiration...) ?

Annexe 5. Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Rapport	Date de rencontre
Abric	Sébastien	DGALN/DEB/EARM3	Adjoint à la cheffe du bureau de la ressource en eau et des milieux aquatiques	014714-01 - Retour d'expérience sur la gestion de l'eau lors de la sécheresse 2022	16/01/2024
Ameye	Benoît	DGALN/DHUP/FE	Adjoint au sous-directeur du financement et de l'économie, du logement et de l'aménagement	013146-01 - Préparation de la mise en œuvre des allocations de logement à Saint-Pierre-et-Miquelon 014319-01 - Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental	10/01/2024
Bergamini	Sylvain	DGALN/DHUP/FE3	Chef du bureau de la fiscalité du logement et de l'aménagement	013146-01 - Préparation de la mise en œuvre des allocations de logement à Saint-Pierre-et-Miquelon 014319-01 - Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental	10/01/2024
Bodenez	Philippe	DGPR/SRSEDPD	Chef du service des risques sanitaires liés à l'environnement des déchets et des pollutions diffuses	011997-01 - Évaluation du troisième plan national Santé-Environnement 013342-01 - Responsabilité environnementale de la presse imprimée - Les nouvelles obligations issues de la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire du 10 février 2020 dite AGECE	06/02/2024

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Rapport	Date de rencontre
				012936-P - Les filières de recyclage de déchets en France métropolitaine	
Bonhomme	Céline	DGALN/DHUP/QC	Adjointe au sous-directeur de la qualité et du développement durable dans la construction	013884-01 - Évolution du contrôle du respect des règles de construction vers un régime d'attestations généralisées	07/02/2024
Bouchet	Christine	IGEDD/AITAP	Présidente de section	/	08/11/2023
Brunet	Étienne	DGALN/DHUP/QC2	Chef du bureau des partenariats et des actions territoriales	013884-01 - Évolution du contrôle du respect des règles de construction vers un régime d'attestations généralisées	07/02/2024
Buck	Gwénohé	DGALN/DHUP/LO	Législation de l'habitat et des organismes de logement social	014319-01 - Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental 012732-01 - Évaluation des charges locatives récupérables	18/01/2024
Bullier	Maï-Caroline	DGALN/DHUP/FE	Adjointe au sous-directeur du financement et de l'économie, du logement et de l'aménagement	013146-01 - Préparation de la mise en œuvre des allocations de logement à Saint-Pierre-et-Miquelon 014319-01 - Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental	10/01/2024
Butlen	Jean-Baptiste	DGALN/DHUP/AD	Sous-directeur de l'aménagement durable	013538-01 - Appui stratégique à l'établissement public de Saint-Étienne (EPASE) 013406-01- Les déficits d'opérations en centre-ville	20/12/2023

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Rapport	Date de rencontre
				011032-02 - Les villes moyennes en France : pour la création d'un statut de villes d'envergure régionale	
Caron	Antoine	DGALN/DHUP/QC	Sous-directeur de la qualité et du développement durable dans la construction	013884-01 - Évolution du contrôle du respect des règles de construction vers un régime d'attestations généralisées	07/02/2024
Carrega	Marie	DGEC/DCEEA/SDAC/BACC	Cheffe du bureau de l'adaptation au changement climatique	014450-01 - Mission de parangonnage sur les politiques d'adaptation au changement climatique	29/01/2024
Castel	Nicolas	DGITM/DTFFP/SDP/P1	Adjoint au chef du bureau de la stratégie portuaire	012331-NC - Comment poursuivre l'amélioration des parts de marché des ports maritimes français pour les conteneurs ?	24/01/2024
Chataigner	Gérard	IGEDD	Délégué à la qualité	/	27/02/2024
Chevallier	Alexandre	DGEC/DE/SD2	Sous-directeur de la sécurité d'approvisionnement et des nouveaux produits énergétiques	014277-01 - Sécurité du développement de la filière hydrogène	01/02/2024
Chintzi	Sandrine	DGITM/DMR	Directrice des mobilités routières	013629-01 – Les conditions de travail des cadres supérieurs de la DGITM	06/02/2024
Clément	Jacques	SG/DRH	Directeur des ressources humaines	012684-01 - Situation d'un site d'une DIRM 014046-01 – Enquête administrative dans une DIR	27/12/2023

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Rapport	Date de rencontre
Cottinet	Thomas	CGDD/SRI/ECOLAB	Chef du laboratoire de l'innovation Ecolab	013392-01 – Optimisation des missions de connaissance	05/02/2024
de Coustin	Hélène	IGA	Adjointe au chef de l'IGA	/	13/02/2024
Coz	Caroline	DGALN/DHUP/LO3	Adjointe au chef du bureau de la réglementation des HLM	014319-01 - Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental 012732-01 - Évaluation des charges locatives récupérables	18/01/2024
Cusin-Masset	Fanny	DGALN/TU	Conseillère auprès de la sous-directrice Territoires et usager	013392-01 - Optimisation des missions de connaissance	07/12/2023
De Cambiaire	Arthur	DGITM/DTFFP/SDP/P1	Chef du bureau de la stratégie portuaire	012331-NC - Comment poursuivre l'amélioration des parts de marché des ports maritimes français pour les conteneurs ?	24/01/2024
Delorme	Jean-Martin	IGEDD/HACS	Président de section	/	27/02/2024
Dicciani	Bruno	DGITM/DTFFP/IF	Sous-directeur des infrastructures ferroviaires	012582-01 - De nouveaux référentiels pour les petites lignes ferroviaires	19/01/2024
Doublic	Thomas	DGITM/DTFFP/DTF	Chef du département des transports fluviaux	012912-01 - Canal du Rhône à Sète Quel devenir ?	26/01/2024
Dron	Christian	DGALN/DEB/EARM5	Chargé de mission pollution diffuse pesticides	013476-01 - Évaluation des actions financières du programme « Écophyto »	22/02/2024
Dufour	Julien	CGA	Secrétaire général	/	12/03/2024

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Rapport	Date de rencontre
Durand	Hermine	DGEC/DE/SD3	Sous-directrice des systèmes électriques et des énergies renouvelables	013361-01 - Éoliennes en mer en zone économique exclusive (statut juridique et fiscal) 014269-01 - Les conditions de mobilisation des retenues hydroélectriques pour le soutien d'étiage sur le bassin de Loire-Bretagne	21/02/2024
Flori	Juliette	DRH/RS2	Cheffe du bureau du courrier parlementaire SG et courrier réservé DRH	012684-01 - Situation d'un site d'une DIRM 014046-01 – Enquête administrative dans une DIR	27/12/2023
Fournalès	Renaud	IGA	Responsable du pôle "Contrôle Déontologique, Enquêtes Internes et Appui Juridique"	/	15/12/2023 (téléphone)
Fung	Yannick	DGITM/DTFFP/IF3	Chargé d'étude maintenance et exploitation du réseau ferré national	012582-01 - De nouveaux référentiels pour les petites lignes ferroviaires	19/01/2024
Gillard	Cristèle	IGÉSR	Secrétaire générale	/	14/03/2024
Gintz	Rodolphe	DGITM	Directeur général	013629-01 – Les conditions de travail des cadres supérieurs de la DGITM	06/02/2024
Goffin	Mélanie	DGALN/ICAPP	Sous-directrice innovation, conseil et appui aux politiques publiques	013392-01 - Optimisation des missions de connaissance	07/12/2023

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Rapport	Date de rencontre
Granier	Marie	DGEC/DE/SD3/3A	Chargée de mission énergies renouvelables hydrauliques et marines	013361-01 - Éoliennes en mer en zone économique exclusive (statut juridique et fiscal) 014269-01 - Les conditions de mobilisation des retenues hydroélectriques pour le soutien d'étiage sur le bassin de Loire-Bretagne	21/02/2024
Guillain	Pierre-Édouard	DGALN/DEB	Adjoint à la directrice de l'eau et de la biodiversité	014389-01 - Financement de la SNB	07/02/2024
Ibanez	Yves	DGALN/DEB/EARM5	Chef du bureau de la qualité de l'eau et de l'agriculture	013476-01 - Évaluation des actions financières du programme « Écophyto »	22/02/2024
Jaxel-Truer	Luc-André	DGALN/DHUP/LO	Sous-directeur de la législation de l'habitat et des organismes de logement social	014319-01 - Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental 012732-01 - Évaluation des charges locatives récupérables	18/01/2024
Kamil	Isabelle	DGALN/DEB/EARM	Sous-directrice de la protection et de la gestion de l'eau, des ressources minérales et des écosystèmes aquatiques	014714-01 - Retour d'expérience sur la gestion de l'eau lors de la sécheresse 2022 013476-01 - Évaluation des actions financières du programme « Écophyto »	16/01/2024 22/02/2024
Kholler	Didier	CGAAER	Inspecteur général	/	14/12/2023
Lavarde	Patrick	IGEDD/MRR	Inspecteur général	/	21/11/2023 31/01/2024

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Rapport	Date de rencontre
					(courriel)
Léger	Marc	DGAMPA/SFM/SDSTEN	Sous-directeur de la sécurité et de la transition écologique des navires	013277-01 - La décarbonation et la réduction des émissions atmosphériques polluantes des transports aériens, maritimes et fluviaux - Article 81 de la loi d'orientation des mobilités	21/02/2024
Lehideux	Véronique	DGPR/SRNH	Cheffe du service des risques naturels et hydrauliques	013586-01 - Gestion des dommages liés au retrait gonflement d'argile 012486-01 - Retours d'expérience (REX) des inondations. Rapport - Guide méthodologique "APRÈS inondation", organisation de la collecte des données issues des REX inondation 012485-01 - Aléa sismique à Nice. Passer du déni à une action volontaire dans la durée	30/01/2024
Lenormand	Christophe	DGAMPA/SFM	Chef du service des flottes et des marins	013277-01 - La décarbonation et la réduction des émissions atmosphériques polluantes des transports aériens, maritimes et fluviaux - Article 81 de la loi d'orientation des mobilités	21/02/2024
Louis	Cédric	IGEDD/SG/BSI	Chef du bureau des systèmes d'information	/	28/02/2024
Mahé-Deckers	Caroline	DGEC/DCEEA/SD5/BQA	Cheffe du bureau de la qualité de l'air	013277-01 - La décarbonation et la réduction des émissions atmosphériques polluantes des transports aériens, maritimes et	22/01/2024

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Rapport	Date de rencontre
				fluviaux - Article 81 de la loi d'orientation des mobilités	
Matabon	Julien	DGITM/SDRHC	Sous-direction des ressources humaines, des compétences et des moyens	013629-01 – Les conditions de travail des cadres supérieurs de la DGITM	06/02/2024
Médard	Alice-Anne	IGEDD/MT	Présidente de section	/	13/11/2023
Métayer	Marie-Laure	DGALN/DEB	Adjointe au directeur de l'eau et de la biodiversité	013476-01 - Évaluation des actions financières du programme Écophyto »	22/02/2024
Montrieux	Vincent	DGALN/DHUP/QV	Sous-directeur de la qualité du cadre de vie	014170-01 - Les Grands Sites de France, la force fédératrice du paysage au cœur de l'action des territoires	04/12/2023
Morel	Mathilde	DGALN/DEB/EARM3	Chargée de mission gestion de la ressource en eau et sécheresse au sein du bureau de la ressource en eau et des milieux aquatiques	014714-01 - Retour d'expérience sur la gestion de l'eau lors de la sécheresse 2022	16/01/2024
Neuman	Caroline	DGAMPA/SFM/SDSTEN	Adjointe au sous-directeur de la sécurité et de la transition écologique des navires	013277-01 - La décarbonation et la réduction des émissions atmosphériques polluantes des transports aériens, maritimes et fluviaux - Article 81 de la loi d'orientation des mobilités	21/02/2024

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Rapport	Date de rencontre
Pavis	Isabelle	Igas	Inspectrice générale – responsable de la mission permanente d’audit	/	21/03/2024
Pereira Da Ponte	Julia	DGEC/DCEEA/SD5/BQA	Bureau de la qualité de l’air	013277-01 - La décarbonation et la réduction des émissions atmosphériques polluantes des transports aériens, maritimes et fluviaux - Article 81 de la loi d’orientation des mobilités	22/01/2024
Perrot	Étienne	DGEC/DE/SD3/3A	Chef du bureau des énergies renouvelables hydrauliques et marines	013361-01 - Éoliennes en mer en zone économique exclusive (statut juridique et fiscal) 014269-01 - Les conditions de mobilisation des retenues hydroélectriques pour le soutien d’étiage sur le bassin de Loire-Bretagne	21/02/2024
Pichon	Natacha	DGALN/DHUP/LO2	Bureau du parc locatif privé et des rapports locatifs	014319-01 - Lutte contre l’attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental 012732-01 - Évaluation des charges locatives récupérables	18/01/2024
Pons	Sébastien	CGDD/SRI/ECOLAB	Directeur de projet – Mission connaissance	013392-01 – Optimisation des missions de connaissance	05/02/2024
Prévors	Lionel	DGEC/DG	Chef de projet hydrogène	014277-01 - Sécurité du développement de la filière hydrogène	01/02/2024

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Rapport	Date de rencontre
Rezzi	Didier	DGITM/DTFFP/DTF/TF1	Adjoint au chef du bureau des voies navigables	012912-01 - Canal du Rhône à Sète Quel devenir ?	26/01/2024
Rousselot	Emmanuel	DGALN/DHUP/FE	Sous-directeur du financement et de l'économie, du logement et de l'aménagement	013146-01 - Préparation de la mise en œuvre des allocations de logement à Saint-Pierre-et-Miquelon 014319-01 - Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental	10/01/2024
Roy	Laurent	IGEDD/MRR	Président de section	/	21/11/2023 26/02/2024
Saccoccio	Muriel	DGITM/DTFFP/IF	Adjointe au sous-directeur des infrastructures ferroviaires	012582-01 - De nouveaux référentiels pour les petites lignes ferroviaires	19/01/2024
Sénéchal	Lucie	DGEC/DCEEA/SDAC/BACC	Adjointe à la cheffe du bureau de l'adaptation au changement climatique	014450-01 - Mission de parangonnage sur les politiques d'adaptation au changement climatique	29/01/2024
Suchel	Christophe	DGALN/DHUP/AD	Adjoint au sous-directeur de l'aménagement durable	013538-01 - Appui stratégique à l'établissement public de Saint-Étienne (EPASE) 013406-01 - Les déficits d'opérations en centre-ville 011032-02 - Les villes moyennes en France : pour la création d'un statut de villes d'envergure régionale	20/12/2023

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Rapport	Date de rencontre
Tavano	Lauriane	DGALN/DHUP/FE4	Adjointe à la cheffe de bureau des aides personnelles au logement	013146-01 - Préparation de la mise en œuvre des allocations de logement à Saint-Pierre-et-Miquelon 014319-01 - Lutte contre l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques en Corse et sur le territoire continental	10/01/2024
Thiéry	Mickaël	DGEC/DCEEA/SDAC	Sous-directeur de l'action climatique	014450-01 - Mission de parangonnage sur les politiques d'adaptation au changement climatique	29/01/2024
Torchin	Floriane	DGITM/DTFFP	Directrice des transports ferroviaires, fluviaux et des ports	013629-01 – Les conditions de travail des cadres supérieurs de la DGITM	06/02/2024
Tordjman	Florence	IGEDD/TEC	Présidente de section	/	06/12/2023 19/02/2024 (téléphone)
Trift	Nicolas	DGITM/DTFFP/SDP	Sous-directeur des ports	013277-01 - La décarbonation et la réduction des émissions atmosphériques polluantes des transports aériens, maritimes et fluviaux - Article 81 de la loi d'orientation des mobilités 012331-NC - Comment poursuivre l'amélioration des parts de marché des ports maritimes français pour les conteneurs ?	31/01/2024 24/01/2024
Veerabadren	Adèle	IGEDD/MRR	Inspectrice générale	/	21/11/2023

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Rapport	Date de rencontre
Wermelinger	Éléa	DGALN/DHUP/QV	Cheffe du bureau des sites et espaces protégés	014170-01 - Les Grands Sites de France, la force fédératrice du paysage au cœur de l'action des territoires	04/12/2023
Zuelgaray	Thomas	DGALN/DHUP/QC	Adjoint au sous-directeur de la qualité et du développement durable dans la construction	013884-01 - Évolution du contrôle du respect des règles de construction vers un régime d'attestations généralisées	07/02/2024

Annexe 6. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
AITAP	Audits, inspections et transformation de l'action publique (section de l'Igedd)
CGA	Contrôle général des armées
CGAAER	Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CODOR	Comité d'orientation
DAC	Direction d'administration centrale
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DG	Direction générale
DGAC	Direction générale de l'aviation civile
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGAMPA	Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture
DGEC	Direction générale de l'énergie et du climat
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mobilité
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et de la planification
DRH	Direction des ressources humaines
HACS	Habitat, aménagement, cohésion sociale (section de l'Igedd)
HCSDT	Habitat, cohésion sociale et développement territorial (ancienne section de l'Igedd – auj. HACS)
IGA	Inspection générale de l'administration
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGEDD	Inspection générale de l'environnement et du développement durable
IGÉSR	Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche
IGF	Inspection générale des finances
IGSP	Inspection générale des sites et paysages

Acronyme	Signification
MRR	Milieus, ressources et risques (section de l'Igedd)
MT	Mobilités et transports (section de l'Igedd)
TEC	Transition énergétique et climat (section de l'Igedd)



Site internet de l'IGEDD :
« Les rapports de l'inspection »