

Rapport n° 007204-10
Septembre 2023

Dispositif Qualité

Version 10 du guide méthodologique s'appliquant aux missions
de l'IGEDD

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



INSPECTION GENERALE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Guide n° 007204-10

Dispositif Qualité

Version 10 du guide méthodologique s'appliquant aux missions de l'IGEDD

	Date	Signature
Établi par :		
Gérard CHATAIGNER Référent qualité	Septembre 2023	
Approuvé par :		
Paul DELDUC Chef de service de l'IGEDD	Septembre 2023	

Historique de révision

Version	Date	Principales évolutions et chapitres concernés
V1	01/01/12	Création
V2	04/05/12	
V3	09/04/13	Intégration du glossaire en annexe 1
V4	20/09/14	Tous chapitres modifiés et création annexes 2 à 4
V5	09/10/15	Tous chapitres modifiés et création annexes 4, 5 et 6
V6	28/02/17	Préambule chapitres 2 et 3 Annexes 1, 2 et 7 modifiées
V7	03/04/20	Plan rebâti et sommaire plus détaillé Mises à jour significatives : - 2.2.4. Désignation des missionnés - 3.3. Coordination de la mission - 4.5. Supervision de la mission - 5.5. Rédaction du rapport - 8. Charte méthodologique des missions interministérielles - Annexes 2 et 8 remplacées
V8	13/01/21	Mises à jour significatives : -2.1.2 Note de commande -2.2.1 L'appel à candidatures -4.1.4 Consultation du superviseur -9.1 Guide méthodologique -Annexe 2 – Liste des guides spécialisés.
V9	28/06/22	Mises à jour significatives : -2.2. La désignation des missionnés -3.2. La note de cadrage -5.2. Conception et rédaction des recommandations -6.2. La transmission du rapport - Annexe 2 actualisée.
V10	Septembre 2023	Actualisation liée à la création de l'IGEDD et de la liste des guides spécialisés en annexe 2

Sommaire

Sommaire.....	4
Préambule.....	9
1 Un guide évolutif pour une meilleure conduite des missions effectuées dans le cadre de l'IGEDD.....	10
1.1 Un référentiel commun.....	10
1.2 Champ d'application.....	10
1.3 Un guide méthodologique évolutif	11
1.4 Un guide méthodologique complété par des guides spécialisés	11
2 Le lancement d'une mission de l'IGEDD.....	12
2.1 La commande	12
2.1.1 Lettre de commande	12
2.1.2 Note de commande	12
2.2 La désignation des missionnés	13
2.2.1 L'appel à candidatures	13
2.2.2 Le recueil des candidatures	13
2.2.3 Le choix des missionnés	14
2.2.4 La désignation des missionnés	14
2.2.5 Divers.....	15
2.2.6 La lettre de mission	15
2.3 L'organisation de l'équipe	16
2.4 Le délai de réalisation	16
3 La conduite d'une mission par les missionnés.....	17
3.1 Phases et planification d'une mission.....	17
3.2 La note de cadrage	17
3.2.1 Objectifs de la note de cadrage.....	17
3.2.2 L'élaboration de la note de cadrage	18
3.3 La coordination de la mission.....	19
3.4 Le déroulé de la mission	19
3.4.1 Approche et méthode	19

3.4.2 L'organisation du travail	20
3.4.3 Les visites et entretiens	20
3.4.4 Les principes essentiels pour l'exploitation du travail de la mission.....	21
3.4.5 La consultation éventuelle de bases de données	21
3.4.6 Documentation cartographique et iconographie	21
4 Les processus externes à l'équipe de mission	23
4.1 La supervision de la mission	23
4.1.1 La procédure de supervision	23
4.1.2 La délégation de la supervision par le président de section ou coordonnateur de MIGT	23
4.1.3 Le rôle de conseil et de veille auprès des missionnés.....	23
4.1.4 Consultation du superviseur aux étapes clés de production.....	24
4.1.5 La supervision avec une section associée ou la co-supervision.....	24
4.2 Le comité des pairs	25
4.2.1 Objectifs du comité des pairs	25
4.2.2 Composition et fonctionnement.....	25
4.3 La relecture du projet de rapport	26
4.3.1 Une étape obligatoire	26
4.3.2 Le choix du relecteur	26
4.3.3 Le rôle du relecteur	26
4.4 Le traitement des divergences	27
5 Le rapport et les recommandations	28
5.1 La rédaction du rapport.....	28
5.1.1 Choix d'un titre	28
5.1.2 Longueur et structure	28
5.1.3 Illustrations et encadrés	29
5.2 Conception et rédaction des recommandations	29
5.2.1 Objectifs	30
5.2.2 Conception et formulation	30
5.2.3 Le nombre de recommandations.....	32
5.2.4 Les scénarios ou palettes d'options	32
5.2.5 Les propositions	32

6 L'achèvement d'une mission et la transmission du rapport.....	33
6.1 Les vérifications	33
6.1.1 La consultation des DAC.....	33
6.1.2 La procédure contradictoire.....	33
6.2 La transmission du rapport.....	33
6.2.1 Lettre de transmission.....	33
6.2.2 Processus de fin de la mission	34
6.2.3 Réunion de présentation au commanditaire	35
6.2.4 Note de clôture.....	35
6.2.5 Communicabilité.....	36
6.2.6 Publication (mise en ligne)	36
7 Le suivi des recommandations	38
7.1 Audits et inspections	38
8 La charte méthodologique des missions interministérielles conjointes de janvier 2024.....	39
8.1 Désignation des missionnés.....	39
8.2 Préparation	39
8.3 Exigence particulière de disponibilité	39
8.4 Supervision	39
8.5 Conduite de la mission.....	40
9 La mise en application et évolution des guides.....	41
9.1 Guide méthodologique	41
9.2 Guides spécialisés	41
Annexes.....	42
Annexe 1. Glossaire.....	43
Annexe 2. Guides spécialisés	50
Annexe 3. Modalités d'enregistrement ou de saisie dans Séquoia-NOTIX	52
Annexe 4. Communicabilité des rapports et documents de l'IGEDD.....	53

Annexe 5. Publication des documents et informations de l'IGEDD	55
Annexe 6. Formules types pour la communicabilité et la publication	57
Annexe 6.1. Cas n° 1 : Rapport communicable, sans restriction, au sens du code des relations entre le public et l'administration	57
Annexe 6.2. Cas n° 2 : Rapport communicable à la seule « personne intéressée » au sens du code des relations entre le public et l'administration et dont il est matériellement possible d'occulter ou de disjointre les mentions non communicables sans priver le document de son sens	58
Annexe 6.3. Cas n° 3 : Rapport communicable au seul intéressé au sens du code des relations entre le public et l'administration et dont il n'est matériellement pas possible d'occulter ou de disjointre les mentions non communicables sans priver le document de son sens	59
Annexe 6.4. Cas n° 4 : Rapport communicable à la seule personne intéressée au sens du code des relations entre le public et l'administration, dont il n'est matériellement pas possible d'occulter ou de disjointre les mentions non communicables sans priver le document de son sens MAIS qui contient des informations relatives à l'environnement qui doivent faire l'objet d'une diffusion publique (art. L. 124-8 et R. 124-5 du code de l'environnement).....	60
Annexe 6.5. Cas n°5 : Rapport communicable, intégralement ou partiellement, au sens du code des relations entre le public et l'administration mais dont la portée interne ne justifie pas de le mettre à la disposition du public.....	61
Annexe 6.6. Cas n° 6 : Rapport préparatoire à une décision administrative en cours d'élaboration	62
Annexe 6.7. Cas n° 7 : Rapport non communicable au sens du code des relations entre le public et l'administration mais qui contient des informations relatives à l'environnement qui doivent faire l'objet d'une diffusion publique (art. L. 124-8 et R. 124-5 du code de l'environnement)	63
Annexe 6.8. Cas n° 8 : Rapport non communicable au sens du code des relations entre le public et l'administration	64
Annexe 7. Charte méthodologique des missions interministérielles conjointes de janvier 2024	65
Annexe 8. Démarche de référence pour la prise en compte des aspects sociaux du développement durable dans la rédaction des rapports de l'IGEDD	75
Annexe 8.1. Gouvernance de l'organisme et management interne.....	75
Annexe 8.1.1 Décrire le mode de gouvernance de l'organisme ou du projet expertisé.....	75
Annexe 8.1.2 Questionnement.....	75
Annexe 8.1.3 Synthèse et propositions sur les questions de gouvernance et de	

management interne	76
Annexe 8.2. Relations avec les parties prenantes	76
Annexe 8.2.1 Décrire les processus de participation des parties prenantes au fonctionnement de l'organisme ou à la définition du projet	76
Annexe 8.2.2 Questionnement.....	76
Annexe 8.2.3 Synthèse et appréciation qualitative sur les relations avec les parties prenantes.....	77
Annexe 8.3. Accès aux biens et services, en particulier aux biens et services essentiels	77
Annexe 8.3.1 Nature des liens entre les actions menées par l'organisme et l'accès des populations concernées aux biens et services tels que :	77
Annexe 8.3.2 Questionnement.....	77
Annexe 8.3.3 Synthèse et appréciation qualitative sur la prise en compte de l'accès des populations aux biens et services	77
Annexe 8.4. Équité territoriale et engagement sociétal	77
Annexe 8.4.1 Décrire en quoi l'action de l'organisme ou en quoi le projet ont une incidence en matière d'équité territoriale et d'engagement sociétal.....	77
Annexe 8.4.2 Questionnement.....	77
Annexe 8.4.3 Appréciation qualitative sur la prise en compte de l'équité territoriale par l'organisme ou par le projet	78
Annexe 8.5. Personnes exposées à des risques sociaux, économiques ou environnementaux.....	78
Annexe 8.5.1 Décrire en quoi l'action de l'organisme ou la mise en œuvre du projet ont un impact en direction des personnes exposées à des risques sociaux, économiques ou environnementaux.....	78
Annexe 8.5.2 Questionnement.....	78
Annexe 8.5.3 Appréciation qualitative sur la prise en compte des personnes vulnérables par l'organisme ou par le projet.....	78

Préambule

L'amélioration de la qualité des productions de l'IGEDD : un enjeu permanent qui nous concerne tous.

Cette version 10, qui se limite à la prise en compte de la transformation du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable « CGEDD » en Inspection Générale de l'Environnement et du Développement Durable « IGEDD, » se traduit par :

- le remplacement des mots « Conseil général de l'environnement et du développement durable », par « Inspection générale de l'environnement et du développement durable », « CGEDD » par « IGEDD », « du Conseil », par « de l'Inspection »,
- le remplacement des mots « vice-président » par « chef de l'inspection »
- le remplacement du sigle « RHM » par le sigle « SG »
- l'actualisation des adresses fonctionnelles suivantes :

« candidaturesigedd.sg.igedd@developpement-durable.gouv.fr » au lieu de
« candidaturescgedd.rhm.cgedd@developpement-durable.gouv.fr »

bsi-appui.igedd@developpement-durable.gouv.fr au lieu de
« bsi-assistance.cgedd@developpement-durable.gouv.fr »

- l'actualisation de la liste des guides spécialisés en annexe 2.

Paul DELDUC

1 Un guide évolutif pour une meilleure conduite des missions effectuées dans le cadre de l'IGEDD

1.1 Un référentiel commun

Les missions de l'IGEDD couvrent un champ très large : audits internes, inspections, expertises, conseil, évaluations, veille, prospective, etc. Ces catégories de missions peuvent elles-mêmes inclure une variété de types d'activités (par exemple, les inspections peuvent parfois consister en enquêtes administratives ou techniques, les missions de conseil peuvent prendre la forme de missions d'appui nationale ou internationale ou de formation). Par ailleurs, les missions peuvent être ponctuelles ou périodiques (cas de certains audits internes et certaines inspections).

Le glossaire de l'IGEDD (annexe 1) fournit, avec les explications nécessaires, les définitions communément admises au sein de l'IGEDD pour ces différentes modalités d'intervention des membres de l'Inspection.

Le but de ce guide est en particulier de préciser les modalités à suivre pour les différentes étapes des missions et de lister les points de vigilance ou les questions à envisager à chaque étape. Les réponses apportées à chaque étape pour chaque mission respectent le principe de proportionnalité étant donné la diversité (nature, durée, envergure) des missions assurées par l'IGEDD.

1.2 Champ d'application

Le présent guide est applicable aux missions suivantes qui aboutissent toutes à la production d'un rapport de l'IGEDD¹:

- conseil, expertise
- évaluation d'une politique publique (évaluation de ses objectifs, de ses résultats ou de sa mise en œuvre) ;
- appui (incluant médiation et appui à la négociation) lorsqu'elles font l'objet de rapports ;
- coordination de coopération internationale avec rapport ;
- audits internes ;
- inspection (d'un service ou de régularité, de santé et sécurité du travail) et enquête administrative.

Il ne s'applique pas aux missions suivantes :

- missions d'appui (incluant médiation et appui à la négociation) sans rapport ;
- avis de l'autorité environnementale et des missions régionales d'autorité environnementale (MRAe) ;
- rapports à la commission supérieure des sites, perspectives et paysages;
- avis délibérés de l'Inspection ;
- présidence de groupe de travail externe à l'IGEDD ;
- coordination de coopération internationale, sans rapport.

¹ Voir la définition des différents types de mission en annexe 1.

1.3 Un guide méthodologique évolutif

Le caractère générique du guide méthodologique vise à faciliter l'adaptation des méthodes de l'IGEDD aux évolutions qui ne manqueront pas d'intervenir.

Par exemple, le cas des missions conjointes, conduites en liaison avec les inspections générales d'autres ministères, a nécessité des évolutions de ce guide. La méthodologie commune mise en œuvre dans ces missions a été précisée dans la charte méthodologique des missions interministérielles de janvier 2024. L'application de cette charte est facilitée à l'occasion de chaque mission, par l'esprit de coopération existant entre les missionnés, mais il n'est pas encore possible de définir une norme unique acceptée par toutes les inspections générales. Les progrès qui pourront être accomplis dans cette voie, trouveront leur expression dans des versions ultérieures du guide méthodologique.

De même, la forme que prennent les diverses interventions de l'Inspection, en particulier les audits internes et inspections, est très liée au mode d'organisation des services et organismes qu'elles concernent. Elle est donc en évolution constante depuis quelques années, et est encore susceptible de connaître de nouvelles adaptations. Celles-ci seront prises en compte à l'occasion de prochaines révisions.

Le présent guide méthodologique fera donc l'objet d'un examen régulier qui pourra conduire à sa mise à jour, notamment pour tenir compte de l'expérience de sa mise en œuvre et de l'élaboration de guides spécialisés.

1.4 Un guide méthodologique complété par des guides spécialisés

Les caractéristiques propres à certaines catégories de missions, relativement à leur nature, leurs objectifs, leur champ d'intervention spécialisé, justifient la mise en œuvre de normes particulières. Des guides spécialisés précisent, pour ces missions, les modalités d'intervention spécifiques dont le présent guide méthodologique définit les règles générales.

La liste des guides spécialisés est donnée en annexe 2.

*

2 Le lancement d'une mission de l'IGEDD

2.1 La commande

Les missions de l'IGEDD proviennent soit d'une demande externe (ministre ou ses délégués directs) ou d'une demande interne (chef de service). Ces demandes sont formalisées respectivement par une lettre de commande ou une note de commande.

La charte des missions de conseil et d'appui de l'IGEDD, cosignée en décembre 2021 par les directeurs de cabinet de nos ministères et le chef de service de l'IGEDD, fixe les processus et les critères de la commande ainsi que les modalités de valorisation des missions de conseil et d'appui de l'IGEDD. Ce document, consultable sur l'intranet IGEDD dans la rubrique « rapports et documentation », a vocation à être partagé avec le secrétariat général et les directions du pôle ministériel.

2.1.1 Lettre de commande

Toute demande d'intervention fait l'objet d'une lettre de commande adressée au chef de service. Elle est formulée par l'un des ministres auprès desquels il est mis à disposition ou l'un de leurs délégués directs (ou par le Premier ministre ou d'autres ministres).

La lettre de commande répond à un besoin prévisible ou urgent et est l'aboutissement d'un processus itératif entre commanditaires et/ou cabinets et/ou directions. Dans la mesure du possible, l'IGEDD s'attache à être impliquée dans la rédaction de la lettre et veille à sa parfaite précision et clarté, afin de garantir que les candidatures soient déposées en connaissance de cause et la mission bien comprise au plus tôt.

Le chef de service accuse réception de la demande, soit immédiatement, en renvoyant à une communication ultérieure l'indication du nom des personnes chargées de mener la mission à bien, soit après la désignation de celles-ci, au terme de la procédure décrite ci-après (cf. § 2.2 La désignation des missionnés).

La demande de mission est enregistrée dans Séquoia-NOTIX par la formation pilote (modalités d'enregistrement définies en annexe 3) après que les membres de la mission ont été désignés. Un numéro de mission lui est alors attribué.

2.1.2 Note de commande

Dans le cas des missions inscrites au programme annuel d'activité de l'IGEDD (notamment les commandes internes définies par l'Inspection) approuvée par le ministre, Chef de l'IGEDD, une note de commande est préparée (généralement par le président de la section responsable pour la mission concernée).

Cette note de commande, signée par le chef de service ou éventuellement par un coordonnateur de mission d'inspection générale territoriale (MIGT) s'agissant d'inspection de service déconcentré, précise les éléments suivants :

- le cas échéant, le ou les DG à l'origine de son inscription au programme, qui sera (seront) ensuite assimilée(s) au commanditaire de la mission ;
- la qualification de la mission ;
- les objectifs ;
- le contexte ;
- les éventuelles conditions particulières de déroulement de la mission ;
- les modalités d'information sur l'avancement de la mission ;

- les délais.

La note de commande est enregistrée dans Séquoia-NOTIX qui procède au numérotage automatique (modalités d'enregistrement définies en annexe 3) après que les membres de la mission ont été désignés.

Elle reprend obligatoirement tel quel le texte de l'appel à candidature, et ne peut en aucun cas être modifiée après l'appel.

En ce qui concerne les commandes internes, de possibles suggestions peuvent être faites par des membres de l'Inspection. Elles sont transmises au chef de service par les présidents de sections ou coordonnateurs de MIGT après examen interne à celles-ci.

2.2 La désignation des missionnés

2.2.1 L'appel à candidatures

Toutes les missions (inspections, contrôle, audit, conseil mais aussi représentation ou exercice de mandats) font en principe l'objet d'un appel à candidatures, diffusé par messagerie à l'ensemble des membres permanents et chargés de mission de l'IGEDD. Un appel à candidatures peut être lancé de manière groupée pour un ensemble de missions du même type.

L'appel à candidatures est lancé par le secrétariat général. Il comporte autant que possible les informations utiles concernant la mission, notamment sur les sujets listés à l'article 2.2.6 ci-après. La lettre (ou note) de commande, lorsqu'elle est disponible, est jointe à l'appel à candidatures.

Sauf exception, la présidente ou le président de la formation pilote fournit un bref descriptif des compétences, des connaissances et expériences attendues pour la mission, une estimation du nombre de missionnés ainsi qu'une estimation du volume de temps nécessaire à sa réalisation. Cette fiche est alors jointe au courriel d'appel à candidature.

Par exception toutefois, lorsqu'il estime cette procédure mieux adaptée, le chef de service peut, après avis du bureau de l'IGEDD et notamment en cas d'urgence, désigner un ou plusieurs missionnés préalablement consultés, sans appel préalable à candidature.

2.2.2 Le recueil des candidatures

Les membres disposent en règle générale d'un délai de quatre à dix jours calendaires pour faire connaître leur candidature par voie électronique. Ce délai peut être réduit en cas d'urgence. Ils l'adressent au secrétariat général (boîte fonctionnelle « Appels à candidatures » : candidaturesigedd.sg.igedd@developpement-durable.gouv.fr), à la présidente ou au président de la formation pilote de la mission (section ou MIGT) avec copie à leur présidente ou président de section ou à leur coordonnatrice ou coordonnateur de MIGT. En cas d'urgence, le délai de candidature peut être raccourci.

Cette candidature comporte les éléments utiles à l'appréciation de leur adéquation pour la mission au regard des critères énoncés à l'article 2.2.3 ci-après. Notamment, les candidates et candidats fournissent, en réponse à l'appel à candidatures, une brève description de leurs compétences et expériences utiles à la réalisation de la mission concernée, une estimation de leur disponibilité réelle pour la mission (il convient notamment d'indiquer si l'on participe déjà à une autre mission), ainsi que leur CV à jour. A cet effet, un cadre de réponse est joint au mail d'appel à candidature.

Préalablement au dépôt de sa candidature, tout membre candidat à la réalisation d'une mission doit s'interroger sur l'éventualité d'un conflit d'intérêt que cette candidature pourrait faire naître. En cas de doute, il en informe les présidents ou les coordonnateurs de la formation pilote d'une part

et de celle à laquelle il appartient d'autre part, conformément aux dispositions de la charte de déontologie de l'IGEDD².

2.2.3 Le choix des missionnés

Le choix des missionnés repose sur :

- les principes déontologiques indispensables pour assurer leur impartialité et l'objectivité de leur rapport (cf. charte déontologique de l'IGEDD) ;
- le niveau et l'adéquation de leurs compétences avec le thème principal de la mission ;
- leur disponibilité pour la mission ;
- leur intérêt pour l'objet de la mission ;
- la diversité des compétences au sein de l'équipe de mission, en vue d'assurer un enrichissement des points de vue, voire un regard neuf, ainsi qu'un brassage des membres de l'IGEDD et une formation aux différents types de mission ;
- la complémentarité avec les missionnés d'autres instances dans le cas de missions conjointes ;
- l'équilibre de répartition des tâches entre les différentes entités de l'IGEDD ;
- les engagements inhérents au double rattachement des membres permanents et des chargés de mission.

Le respect du délai et la remise d'un rapport de qualité étant deux éléments liés à la crédibilité de l'IGEDD, le choix des missionnés impose un examen attentif de deux points spécifiques :

- les compétences des candidats dans le domaine concerné connues notamment grâce à l'outil informatique Vademecum ;
- le nombre de missions confiées simultanément à un membre de l'IGEDD qui doit être limité à deux ou trois ; une modulation étant possible pour tenir compte du recouvrement en fin ou en début de mission.

Ces deux points doivent d'ailleurs être précisés par la candidate ou le candidat dans la réponse à l'appel à candidature, conformément aux dispositions définies à l'article 2 de la présente décision.

Enfin, dans toute la mesure du possible et dans le respect des critères énoncés ci-dessus, les missions intervenant sur le territoire d'une MIGT retiendront au moins une candidature émanant des membres rattachés à cette dernière.

2.2.4 La désignation des missionnés

Le coordonnateur et les missionnés sont désignés par le chef de service après avis du bureau de l'IGEDD, auquel le Secrétaire général porte connaissance de toutes les candidatures et leur motivation (cf. art.2.2.3 ci-dessus). Le chef de service peut, après consultation de l'intéressé, choisir de désigner un missionné qui n'a pas fait formellement acte de candidature.

Dès lors que deux missionnés ou plus sont désignés pour réaliser une même mission, le bureau désigne en outre, systématiquement, un coordonnateur.

² Charte de déontologie de l'IGEDD : article 3 (Annexe de l'arrêté du 29/08/2023 relatif à la charte de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable – NOR- TREV 2322963A – JORF du 14 septembre 2023) - La prévention des conflits d'intérêts. Le rapport de mission devra d'ailleurs comporter l'attestation de ses auteurs qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans sa rédaction.

Un soin particulier est apporté à la désignation des missionnés, en particulier concernant leur apport à la complémentarité et à la diversité de l'équipe, ainsi que leur disponibilité pour la mission.

La présidente ou le président de section ou la coordonnatrice ou le coordonnateur de MIGT qui supervise³ informe dans les meilleurs délais les candidats non retenus, en leur proposant, s'ils le souhaitent, de leur expliquer les raisons du choix.

La désignation des missionnés est communiquée par le secrétariat général à tous les membres de l'IGEDD.

2.2.5 Divers

Dans le cas où la mission répond à une commande externe à l'IGEDD, le chef de service communique au commanditaire le nom des missionnés désignés au sein de l'Inspection.

Les membres de l'IGEDD participant aux missions d'inspection des DREAL, DEAL, DIR, DIRM, DM et DDI⁴ (dans le cas d'inspections interministérielles), une fois le programme annuel arrêté, sont désignés par le bureau de l'IGEDD sur proposition du coordonnateur de la (ou des) MIGT concernée(s).

2.2.6 La lettre de mission

Au démarrage de chaque mission, une lettre de mission est adressée aux membres de l'IGEDD à qui celle-ci est confiée. Cette lettre est signée par le chef de service de l'IGEDD (ou par le coordonnateur de MIGT pour les missions à caractère territorial attribuées à une MIGT) et est enregistrée dans Séquoia-NOTIX (modalités d'enregistrement définies en annexe 3). Elle précise :

- la qualification de la mission, en référence à la classification fixée au § 1.2 ci-dessus et le ou les guides spécialisés dans le cadre desquels la mission doit être menée ;
- le président de section ou le coordonnateur de MIGT chargée du suivi de la mission ;
- le ou les superviseurs, si le président de section ou coordonnateur de MIGT choisit de déléguer cette fonction ;
- les autres sections concernées ;
- le coordonnateur de la mission ; un changement éventuel de coordonnateur proposé par la mission pour des raisons motivées doit être validé par le superviseur ;
- s'il est demandé aux missionnés d'approfondir l'un des volets du développement durable ;
- s'il est demandé un éclairage européen et/ou international ;
- si un comité des pairs est mis en place pour accompagner l'équipe de mission ;

La lettre (ou note) de commande est annexée à la lettre de mission. Les éléments qui précèdent sont, le cas échéant, déclinés en liaison avec les responsables des autres entités concernées en cas de missions conjointes.

Si la désignation de missionnés d'autres entités tarde, les missionnés IGEDD peuvent et doivent commencer leurs travaux préliminaires de bibliographie et prise de connaissance de rapports antérieurs sur le même sujet, ainsi que du suivi de leurs recommandations.

³ Concernant la double supervision des rapports, le principe retenu est celui d'une supervision par la présidente ou le président de section auquel est adjoit un autre membre permanent, en veillant à la diversité des compétences.

⁴ Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ; directions de l'aménagement, de l'environnement et du logement (DEAL) ; directions interdépartementales des routes (DIR), directions interrégionales de la mer (DIRM) ; directions de la mer (DM) ; directions départementales interministérielles (DDI).

Dans le cas, heureusement rare, où la situation persiste, les missionnés devront en tirer les conséquences et décider, si cela est possible, d'effectuer seuls la mission.

Pour toutes les missions de plus d'un membre, un coordonnateur est désigné au sein de l'équipe de mission par le chef de service. Dans le cas où les missionnés seraient conduits à proposer un autre coordonnateur dans la note de cadrage, ce changement motivé sera soumis à l'approbation du superviseur de la mission et fera l'objet d'une décision du bureau.

2.3 L'organisation de l'équipe

L'équipe de mission est responsable de la mission et de ses recommandations. Elle s'engage à respecter le délai fixé par la lettre de commande pour la réalisation de la mission. Une étape-clé de la mission est l'élaboration d'une note de cadrage dans laquelle l'équipe de mission analyse les enjeux, reformule ou précise la commande, définit sa méthodologie de travail, détaille sa démarche et son plan de travail.

L'équipe précise en interne ses modalités de travail, notamment le partage des responsabilités en son sein, l'organisation des déplacements, les conditions de conduite des entretiens, leurs comptes-rendus, la conception et l'exploitation des enquêtes éventuelles, l'utilisation d'une plateforme de partage des documents, le choix du logiciel de traitement de texte, l'organisation de l'écriture du rapport et des modalités d'assemblage du rapport, l'archivage électronique...

Pour chaque mission, sauf cas d'un seul missionné, un coordonnateur est désigné au sein de l'équipe de mission. Un superviseur extérieur à l'équipe de mission est désigné au sein de l'IGEDD (le superviseur est généralement le président de section ou le coordonnateur de MIGT chargé du suivi de la mission). Un relecteur extérieur à l'équipe est choisi en accord entre la mission et le superviseur.

Sur certaines missions, une ou des section(s) différente(s) de celle du superviseur peut(vent) être responsable(s) ou associée(s) à sa conduite. De plus, l'Inspection met en place pour les missions les plus complexes, un comité des pairs présidé par le ou les superviseurs.

La bonne interaction entre l'équipe de mission et le superviseur, le relecteur et le comité des pairs (le cas échéant) est un aspect essentiel pour la qualité des rapports de l'IGEDD.

2.4 Le délai de réalisation

Fixer pour chaque mission un délai adapté, en s'attachant à prendre en compte toutes les étapes du travail de la mission, jusqu'à l'envoi du rapport, est un facteur clé pour la qualité des rapports de l'IGEDD et son bon fonctionnement interne. Dans l'hypothèse où l'IGEDD souhaite modifier le délai fixé dans la lettre de commande, le nouveau délai est fixé dans la note de cadrage et soumis à validation par le commanditaire.

La lettre de mission fixe systématiquement le délai de réalisation de la mission (même si la lettre de commande n'indique pas de délai).

S'il apparaît en cours de mission que le délai de réalisation de la mission risque de ne pas être respecté, les missionnés en informent le superviseur (et le président de section s'il a délégué la supervision) et décident avec lui des mesures à prendre (qui incluent la possibilité de fixer un nouvel échéancier avec le commanditaire ; dans ce cas une trace écrite de la nouvelle échéance est nécessaire et enregistrée dans Séquoia-NOTIX), ainsi que dans une nouvelle version de la note de cadrage.

La nouvelle échéance doit tenir compte des disponibilités des missionnés, potentiellement indisponibles après la date initialement prévue d'achèvement.

*

3 La conduite d'une mission par les missionnés

3.1 Phases et planification d'une mission

Une mission est généralement organisée en trois phases :

- une première phase dédiée à l'analyse de la commande, à la définition de la méthode, à l'assimilation d'une première documentation (et systématiquement des rapports antérieurs de l'IGEDD et d'autres inspections relatifs au sujet de la mission ainsi, dans la mesure du possible, qu'aux suites données), à la tenue de quelques rendez-vous notamment avec les directions générales en charge du domaine et à l'élaboration d'une note de cadrage de la mission ;
- une deuxième phase d'investigations et d'analyse (économique, juridique, quantitative, organisationnelle, technique, sociologique, financière), de déplacements et d'entretiens ;
- une dernière phase de rédaction du rapport et de finalisation des recommandations.

Au démarrage d'une mission, les missionnés établissent un plan de travail (note de cadrage, voir § 3.2) qui inclut notamment une estimation de la quantité de temps que chacun d'eux consacrerà à la nouvelle mission.

Ces estimations fournies par les missionnés sont notamment utiles pour les tableaux de prévision d'activité / disponibilité gérés au sein des sections ou MIGT pour tous les membres de leur unité. Elles sont remises à jour, le cas échéant, lors des révisions de la note de cadrage.

Lorsque le budget de déplacement risque d'être significatif (notamment dans les missions de parangonage), ce budget doit faire l'objet d'une estimation prévisionnelle et d'un suivi par le coordonnateur de la mission.

3.2 La note de cadrage

3.2.1 Objectifs de la note de cadrage

Le cadrage de la mission a pour objet de définir autant que possible le contenu, les modalités et les étapes d'une mission. À cette occasion, la reformulation des termes de la lettre de commande permet de vérifier que la mission a parfaitement compris les attentes du commanditaire et qu'elle partage avec lui les principaux enjeux.

La préparation d'une note de cadrage est une étape essentielle et constitue un point d'appui pour toute la mission. Elle doit être systématique et être faite dans le mois suivant la désignation de l'équipe de mission (sauf exception explicite dans les guides méthodologiques). La note de cadrage peut être très simplifiée lorsque le travail de l'équipe de mission est très encadré par un guide spécifique, ou dans les cas de grande urgence, mais elle reste nécessaire (modèle sur intranet partie « rapports et documentation-rapports-produire un rapport »).

La note de cadrage définit les étapes clés de la mission. Elle doit en particulier cerner le champ d'investigation et ses enjeux, reformuler ou préciser le questionnement, déterminer les méthodes à appliquer, définir le programme de travail, la répartition –aussi équitable que possible– des tâches et les délais. Il convient d'envisager les points suivants :

- les orientations choisies par l'équipe de mission concernant le niveau de prise en compte des enjeux du développement durable (en s'appuyant notamment sur la démarche de référence pour la prise en compte des aspects sociaux du développement durable dans la rédaction des rapports en annexe 8), la pertinence d'approches genrées et l'apport éventuel d'un éclairage européen et international, ainsi que tout sujet pertinent pour

l'IGEDD ou la mission (prospective, données, sciences humaines et sociales,...) ;

- l'analyse des difficultés et des risques liés à la mission ;
- l'analyse préliminaire des rapports antérieurs de l'IGEDD ou d'autres inspections sur le sujet de la mission, de leurs recommandations et des suites données ;
- l'analyse des interactions éventuelles avec d'autres missions récentes ou en cours ;
- la liste envisagée des entretiens et réunions à mener au cours de la mission ;
- le cas échéant, les modalités d'association d'autres membres de l'IGEDD aux travaux de la mission ;
- le calendrier prévisionnel fixant les dates des principales étapes de la mission et de son achèvement ;
- la quantité de temps prévue pour chaque missionné ;
- les orientations choisies par l'équipe de mission concernant les interactions avec le commanditaire au cours de la mission ;
- les modalités de relecture ainsi que, le cas échéant, des réunions du comité des pairs ;
- les autres produits possibles de la mission, en dehors du rapport, notamment la note (ou le rapport intermédiaire) si elle est demandée par le commanditaire ;
- le statut du rapport en termes de communicabilité.

La note de cadrage doit être courte, mais aussi détaillée que nécessaire pour garantir une bonne structuration de la mission et une bonne compréhension partagée de ses enjeux.

3.2.2 L'élaboration de la note de cadrage

La note de cadrage est élaborée par les missionnés et discutée avec le superviseur. Elle est préparée aussitôt que possible, mais pas nécessairement dès le démarrage de la mission, car son élaboration nécessite de mener quelques travaux notamment documentaires et quelques entretiens initiaux. En particulier, les missionnés de l'IGEDD prendront connaissance des informations relatives aux suites données aux recommandations des rapports réalisés par l'IGEDD dans un passé récent sur des sujets proches.

La note de cadrage ne constitue pas une feuille de route intangible ; les évolutions significatives qui sont jugées nécessaires sont discutées par l'équipe de mission avec le superviseur.

L'élaboration de la note de cadrage peut conduire l'équipe de mission, en lien avec le superviseur, à proposer une révision de la composition de l'équipe ou des délais. Ces demandes et ces propositions sont transmises au superviseur, qui est chargé d'y apporter une réponse. Le président de section, s'il a délégué la supervision, est informé de ces modifications.

Dans le cas où la mission répond à une lettre de commande, les éléments de la note de cadrage intéressant le(s) commanditaire(s) sont débattus avec lui. Il s'agit notamment de :

- reformulation de la commande pour garantir une bonne compréhension mutuelle des besoins du commanditaire ;
- le champ des investigations et la volumétrie des entretiens envisagés ;
- éléments méthodologiques prévus par la mission ;
- risques identifiés dans l'exécution de la commande ;
- conditions de publication du rapport quand il est communicable.

Cette discussion peut inclure une suggestion d'adaptation de la commande ou une modification de

l'échéance de livraison du rapport. Ces entretiens préparatoires peuvent aussi être l'occasion de constater des approches différentes qu'il convient d'analyser.

La note de cadrage est discutée avec le superviseur puis signée par les missionnés, visée par le superviseur et enregistrée dans Séquoia-NOTIX (modalités d'enregistrement définies en annexe 3). Elle est transmise, sauf exception, au commanditaire.

La note de cadrage n'est pas un pré-rapport et doit rester courte (elle ne devrait pas dépasser 5 à 7 pages). Un modèle de note de cadrage est disponible sur l'intranet IGEDD sous la rubrique « rapports et documentation ».

La note de cadrage n'est pas communicable au sens des relations avec le public.

3.3 La coordination de la mission

Au sein de l'équipe de mission, le coordonnateur, désigné et disponible pour toute la durée de la mission, est chargé de s'assurer de la bonne organisation du travail de l'équipe, de veiller à la documentation des constats, au respect des délais, à la qualité des relations et interactions entre missionnés. Il est un animateur et n'a pas de rôle hiérarchique vis-à-vis de ses collègues.

En outre, il est responsable de la saisine du superviseur aux trois étapes clés suivantes :

- note de cadrage,
- plan détaillé et ébauche de recommandations
- support finalisé.

À ce titre, il organise les réunions entre la mission et le superviseur.

Il coordonne les relations avec les cabinets concernés et s'assure de la transmission des comptes rendus de ces réunions au superviseur et au chef de service.

Il est chargé de l'éventuelle transmission du projet de rapport pour observations aux DAC et/ou services concernés.

Le coordonnateur veille à ce que l'exercice de son rôle essentiel de coordination s'appuie sur une concertation approfondie au sein de l'équipe de mission et permette de résoudre les éventuelles divergences dans les délais requis par la production demandée. Il est important que chaque membre de la mission comprenne cette nécessaire discipline collective et inscrive son action dans les méthodes et calendriers de production ainsi collectivement retenus.

3.4 Le déroulé de la mission

3.4.1 Approche et méthode

Dès qu'elle est constituée, l'équipe en charge de la mission prend connaissance de la documentation et des dossiers administratifs en rapport avec la mission que le commanditaire peut mettre à sa disposition. Elle effectue, si besoin est, avec l'aide du bureau des rapports et de la documentation de l'IGEDD une première recherche de la littérature utile. En particulier elle se procure les rapports antérieurs de l'IGEDD et d'autres inspections sur des sujets similaires ou connexes et en examine les recommandations et suites. Cette première documentation sera utilisée pour élaborer la note de cadrage.

À cette occasion, un site dédié peut être ouvert sur l'intranet de l'IGEDD ou sur l' « extranet » (plateforme collaborative de partage de fichiers, en particulier dans le cas d'une mission conjointe avec

d'autres inspections⁵), site où cette documentation pourra être mise à la disposition des missionnés, ainsi que les documents de travail qui jalonnent l'exécution de la mission.

3.4.2 L'organisation du travail

La répartition entre les membres de la mission des thèmes d'investigation et de la rédaction des parties en découlant est souhaitable, mais elle ne doit pas conduire à un cloisonnement au sein de la mission. En effet, le diagnostic comme les propositions de la mission doivent faire l'objet d'une réflexion collective, de propositions collégiales par-delà les compétences particulières des uns et des autres.

La mission doit s'organiser de telle manière que tous ses membres aient une vision globale du sujet et de ses enjeux. Afin de garantir le partage des connaissances et compréhensions, il convient de rédiger des comptes rendus de visite et d'entretien, même si tous les missionnés participent au dit entretien ou visite.

3.4.3 Les visites et entretiens

Les lettres annonçant la visite d'une mission sont généralement établies et signées par le coordonnateur de la mission sauf indication contraire dans les guides spécialisés⁶. Il convient bien sûr de veiller à la bonne information des autorités préfectorales pour les déplacements dans les services déconcentrés. Les lettres informant les directeurs généraux d'établissements publics et organismes sous la tutelle du ministère de l'inspection ou de l'audit interne engagé sont signées par le chef de service.

La manière d'entrer en contact avec les personnes concernées joue un rôle important pour la crédibilité des données et opinions que la mission peut recueillir, et la confiance qui peut être accordée à ses membres – et à l'institution qu'ils représentent – est fonction de la manière de se présenter, d'écouter, de questionner, etc. Aussi bien le mutisme (écoute passive) que l'intrusion (conseils intempestifs, jugements déplacés, leçons données aux interlocuteurs, etc.) sont à éviter.

De plus, il est très important de ne pas laisser au hasard (y compris celui des agendas) la succession des rencontres en cours d'enquête. Certains entretiens-clefs, voire tous les entretiens, exigent, pour être fructueux, d'autres entretiens et/ou une documentation ou observation préalables. Est fortement recommandée l'élaboration préalable systématique d'un questionnaire indicatif ou trame d'entretien.

Parmi ces entretiens-clefs, 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 audits), d'écouter leur point de vue et d'anticiper leurs réactions.

Dans la mesure du possible, les entretiens et visites se font au moins par binôme. Cette règle est impérative dans les cas d'enquêtes disciplinaires ou, si les contenus des entretiens risquent d'être contestés.

Les entretiens font l'objet d'un compte rendu. Les personnes entendues ne peuvent être citées que si leurs propos ont donné lieu à un compte-rendu validé et la citation envisagée a été dûment autorisée par son auteur.

Il est demandé de fournir, en fin de mission, aux secrétaires généraux de section ou de MIGT, la

⁵ La création d'un espace partagé sur l'extranet doit être demandée auprès du bureau des systèmes d'information, à bsi-appui.igedd@developpement-durable.gouv.fr

⁶ Les courriers adressés aux institutions étrangères sortent de ce cadre et peuvent nécessiter une signature ministre.

liste des personnes rencontrées avec leurs coordonnées (adresses mail notamment) pour permettre les contacts ultérieurs (dont l'envoi du lien de publication du rapport).

3.4.4 Les principes essentiels pour l'exploitation du travail de la mission

Les principes essentiels concernent à la fois les données et informations disponibles et celles acquises au cours de la mission, les méthodes utilisées, l'organisation de la mission et la traçabilité des résultats.

Afin de garantir la robustesse, la pertinence et la qualité de leurs analyses, les missionnés veillent à adopter une approche pluridisciplinaire des sujets, associant une expertise technique, juridique, économique et financière, des éléments quantitatifs comme qualitatifs, des analyses en matière sociale et de gouvernance et si nécessaire des éléments de parangonnage entre secteurs et entre pays.

Les méthodes d'investigation et d'analyse doivent être marquées par le souci d'une objectivation rigoureuse des constats. L'objectivation d'un propos entendu ou d'une perception implique de l'étayer par des éléments concrets, vérifiés et chiffrés, ce qui suppose une démarche précise et exigeante.

Lorsque des travaux académiques existent sur les sujets traités, les missions s'attachent à les consulter et à prendre en compte leurs résultats.

Lors de la réalisation de la mission, les missionnés :

- analysent et évaluent les données recueillies ;
- font explicitement la part des éléments tangibles, vérifiables ou démontrables, et des éléments résultant d'une appréciation plus subjective ;
- s'assurent de la validité et de la représentativité des résultats de contrôle, des entretiens, des visites, etc. ;
- s'assurent de la traçabilité des actions ayant conduit aux résultats : enregistrements des données disponibles, nature des moyens d'investigation utilisés, incertitude des résultats ;
- comparent les résultats de la mission avec l'état de l'art, les textes et recommandations en vigueur, les connaissances actuelles, d'autres études réalisées par l'IGEDD ou autres organismes ;
- explicitent les éventuelles positions contradictoires ;
- s'assurent que les différents aspects du questionnement ont bien été abordés. Si certains ne l'ont pas été, le rapport les mentionne et en motive les raisons.

3.4.5 La consultation éventuelle de bases de données

Dans les divers domaines d'activité de l'IGEDD existent de nombreuses bases de données. Certaines sources sont en accès totalement libre, d'autres sont réservées aux agents du ministère, d'autres, enfin, sont couvertes par le secret statistique et fiscal. L'accès à ces sources suppose une habilitation par le comité du secret statistique du Conseil national de l'information statistique de l'Insee. Les membres de l'IGEDD souhaitant consulter ces bases doivent s'adresser au secrétariat général qui leur indiquera la marche à suivre.

3.4.6 Documentation cartographique et iconographie

L'élaboration des cartes permet de localiser rapidement les communes ou équipements décrits et de les mettre en perspective.

La prise de photographies par la mission peut être utile et pédagogique, notamment quand elles sont complétées par des illustrations plus anciennes, donnant ainsi une mesure du temps.

Les DDT et les DREAL disposent de compétences en information géographique et de données qui permettent d'élaborer à la demande de la mission de supports adaptés au sujet traité, croisant diverses données géolocalisées permettant une compréhension globale de la problématique développée.

*

4 Les processus externes à l'équipe de mission

4.1 La supervision de la mission

4.1.1 La procédure de supervision

Le superviseur est extérieur à l'équipe de mission. Il est le président de section ou le coordonnateur de MIGT chargé du suivi de la mission ou son délégué (voir § 412). Pour chaque mission, le superviseur est désigné, en même temps que l'équipe de mission, par le chef de service après avis du bureau.

Quelle que soit leur section d'appartenance, les missionnés relèvent, pour l'exécution de leur mission, du seul superviseur désigné ou, le cas échéant, des superviseurs désignés en cas de sections associées.

Le superviseur joue un rôle de conseil et de veille auprès des missionnés. Il est informé par le coordonnateur du déroulement de la mission et de toute évolution notable. Il est a minima consulté par les missionnés aux trois étapes clés de la mission.

Le rôle du superviseur est essentiel dans la chaîne de contrôle du respect des exigences de qualité définies dans le présent guide (argumentations, documentation des constats, clarté et lisibilité, critères applicables aux recommandations, etc.).

La procédure de supervision est interne à l'IGEDD. Le superviseur n'a pas de contact avec les interlocuteurs externes de la mission, sauf demande explicite de l'équipe de mission, hormis les cabinets commanditaires et les directions d'administration centrale concernées et si nécessaire ses homologues pour les missions conjointes.

Sans préjudice de précisions complémentaires indiquées dans le guide spécifique applicable à la mission (notamment dans les cas de missions d'audit interne où la responsabilité du superviseur est conforme à des normes édictées par des institutions externes à l'IGEDD), le rôle du superviseur est défini par les principes ci-dessous.

4.1.2 La délégation de la supervision par le président de section ou coordonnateur de MIGT

Le président de section ou le coordonnateur de MIGT chargé du suivi de la mission assure généralement la fonction de superviseur. Il peut proposer de déléguer cette fonction. Ceci est obligatoire s'il est membre de la mission.

S'il délègue cette fonction, il est informé du déroulement de la mission par le superviseur afin de pouvoir assurer les interactions et cohérences avec les autres sections et en particulier avec les autres missions en cours sur des sujets connexes.

4.1.3 Le rôle de conseil et de veille auprès des missionnés

À ce titre le superviseur :

- veille à la bonne adéquation de leurs travaux et recommandations à la commande ;
- porte une attention particulière à la qualité de la prise en compte par les missionnés des enjeux du développement durable et notamment de la « démarche de référence pour la prise en compte des aspects sociaux du développement durable dans la rédaction des rapports de l'IGEDD » détaillée en annexe 8 ;
- veille également à la prise en compte des questions de genre ;

- définit avec la mission les conditions de la relecture, et suggère éventuellement des relectures spécialisées par des experts internes (par exemple, par un juriste) ;
- est associé à la préparation des réunions avec le cabinet ou, le cas échéant, des réunions interministérielles d'arbitrage (RIM) dont il reçoit avec le chef de l'inspection un compte rendu immédiat ; en tant que de besoin, le superviseur peut participer à ces réunions.
- veille à la bonne application du présent guide.

4.1.4 Consultation du superviseur aux étapes clés de production

L'amélioration de la qualité des rapports de mission impose des échanges internes entre la mission et le superviseur. À ce titre, le superviseur est consulté au moins aux trois étapes clés suivantes :

- lors de la préparation de la note de cadrage, il peut suggérer des interlocuteurs internes ou externes à l'IGEDD, proposer des éléments de parangonnage (« benchmark »), indiquer des compléments dans la démarche de travail, attirer l'attention sur les difficultés et risques potentiels ;
- lorsque le travail de la mission a suffisamment avancé pour que les choix des principales orientations et recommandations soient prédéfinis, le superviseur est consulté sur le plan détaillé du rapport et l'ébauche des recommandations ; dans le souci de meilleure logique et lisibilité, Il peut en proposer des modifications et il veille au respect du nombre des recommandations ;
- lorsque le rapport est finalisé, le superviseur formule en une semaine maximum ses remarques à la lecture de l'ensemble du rapport et des annexes : plan, titraille, texte, documentation des constats, argumentaire, recommandations et forme...

Il intervient aussi à la demande des missionnés si des difficultés surviennent en cours de mission :

- pour la gestion des divergences de vue au sein de l'équipe de mission, avec l'objectif de l'aider à en analyser les raisons et à choisir le cas échéant comment en rendre compte dans le rapport ;
- pour la prise en compte des remarques du ou des relecteurs.

De plus, il est informé par le coordonnateur tout au long de la mission :

- des relations entre l'équipe de mission et le commanditaire, et apporte si besoin ses conseils et son aide aux missionnés par exemple pour modifier les délais (auquel cas il en informe immédiatement le relecteur, le commanditaire et/ou le comité des pairs) ou organiser une réunion de présentation des conclusions de la mission ;
- pour les missions conjointes avec d'autres conseils généraux ou inspections générales, de la qualité des relations avec les entités partenaires en apportant si besoin son aide et ses conseils aux missionnés de l'IGEDD sur ce point.

Le président de section vise le projet de lettre de transmission du rapport préparé par le coordonnateur et proposé à la signature du chef de service et valide la liste de diffusion préparée par la mission.

4.1.5 La supervision avec une section associée ou la co-supervision.

La co-supervision doit être conduite par les deux présidents des sections intéressées ou, le cas échéant, le président de section et le coordonnateur de la MIGT. En co-supervision, la délégation doit être l'exception ou concerner des « délégués superviseurs » reconnus dans chaque section ou MIGT. L'association des présidents de section aux réunions clés de supervision jalonnant la

mission est nécessaire. La co-supervision doit être réservée à certaines missions spécifiques ou complexes.

4.2 Le comité des pairs

Pour les missions complexes ou sensibles, l'IGEDD peut mettre en place un comité des pairs présidé par le superviseur.

4.2.1 Objectifs du comité des pairs

Les réunions du comité des pairs, auxquelles participent les missionnés de l'IGEDD, ont pour objectif d'enrichir sur le fond, par la diversité des points de vue exprimés, la réflexion concernant les sujets à explorer au cours de la mission. Elles visent à apporter aux missionnés des suggestions concernant la démarche de la mission (note de cadrage) et le contenu de leurs recommandations, et peuvent donner lieu à des confrontations de points de vue différents, voire divergents.

La mission reste toutefois placée sous le régime de la responsabilité des missionnés, ce qui différencie fondamentalement les débats d'un comité des pairs de ceux d'une instance délibérante.

La décision de mettre en place un comité des pairs est généralement prise par le chef de service de l'IGEDD dès le lancement de la mission après avis du bureau. Aussi souvent que possible, cette perspective est annoncée dans l'appel à candidatures.

Un comité des pairs peut toutefois être mis en place en cours de mission.

4.2.2 Composition et fonctionnement

Les règles suivantes sont appliquées pour la composition et le fonctionnement des comités des pairs :

- le comité des pairs est présidé par le superviseur ; hors réunions, le comité des pairs est informé par le superviseur de tout changement de délai dans la mission.
- la composition du comité des pairs est fixée au cas par cas par décision du chef de service après avis du bureau ;
- le nombre de réunions du comité des pairs est choisi au cas par cas par le président du comité, en lien avec les missionnés. Il est recommandé que le comité se réunisse au moins deux fois : en début de mission pour une discussion sur la note de cadrage, et avant la fin de mission pour une discussion sur un projet de rapport suffisamment formalisé et les recommandations envisagées par les missionnés⁷;
- chaque réunion du comité des pairs fait l'objet d'un compte rendu rédigé par le président du comité. Ce compte rendu présente les principaux points de vue exprimés au cours de la réunion, sans indiquer nécessairement ceux qui seront retenus ou non par l'équipe de mission (il est enregistré dans Séquoia-NOTIX selon les modalités d'enregistrement définies en annexe 3).

Pour les missions conjointes avec d'autres conseils généraux et inspections générales, il est recommandé d'inviter les missionnés des entités partenaires aux réunions du comité.

Un substitut informel au comité des pairs peut être recherché dans une présentation d'une version intermédiaire ou presque aboutie du rapport en section, et surtout en collège compétent sur le sujet

⁷ Il est déconseillé de réunir le comité des pairs lorsque le rapport est totalement terminé et relu, l'expérience montrant qu'à ce stade une discussion ouverte entre missionnés et comité pour amender le rapport est beaucoup plus délicate.

de la mission, notamment si elle n'est pas trop complexe.

Le recours à un « groupe miroir » (groupe de travail d'acteurs concernés, y compris académiques) à la mission peut aussi être enrichissant pour prendre rapidement connaissance de la problématique, dresser un bilan et des pistes de recommandations, puis pour proposer des solutions et si nécessaire accompagner par une animation nationale les acteurs. La participation à des tables rondes a aussi été expérimentée avec succès.

4.3 La relecture du projet de rapport

4.3.1 Une étape obligatoire

La relecture du projet de rapport par un membre de l'IGEDD extérieur à l'équipe de mission est obligatoire. Aucun rapport ne sera diffusé à l'extérieur de l'IGEDD sans que cette relecture n'ait eu lieu.

La relecture est une phase essentielle, qui doit être considérée comme partie intégrante du travail d'élaboration du rapport. Elle exige un investissement important et doit être reconnue comme telle.

Le rôle du relecteur ne se limite pas à celui d'un correcteur, aussi nécessaire soit-il pour garantir la clarté de la syntaxe, la rectitude de l'orthographe et le respect des règles grammaticales. En effet, au-delà de la qualité formelle du document, l'intervention du relecteur doit aussi contribuer à la lisibilité et à l'intelligibilité du rapport pour ses commanditaires ainsi que pour les autres lecteurs.

Le relecteur doit donc faire preuve de curiosité intellectuelle, pour s'investir dans le sujet du rapport, mais aussi de distance critique, indispensable à la formulation d'observations pertinentes.

4.3.2 Le choix du relecteur

Les modalités de relecture sont définies entre le superviseur et l'équipe de mission. Ce choix tient compte notamment du lectorat (préssumé) du rapport. Pour qu'il porte un regard neuf sur le projet de rapport, le relecteur ne peut être le superviseur. Le superviseur informe la mission de potentiels relecteurs dont un candidat non retenu, ou un candidat écarté en raison d'une grande proximité avec le sujet.

4.3.3 Le rôle du relecteur

Le rôle du relecteur est très important pour garantir la qualité formelle des rapports tant vis-à-vis du commanditaire que du public lecteur des rapports publiés. Il est chargé de porter un regard critique sur le projet de rapport, en étant attentif :

- à l'écriture : formatage, conformité aux règles typographiques en vigueur, conformité des sigles, références et articles de codes cités ;
- à la clarté de l'exposé, la cohérence de la rédaction (en veillant notamment, dans le cas de rédacteurs multiples, à éviter l'impression de juxtaposition de textes rédigés séparément), la présence d'éléments permettant de bien étayer les constats, la qualité du développement et sa pertinence au regard de la problématique et des enjeux, et au « bon cheminement du lecteur » ;
- à la clarté des recommandations, à la qualité de leur argumentation ;
- à l'adaptation du contenu au(x) lectorat(s) présumé(s) du rapport ;
- à la qualité de la présentation ;
- à la pertinence des annexes et à la qualité de leur articulation avec le corps du rapport.

La date et le délai de la relecture (typiquement trois jours ouvrés, une semaine maximum) sont prévus dans le plan de travail de l'équipe de mission. Le relecteur est immédiatement informé par le superviseur en cas de glissement du délai.

Le relecteur est destinataire du rapport final afin d'être informé de la suite donnée à ses remarques.

4.4 Le traitement des divergences

Le coordonnateur de la mission s'attache à résoudre les éventuelles divergences de vues au sein de l'équipe de mission, avec le double objectif d'en analyser les raisons et de choisir le cas échéant comment en rendre compte dans le rapport. Il est le principal « point d'entrée » pour les interlocuteurs de l'équipe de mission.

En cas de désaccord persistant entre les missionnés malgré l'action du coordonnateur, le superviseur organise à la demande d'un ou plusieurs membres une réunion pour rapprocher les points de vue.

S'agissant de désaccords sur les constats, leur interprétation ou les recommandations, il fait formaliser par écrit les divergences et leurs raisons. Il examine avec la mission la possibilité de traduire ces divergences par la présentation de scénarios dans le rapport.

De manière générale, les palliatifs connus sont les suivants : pédagogie in itinere, partage de grilles de lecture, les divergences pouvant provenir d'incompréhensions ou méconnaissances ; note de divergence en fin de rapport, documentée dans le présent manuel ; recommandations alternatives, argumentées séparément par l'une et l'autre partie à la suite d'un rapport commun, ce qui est un pis-aller ; présentation en deux colonnes des divergences, qui peut en soi être un produit intéressant de mise en évidence et formalisation des dissensus.

Si les désaccords persistent et ne peuvent être réglés par d'autres approches, le superviseur saisit le chef de service.

De même, lorsqu'un désaccord persiste entre les missionnés et le superviseur, le problème est débattu avec le qui se réserve la possibilité de solliciter l'avis d'un comité des pairs ad hoc dont il décidera de la composition.

Chaque mission ne peut donner lieu qu'à un seul rapport.

*

5 Le rapport et les recommandations

5.1 La rédaction du rapport

5.1.1 Choix d'un titre

La lettre de commande fait mention dans son objet d'une dénomination pour le travail demandé. A l'issue de ses travaux, la mission peut considérer qu'une formulation nouvelle du titre de rapport peut mieux rendre compte de ses orientations et de la réalité de la situation observée. En accord avec le superviseur (et le président de section), elle arrête le nouveau titre. Le cas échéant, la page de couverture peut être illustrée d'une photographie qui illustre sans ambiguïté la problématique traitée.

5.1.2 Longueur et structure

Les règles et les préconisations concernant la rédaction de ce rapport sont les suivantes :

- Limiter la taille du rapport à 40 pages, de l'introduction à la conclusion, hors iconographie et annexes.

Un rapport n'est pas une monographie érudite ni un travail universitaire. Il doit être conçu et rédigé pour que les commanditaires puissent en prendre connaissance facilement, consacrer leur attention aux questions principales, auxquelles le rapport a vocation à apporter des réponses précises, et se l'approprier.

Cette règle doit être d'application stricte. Il n'est possible d'y déroger que si les caractéristiques de la mission et du rapport le justifient manifestement. Le superviseur est tenu de valider tout dépassement de cette limite.

- S'assurer qu'un lecteur non averti du rapport comprendra facilement l'objet et les enjeux de la mission ainsi que la démarche suivie par les missionnés, qu'il trouvera une présentation claire des constats, des conclusions et des recommandations, sans confusion possible entre ces trois éléments.
- Adopter un plan bien structuré, bien articuler les développements, éviter le jargon technique, faire des phrases courtes, utiliser une présentation esthétique et une mise en page soignée.
- Inclure systématiquement, au début du rapport, un résumé non technique destiné à un lectorat large, de deux pages au maximum, mettant en perspective les principales recommandations.
- Apporter un soin particulier à la présentation des recommandations qui seront présentées immédiatement après le résumé : en limiter le nombre à 10 maximum, préciser à quelle entité s'adresse chaque recommandation, veiller à ce qu'elles soient compréhensibles en elles-mêmes (voir ci-après le § 5-2) ;
- 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 ;
- Utiliser le modèle-type de rapport de l'IGEDD.
- Veiller à la qualité rédactionnelle, au développement des sigles et être vigilant sur le plan de l'orthographe et de la ponctuation ;
- La conclusion ne saurait être un deuxième résumé. Elle est l'occasion de proposer des

pistes de réflexion à étudier pour améliorer l'usage du rapport par exemple ;

- Donner des références documentaires précises pour les textes cités dans le rapport et dans les annexes (sous-forme de notes de bas de page au fil du texte ou en incluant dans les annexes une liste des références documentaires).
- Faire figurer en deuxième couverture la mention : « Les rapports sont établis sous la responsabilité de l'IGEDD et n'engagent pas le gouvernement ».
- Renseigner, dans le bordereau de transmission accompagnant le rapport, les noms du superviseur, du relecteur et, le cas échéant, les noms des membres d'un comité des pairs.

Lorsque le commanditaire souhaite la présentation d'un rapport intermédiaire, ce dernier pourra être rédigé sous forme de diaporama ; au préalable, le superviseur sera consulté sur le projet.

Exceptionnellement et pour des missions à délai très court, la production d'un rapport sous forme de présentation en diaporama pourra être proposée au commanditaire. Ces diaporamas et rapports intermédiaires doivent être archivés dans Notix en fin de mission.

Avant de transmettre le rapport, le coordonnateur, éventuellement conjointement avec l'équipe de mission, doit faire une relecture complète du document afin de s'assurer de sa qualité orthographique et syntaxique. La fonction exercée par le relecteur n'exonère pas le coordonnateur et l'équipe de mission de cette responsabilité de vérification de conformité aux règles et recommandations ci-dessus.

Les missionnés peuvent, avant la relecture et la supervision, choisir de solliciter un examen spécifique du rapport, par exemple dans le cas où ils estiment important de bénéficier du regard d'un spécialiste de tel ou tel domaine technique. Ils peuvent aussi le faire relire par un juriste pour un rapport à fort impact juridique ou par un spécialiste de communication pour un rapport à fort impact médiatique.

Lorsqu'une mission révèle des faits nécessitant d'être portés à la connaissance du commanditaire ou du cabinet du ministre, voire susceptibles d'engager une responsabilité individuelle, les missionnés en aviseront, hors rapport et par une lettre spécifique, le chef de service qui en informera le commanditaire ou le cabinet.

5.1.3 Illustrations et encadrés

Les rapports de l'IGEDD sont susceptibles d'utiliser des données gagnant à être présentées sous forme de cartes ou de graphiques. Les tableaux de nombres seront de préférence remplacés par des graphiques dans le corps du rapport, quitte à être reportés in extenso en annexe.

Certaines analyses peuvent être éclairées par des photographies (libres de droits) ou par l'utilisation de fonds cartographiques (libres de droits).

Enfin, le propos peut être illustré par la présentation de cas particuliers sous forme d'encadrés.

D'une manière générale, il convient de retenir une iconographie de qualité (photos, cartes, schémas graphiques) qui ne peut que faciliter l'appropriation du rapport par le lecteur.

5.2 Conception et rédaction des recommandations

Les recommandations émises par les auteurs d'un rapport constituent le plus souvent la finalité de leur mission. Elles sont l'apport essentiel de l'IGEDD en réponse à la demande du commanditaire et, à ce titre, sont mises en valeur en tête du rapport juste après le résumé. Il est donc primordial d'apporter une attention particulière à leur conception ainsi qu'à leur rédaction et 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.

5.2.1 Objectifs

Une recommandation est un conseil donné au commanditaire, au chef du service inspecté ou au directeur de l'organisme audité, soit pour corriger un point faible ou un dysfonctionnement constaté par les auteurs du rapport (recommandation corrective), soit pour suggérer une amélioration sans pour autant qu'un dysfonctionnement ait été constaté (recommandation préventive), soit proposer des actions nouvelles ou des inflexions à la politique menée (recommandation d'orientation).

Le commanditaire, le chef du service inspecté ou le directeur de l'organisme audité pourra l'adopter (en tout ou en partie), sous sa forme ou sous une autre forme, ou en contester le contenu ou le degré de priorité relative par rapport à d'autres recommandations. Ce qui est attendu, c'est que sa décision soit formalisée rapidement, que cet exercice de formalisation soit source de progrès et que la décision puisse être suivie dans son application.

Compte tenu de la finalité et de cet usage des recommandations, il en découle un certain nombre d'impératifs pour leur justification et leur rédaction.

5.2.2 Conception et formulation

Les recommandations font l'objet d'une évaluation d'opportunité et de faisabilité en fonction des contraintes et objectifs identifiés au cours de la mission.

Une recommandation doit être bien comprise. Pour cela la mise en œuvre d'un processus logique et traçable dans le rapport est essentielle.

Pour les recommandations correctives (visant à corriger un écart ou éviter des nouvelles occurrences d'un dysfonctionnement constaté) :

- constat documenté du point faible (dysfonctionnement, non-conformité réglementaire, etc.) et de l'importance des effets négatifs engendrés (il faut se concentrer sur les points faibles majeurs pour éviter d'aboutir à une liste exagérément longue de recommandations d'inégal intérêt) ;
- analyse argumentée des causes du point faible ;
- 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.

Pour les recommandations préventives (visant à éviter l'occurrence d'un dysfonctionnement potentiel ou à améliorer des processus) :

- constat documenté sur l'évolution du contexte qui rend nécessaire la mise en œuvre de mesures particulières ;
- analyse argumentée des causes de l'inadaptation, actuelle ou future, des dispositions en vigueur ;
- description simple d'exemple 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.

Pour les recommandations d'orientation :

- analyse précise du contexte permettant de fonder une politique ou son inflexion, les innovations ou faits qui rendent une action possible ;
- 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 ;
- les indicateurs d'évaluation, les risques de l'action et de l'inaction.

Il est important d'insister sur le point suivant : 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. À ce titre, elles figurent en tête du rapport juste après le résumé.

Toutefois, considérées de manière isolée, elles apportent forcément une vision simplificatrice des questions traitées et ne contiennent pas le raisonnement qui a conduit leurs auteurs à les énoncer. Ainsi le raisonnement qui conduit à la recommandation a autant, si ce n'est plus d'importance que la recommandation elle-même, à laquelle il doit être articulé avec soin dans la présentation et la structuration du rapport.

En conséquence il est recommandé :

- de privilégier une recommandation « auto-portante » lorsque cela est compatible avec l'impératif de concision ; sinon la recommandation devra figurer immédiatement à la suite du texte qui en explique le fondement, ou y faire une référence précise ; dans le cas d'une recommandation arborescente avec plusieurs sous-actions, il convient de regrouper celles-ci dans la recommandation ;
- d'exprimer la recommandation comme une modalité d'action précise et non comme une idée générale ;
- de situer la recommandation dans le temps (immédiat, court, moyen, long terme) et mentionner les éventuels prérequis susceptibles de décaler la mise en œuvre ;
- d'évaluer le cas échéant un ordre de grandeur de l'impact budgétaire de la recommandation ;
- d'identifier précisément le ou les destinataires de la recommandation.

Sur la forme, la recommandation, ayant vocation à être suivie dans son application donc à apparaître dans divers documents de l'IGEDD ou du commanditaire, doit être lisible de manière autonome, et clairement formulée. Elle doit énoncer clairement mais de manière concise à qui elle s'adresse, ce qui doit être fait, comment et quand le faire et si nécessaire grâce à quelle évolution juridique. Elle doit être concise. La taille excessive est généralement due à la présence d'éléments non nécessaires à l'identification de l'objectif visé (par exemple relatifs aux moyens pour atteindre ceux-ci) ou au regroupement de deux recommandations qui pourraient être présentées séparément.

Le destinataire de la recommandation doit être identifié dans le texte de la recommandation.

Sur le fond, il faut éviter :

- les recommandations passe-partout : « la mission recommande à la direction générale d'améliorer son système de pilotage » est une recommandation trop floue pour apporter un réel service au commanditaire ;
- les recommandations irréalistes : cas d'un rapport ancien de l'IGEDD, qui recommande d'augmenter les ressources d'un département de 10 équivalents temps plein sans l'assortir d'une proposition de redéploiement ;
- les recommandations filandreuses : « la mission recommande d'envisager d'étudier la

faisabilité de.. » ;

- pour les audits et inspections, les recommandations trop prescriptives : elle doit être très précise dans sa finalité et non prescriptive quant aux moyens de la réaliser ; elle peut toutefois être accompagnée dans le rapport par des suggestions ayant simplement valeur d'exemples ;
- pour les missions de conseil, les recommandations disproportionnées au regard des moyens envisagés par le commanditaire, des cibles peu crédibles ou exclusivement à long terme.

En outre la recommandation doit être proportionnée au dysfonctionnement constaté ou à l'amélioration proposée. Elle ne doit pas conduire le commanditaire à des investissements et des efforts sans commune mesure avec les bénéfices attendus de l'amélioration visée.

5.2.3 Le nombre de recommandations

Le nombre et la présentation des recommandations doivent faciliter leur appropriation par le commanditaire.

Cela conduit à s'affranchir des rigidités d'un cadre unique en laissant aux missionnés la faculté de décider tant du nombre que de l'éventuelle hiérarchisation de leurs recommandations, en fonction de la spécificité de la mission. Ils feront preuve de discernement, dans la recherche d'une sobriété raisonnée.

À l'exclusion des rapports d'audit interne et d'inspection, un rapport ne devrait cependant pas comporter plus de dix recommandations, sauf exception et explicitement justifiée dans la fiche de transmission du rapport. Cette limitation (de principe mais qu'il est possible de dépasser si cela est motivé) vise à renforcer la portée, la mise en œuvre et le suivi des recommandations.

Celles-ci sont récapitulées liminairement, avec éventuelle hiérarchisation.

5.2.4 Les scénarios ou palettes d'options

À l'issue d'une mission, les propositions sont généralement formulées sous forme de scénarios ou de palettes d'options, l'objectif étant d'offrir au décideur plusieurs solutions possibles, en clarifiant les avantages et inconvénients des unes et des autres.

Le fait de présenter une palette d'options n'est pas exclusif, si la mission le considère pertinent, d'exprimer clairement le bilan qu'elle tire de cette comparaison en faveur d'un des scénarios et d'organiser ses recommandations pour sa mise en œuvre. Quand elle considère qu'elle n'est pas en mesure d'exprimer une option clairement préférentielle, elle veille à formuler des recommandations spécifiques à chaque scénario

5.2.5 Les propositions

Le corps même du rapport peut comporter des propositions. D'importance moindre que les recommandations, elles peuvent aider les services destinataires dans leurs réflexions sur les voies et moyens permettant la résolution des problématiques figurant dans le rapport. Elles doivent être également justifiées par une argumentation. Elles ne peuvent aboutir à compenser indirectement la limitation du nombre des recommandations. Leur nombre doit donc être également limité. Elles sont présentées comme telles dans le corps du document. Le rapport ne comporte pas de liste des propositions. Celle-ci ne font pas l'objet d'un suivi organisé, à la différence des recommandations (cf. 7).

*

6 L'achèvement d'une mission et la transmission du rapport

6.1 Les vérifications

6.1.1 La consultation des DAC

Avant la transmission formelle du rapport, le coordonnateur de la mission peut consulter, s'il ne l'a déjà fait, les directeurs généraux ou directeurs d'administration centrale concernés sur tout ou partie du projet de rapport, afin de vérifier :

- l'absence d'inexactitudes de fait ou d'erreurs manifestes,
- dans le cas d'un rapport ayant vocation à être publié, l'absence d'objections à sa publication.

Il ne s'agit donc pas d'une procédure contradictoire.

Cette consultation est faite, pour gagner du temps, en parallèle avec la phase de relecture par le superviseur, mais après la phase de relecture par le lecteur.

Les membres de la mission sont libres de tenir compte ou non des observations faites dans ce cadre. Celles-ci ne sont pas incluses dans le rapport. En revanche, elles doivent être conservées dans le dossier du coordonnateur et sont communiquées pour information au superviseur et au chef de l'inspection dans le circuit de signature. Si le directeur général ou le directeur n'a pas répondu dans le délai défini dans la saisine, ils adressent néanmoins le rapport dans le cadre des procédures internes à l'IGEDD (cf. § 6.2.1).

6.1.2 La procédure contradictoire

Pour les missions d'inspections et les missions d'audit interne⁸, et sous réserve des termes de la lettre de mission et des instructions directes reçues, les missionnés conduisent une procédure contradictoire de leur proposition de conclusions ou de leur rapport provisoire avec les personnes, services ou structures impliqués qui doivent établir un plan d'actions. Les traces de ces échanges sont conservées dans le dossier de la mission.

Les observations écrites reçues sont annexées au rapport. Les missionnés intègrent au corps de leur texte la teneur des observations acceptées.

6.2 La transmission du rapport

6.2.1 Lettre de transmission.

Le projet de lettre de transmission du rapport au(x) ministre(s) proposé à la signature du chef de service, est préparé par le coordonnateur et visé par le président de section⁹. Cette lettre endosse le rapport comme rapport de l'IGEDD.

Dans la majorité des cas, cette lettre est très courte et s'apparente à un bordereau de transmission.

Dans les cas les plus sensibles, elle contient :

⁸ Ceci est précisé dans les guides spécialisés.

⁹ Sauf catégorie particulières, pour lesquelles l'envoi au ministre n'est pas systématique.

1. une mise en valeur des éléments les plus importants du résumé du rapport ;
2. éventuellement des remarques plus générales, pouvant notamment faire le lien entre les recommandations du rapport et celles d'autres missions menées par l'IGEDD sur des sujets proches ;
3. le signalement des recommandations, destiné aux seuls commanditaires (les ministres, sauf exception). Le caractère signalé d'une recommandation peut être apprécié à partir de deux critères :
 - L'impact politique, médiatique ou stratégique, soit d'un problème, soit de la décision qu'il appelle et qui fait l'objet de la recommandation. Cet impact peut avoir différentes raisons : la recommandation doit permettre d'apporter une solution à un problème politique ou médiatique significatif ; elle est connue et attendue par le public ou une profession ; ou bien encore elle comporte des enjeux organisationnels et sociaux importants pour le ministère.
 - Les enjeux au regard du risque politique ou médiatique sous-jacent en cas d'absence de mise en œuvre de la recommandation.

La lettre de transmission comporte in fine une proposition de formule de communicabilité qui conclut à la publication ou non du rapport (voir l'annexe 6). Elle est accompagnée d'une proposition de liste de diffusion.

6.2.2 Processus de fin de la mission

Le processus de fin de la mission inclut les étapes suivantes :

- la signature du rapport par les auteurs ;
- sa transmission au(x) relecteur(s), au superviseur et, le cas échéant, aux membres du comité des pairs ;
- la transmission pour visa au superviseur et, le cas échéant, aux présidents des sections associés du dossier, sous parapheur, éventuellement dématérialisé, constitué du bordereau de transmission (voir note de bas de page n° 9), du rapport, des projets de lettre d'envoi et de la liste de diffusion ;
- la transmission de ce dossier par le superviseur au secrétariat général de l'IGEDD et aux autres sections associées à la mission (précisées dans la lettre de mission, voir § 2.2.6.) ;
- la transmission de ce dossier par le secrétariat général au chef de service de l'IGEDD ;
- l'envoi du rapport par le chef de service au(x) ministre(s) ;
- l'envoi du rapport par le bureau des rapports et de la documentation (BRD) aux autres destinataires ;
- l'archivage du dossier des pièces justificatives de la mission, y compris sous forme électronique en liaison avec le BRD ;
- la présentation orale au commanditaire des principales conclusions de la mission (qui peut aussi être réalisée avant l'envoi du rapport) ;
- la publication éventuelle du rapport ;
- le bilan de la mission.

Le secrétariat général (BRD) effectue une vérification de forme sur le rapport, la lettre d'envoi et la liste de diffusion. Il soumet la lettre de transmission, et assure l'envoi du rapport et de la lettre sous forme dématérialisée (ces documents sont enregistrés dans Séquoia-NOTIX selon les modalités d'enregistrement définies en annexe 3).

Il est rappelé qu'il appartient au seul commanditaire du rapport d'autoriser sa transmission à un

destinataire autre que ceux qui sont mentionnés dans la liste de diffusion.

L'objectif assigné au secrétariat général est de réaliser l'ensemble de ces opérations en 72 heures.

Dans le cas de missions conjointes avec d'autres conseils généraux et inspections générales, le secrétariat général (BRD) vérifie avec ces entités partenaires que l'ensemble des opérations de diffusion des rapports sont intégralement réalisées.

Cas particulier du non-achèvement d'une mission :

Lorsqu'une mission ne peut être achevée, une note ou un courriel doit être rédigé par les missionnés après consultation du superviseur de la mission. Le président, le secrétaire général de la section, ainsi que le BRD doivent être destinataires de la note ou du courriel qui sera versé dans Sequoia-Notix par le BRD.

6.2.3 Réunion de présentation au commanditaire

Lorsque la mission répond à une commande externe à l'IGEDD, une réunion de présentation au commanditaire (ou à son délégué) des conclusions (ou des projets de conclusion) est organisée à la fin de la mission.

Cette présentation est préparée par les missionnés avec l'appui du superviseur. Elle peut s'appuyer sur un document de présentation synthétique (de type diaporama). L'équipe de mission doit s'attacher à bien mettre en évidence les principaux messages de conclusions de la mission, concernant les constats et les recommandations, ainsi que les motivations des recommandations. Cette présentation est réalisée par l'équipe de mission devant le commanditaire, puis si souhaité devant les services concernés. Elle est ensuite archivée dans Notix.

Si le guide spécifique au type de mission ne le prévoit pas, le choix entre une présentation orale avant l'envoi du rapport ou quelques semaines après cet envoi est fait au cas par cas par l'équipe de mission, en liaison avec le superviseur et préférentiellement à l'occasion de la rédaction de la note de cadrage.

Après accord du président de section ou du coordonnateur de MIGT concerné, les missionnés peuvent être invités à présenter les conclusions de leur rapport (si publié) à des acteurs extérieurs.

6.2.4 Note de clôture

À la fin d'une mission, une note de clôture (détaillant écarts et problèmes, mais aussi succès) est obligatoirement établie, sous la responsabilité du coordonnateur et/ou en lien avec les missionnés.

La note a pour objet principal de faire état, s'il y a lieu, des modifications les plus importantes constatées au cours de la mission par rapport aux objectifs et modalités de réalisation initialement mentionnés dans la note de cadrage. Doivent en particulier être indiqués :

- les modifications dans les objectifs et le champ d'investigation de la mission,
- les décalages dans le calendrier de réalisation et les raisons,
- le bilan du temps passé à la mission (consommations réelles en hommes x jours des membres de la mission).

La note peut également servir à signaler les dysfonctionnements ou difficultés particulières éventuellement rencontrés. Elle peut enfin permettre, sur la base des constats effectués à l'occasion de la mission, de proposer toute mesure visant à améliorer les dispositions du guide méthodologique.

La note de clôture est courte et ne dépasse pas deux pages. Il est hautement souhaitable de la

transmettre avec les autres pièces du rapport. A défaut, elle est établie au plus tard dans les deux mois qui suivent la transmission du rapport au commanditaire. Elle est adressée au référent qualité et mise sous NOTIX par le (la) secrétaire général(e) de la section concernée qui en informe le BRD.

Ce dernier effectue chaque année une synthèse des notes de clôture, diffusée à tous les membres de l'IGEDD. Cette synthèse est exploitée pour nourrir le processus d'amélioration de la qualité des missions et des rapports de l'IGEDD.

6.2.5 Communicabilité

Les conditions de la communication des documents et informations produits, reçus, établis ou détenus par l'IGEDD sont définies par le livre III du code des relations entre le public et l'administration et les articles L. 124-1 et suivants du code de l'environnement et s'imposent à celui-ci. L'annexe 4 précise les règles applicables.

La communication d'un rapport suppose que le BRD recueille l'avis préalable du président de section ou du coordonnateur de MIGT.

6.2.6 Publication (mise en ligne)

Il est important de ne pas confondre communication, diffusion (transmission au commanditaire) et publication.

La publication relève de la politique de l'IGEDD à l'exception de certaines informations relatives à l'environnement qui doivent faire l'objet d'une diffusion publique. La publication est évidemment exclue pour un document non communicable mais, inversement, elle n'est pas automatique pour un document communicable. L'annexe 5 précise le caractère publiable ou non des rapports de l'IGEDD.

Le principe général est que tous les rapports communicables ont vocation à être publiés, dans un souci de transparence de l'action publique et pour contribuer à une meilleure compréhension par le public des sujets traités. Font exception les rapports d'inspection, ou d'audit interne de service ou d'organisme dont la portée essentiellement interne ne justifie pas la publication ainsi que ceux pour lesquels les ministres concernés estiment préférable de surseoir ou de renoncer à la publication.

La procédure suivante est donc applicable pour la publication des rapports de la seule IGEDD (voir chapitre 8 ci-après pour les rapports des missions conjointes) :

- dès le début de la mission, le coordonnateur indique au commanditaire si le rapport sera, a priori, proposé ou non à la publication ;
- lors de la consultation sur le projet de rapport telle que prévue au § 6.1. 1, le coordonnateur demande au directeur général ou directeur d'administration centrale concerné s'il émet des objections à la publication du rapport ;
- au vu de cet échange, la lettre de transmission aux ministres concernés propose soit la publication, intégrale ou partielle, du rapport à l'expiration d'un délai en général d'un mois¹⁰, soit sa non publication, avec, à chaque fois, la justification de l'option proposée (voir les formules-type en annexe 6) ;
- en l'absence d'objection des ministres concernés, le rapport est publié ;
- les informations relatives à l'environnement qui doivent, en vertu du code de l'environnement, faire l'objet d'une diffusion publique sont systématiquement publiées, le

¹⁰ Si l'IGEDD décide de proposer la publication malgré les objections d'un directeur, ce dernier, destinataire en copie de la lettre de transmission aux ministres, a la faculté de réagir auprès d'eux.

cas échéant sous une forme synthétique ou résumée proposée à la validation du ministre concerné.

*

7 Le suivi des recommandations

Le suivi des suites données aux recommandations des rapports par les commanditaires et par les services et établissements concernés est essentiel pour évaluer les contributions de l'IGEDD et en améliorer la qualité.

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.

7.1 Audits et inspections

Concernant les audits internes et inspections des services ainsi que les audits internes de mise en œuvre de politiques publiques, le suivi des recommandations est décrit dans les guides spécialisés correspondants (annexe 2). Les services concernés doivent en particulier répondre aux recommandations en produisant un plan d'actions qui est inséré dans le rapport. En outre ces audits internes et inspections sont généralement prolongés par une mission de suivi deux ou trois ans après qui fait l'état de la mise en œuvre du plan d'action mais ne constitue pas un nouvel audit interne.

*

8 La charte méthodologique des missions interministérielles conjointes de janvier 2024

Les missions conjointes menées avec d'autres conseils généraux ou inspections ministérielles sont désormais régies par une charte de bonnes pratiques dites « charte méthodologique des missions interministérielles conjointes » signée par 12 responsables d'entités ministérielles en janvier 2024.

Cette charte est reproduite à l'annexe 7 du présent guide. Elle est aussi disponible sur l'intranet de l'IGEDD.

Nonobstant ce document qu'il convient de relire avant le début de la mission, l'attention est plus particulièrement appelée sur les points ci-dessous.

8.1 Désignation des missionnés

Dans le cas de missions conjointes, un soin particulier est apporté à la désignation des missionnés, en particulier concernant leur apport à la complémentarité et à la diversité de l'équipe, ainsi que leur disponibilité pour la mission.

8.2 Préparation

Pour faciliter le bon déroulement des missions conjointes avec d'autres conseils généraux et inspections générales, il est demandé aux missionnés désignés par l'IGEDD de prendre connaissance : des informations connues par l'IGEDD sur les méthodes de travail et le dispositif qualité des entités partenaires.

En tout état de cause, les missionnés font l'inventaire des différences de procédures et méthodes avec les entités partenaires qui paraissent critiques pour le bon déroulement de la mission. Cet inventaire est fait le plus tôt possible afin de trouver un modus operandi adapté évitant l'occurrence de situations conflictuelles et bloquantes. Il est recommandé d'enregistrer le résultat de cette tâche dans la note de cadrage. C'est à ce moment que doivent être examinées les politiques de publication de chaque conseil ou inspection et proposée une procédure spécifique pour la mission considérée.

La note de cadrage d'une mission conjointe n'est pas différente, dans la plupart des cas, de celle d'une mission de l'IGEDD seule, mais elle a une utilité supplémentaire qui est d'éviter autant que faire se peut les malentendus entre les missionnés des différentes entités qui pourraient conduire au cours de la mission à des désaccords graves et irréductibles. Elle vise aussi à faciliter la rédaction du rapport (coordination, désignation du chef de file pour la mise en forme, logiciel bureautique utilisé et charte graphique).

Elle est signée par les missionnés de l'IGEDD et des autres inspections ou conseils généraux.

8.3 Exigence particulière de disponibilité

Dans le cas de missions conjointes avec des entités dont les membres consacrent la totalité ou la quasi-totalité de leur temps de travail à une seule mission, l'IGEDD veille à désigner des missionnés pouvant consacrer une part importante de leur temps de travail à la mission.

8.4 Supervision

Pour une mission conjointe avec d'autres conseils généraux et inspections générales, il est recommandé que le président de section chargé du suivi de la mission ne délègue pas sa

responsabilité de superviseur.

Au démarrage d'une mission conjointe, le superviseur désigné au sein de l'IGEDD prend contact avec le (ou les) superviseur(s) désigné(s) au sein de l'entité (ou des entités) partenaire(s).

Il apporte une attention particulière à la qualité de la collaboration entre les missionnés des différentes entités, et à la gestion des divergences de vue au sein de l'équipe de mission. Il s'assure que le coordonnateur ou les missionnés de l'IGEDD (si le coordonnateur est externe à l'IGEDD) ont identifié les risques inhérents aux différences de procédures et pris les mesures appropriées.

8.5 Conduite de la mission

Si un comité des pairs est mis en place, comme indiqué au § 4.2, il est recommandé d'inviter les missionnés des entités partenaires aux réunions du comité et réciproquement de demander à être invité aux comités des pairs des entités partenaires.

La production du rapport, si elle est confiée à un membre de l'IGEDD, peut être réalisée avec le modèle disponible dans la rubrique relative aux rapports du site intranet de l'IGEDD.

La procédure de consultation sur le projet de rapport auprès de la direction générale ou de la direction concernée de nos départements ministériels reste applicable (§ 6.1). Elle est faite à l'initiative d'un membre de l'IGEDD de l'équipe de missionnés si le coordonnateur n'est pas lui-même membre de l'IGEDD.

Pour les rapports réalisés conjointement avec d'autres conseils généraux et inspections générales, il est recommandé de prévoir une lettre d'envoi commune et cosignée. Dans le cas de transmissions séparées, deux formules, à adapter selon le cas, peuvent être insérées à la fin de la lettre d'envoi :

« Il est convenu avec les autres inspections et conseils généraux que le présent rapport sera transmis de façon séparée par chacun aux ministres dont il dépend. »

« En accord avec les inspections et conseils généraux, la publication de ce rapport sur le site internet de l'IGEDD interviendra, dans un délai d'un mois à compter de la présente diffusion. »

*

9 La mise en application et évolution des guides

9.1 Guide méthodologique

Le guide méthodologique constitue un élément clé du dispositif qualité de l'IGEDD. La réussite du renforcement de ce dispositif repose aussi sur son appropriation par tous les membres de l'IGEDD, via la présentation de son contenu aux nouveaux arrivants et via la formation permanente. Il fait partie des documents remis à tout nouvel arrivant à l'IGEDD.

Le référent qualité est membre du comité directeur de la formation de l'IGEDD, pour être à même de proposer la mise en place des formations nécessaires : formations au dispositif qualité, aux méthodes de l'audit interne ou de l'évaluation, à l'utilisation des guides spécifiques, à la prise en compte dans les missions des enjeux du développement durable, etc.

L'examen régulier du guide méthodologique commun est conduit par le référent qualité, assisté des correspondants qualité des sections et MIGT. Cet examen s'appuie aussi sur l'analyse des remarques des agents de l'IGEDD déposées dans la page ad hoc de la rubrique qualité du site intranet de l'Inspection ou signalées dans les notes de clôture établies en fin de mission (cf. point 6.2.4). Les amendements sont préparés à son initiative. La nouvelle version du guide est approuvée par le chef de service qui consulte le comité de management de la qualité lorsque cette nouvelle version introduit des modifications majeures.

9.2 Guides spécialisés

Les guides spécialisés sont des compléments¹¹ essentiels du guide méthodologique pour l'efficacité du dispositif qualité. Leur création est décidée par le chef de service après consultation du comité de management de la qualité. Une lettre de mission est adressée aux concepteurs du guide et désigne le(s) président(s) de section chargé(s) de son approbation après relecture par le référent qualité.

L'examen régulier des guides spécialisés est conduit par leurs concepteurs et par le(s) président(s) de section les ayant approuvés. Leur mise à jour est initiée par ce(s) président(s) de section qui désigne(nt) éventuellement de nouveaux concepteurs et approuve(nt) les nouvelles versions après relecture par le référent qualité.

¹¹ Exceptionnellement, ils peuvent déroger à certaines dispositions du guide méthodologique. Ces dérogations doivent être motivées et être présentées de façon distinctive dans le texte du guide.

Annexes

Annexe 1. Glossaire

Les termes du glossaire sont soulignés lorsqu'ils sont employés dans la définition d'un autre terme.

Appui

Un appui est une contribution, à la demande d'un commanditaire, à la réalisation de l'une de ses actions dont la complexité et/ou la nature des difficultés rencontrées nécessitent l'intervention d'un membre de l'IGEDD. Cet appui s'effectue donc sous la responsabilité de ce commanditaire ou du service bénéficiaire.

Un exemple typique d'appui consiste à contribuer à la préparation et la conduite de conférence, séminaire ou atelier. Les activités d'appui incluent aussi des actions de médiation ou d'aide à la négociation. Ces activités ne deviennent des missions donnant lieu à un rapport que si elles ont été préalablement numérotées : dans ce cas le rapport se limite généralement à un simple compte rendu et ces missions ne sont donc que marginalement concernées par le guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées à l'IGEDD.

Audit

Audit interne

Le Cadre de Référence International des Pratiques Professionnelles de l'audit interne (CRIPP) définit l'audit interne comme étant 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 ».

Cette définition a été reprise dans le décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration et transposée dans le cadre de référence de l'audit interne de l'État (CRAIE) : « l'audit interne est une activité exercée de manière indépendante et objective qui donne à chaque ministre une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations et lui apporte ses conseils pour l'améliorer. L'audit interne s'assure ainsi que les dispositifs de contrôle interne sont efficaces ».

L'audit interne obéit à des normes internationales qui guident les auditeurs dans la réalisation de leurs missions et la gestion de leur activité.

Il peut concerner une entité, une opération, une fonction, un processus, un programme, un système ou tout autre sujet. On distingue, selon la typologie retenue par le comité ministériel d'audit interne¹², les audits internes comptables et financiers, les audits internes métiers (audits de mise en œuvre des politiques publiques et audits des fonctions supports ou des systèmes d'information) et les audits internes d'établissements publics.

L'audit interne peut être d'assurance ou de conseil :

Dans le cadre de missions d'assurance, l'auditeur interne procède à une évaluation objective de la preuve en vue de formuler en toute indépendance une opinion ou des conclusions sur une entité, une opération, une fonction, un processus, un système ou tout autre sujet. L'auditeur interne détermine la nature et le périmètre des missions d'assurance. Elles comportent généralement trois types d'intervenants : 1) la personne ou le groupe directement impliqué dans l'entité, l'opération, la fonction, le processus, le système ou le sujet examiné (autrement dit le propriétaire du processus) ; 2) la personne ou le groupe réalisant l'évaluation (l'auditeur interne) ; 3) la personne ou le groupe qui utilise les résultats de l'évaluation (l'utilisateur).

¹² Arrêté du 6 janvier 2012 portant création du comité ministériel d'audit interne du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

Les services de conseil sont de nature consultative et sont généralement réalisés à la demande spécifique du bénéficiaire de la mission. La nature et le périmètre de la mission de conseil font l'objet d'un accord entre l'auditeur et le bénéficiaire. Cette activité a pour objectif d'apporter des conseils pour améliorer certains processus de l'entité (ex. : gouvernance, management des risques, performance, etc.). L'auditeur n'exerce aucune responsabilité de management. Son rôle se borne à proposer des conseils, des avis, de l'assistance, voire de la formation.

L'assurance et le conseil ne s'excluent pas mutuellement : une activité d'audit interne peut contenir à la fois des éléments de conseil et d'assurance.

L'audit est dit interne lorsque le commanditaire est interne à l'organisation, par exemple le ministre pour un ministère ou un organisme sous sa tutelle. Les inspections générales et conseils généraux réalisent tous des audits internes. Un organisme sous tutelle ministérielle, ou toute entité d'administration centrale peut également disposer d'une entité d'audit interne et d'auditeurs, à l'intérieur de sa propre structure hiérarchique. Les travaux des différents échelons d'audit interne ont vocation à s'articuler avec ceux du niveau ministériel.

Audit interne de suivi

Un audit interne de suivi est programmé, en général deux à trois ans après la réalisation de l'audit interne initial. Il consiste à vérifier, par une approche systématique et méthodique, la mise en œuvre des recommandations exprimées précédemment. La réalisation du plan d'action, quand il existe, est également examinée.

Audit externe

L'audit est dit externe lorsque la mission est réalisée par un tiers sans lien hiérarchique avec le périmètre ministériel. La Cour des comptes ou les cabinets privés, réalisent des audits externes. L'IGEDD le pourrait également vis-à-vis de tiers à leur demande (par exemple pour des organismes qui ne seraient pas sous tutelle de nos ministères ou pour auditer des programmes Lof d'autres ministères).

Avis de l'IGEDD

Un avis de l'IGEDD est le produit d'une délibération collégiale au sein d'une formation de l'IGEDD. Cette formation est définie au cas par cas (par exemple comité permanent, section, collège, formation ad hoc).

Bureau de l'IGEDD

Le bureau de l'IGEDD décide l'organisation des missions du conseil, en particulier la désignation des missionnés, de leur coordonnateur, du superviseur et, le cas échéant, la mise en place d'un comité des pairs. Il comprend le chef de service (qui le préside), le président de la formation d'autorité environnementale, et les présidents de section. Il se réunit une fois par semaine sur convocation du chef de service. Son secrétariat est assuré par le secrétariat général.

Comité des pairs

Un comité des pairs est un groupe de membres de l'IGEDD et éventuellement d'autres corps d'inspection, présidé par le superviseur d'une mission, chargé de conseiller cette mission lors de son déroulement. Un comité des pairs est mis en place pour les missions complexes ou sensibles. La décision de mise en place est prise par le chef de service après avis du bureau, en général dès le lancement de la mission. Sa composition est fixée au cas par cas. Le comité des pairs est réuni au moins deux fois pour examiner d'abord la note de cadrage puis le projet de rapport. Il peut également être réuni en cours de mission. Son rôle est d'enrichir sur le fond la réflexion des missionnés, en faisant des suggestions sur la démarche proposée lors de l'examen de la note de cadrage, puis en questionnant l'analyse et les recommandations lors de l'examen du projet de rapport. Le rapport reste toutefois sous l'entière responsabilité

des missionnés, ce qui différencie fondamentalement les débats d'un comité des pairs de ceux d'une instance délibérante.

Comité d'orientation de l'IGEDD

Le comité d'orientation est chargé de se prononcer sur les orientations stratégiques et opérationnelles de l'Inspection. Il comprend le chef de service (qui le préside), le président de la formation d'autorité environnementale, les présidents de section et les coordonnateurs de MIGT. Il se réunit une fois par mois sur convocation du chef de service. Son secrétariat est assuré par le secrétariat général.

Commanditaire

Le commanditaire d'une mission est la personne qui passe commande d'une mission à l'IGEDD. Le commanditaire est un ministre ou son délégué (donc un directeur général ou équivalent, signant « pour le ministre »). Le plus souvent le commanditaire est un ministre en charge de l'un des domaines d'expertise de l'IGEDD (environnement, transport, logement, énergie). Le commanditaire peut aussi être un préfet dans quelques cas réglementés (par exemple pour l'évaluation du montant des dégâts causés aux collectivités territoriales par une catastrophe naturelle).

La commande est effectuée sous la forme d'une lettre de commande adressée au chef de service de l'IGEDD. Le commanditaire sera ultérieurement consulté par les missionnés pour préciser le contenu de la commande (lors de la préparation de la note de cadrage), ou pour éventuellement réviser les délais. C'est au commanditaire (ou à son délégué) que sera présenté le rapport de la mission et, le cas échéant les rapports d'étape.

Conseil

Mission spécifique de l'IGEDD apportant au commanditaire, après analyse et mise en synergie des informations disponibles, un éclairage global et un avis facilitant la prise de décision. Dans quelques cas, cette mission peut prendre la forme d'un audit de conseil.

Coordonnateur de mission

Pour toutes les missions de plus d'un membre, un coordonnateur est désigné au sein de l'équipe de mission, par le chef de service dès le lancement de la mission. Son rôle est double, interne et externe. En interne, le coordonnateur est chargé de veiller à la bonne organisation du travail en équipe, au respect des délais, à la qualité des interactions entre missionnés et, le cas échéant, à la qualité de la gestion des divergences de vues, avec le double objectif d'en analyser les raisons et de choisir le cas échéant comment en rendre compte dans le rapport. En externe, le coordonnateur est le principal « point d'entrée » pour les interlocuteurs de l'équipe de mission, en particulier le commanditaire.

Nota : le terme de coordonnateur est également employé au sein de l'IGEDD pour désigner les responsables des MIGT et des collègues.

Correspondant qualité

Au sein de chaque section ou MIGT, un correspondant qualité est l'interlocuteur de proximité des membres pour toute question concernant le dispositif qualité. Il conseille le président de section (ou coordonnateur de MIGT) et les membres pour l'accomplissement de leur mission ou l'exercice de leur responsabilité de superviseur ou relecteur. Il est chargé de l'identification des dysfonctionnements du dispositif et des causes de non-qualité. Par ailleurs le correspondant qualité est membre du réseau qualité au sein duquel il contribue à la mise en place et au développement du dispositif qualité.

Enquête administrative

Les textes réglementaires ne comportent pas de définition de l'enquête administrative. On

peut combiner la définition retenue par l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR), selon laquelle il s'agit d'une enquête diligentée par l'autorité administrative, et celle de l'IGEDD, selon laquelle il s'agit d'une inspection dont le champ est circonscrit à un événement, une situation, suite aux agissements d'une personne ou d'un groupe de personnes qui ne seraient pas conformes aux règles administratives et à la déontologie. Elles peuvent porter soit sur les pratiques et le fonctionnement du service, soit sur les comportements.

Les enquêtes administratives de l'IGEDD sont déclenchées à la demande du ministre. Elles sont confiées, sur décision express du chef de service de l'IGEDD, à des inspecteurs spécialisés qui disposent d'une lettre de mission et elles sont supervisées par le coordonnateur du collège Management et ressources humaines. Elles doivent être précédées d'une enquête interne au service concerné.

Nota : les enquêtes menées par le bureau d'enquêtes sur les accidents de transport terrestre (BEA) répondent à la même définition mais sont organisées différemment.

Évaluation

L'évaluation consiste, en se basant éventuellement sur un audit, à examiner les objectifs, la mise en œuvre et les résultats d'une politique, d'un programme, d'un dispositif, d'un projet (désignés par le seul mot programme dans la suite de cette définition), et à formuler un jugement sur celui-ci. Si cette analyse met en évidence des faiblesses ou des dysfonctionnements, l'évaluation peut être accompagnée de recommandations pour les faire disparaître.

L'évaluation "ex-ante" est réalisée au moment de la conception du programme avant son adoption définitive et sa mise en œuvre pour en vérifier la pertinence et la cohérence. L'évaluation intermédiaire (in itinere) est réalisée au cours de la mise en œuvre du programme pour évaluer les éventuels écarts entre les résultats constatés et les intentions initiales, et recommander éventuellement les corrections nécessaires. L'évaluation "ex post" est réalisée après la fin du programme pour en apprécier l'impact global, l'efficacité et l'efficacéité.

Expertise

Ensemble d'activités ayant pour objet de fournir à un commanditaire, en réponse à la question posée, une interprétation, un avis, une recommandation, aussi objectivement fondé que possible, élaboré à partir des connaissances disponibles et de démonstrations accompagnées d'un jugement professionnel.

L'expertise fournie doit toujours et a fortiori dans le cadre du développement durable, exposer clairement les limites du champ de la question soumise à expertise afin que les résultats de l'expertise et les travaux complémentaires à réaliser, soient compris à la lumière de ces limites.

Nota : Définition inspirée de la norme expérimentale NF X50-110 « qualité en expertise ; prescriptions générales de compétences pour une expertise »

Inspection

Mission de contrôle, en général programmée, portant sur une entité du ministère et visant, sur la base d'analyses, de constatations et d'auditions :

- à exprimer une opinion argumentée sur le pilotage, le management, la performance et la maîtrise des risques de l'entité ;
- à rendre compte du fonctionnement général et de la gestion de l'entité ;
- à formuler des recommandations au ministre, à l'entité inspectée et aux directions générales du ministère pour remédier aux éventuels dysfonctionnements, conforter

le pilotage, renforcer la maîtrise des risques et améliorer la performance de l'action publique.

Inspection de régularité

Mission effectuée dans le cadre du mandat permanent d'inspection générale conféré à l'IGEDD par décret ministériel et visant, sur la base d'analyses, de constatations et d'auditions, à vérifier la régularité des activités des services par rapport aux obligations légales et réglementaires qui s'imposent à eux.

Une inspection de régularité peut donc se définir comme une vérification de la bonne mise en œuvre, par le service inspecté, des textes et guides au sens large (directives et traités internationaux, lois, règlements, circulaires, normes, etc.). Elle doit également contrôler la conformité des directives locales internes aux textes énumérés ci-dessus et en apprécier leur mise en œuvre dans les pratiques du service. Elle vérifie également la réalité (matérialité), la qualité et la justification des prestations ou fournitures génératrices de dépenses publiques, s'il en existe.

La nature du contrôle conduit à limiter l'objet d'une inspection de régularité à un sujet bien ciblé et délimité, à spectre nécessairement étroit, pour pouvoir constater avec une quasi-certitude la régularité, ou l'irrégularité, des actions de service public contrôlées au regard de la réglementation spécifique.

Inspection santé et sécurité au travail

Ces inspections sont définies par le décret n°82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique comme « le contrôle des conditions d'application des règles définies dans les livres Ier à V de la quatrième partie du code du travail et dans les décrets pris pour leur application ». Les fonctionnaires ou agents chargés d'assurer les fonctions d'inspection en matière de santé et de sécurité au travail sont désignés par le ministre. Les inspecteurs santé et sécurité au travail sont rattachés, dans l'exercice de leurs attributions, aux services d'inspection générale des ministères concernés.

Inspection de suivi

Ce type de mission s'inscrit dans la continuité d'une inspection de service et peut être lancé sur commande du chef de service de l'IGEDD, par exemple dans les vingt-quatre mois qui suivent le dépôt du rapport d'une inspection de service (voir guide spécialisé relatif au contrôle des organismes scientifiques et techniques sous tutelle). L'objectif des missionnés est de s'assurer qu'un plan d'actions a bien été mis en œuvre par la structure inspectée en réponse aux recommandations formulées dans le rapport d'inspection de service. Il s'agit de mesurer l'effectivité des actions, leur degré de réalisation, les écarts avec les préconisations et l'impact sur la structure et, le cas échéant, de prendre note des motifs de non-réalisation d'actions correctrices.

La structuration et le sens de l'action de l'IGEDD dans le domaine de l'ISST font l'objet d'échanges, de réflexions et de propositions au sein du collège Management et ressources humaines.

Lettre de commande

Lettre adressée au chef de service de l'IGEDD par un commanditaire pour notifier une demande de réalisation d'une mission. En général, cette lettre de commande précise le contenu attendu de la mission, son contexte et les délais de réalisation. Elle ne doit pas être confondue avec la lettre de mission adressée ensuite par le chef de service aux missionnés. La lettre de commande déclenche le processus de lancement d'une mission : désignations des intervenants, rédaction de la lettre de mission, attribution d'un numéro et ouverture d'un dossier Séquoia-NOTIX.

Lettre de mission

Pour lancer une mission, le chef de service adresse aux missionnés qu'il a désignés une lettre de mission qui précise en particulier la qualification de la mission, les guides spécialisés à appliquer, et les intervenants internes (coordonnateur, superviseur, section de rattachement et autres sections concernées, comité des pairs). La lettre de mission complète la commande si nécessaire, par exemple en demandant l'approfondissement d'un des volets du développement durable ou un éclairage européen. La lettre de commande (ou la note de commande) lui est annexée.

Membre de l'IGEDD

On désigne par membre de l'IGEDD tout agent affecté à l'IGEDD susceptible de participer en tant que missionné à une mission confiée à l'IGEDD. Ceci inclut les membres permanents et les chargés de mission.

Note de commande

Lorsqu'une mission a été inscrite au programme annuel de l'IGEDD (donc de facto commandée par le ministre ayant autorité sur l'IGEDD) ou dans le cas d'une auto-saisine, une note de commande en précise le contenu (objectifs, contexte, délais, etc.). Cette note est préparée par un membre de l'IGEDD désigné par le président de section chargé du suivi de la mission (ce membre n'a pas nécessairement vocation à faire ultérieurement partie de la mission). La note de commande est préparée en liaison avec la direction générale à l'origine de son inscription au programme. Elle joue, pour la mission, le même rôle que la lettre de commande adressée par un commanditaire.

Nota :le terme de note de commande remplace le terme précédemment utilisé de « note de cadrage » qui est maintenant réservé à une autre utilisation (voir ci-après). On peut toutefois noter que la note de commande constitue une contribution importante à la note de cadrage.

Note de cadrage

La note de cadrage, préparée par les missionnés, est systématique et constitue la première production d'une mission. Elle définit les étapes clés de la mission conçue comme un projet. Elle doit en particulier cerner le champ d'investigation et ses enjeux, reformuler ou préciser le questionnement, déterminer les méthodes à appliquer, définir le programme de travail, la répartition des tâches et les délais. Elle constitue une étape cruciale pour les missions avec commanditaire, avec qui son contenu est discuté. Elle peut être très allégée pour les missions du programme annuel, pour lesquelles la note de commande précise déjà certains éléments nécessaires au cadrage de la mission, et pour les missions pour lesquelles un guide spécialisé précise déjà le contenu et la méthode. Dans tous les cas elle fixe le calendrier, répartit les tâches et précise les éléments spécifiques par rapport aux guides applicables.

Nota :le terme « note de cadrage » remplace les termes utilisés précédemment pour désigner cette étape tels que « document de planification » ou « cahier des charges ».

Proposition

Préconisation formulée par les auteurs du rapport, apparaissant dans le corps du texte, de moindre portée que les recommandations et n'ayant pas vocation à être suivie.

Recommandation

Un rapport de l'IGEDD donne lieu à l'établissement de recommandations qui sont récapitulées en début de rapport juste après le résumé. Une recommandation formulée au sein d'un rapport de l'IGEDD est donc clairement identifiée. Elle s'adresse à un destinataire désigné (commanditaire, tutelle, service...). Elle décrit une action dont la mise en œuvre réduirait un dysfonctionnement décelé lors de la mission ou améliorerait les performances de l'entité ou du sujet examinée. Une recommandation doit être argumentée par des constats

objectifs faits lors de la mission et analysés dans le rapport. Les destinataires doivent être en mesure de mettre en œuvre cette recommandation.

Nota : le terme de recommandation a été préféré à celui de proposition (qui apporte une nuance de moindre affirmation et est alors neutre quant à l'invitation faite au destinataire de procéder à une mise en œuvre effective).

Référentiel

Au sens de la norme ISO 19 011 de janvier 2012, c'est l'ensemble des critères utilisés par les missionnés, c'est-à-dire l'ensemble des politiques, procédures ou exigences utilisées comme référence vis-à-vis de laquelle les constats sont établis.

Relecteur

Le relecteur d'un rapport est un membre de l'IGEDD extérieur à l'équipe de mission et choisi par elle. Son rôle est de porter un regard neuf sur le rapport dont il est un lecteur externe (il ne peut donc pas être le superviseur). Il doit apprécier la qualité de la forme, la cohérence de la rédaction, la clarté de l'argumentation, la logique de l'analyse et des recommandations.

Service

Dans le présent glossaire, désigne un segment de l'organisation administrative, quels qu'en soient la taille et le statut. Il peut donc s'agir aussi bien d'un service déconcentré que d'une direction générale ou d'une direction d'administration centrale ou d'une société ou d'un établissement public, voire du ministère tout entier.

Superviseur

Le superviseur d'une mission est le président de section ou le coordonnateur de MIGT chargé du suivi de la mission, ou son délégué. Le superviseur joue un rôle de conseil et de veille auprès des missionnés. Il est informé par les missionnés du déroulement de la mission et de toute évolution notable. Il est consulté par les missionnés aux étapes clé de la mission, en particulier lors de la préparation de la note de cadrage et du rapport. Si un comité des pairs est établi auprès de la mission, le superviseur le préside.

Les responsabilités du superviseur sont développées et précisées dans certains guides spécialisés de l'IGEDD.

Annexe 2. Guides spécialisés

	Domaine	Numéro	Version et date
1	Manuel unique de l'auditeur interne de l'IGEDD	013180-01	V1 décembre 2020
2	Guide des audits de la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité	010653-03B	V1 mai 2018
3	Référentiel spécialisé d'audit des parcs nationaux	008299-01	V1 mai 2012
4	Guide des audits de la mise en œuvre des politiques du logement par les services territoriaux de l'État	010653-03 C	Octobre 2019
5	Évaluation de la mise en œuvre de la politique de prévention des risques par région – Actualisation du guide thématique	013845-01	Juillet 2023
6	Guide d'instruction des dossiers de dotation de solidarité Guide pratique pour la mise en œuvre de la dotation de solidarité établis conjointement avec l'IGA	013980-02	Juin 2023
7	Guide spécialisé des enquêtes administratives	007145-05	V 5 octobre 2022
8	ISST : Guide spécialisé pour l'inspection relative au management et à l'organisation de la prévention des risques professionnels	009006-02	V2 décembre 2023
9	Guide spécialisé sur les inspections de service DREAL-DEAL-DRI	007377-03	V3 décembre 2014
10	Référentiel concernant l'accompagnement des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) fusionnées	010416-01	Février 2016
11	Guide spécialisé sur les inspections de service des directions interdépartementales des routes (DIR)	007377-04	V4 novembre 2015
12	Guide spécialisé du contrôle des organismes scientifiques et techniques du MEEDDM	007379-01	V1 juin 2010
13	Guide spécialisé sur les inspections de régularité	008783-01	V1 janvier 2013
14	Fascicule 1 : modalités d'application du guide aux	008783-02	V2 novembre 2015

	Domaine	Numéro	Version et date
	inspections de régularité sur les attributions de subventions de l'ANAH (annexe 3)		
15	Fascicule 2 : modalités d'application du guide aux inspections de régularité des services instructeurs délivrant des permis plaisance	008783-03	V3 octobre 2015
16	Fascicule 3 : Modalités spécifiques d'inspection de régularité sur la taxe d'aménagement	008783-04	V4 mars 2016

Annexe 3. Modalités d'enregistrement ou de saisie dans Séquoia-NOTIX

Document ou information	§ concerné du guide	Entité en charge de l'enregistrement ou de la saisie
Lettre de commande et date d'échéance de remise du rapport	2.1.1	Section
Note de commande et date d'échéance de remise du rapport	2.1.2	Section ou MIGT pour les inspections de DREAL, DEAL, DM et inspections de régularité
Lettre de désignation et notification au commanditaire	2.2.4	SG / BRD
Modification de l'échéance de remise de rapport	2.4	Section ou MIGT
Note de cadrage	3.2	Section ou MIGT
Compte rendu de comité des pairs	4.2	Section ou MIGT
Rapport, lettre de transmission et liste de diffusion	5 et 6.2	SG / BRD
Note de clôture	6.4.2	Section ou MIGT
Note ou mél de non achèvement de mission	6.2.2	SG / BRD
Arbitrage du ministre pour publication du rapport	6.2.6	SG / BRD
Réponses des directions d'administration centrale aux recommandations	7	Section ou MIGT

Annexe 4. Communicabilité des rapports et documents de l'IGEDD

Les deux tableaux suivants ont pour objet de préciser le caractère communicable ou non des différents types de documents et d'informations produits, détenus, reçus ou établis par l'IGEDD dans l'exercice de ses missions ainsi que les conditions de cette communication. Ils s'inspirent directement de la note présentant les règles générales de communicabilité des documents et informations de l'IGEDD.

LE RÉGIME GÉNÉRAL (livre III du code des rapports entre le public et l'administration) :

DOCUMENTS PRODUITS OU REÇUS PAR L'IGEDD

Type de document ou d'information	Communicable ?	Conditions générales de communicabilité	Conditions particulières de communicabilité	Exceptions ou restrictions au principe de communicabilité
RAPPORT y compris le fonds de dossier et la documentation ayant servi de base à sa rédaction (comptes rendus d'entretien, documents statistiques, études, notes et mails, etc.) la lettre de commande, la lettre de mission, la note de cadrage, les recommandations et les annexes AYANT POUR OBJET UNE MISSION :				De façon générale, n'est pas communicable le rapport qui porte atteinte aux secrets protégés par la loi (plaintes adressées aux inspecteurs du travail, informations recueillies par les services fiscaux ou par les journalistes, secrets confiés à une personne dans l'exercice de ses fonctions)
d'évaluation d'une politique publique (de ses effets)	En principe, oui	<p>Le rapport :</p> <ul style="list-style-type: none"> • doit avoir fait l'objet d'une demande (qui peut juridiquement être orale mais qui, en pratique, est écrite) • doit être un document achevé (doit avoir acquis sa forme définitive et ne pas être à l'état de projet, de version intermédiaire ou transitoire) • ne doit pas avoir déjà fait l'objet d'une diffusion publique <p>L'IGEDD n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives (répétitives ou systématiques)</p>	<p>Le rapport ne doit pas être un rapport préparatoire à une décision qui n'est pas encore prise (à condition que la décision soit prise dans un délai raisonnable)</p> <p>La présence de « recommandations » ou de « propositions de mesures » est un indice du caractère préparatoire du rapport)</p>	<p>Le rapport n'est communicable qu'au(x) intéressé(s) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • dès lors que sa communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle • s'il porte une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée ou facilement identifiable • s'il fait apparaître le comportement d'une personne de sorte que sa divulgation lui soit préjudiciable <p>Vérifier qu'il n'est pas matériellement possible de disjoindre ou d'occulter les passages du rapport non communicables sans priver le rapport de son sens</p>
d'expertise				
de contrôle d'organismes				
d'audit (d'une entité ou d'un dispositif ou de la mise en œuvre d'une politique publique)	En principe oui, sauf exception ou restriction (voir colonne 5)			
d'inspection de service, inspection de régularité, inspection de santé et sécurité au travail				
d'enquête administrative	Oui, au seul intéressé			
Comptes rendus de réunions (formations de l'Inspection, bureau, comité des pairs)	Oui	Néant	Néant	Néant
Guides méthodologique et spécialisés				

LE RÉGIME SPÉCIAL (art. L. 124-1 et s. du code de l'environnement) : INFORMATIONS RELATIVES À L'ENVIRONNEMENT DÉTENUES, REÇUES OU ÉTABLIES PAR L'IGEDD

Type de document ou d'information	Type de document ou d'information	Type de document ou d'information	Type de document ou d'information	Type de document ou d'information
<p>INFORMATION Quels qu'en soient la forme et le support : rapport (y compris fonds de dossier et documentation) d'évaluation de politique publique concernant l'environnement au sens du code, rapport d'inspection ou d'audit concernant les établissements publics intervenant dans le domaine de l'environnement (agences de l'eau, ADEME, parcs naturels, ONCFS, etc.) dès lors que ces rapports contiennent des informations relatives à l'environnement, avis de la formation d'Ae de l'IGEDD¹³</p> <p>PORTANT SUR :</p> <ul style="list-style-type: none"> l'état des éléments de l'environnement (l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages, les sites naturels, les zones côtières ou marines et la diversité biologique et les interactions entre ces éléments les décisions, les activités et les facteurs (notamment les substances), l'énergie, le bruit, les rayonnements, les déchets, les émissions, les déversements et rejets, susceptibles d'avoir des incidences sur l'état des éléments visés à la ligne (du tableau) précédente l'état de la santé humaine, la sécurité et les conditions de vie des personnes, les constructions et le patrimoine culturel dès lors qu'ils sont ou peuvent être altérés par des éléments de l'environnement, des décisions, des activités ou des facteurs mentionnés à la ligne (du tableau) précédente les analyses des coûts et des avantages et les hypothèses économiques utilisées dans le cadre des décisions et activités visées deux lignes (du tableau) plus haut les rapports établis par les autorités publiques ou pour leur compte sur l'application des dispositions (législatives ou réglementaires) relatives à l'environnement 	<p>En principe, oui (voir en outre la dernière ligne du tableau sur la diffusion publique de certaines informations relatives à l'environnement)</p>	<p>La demande d'information relative à l'environnement peut être rejetée :</p> <ul style="list-style-type: none"> lorsqu'elle porte sur des informations en cours d'élaboration (l'IGEDD doit alors indiquer au demandeur dans quel délai le document-support sera achevé et l'autorité publique chargée de son élaboration) lorsqu'elle porte sur des informations que l'IGEDD ne détient pas (le cas échéant, il convient d'indiquer au demandeur l'autorité publique qui détient cette information) lorsqu'elle est formulée de manière trop générale après que le demandeur a été invité à la préciser et, le cas échéant, l'avoir aidé à cet effet 	<p>L'exception tirée du caractère préparatoire ne peut pas être invoquée pour refuser la communication d'informations relatives à l'environnement au sens du code</p>	<p>Après avoir apprécié l'intérêt d'une communication pour la protection de l'environnement et les intérêts défendus par le demandeur, l'IGEDD peut rejeter la demande d'une information relative à l'environnement dont la consultation ou la communication porte atteinte :</p> <ol style="list-style-type: none"> à la protection de la vie privée(*), à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes, aux droits de propriété intellectuelle, aux autres secrets protégés par la loi, notamment le secret en matière commerciale et industrielle(*), aux intérêts d'une personne – nommément désignée ou facilement identifiable – au sujet de laquelle l'information contient une appréciation ou un jugement de valeur(*), ou aux intérêts d'une personne dont le comportement pourrait apparaître à la suite de cette consultation ou de cette communication, de sorte que celle-ci lui est préjudiciable(*) à la protection de l'environnement auquel l'information se rapporte aux intérêts de la personne physique ayant fourni, sans y être contrainte, l'information demandée sans consentir à sa divulgation <p>(*) Les intérêts signalés par un astérisque ne sont pas opposables à la communication des informations relatives à des émissions de substance dans l'environnement (on entend par « substances » des ondes, des émissions de gaz ou de produits phytopharmaceutiques, des déversements, etc.)</p>
<p>Doivent faire l'objet d'une diffusion publique, notamment, les catégories d'information relatives à l'environnement suivantes, qui sont susceptibles d'être détenues, reçues ou établies par l'IGEDD :</p> <ul style="list-style-type: none"> les rapports relatifs à l'état d'avancement de la mise en œuvre, d'une part, des textes internationaux, nationaux, régionaux et locaux concernant l'environnement, d'autre part, des plans et programmes et des documents définissant les politiques publiques ayant trait à l'environnement, dès lors que ces rapports sont élaborés ou conservés sous forme électronique par les autorités publiques ; les rapports sur l'état de l'environnement ; les données ou résumés de données recueillies dans le cadre du suivi des activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement ; les évaluations des risques concernant les éléments de l'environnement mentionnés à l'article L.124-2 (voir plus haut dans le tableau, la première catégorie d'information relative à l'environnement (état des éléments de l'environnement). <p>S'agissant des informations ainsi visées, il n'y a donc pas lieu de se demander si elles sont communicables ou diffusables dès lors qu'obligation expresse est faite de les publier.</p>				

¹³ Tous les rapports de l'IGEDD qui contiennent des informations relatives à l'environnement ne sont pas, en tant que tels, soumis à l'obligation de consultation ou de communication. Un rapport d'inspection d'une DREAL, un rapport d'audit d'un organisme intervenant dans le domaine de l'environnement (agence de l'eau, parc naturel, ADEME, OFB, etc.) ne sont pas, en tant que tels, soumis à cette obligation. Dans la mesure où ils contiendraient des informations relatives à l'environnement dont la communication ou la consultation est de droit en vertu du code de l'environnement, l'IGEDD est libre d'assurer la consultation ou la communication de ces (seules) informations dans la forme qu'elle juge la plus appropriée sans que puisse lui être opposée l'obligation de communiquer le rapport lui-même.

Annexe 5. Publication des documents et informations de l'IGEDD

Les tableaux suivants précisent le caractère publiable (ou diffusable¹⁴) ou non des rapports et des informations produits, détenus, reçus ou établis par l'IGEDD dans l'exercice de ses missions au regard de la nature des documents ou informations considérés et du cadre juridique applicable.

La publication de ces rapports et informations participe de la transparence de l'action publique. Elle contribue à une meilleure compréhension collective des questions traitées et, en définitive, au bon fonctionnement de notre démocratie. C'est pourquoi l'IGEDD a décidé de reconnaître et d'appliquer le principe de la publication de ses rapports dans le respect des règles relatives, notamment, à la communicabilité.

Le premier tableau est construit comme un « arbre de décision ». Il part des règles applicables en matière de communicabilité (voir annexe 4) pour aboutir à une « doctrine » en matière de publication des documents de l'IGEDD, étant entendu que, sous réserve des règles applicables aux informations relatives à l'environnement, aucune disposition n'impose à l'IGEDD de publier (ou de diffuser) les rapports et autres documents qu'il produit ou reçoit.

Cette doctrine conduit à distinguer, parmi les documents (parties de documents) communicables, ceux qui méritent d'être diffusés et ceux dont la diffusion n'apparaît ni utile ni opportune. L'IGEDD considère en effet que la portée spécifique (ou particulière) de certains types de rapports – alors même qu'ils sont communicables aux intéressés et que certaines parties ou passages seraient susceptibles d'être matériellement disjoints pour rendre le rapport communicable à tous – ne justifie pas leur publication. C'est le cas des rapports d'inspection, de contrôle ou d'audit d'organismes ou d'entités.

Dans cet esprit, le premier tableau distingue les documents « non publiables » (en vertu des textes) et les documents « non publiés » (en vertu de la doctrine de l'IGEDD).

Le second tableau est construit sur les mêmes principes, en tenant compte des règles spécifiques applicables à l'information relative à l'environnement (voir annexe 4).

DOCUMENTS PRODUITS OU REÇUS PAR L'IGEDD (hors informations relatives à l'environnement)

DOCUMENT NON COMMUNICABLE PAR NATURE OU EN RAISON DU RISQUE D'ATTEINTE AUX SECRETS PROTÉGÉS PAR LA LOI	DOCUMENT COMMUNICABLE AU(X) SEUL(S) INTÉRESSÉ(S)		DOCUMENT COMMUNICABLE
Le document est-il publiable (ou diffusable) ?	Est-il matériellement possible d'occulter ou de disjoindre les parties ou les passages non communicables du rapport ou du document ?		
NON	NON	OUI	
		Le document ou les parties ou passages du document non occultés ou disjoints peuvent être publiés (diffusés) dans leur intégralité	
		La portée du document (ou des informations communicables qu'il contient) justifie-t-elle de le mettre à la disposition du public ?	
		NON (document à caractère spécifique)	OUI (document à caractère général)
Le document est NON PUBLIABLE (non diffusable) dans son intégralité	Le document est NON PUBLIABLE (non diffusable) dans son intégralité	Le document est NON PUBLIÉ (non diffusé) dans son intégralité	Le document est PUBLIÉ (diffusé) dans son intégralité
En principe, ne concerne pas l'IGEDD	Rapport d'enquête administrative Rapport d'inspection de régularité	Rapport d'inspection d'un service Rapport d'inspection de santé et sécurité au travail Rapport de contrôle d'un organisme Rapport d'audit d'une entité	Rapport d'évaluation de politique publique (de ses effets) Rapport d'expertise Autres documents (mission d'appui, charte de déontologie, guide méthodologique, etc.)

¹⁴ On considère que la publication des documents ou des informations dont il est question dans la présente annexe est assurée par la mise en ligne sur le site internet de l'IGEDD. La diffusion publique ainsi assurée tient lieu de « publication » au sens du présent document.

INFORMATIONS RELATIVES À L'ENVIRONNEMENT DÉTENUES, REÇUES OU ÉTABLIES PAR L'IGEDD

INFORMATION DONT LA CONSULTATION OU LA COMMUNICATION PEUT ÊTRE REJETÉE (art. L.124-4 du code de l'environnement) (voir tableau 2 de l'annexe 4, « Exceptions ou restrictions au principe de communicabilité »)		INFORMATION DONT LA CONSULTATION OU LA COMMUNICATION EST DE DROIT (NE PEUT ÊTRE REJETÉE)
L'information DOIT-ELLE être faire l'objet d'une DIFFUSION PUBLIQUE (art.L.124-8 et R.124-5 du code de l'environnement)		
NON		OUI
L'information est NON PUBLIABLE (non diffusable)	L'information est NON PUBLIÉE (non diffusée)	L'information est PUBLIÉE (diffusée)
En principe, ne concerne pas l'IGEDD	Informations relatives à l'environnement, autres que celles qui doivent faire l'objet d'une diffusion publique (voir ci-contre) Exemples : Informations relatives à l'environnement contenues dans des rapports dont l'objet n'est pas l'état de l'environnement et qui n'entrent dans aucune des autres catégories mentionnées à l'article R.124-5 du code de l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> • Rapports relatifs à l'état d'avancement de la mise en œuvre des textes concernant l'environnement, des plans et programmes et des documents définissant les politiques publiques ayant trait à l'environnement (dès lors que ces rapports sont élaborés ou conservés sous forme électronique) • Rapports sur l'état de l'environnement • Données ou résumés de données recueillies dans le cadre du suivi des activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement • Études d'impact environnemental et évaluations des risques concernant les éléments de l'environnement mentionnés à l'article L.124-2 (voir tableau 2 de l'annexe 4, la première catégorie d'information relative à l'environnement)
	Tous les rapports de l'IGEDD qui contiennent des informations relatives à l'environnement ne sont pas, en tant que tels, soumis à l'obligation de diffusion publique. Un rapport d'inspection d'une DREAL, un rapport d'audit d'un organisme intervenant dans le domaine de l'environnement (agence de l'eau, parc naturel, ADEME, OFB, etc.) échappent en principe à cette obligation. Dans l'hypothèse où un rapport de ce type contiendrait des informations diffusables (par exemple un rapport d'audit d'un grand port maritime contenant des données sur les incidences environnementales d'un projet de plateforme multimodale), l'IGEDD serait libre d'assurer la publication de ces (seules) informations ou données dans la forme qu'elle jugerait la plus appropriée sans que puisse lui être opposée l'obligation de publier le rapport lui-même. Il en irait différemment, par exemple, d'un rapport consacré à L'état de la biodiversité en Guyane ou d'un rapport sur Les perturbateurs endocriniens qui entreraient, respectivement, dans la catégorie des « rapports sur l'état de l'environnement » et dans celle des « évaluations des risques concernant les éléments de l'environnement mentionnés à l'article L.124-2 du code », en l'occurrence les risques pour la santé humaine.	

Annexe 6. Formules types pour la communicabilité et la publication

Avertissement

La présente annexe propose des formules-type à insérer dans les lettres de transmission des rapports adressées par le chef de service de l'IGEDD à leurs commanditaires (le ou les ministres). Sans prétendre à l'exhaustivité, il distingue 7 cas de figure, dont les deux derniers – qui concernent des rapports non communicables – ne sont présentés que pour mémoire.

Les cas n°1, 3 et 5 recouvrent les situations les plus fréquemment rencontrées.

Cependant, l'attention des membres de l'IGEDD est attirée sur les cas n° 2 et 4 qui peuvent trouver à s'appliquer, sans qu'il soit possible d'établir une typologie exhaustive des situations correspondantes et des rapports susceptibles d'être concernés.

De façon générale, et sauf exception, il est impossible d'attribuer de façon définitive une seule formule-type à un même type de rapports, le choix de la formule dépendant, in fine, de la nature des mentions ou des informations contenues dans le rapport.

La mention « *publié sur le site Internet de l'IGEDD à l'issue d'un délai d'un mois, sauf objection de votre part* », qui revient de manière récurrente dans les formules-types qui suivent, peut poser problème, notamment lors de missions interministérielles, et peut être supprimée, par exemple en cas de non-acceptation par les homologues d'autres inspections.

Annexe 6.1. Cas n° 1 : Rapport communicable, sans restriction, au sens du code des relations entre le public et l'administration

Type de rapport : rapport d'évaluation d'une politique publique (de ses effets), rapport d'expertise (en principe), etc.

Exemples :

- Le régime forestier mis en œuvre par l'Office national des forêts dans les forêts des collectivités
- Le financement des travaux de rénovation thermique par les ménages modestes

Formule-type :

« Le présent rapport entre dans la catégorie des documents administratifs communicables au sens du code des relations entre le public et l'administration. Il sera publié sur le site Internet de l'IGEDD à l'issue d'un délai d'un mois, sauf objection de votre part. »

Annexe 6.2. Cas n° 2 : Rapport communicable à la seule « personne intéressée »¹⁵ au sens du code des relations entre le public et l'administration et dont il est matériellement possible d'occulter ou de disjointre les mentions non communicables sans priver le document de son sens

Type de rapport : rapport d'expertise

Exemple :

Expertise du dispositif d'agrément des laboratoires intervenant dans le domaine de l'eau avec occultation des données sur le chiffre d'affaires (individualisé) des laboratoires, ces données étant couvertes par le secret des informations économiques et financières (un des volets du secret en matière commerciale et industrielle).

4 formules-type :

1. Le rapport porte une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne désignée ou facilement identifiable :

« Le présent rapport contient des mentions portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée ou facilement identifiable. En application de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, ces mentions ne sont communicables qu'à la personne intéressée. Je vous propose donc de publier le rapport sur le site Internet de l'IGEDD à l'issue d'un délai d'un mois, sauf objection de votre part, après occultation de ces mentions. »

2. Le rapport fait apparaître le comportement d'une personne dont la divulgation pourrait lui porter préjudice :

« Le présent rapport contient des mentions faisant apparaître le comportement d'une personne dont la divulgation pourrait lui porter préjudice. En application de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration ces mentions ne sont communicables qu'à la personne intéressée. Je vous propose donc de publier le rapport sur le site Internet de l'IGEDD à l'issue d'un délai d'un mois, sauf objection de votre part, après occultation de ces mentions. »

3. Le rapport contient des informations dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée :

« Le présent rapport contient des informations dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée. En application de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, ces informations ne sont communicables qu'à la personne intéressée. Je vous propose donc de publier le rapport sur le site Internet de l'IGEDD à l'issue d'un délai d'un mois, sauf objection de votre part, après occultation de ces informations. »

¹⁵ La « personne intéressée » au sens du Livre III du Code des relations entre le public et l'administration (art. L. 311-6) est celle qui subirait (ou serait susceptible de subir) un préjudice en cas de communication du rapport à des tiers : i) soit parce que le rapport porte une appréciation ou un jugement de valeur sur elle, ii) soit parce que le rapport fait état d'un comportement de cette personne dont la divulgation pourrait lui porter préjudice, iii) soit parce que la communication du rapport porterait atteinte à sa vie privée, iv) soit parce que la communication du rapport porterait atteinte à des secrets industriels ou commerciaux détenus par cette personne. Ces 4 cas correspondent aux 4 formules-type à suivre. Quoique l'expression « personne intéressée » soit systématiquement employée au singulier, il peut exister plusieurs « personnes intéressées » à chaque fois. Par exemple, un rapport peut porter un jugement de valeur sur plusieurs personnes identifiables. Dans ce cas, chacune des « personnes intéressées » doit être le seul destinataire des seules mentions la concernant (les autres devant être occultées ou disjointes).

4. Le rapport contient des informations dont la communication porterait atteinte au secret commercial ou industriel :

« Le présent rapport contient des informations dont la communication porterait atteinte au secret en matière commerciale et industrielle. En application de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, ces informations ne sont communicables qu'à la personne intéressée. Je vous propose donc de publier le rapport sur le site Internet de l'IGEDD à l'issue d'un délai d'un mois, sauf objection de votre part, après occultation de ces informations. »

Annexe 6.3. Cas n° 3 : Rapport communicable au seul intéressé au sens du code des relations entre le public et l'administration et dont il n'est matériellement pas possible d'occulter ou de disjoindre les mentions non communicables sans priver le document de son sens

Type de rapport : rapport d'inspection de service, rapport d'inspection de régularité, rapport d'enquête administrative, rapport d'audit

Exemple :

Inspection de service de la DIR [X] dont le rapport contient des jugements de valeur sur des personnes physiques facilement identifiables

4 formules-type :

1. Le rapport porte une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne désignée ou facilement identifiable :

« Le présent rapport contient des mentions portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée ou facilement identifiable. En application de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, ces mentions ne sont communicables qu'à la personne intéressée. L'occultation de ces mentions étant impossible sans priver le rapport de son sens, celui-ci ne peut être publié. »

2. Le rapport fait apparaître le comportement d'une personne dont la divulgation pourrait lui porter préjudice :

« Le présent rapport contient des mentions faisant apparaître le comportement d'une personne dont la divulgation pourrait lui porter préjudice. En application de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, ces mentions ne sont communicables qu'à la personne intéressée. L'occultation de ces mentions étant impossible sans priver le rapport de son sens, celui-ci ne peut être publié. »

3. Le rapport contient des informations dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée :

« Le présent rapport contient des informations dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée. En application de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, ces informations ne sont communicables qu'à la personne intéressée. L'occultation de ces informations étant impossible sans priver le rapport de son sens, celui-ci ne peut être publié. »

4. Le rapport contient des informations dont la communication porterait atteinte au secret commercial ou industriel :

« Le présent rapport contient des informations dont la communication porterait atteinte au secret en matière commerciale et industrielle. En application de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, ces informations ne sont communicables qu'à la personne intéressée. L'occultation de ces informations étant impossible sans priver le rapport de son sens, celui-ci ne peut être publié. »

Annexe 6.4. Cas n° 4 : Rapport communicable à la seule personne intéressée au sens du code des relations entre le public et l'administration, dont il n'est matériellement pas possible d'occulter ou de disjointre les mentions non communicables sans priver le document de son sens MAIS qui contient des informations relatives à l'environnement qui doivent faire l'objet d'une diffusion publique (art. L. 124-8 et R. 124-5 du code de l'environnement)

Type de rapport : rapport d'évaluation d'une politique publique (de ses effets), rapport d'audit d'un organisme

Exemple :

Audit périodique de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) avec publication des informations – le cas échéant synthétisées – figurant, d'une part, au chapitre « Cigéo et l'environnement », d'autre part, à l'annexe 5 qui présente un « État des lieux international » de la politique de gestion des déchets, ces données ayant été recueillies « dans le cadre du suivi des activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement » au sens de l'article R.124-5 du code de l'environnement.

4 formules-type :

1. Le rapport porte une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne désignée ou facilement identifiable :

« Le présent rapport contient des mentions portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée ou facilement identifiable. En application de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, ces mentions ne sont communicables qu'à la personne intéressée. L'occultation de ces mentions étant impossible sans priver le rapport de son sens, celui-ci ne peut être publié. Cependant, il contient des informations relatives à l'environnement qui doivent faire l'objet d'une diffusion publique en vertu des articles L.124-8 et R.124-5 du code de l'environnement. Ces informations seront donc publiées sur le site Internet de l'IGEDD, sous la forme annexée à la présente lettre, à l'issue d'un délai d'un mois. »

2. Le rapport fait apparaître le comportement d'une personne dont la divulgation pourrait lui porter préjudice :

« Le présent rapport contient des mentions faisant apparaître le comportement d'une personne dont la divulgation pourrait lui porter préjudice. En application de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, ces mentions ne sont communicables qu'à la personne

intéressée. L'occultation de ces mentions étant impossible sans priver le rapport de son sens, celui-ci ne peut être publié. Cependant, il contient des informations relatives à l'environnement qui doivent faire l'objet d'une diffusion publique en vertu des articles L.124-8 et R.124-5 du code de l'environnement. Ces informations seront donc publiées sur le site Internet de l'IGEDD, sous la forme annexée à la présente lettre, à l'issue d'un délai d'un mois. »

3. Le rapport contient des informations dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée :

« Le présent rapport contient des informations dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée. En application de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, ces informations ne sont communicables qu'à la personne intéressée. L'occultation de ces informations étant impossible sans priver le rapport de son sens, celui-ci ne peut être publié. Cependant, il contient des informations relatives à l'environnement qui doivent faire l'objet d'une diffusion publique en vertu des articles L.124-8 et R.124-5 du code de l'environnement. Ces informations seront donc publiées sur le site Internet de l'IGEDD, sous la forme annexée à la présente lettre, à l'issue d'un délai d'un mois. »

4. Le rapport contient des informations dont la communication porterait atteinte au secret commercial ou industriel :

« Le présent rapport contient des informations dont la communication porterait atteinte au secret en matière commerciale et industrielle. En application de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, ces informations ne sont communicables qu'à la personne intéressée. L'occultation de ces informations étant impossible sans priver le rapport de son sens, celui-ci ne peut être publié. Cependant, il contient des informations relatives à l'environnement qui doivent faire l'objet d'une diffusion publique en vertu des articles L.124-8 et R.124-5 du code de l'environnement. Ces informations seront donc publiées sur le site Internet de l'IGEDD, sous la forme annexée à la présente lettre, à l'issue d'un délai d'un mois. »

Annexe 6.5. Cas n°5 : Rapport communicable, intégralement ou partiellement¹⁶, au sens du code des relations entre le public et l'administration mais dont la portée interne ne justifie pas de le mettre à la disposition du public

Type de rapport : rapport d'inspection d'un service, rapport de contrôle d'un organisme, rapport d'audit d'une entité

Exemple :

Audit de l'École nationale de l'aviation civile (ENAC)

a) Rapport intégralement communicable – 1 formule-type :

« Le présent rapport entre dans la catégorie des documents administratifs communicables au sens du code des relations entre le public et l'administration. Il sera donc adressé à toute personne qui en fera la demande. Cependant, la portée essentiellement interne de ce document, destiné [à l'organisme audité/contrôlé]/[au service inspecté] et aux autorités concernées du ministère, me conduit à vous proposer qu'il ne soit pas publié. »

¹⁶ Intégralement si le rapport est communicable sans restriction ; partiellement s'il est communicable à la seule personne intéressée mais qu'il est matériellement possible d'occulter ou de disjoindre les parties ou les passages non communicables.

b) Rapport partiellement communicable – 4 formules-type :

1. Le rapport porte une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne désignée ou facilement identifiable :

« Le présent rapport contient des mentions portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée ou facilement identifiable. En application de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, ces mentions ne sont communicables qu'à la personne intéressée. Le rapport sera donc adressé à toute personne qui en fera la demande après occultation de ces mentions. Cependant, la portée essentiellement interne de ce document, destiné [à l'organisme audité/contrôlé]/[au service inspecté] et aux autorités concernées du ministère, me conduit à vous proposer de ne pas le publier. »

2. Le rapport fait apparaître le comportement d'une personne dont la divulgation pourrait lui porter préjudice :

« Le présent rapport contient des mentions faisant apparaître le comportement d'une personne dont la divulgation pourrait lui porter préjudice. En application de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, ces mentions ne sont communicables qu'à la personne intéressée. Le rapport sera donc adressé à toute personne qui en fera la demande après occultation de ces mentions. Cependant, la portée essentiellement interne de ce document, destiné [à l'organisme audité/contrôlé]/[au service inspecté] et aux autorités concernées du ministère, me conduit à vous proposer de ne pas le publier. »

3. Le rapport contient des informations dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée :

« Le présent rapport contient des informations dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée. En application de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, ces informations ne sont communicables qu'à la personne intéressée. Le rapport sera donc adressé à toute personne qui en fera la demande après occultation de ces informations. Cependant, la portée essentiellement interne de ce document, destiné [à l'organisme audité/contrôlé]/[au service inspecté] et aux autorités concernées du ministère, me conduit à vous proposer de ne pas le publier. »

4. Le rapport contient des informations dont la communication porterait atteinte au secret commercial ou industriel :

« Le présent rapport contient des informations dont la communication porterait atteinte au secret en matière commerciale et industrielle. En application de l'article L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, ces informations ne sont communicables qu'à la personne intéressée. Le rapport sera donc adressé à toute personne qui en fera la demande après occultation de ces informations. Cependant, la portée essentiellement interne de ce document, destiné [à l'organisme audité/contrôlé]/[au service inspecté] et aux autorités concernées du ministère, me conduit à vous proposer de ne pas le publier. »

Annexe 6.6. Cas n° 6 : Rapport préparatoire à une décision administrative en cours d'élaboration

1. Un document est regardé comme préparatoire lorsqu'il peut être relié à une décision administrative qui doit ou peut, normalement, être prise par le commanditaire de la mission au

vu des analyses, conclusions ou recommandations qu'il contient. La lettre de commande peut également conférer au rapport le caractère d'un document préparatoire si elle traduit l'intention du commanditaire de prendre une décision au vu du rapport commandé. Il n'existe pas de document préparatoire par nature : un document peut revêtir, à un moment donné, un caractère préparatoire et perdre ensuite ce caractère. C'est le cas par exemple si l'administration a expressément renoncé à prendre une décision à la suite des recommandations qui lui ont été faites ou si la décision n'a pas été prise au terme d'un délai raisonnable (variable de quelques mois à quelques années en fonction du contexte et de la nature de la décision). Dans ce dernier cas, l'administration est regardée comme ayant renoncé, implicitement mais manifestement, à prendre une décision dans le sens préconisé par le document, ce renoncement constituant lui-même une décision.

Exemple : a priori concerne tous les types de rapports produits par l'IGEDD.

Formule-type :

« Le présent rapport étant préparatoire à une décision administrative, il n'est pas concerné par le droit à communication prévu par le code des relations entre le public et l'administration et n'a pas à être publié. »

2. Le document est préparatoire et comporte des informations dont la communication porterait atteinte au secret en matière commerciale ou industrielle.

Formule-type :

« À ce jour, le présent rapport étant préparatoire à une décision administrative, il n'est pas concerné par le droit à communication prévu par le code des relations entre le public et l'administration et n'a pas à être publié.

Dans l'hypothèse où ultérieurement la décision administrative serait prise, ce rapport contient des informations dont la communication porterait atteinte au secret en matière commerciale et industrielle, en application de l'article L.311-6 du code des relations entre le public et l'administration ; ce rapport ne serait communicable qu'à la personne intéressée ou ; après occultations, à toute personne qui en ferait la demande. »

Annexe 6.7. Cas n° 7 : Rapport non communicable au sens du code des relations entre le public et l'administration mais qui contient des informations relatives à l'environnement qui doivent faire l'objet d'une diffusion publique (art. L. 124-8 et R. 124-5 du code de l'environnement)

Exemple : a priori ne concerne pas les rapports produits par l'IGEDD

Formule-type :

« Le présent rapport entre dans la catégorie des documents administratifs non communicables au sens du code des relations entre le public et l'administration. Il ne peut faire l'objet d'une publication. Il contient cependant des informations relatives à l'environnement qui doivent faire l'objet d'une diffusion publique en vertu des articles L. 124-8 et R. 124-5 du code de l'environnement. Je vous propose donc de publier ces informations sur le site Internet de l'IGEDD, dans le délai d'un mois, sous la forme annexée à la présente lettre. »

Annexe 6.8. Cas n° 8 : Rapport non communicable au sens du code des relations entre le public et l'administration

Type de rapport : a priori ne concerne pas les rapports produits par l'IGEDD

Formule-type :

« Le présent rapport entre dans la catégorie des documents administratifs non communicables au sens du code des relations entre le public et l'administration. Il ne peut être publié. »

Annexe 7. Charte méthodologique des missions interministérielles conjointes de janvier 2024



CHARTRE METHODOLOGIQUE DES MISSIONS INTERMINISTERIELLES CONJOINTES Actualisation janvier 2024



SOMMAIRE

PREAMBULE	3
1. la phase de lancement de la mission	4
1.1. L'élaboration de la lettre de mission	4
1.2. La désignation des membres de la mission	4
1.3. La phase de cadrage de la mission	4
2. Le déroulement de la mission	6
2.1. La collecte externe de données	6
2.2. Les réunions de missions	6
3. La phase de rédaction et de validation du rapport.....	7
3.1. L'élaboration du projet de rapport.....	7
3.2. La procédure de relecture des rapports.....	7
4. la phase de restitution et de communication du rapport	9
4.1. La transmission du rapport et la restitution de la mission aux commanditaires	9
4.2. La publication des rapports	9
4.3. La communication des rapports	9
5. INDÉPENDANCE.....	10

PREAMBULE

Les chefs des services d'inspection, de contrôle et de conseil, réunis le 12 octobre 2018, ont signé cette charte de bonnes pratiques applicables aux missions conjointes afin de faciliter leur réalisation.

Cette charte a fait l'objet d'un bilan et d'une actualisation lors de la réunion des chefs des services d'inspection générale et de contrôle, signataires du présent document le 14 décembre 2023.

Il est rappelé que, lorsqu'elles sont menées conjointement, les missions d'audit interne se réalisent dans le cadre des référentiels et des instances spécifiques à l'audit interne de l'État. Ces missions ne rentrent pas dans le cadre de cette charte.

1. LA PHASE DE LANCEMENT DE LA MISSION

1.1. L'élaboration de la lettre de mission

Dans la mesure du possible, les services d'inspection, de contrôle et de conseil concernés s'informent des lettres de missions conjointes qui sont sur le point d'être lancées par le ou les commanditaires ainsi que de la liste des services missionnés.

Cet échange permet d'informer les services concernés de l'objet, du périmètre et de la durée de la mission prévue afin de démarrer de manière simultanée. Le partage de ces informations, préalablement au lancement d'une mission, permet :

- à chaque service d'identifier les personnes susceptibles d'accomplir les missions ;
- de proposer éventuellement des amendements rédactionnels aux commanditaires et d'appeler si besoin leur attention sur l'exigence d'un délai réaliste (i.e. cohérent avec les investigations et réflexions souhaitées), exprimé si possible sous la forme : « X mois à compter de la signature de la lettre ».

1.2. La désignation des membres de la mission

Les responsables des services d'inspection, de contrôle et de conseil veillent, lors de la désignation des membres d'une mission, à rechercher la complémentarité et l'équilibre des profils de leurs missionnés (expertise/expérience/regard neuf ; junior/senior ; homme/femme) et à adapter la composition, en nombre et en compétence, aux enjeux de la lettre de la mission. Ils veillent à désigner des membres suffisamment disponibles sur la durée de la mission. La désignation des membres de la mission intervient, autant que possible, dans un délai qui ne doit pas excéder quinze jours à compter de la réception de la lettre de mission signée.

Les responsables des services d'inspection, de contrôle et de conseil se communiquent mutuellement les noms et coordonnées des missionnés.

Les missionnés déclarent au sein de leur service n'être affectés par aucun conflit d'intérêt dans le cadre de la mission.

Les missionnés respectent la charte de déontologie de leur service. Ils s'engagent à l'égard des autres membres de la mission à faire preuve de disponibilité et d'esprit d'équipe favorisant coopération, partage d'information et respect mutuel y compris en cas de divergence forte sur les analyses. Ils s'engagent également à ne communiquer aucune information relative à la mission à des tiers à l'exception des commanditaires et de la hiérarchie de leur service, en prenant soin d'en informer au préalable les autres missionnés et d'avoir recueilli leur accord.

1.3. La phase de cadrage de la mission

Une mission ne commence pas tant que l'ensemble des services d'inspection, de contrôle et de conseil concernés n'ont pas reçu la lettre de mission signée des ministres et qu'ils n'ont pas désigné chacun au moins un membre de la mission. Il est important qu'aucun rendez-vous avec les commanditaires ne soit pris sans l'avis préalable de l'ensemble des membres de la mission.

Toutefois, à titre exceptionnel et notamment en cas d'urgence avérée, le ou les missionnés déjà désignés peuvent être conduits à commencer la mission sans attendre la participation effective des autres membres, sous réserve d'un accord entre les chefs de service concernés. Les missionnés veillent alors à faciliter l'insertion de leurs collègues dans la mission et, *a minima*, établissent et partagent au sein de l'équipe les comptes rendus des entretiens déjà réalisés.

Chaque service identifie parmi les membres qu'il a désignés sur la mission un coordonnateur pour son service qui sera l'interlocuteur privilégié pour les autres services.

Les membres de la mission se réunissent dans les meilleurs délais afin :

- d'analyser la nature de la mission (audit, inspection ou enquête administrative, conseil, évaluation de politique publique, expertise...), le périmètre de la mission et la nature des livrables (note d'étape éventuelle, rapport provisoire, rapport définitif, document de présentation des conclusions de la mission) ;
- d'arrêter d'un commun accord, le calendrier de la mission et notamment la date de remise du rapport final et un planning des principales étapes – incluant les procédures de relecture et validation internes aux inspections ;
- de définir la méthodologie à mettre en œuvre (méthode *ad hoc* ou, le cas échéant, de recourir à un guide méthodologique d'une des inspections mobilisées) ;
- d'identifier les services et personnes à rencontrer et programmer les différents déplacements ;
- de répartir équitablement les tâches entre les membres de la mission ;
- de convenir de la charte graphique du rapport et du service qui assurera sa mise en forme. Chaque membre de la mission doit veiller à utiliser la feuille de style retenue dès le début de la rédaction ;
- de s'accorder sur les logiciels utilisables et les modalités de stockage et d'échange d'informations ;
- de définir les modalités de coordination de la mission.

Les missionnés organisent dans les meilleurs délais et en tant que de besoin un ou des entretiens de cadrage de la mission avec le ou les commanditaires pour préciser leur compréhension de la lettre de mission ainsi que les objectifs, le périmètre et le calendrier souhaités pour la mission.

À l'issue de la phase de cadrage, à titre indicatif, dans un délai de deux à quatre semaines selon les cas, les missionnés peuvent transmettre aux commanditaires, sous couvert de leurs chefs de service, une note de cadrage de quelques pages qui précise le contexte, les objectifs, le périmètre, la méthodologie et les modalités d'investigation, le calendrier de la mission, ainsi que les livrables qu'ils produiront. La note de cadrage engage les membres de la mission vis-à-vis du ou des commanditaires.

2. LE DEROULEMENT DE LA MISSION

Les missionnés collectent l'ensemble de la documentation nécessaire à la réalisation de la mission. Sauf modalités particulières, les membres de la mission, indépendamment de leur service de rattachement, partagent les rapports et notes réalisés par les services d'inspection, de contrôle et de conseil missionnés et relatifs aux mêmes sujets ou sur des thématiques connexes. Ils s'engagent à ne pas diffuser ces informations quand elles font l'objet de restrictions de diffusion.

Les missionnés sont soumis à un devoir de discrétion concernant toutes informations dont ils auraient connaissance durant et à l'occasion de la réalisation de la mission, dans le respect des règles qui régissent la confidentialité et la protection des données.

Par ailleurs, les informations classifiées ou relevant d'un secret protégé (défense, médical, etc.) ne peuvent être accessibles qu'aux seules personnes bénéficiaires d'une habilitation et autorisées à en connaître.

2.1. La collecte externe de données

Les membres de la mission peuvent collecter des informations auprès des organismes publics et privés, dans le respect du cadre législatif et réglementaire applicable. La collecte peut être réalisée au cours d'entretiens et par la transmission de questionnaires et questions par courriel ou tout autre mode de communication.

Préalablement aux déplacements et visites, la mission dresse une liste des points qui doivent être évoqués durant les entretiens, garantissant ainsi une homogénéité des questions pour tous les sites et par conséquent la réalisation d'un véritable parangonnage.

Lorsque la réalisation d'une mission nécessite de nombreux déplacements, les missionnés peuvent constituer plusieurs équipes, en respectant une juste répartition des différentes inspections et se tenant informés du contenu des différentes auditions.

Durant un entretien, un membre de la mission ne doit pas faire état de désaccords avec les autres membres de la mission ou remettre en cause le bien-fondé de la mission.

2.2. Les réunions de missions

Les réunions de missions sont suffisamment régulières pour permettre :

- l'échange d'informations ;
- la réalisation de points d'étape ;
- l'identification des points d'accord et de désaccord ;
- la maîtrise des risques d'écart par rapport à la commande ou de retard dans l'achèvement des travaux.

Les missionnés doivent, autant que faire se peut, rencontrer ensemble leurs commanditaires au cours de la mission pour faire le point de l'avancement de leurs investigations et préconisations provisoires, afin de présenter les grandes options retenues et de vérifier l'adéquation à la commande.

3. LA PHASE DE REDACTION ET DE VALIDATION DU RAPPORT

3.1. L'élaboration du projet de rapport

La mission élabore un projet de rapport conformément à la méthodologie et au contrôle qualité de chaque service. Ce document comprend :

- une synthèse (de 2 à 3 pages maximum) ;
- une liste structurée de recommandations ou propositions (il est souhaitable de limiter le nombre de recommandations, en visant à ne pas dépasser une quinzaine en identifiant les recommandations essentielles et en visant un objectif d'opérationnalité) ;
- un développement d'une trentaine de pages maximum ;
- des annexes (dont la lettre de mission et la liste des personnes rencontrées) ;
- si besoin, un diaporama.

La mission dresse un diagnostic partagé avant de formuler des recommandations. Tout au long de ce processus, les membres de la mission recherchent le consensus. La richesse d'une mission interministérielle est de pouvoir disposer d'une analyse partagée par des points de vue différents, susceptible de déboucher sur des propositions innovantes permettant de répondre aux questions posées dans la lettre de mission.

Les missionnés s'attachent à résoudre leurs éventuels désaccords au fur et à mesure de leurs travaux.

Afin de tester la pertinence des différentes recommandations ou propositions, elles peuvent être présentées, sous réserve de la confidentialité, par les missionnés aux services ou acteurs concernés notamment pour identifier les difficultés éventuelles à leur mise en œuvre.

3.2. La procédure de relecture des rapports

Un dialogue approfondi et la participation aux réunions de travail de la mission permettent de parvenir à des conclusions partagées.

Chaque service d'inspection, de contrôle et de conseil dispose d'une procédure qualité des rapports. Les délais inhérents à la mise en œuvre de ces procédures sont intégrés dans le planning de la mission. Il convient de veiller à limiter à deux semaines les délais de relecture.

L'ensemble des missionnés peuvent être conviés à participer aux échanges organisés à ce titre par l'un des services ; ils demeurent libres de refuser les demandes d'amendement. Si ces demandes reflètent des divergences d'approche substantielles, elles sont prises en charge dans les conditions évoquées *infra* sur le règlement des désaccords. Si des désaccords substantiels perdurent, ils sont signalés aux superviseurs, référents ou comités des pairs, puis le cas échéant aux équipes de direction des services, de manière suffisamment précoce pour permettre un approfondissement des analyses et investigations, la recherche d'une médiation au sein des services ou un ajustement de la rédaction.

Les divergences d'appréciation sont ainsi traitées de manière graduée. La position divergente de l'un des membres de la mission, si elle ne peut être prise en compte autrement, peut exceptionnellement être exprimée dans le rapport, à condition d'être argumentée et de contribuer à éclairer l'analyse et le choix du décideur. Une note de divergence peut également être jointe au corps du rapport pour expliciter la nature de la différence d'analyse.

En tout état de cause, chaque membre de la mission demeure responsable du rapport qu'il signe. Il peut demander, en ultime ressort, à ne pas figurer comme signataire s'il estime que le rapport ne reprend ni ses constats, ni ses analyses ni ses propositions. Le refus d'un membre de la mission de signer le rapport comme le choix des missionnés de produire des rapports séparés doivent cependant rester exceptionnels et être justifiés par écrit.

4. LA PHASE DE RESTITUTION ET DE COMMUNICATION DU RAPPORT

Les membres de la mission préparent en commun une fiche de diffusion relative au régime de communicabilité précisant :

- la liste des destinataires du rapport ;
- le caractère communicable ou public du rapport ;
- la proposition de publication ou non du rapport ;
- les règles de confidentialité pouvant être appliquées au rapport.

4.1. La transmission du rapport et la restitution de la mission aux commanditaires

Les chefs des services d'inspection, de contrôle et de conseil coordonnent les dates auxquelles ils adressent le rapport, accompagné le cas échéant d'une lettre de transmission (cosignée ou non), aux commanditaires et s'informent mutuellement.

La tâche de transmission du rapport conjoint aux différents destinataires est répartie entre les services d'inspection, de contrôle et de conseil concernés, et réalisée de manière simultanée, via une coordination entre les bureaux ou sections des rapports.

Les restitutions sont effectuées de manière conjointe par les membres de la mission.

4.2. La publication des rapports

Les services d'inspection, de conseil et de contrôle veillent à mettre en ligne en même temps les rapports considérés comme publiables par l'ensemble des commanditaires.

4.3. La communication des rapports

Pour les rapports « non communicables » en raison de leur caractère préparatoire, les services d'inspection, de contrôle et de conseil concernés veillent à se concerter avant toutes décisions de modification de ce statut aux fins d'une publication commune.

Elles s'informent mutuellement des demandes individuelles de communication des rapports conjoints et du projet de réponse envisagé.

En cas de divergence d'appréciation, les demandes de communication sont transmises pour arbitrage aux commanditaires.

5. INDÉPENDANCE

Les membres de la mission déclarent, préalablement à leur désignation, n'être affectés par aucun conflit d'intérêts dans le cadre de la mission. Ils respectent la charte de déontologie de leur service.

Les membres de la mission sont tenus à l'objectivité dans leurs constats. Ils exercent leur mission avec indépendance et impartialité, notamment vis-à-vis des commanditaires et des administrations et organismes de leur ministère de rattachement.

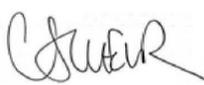
Les rapports ne peuvent être soumis pour validation aux commanditaires avant finalisation et transmission à ces derniers.

Le chef du service de l'inspection générale de l'administration



Michel ROUZEAU

La cheffe du service de l'inspection générale des finances



Catherine SUEUR

Le chef du service de l'inspection générale des affaires sociales



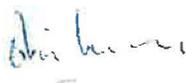
Thomas AUDIGE

La cheffe du service de l'inspection générale des affaires étrangères



Kareen RISPAL

Le chef du contrôle général des armées



Eric LUCAS

Le chef du service de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable



Paul DELDUC

La cheffe du service de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche



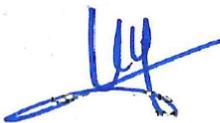
Caroline PASCAL

Le chef du service de l'inspection générale de la justice



Christophe STRAUDO

La cheffe du service de l'inspection générale des affaires culturelles



Laurence TISON-VUILLAUME

Le vice-président du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux



Alain MOULINIER

Le vice-président du conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies



Luc ROUSSEAU

La cheffe du contrôle général économique et financier



Véronique NATIVELLE

Annexe 8. Démarche de référence pour la prise en compte des aspects sociaux du développement durable dans la rédaction des rapports de l'IGEDD

Ce document a été préparé afin de faciliter la prise en compte du volet social du développement durable dans les rapports de l'IGEDD. Une première version élaborée en 2011 a été testée en grandeur nature dans le cadre de 6 missions de l'IGEDD. Cette évaluation a fait l'objet d'un rapport¹⁷ dont les conclusions ont été présentées au bureau de l'IGEDD puis en comité de management de la qualité lors de sa séance du 28 avril 2014.

Le qualificatif « social » est pris au sens large c'est-à-dire qu'il inclut tant ce qui se rapporte à l'aspect « sociétal » que ce qui recouvre la notion de « cohésion sociale ».

Selon l'objet de la mission, il pourra être opportun de ne prendre en compte qu'une partie des items identifiés ci-dessous, sachant néanmoins que ceux-ci ne sont pas exhaustifs.

L'examen du volet social d'un organisme ou d'un projet peut être étayé par des données quantitatives quand elles existent, ainsi que par des appréciations qualitatives.

Aussi, pour chacune des cinq thématiques retenues, il est proposé une démarche en trois temps :

- présentation générale et identification des enjeux ;
- questionnaire suscité par cette description (ceux proposés ci-dessous ne sauraient donc être exhaustifs) ;
- synthèse et propositions éventuelles.

Annexe 8.1. Gouvernance de l'organisme et management interne

Annexe 8.1.1 Décrire le mode de gouvernance de l'organisme ou du projet expertisé

Annexe 8.1.2 Questionnement

Gouvernance de l'organisme

- Pilotage – rôle et fonctionnement des instances de décision. Fonctionnement du conseil d'administration : équilibre des pouvoirs et efficacité du CA.
- Fonctionnement du comité de direction et des autres comités qui en sont issus.
- Appréciation sur l'organigramme, existence de fiches de postes, le cas échéant, fonctionnement en mode projet.
- Respect des règles juridiques et techniques ; existence de controverses (litiges avec l'extérieur).
- Inventaire et commentaires sur les labels et accréditations obtenus par l'organisme.
- Pour les organismes se finançant à l'extérieur : est-il labellisé au titre des investissements socialement responsables ? En faire l'analyse.

Management interne

- Fonctionnement des instances consultatives : comités paritaires, CHSCT.

¹⁷ Rapport n° 008411-01 Évaluation de la mise en œuvre expérimentale du référentiel des clauses sociales.

- Place du dialogue social, ambiance et conditions de travail, santé, sécurité et bien-être au travail.
- Place des femmes dans l'encadrement (progression annuelle, diversité des responsabilités).
- Modalités de promotion interne.
- Formation professionnelle
- Qualité du contrôle de gestion (l'existence d'un contrôle de gestion de qualité est un signe de transparence et son absence, un signe de gouvernance défaillante).
- Existence d'une cartographie des risques : le cas échéant, se prononcer sur l'opportunité d'en établir une.
- Modalités de communication interne, nature et qualité des informations diffusées aux employés.
- Travail précaire : état des lieux, perspectives.
- Non-discrimination.
- Emploi des agents handicapés : nombre et qualité des emplois.

Annexe 8.1.3 Synthèse et propositions sur les questions de gouvernance et de management interne

Annexe 8.2. Relations avec les parties prenantes

Annexe 8.2.1 Décrire les processus de participation des parties prenantes au fonctionnement de l'organisme ou à la définition du projet

Annexe 8.2.2 Questionnement

- Identifier les parties prenantes externes à l'organisme en distinguant les catégories suivantes : élus nationaux et locaux, associations et citoyens, autres administrations y compris les établissements publics, entreprises, instances ou partenaires européens et internationaux.
- Décrire la nature des liens avec les acteurs associés et ceux qui devraient l'être – place du monde associatif, etc.
- Modalités de consultation de la population, stratégie de communication interne, organisation de débats publics ; préciser les modalités de participation du public allant au-delà des textes légaux ou réglementaires.
- Modalités de prise en compte des résultats des consultations et concertations externes.

Annexe 8.2.3 Synthèse et appréciation qualitative sur les relations avec les parties prenantes.

Annexe 8.3. Accès aux biens et services, en particulier aux biens et services essentiels

Annexe 8.3.1 Nature des liens entre les actions menées par l'organisme et l'accès des populations concernées aux biens et services tels que :

L'énergie, les transports et la mobilité, l'eau, le logement, l'emploi, la santé, l'éducation, l'information, l'accès aux services bancaires, les biens de consommation durable, accès à la nature et aux paysages, etc.

Annexe 8.3.2 Questionnement

- Comment l'organisme favorise-t-il ou facilite-t-il l'accès aux biens et services (en distinguant le cas échéant les droits fondamentaux) impactés par l'action de l'organisme ou par la réalisation du projet.
- Qualification de l'impact de cette action ou de ce projet.
- Mesures prises pour limiter, atténuer ou compenser les éventuelles restrictions dues à l'action de l'organisme ou au projet à l'accès des populations aux biens et services.

Annexe 8.3.3 Synthèse et appréciation qualitative sur la prise en compte de l'accès des populations aux biens et services

Annexe 8.4. Équité territoriale et engagement sociétal

Annexe 8.4.1 Décrire en quoi l'action de l'organisme ou en quoi le projet ont une incidence en matière d'équité territoriale et d'engagement sociétal

Annexe 8.4.2 Questionnement

- Projets devant faire l'objet d'une attention particulière en matière d'équité territoriale (répartition d'équipements publics, programme d'entretien routier...).
- Rôle de l'organisme ou impact en matière d'équité territoriale.
- Mesures compensatoires envisagées pour compenser des déséquilibres territoriaux résultant de l'action de l'organisme ou du projet analysé.
- Recensement des actions conduites par l'organisme illustrant son engagement sociétal : marchés d'entretien ou actions de recyclage en lien avec des entreprises locales ou des entreprises d'insertion par l'activité économique ou autres actions en faveur de l'emploi.
- Contributions de l'organisme à des causes d'intérêt général.
- Identification des conflits d'usage pour les espaces publics ou équipements publics gérés par l'établissement.

Annexe 8.4.3 Appréciation qualitative sur la prise en compte de l'équité territoriale par l'organisme ou par le projet

Annexe 8.5. Personnes exposées à des risques sociaux, économiques ou environnementaux

Annexe 8.5.1 Décrire en quoi l'action de l'organisme ou la mise en œuvre du projet ont un impact en direction des personnes exposées à des risques sociaux, économiques ou environnementaux

Annexe 8.5.2 Questionnement

- Catégories de personnes susceptibles d'être concernées par l'action de l'organisme ou la mise en œuvre du projet. Identifier les populations les plus vulnérables.
- Identification des populations soumises à des risques environnementaux, d'hygiène ou de sécurité – nature de ces risques. Identifier les populations les plus vulnérables.
- Prise en compte de l'exposition des personnes aux nuisances résultant éventuellement de l'action de l'organisme ou du projet analysé. Identifier les populations les plus vulnérables.
- Mesures prises en faveur de l'accessibilité des personnes handicapées ou des personnes à mobilité réduite.
- Implication dans la mise en œuvre du plan santé-environnement ou analyse des effets du projet ou de l'action de l'organisme sur ce plan.

Annexe 8.5.3 Appréciation qualitative sur la prise en compte des personnes vulnérables par l'organisme ou par le projet.



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