



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

**INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION
INSPECTION GÉNÉRALE DE LA POLICE NATIONALE
INSPECTION DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ CIVILES**

N° 15068-14095-01

AUDIT
DE L'EXERCICE DE LA TUTELLE
SUR LES OPÉRATEURS DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Rapport Général



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION
INSPECTION GÉNÉRALE DE LA POLICE NATIONALE
INSPECTION DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ CIVILES

N° 15068-14095-01

AUDIT
DE L'EXERCICE DE LA TUTELLE
SUR LES OPÉRATEURS DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

—————
Rapport Général

Etabli par :

Sophie DELAPORTE,
Inspectrice générale de l'administration

Frédéric PERRIN,
Inspecteur général de l'administration

Anne BADONNEL,
Inspectrice de l'administration

Serge RIVAYRAND,
Contrôleur général des services actifs
de la police nationale

Jean-Yves ROPARS,
Colonel, chargé de mission à l'inspection
de la défense et de la sécurité civiles

- Juillet 2015 -

**AUDIT DE L'EXERCICE DE LA TUTELLE
SUR LES OPERATEURS DU MINISTERE DE L'INTERIEUR**

RAPPORT GENERAL

SYNTHESE.....	5
INTRODUCTION	13
1 UNE FONCTION DE TUTELLE COMPOSEE DE CINQ GRANDS ROLES ET QUI DOIT SE PREMUNIR CONTRE SEPT TYPES DE RISQUES.....	16
1.1 Une fonction de tutelle qui recouvre cinq grands rôles	16
1.1.1 Composantes juridiques de la fonction de tutelle	16
1.1.1.1 Identification des ministres de tutelle	16
1.1.1.2 Pouvoirs des ministres de tutelle	17
1.1.2 Approche par rôles	19
1.2 Une typologie des risques en sept familles	21
1.2.1 Point de vue sur les risques et leur maîtrise	21
1.2.2 Recensement et classification des risques	21
1.2.3 Des risques ministériels et des risques à appréhender pour chaque tutelle	23
2 UNE AMORCE DE REFLEXION MINISTERIELLE, MAIS DES REALISATIONS ENCORE LIMITEES	24
2.1 Un bouleversement de la carte des opérateurs et des exigences de pilotage renforcées	24
2.1.1 Une extension rapide du nombre d'opérateurs et de leur champ d'intervention	24
2.1.2 La tutelle sur les opérateurs, objet de nombreux travaux depuis dix ans	25
2.2 Une maîtrise des risques ministériels encore perfectible.....	27
2.2.1 Un manque de continuité et de suivi dans l'effort de structuration ministérielle de la fonction de tutelle.....	28
2.2.2 Une fonction de tutelle absente des réflexions transverses du ministère.....	29
2.2.3 Une animation ministérielle qui reste à construire	30
2.2.4 Des processus d'arbitrage non définis	31
2.2.5 Une fonction de tutelle coupée des compétences support du ministère	32
2.2.6 Appréciation globale sur la maîtrise des risques ministériels.....	32
2.3 Poursuivre le travail d'appropriation ministérielle de la fonction de tutelle	32
2.3.1 Affiner la doctrine et les principes ministériels d'organisation de la tutelle	33
2.3.1.1 Compléter la vision ministérielle de la notion de tutelle	33

2.3.1.2	<i>Mettre l'accent, dans le rôle des autorités de tutelle, sur la coordination de la relation Etat-opérateur.....</i>	34
2.3.1.3	<i>Donner une vision précise de la valeur ajoutée ministérielle du secrétaire général</i>	35
2.3.1.4	<i>Expliciter les attentes à l'égard des autres directions métier et des services support.....</i>	37
2.3.2	Mettre l'organisation du ministère et des opérateurs en cohérence avec cette doctrine	38
2.3.2.1	<i>Actualiser la liste des autorités de tutelle et en tirer les conséquences dans les textes d'organisation et les descriptions de poste</i>	38
2.3.2.2	<i>Engager les services support du ministère en appui des directions de tutelle et des opérateurs.....</i>	39
2.3.2.3	<i>Repositionner les fonctions d'animation et de synthèse ministérielles assurées par délégation du secrétaire général</i>	40
2.3.2.4	<i>Assurer la représentation du responsable de l'animation et de la synthèse ministérielles dans tous les organes de gouvernance des opérateurs</i>	40
2.3.3	Prendre pleinement en compte les enjeux de ressources humaines.....	44
2.3.3.1	<i>Se donner les moyens de choisir les bons profils.....</i>	44
2.3.3.2	<i>Rendre attractif l'exercice de responsabilités dans les opérateurs et dans la fonction de tutelle</i>	44
2.3.3.3	<i>Accompagner les cadres recrutés dans leur professionnalisation</i>	45
2.3.3.4	<i>Des mesures qui requièrent une coopération interservices large</i>	45
2.3.4	Développer les instruments du travail ministériel et améliorer les outils de chaque tutelle	45
2.3.4.1	<i>Mettre en place les outils et instances utiles pour l'animation et la synthèse ministérielles.....</i>	46
2.3.4.2	<i>Fournir un appui méthodologique sur les outils existants ou à concevoir.....</i>	48
3	DANS L'EXERCICE DE CHAQUE TUTELLE, DES BONNES PRATIQUES ET DES ZONES DE VULNERABILITE DIFFERENTES	53
3.1	Un contexte d'exercice propre à chaque tutelle.....	53
3.1.1	<i>Les facteurs de risques : un niveau global faible mais certains facteurs très élevés</i>	54
3.1.2	<i>Un impact global de concrétisation des risques qui s'échelonne entre les niveaux « faible » et « élevé » suivant les tutelles.....</i>	55
3.2	Des marges de progrès pour toutes les tutelles, avec des mesures le plus souvent simples à mettre en œuvre	57
3.2.1	Maîtrise des risques stratégiques	58
3.2.1.1	<i>Points clefs du questionnaire.....</i>	58
3.2.1.2	<i>Synthèse des éléments de diagnostic.....</i>	58
3.2.1.3	<i>Principales préconisations pour une amélioration de la maîtrise des risques stratégiques.....</i>	60
3.2.2	Maîtrise des risques d'organisation	62
3.2.2.1	<i>Points clefs du questionnaire.....</i>	62
3.2.2.2	<i>Synthèse des éléments de diagnostic.....</i>	62

3.2.2.3	<i>Principales préconisations pour une amélioration de la maîtrise des risques d'organisation</i>	64
3.2.3	Maîtrise des risques de fonctionnement	66
3.2.3.1	<i>Points clefs du questionnaire</i>	66
3.2.3.2	<i>Synthèse des éléments de diagnostic</i>	66
3.2.3.3	<i>Principales préconisations pour une amélioration de la maîtrise des risques de fonctionnement</i>	68
3.2.4	Maîtrise des risques de pilotage	71
3.2.4.1	<i>Points clefs du questionnaire</i>	71
3.2.4.2	<i>Synthèse des éléments de diagnostic</i>	71
3.2.4.3	<i>Principales préconisations pour une amélioration de la maîtrise des risques de pilotage</i>	73
3.2.5	Maîtrise des risques financiers	74
3.2.5.1	<i>Points clefs du questionnaire</i>	74
3.2.5.2	<i>Synthèse des éléments de diagnostic</i>	75
3.2.5.3	<i>Principales préconisations pour une amélioration de la maîtrise des risques financiers</i>	76
3.2.6	Maîtrise des risques de ressources humaines	77
3.2.6.1	<i>Points clefs du questionnaire</i>	77
3.2.6.2	<i>Synthèse des éléments de diagnostic</i>	78
3.2.6.3	<i>Principales préconisations pour une amélioration de la maîtrise des risques de ressources humaines</i>	80
3.2.7	Maîtrise des risques juridiques	81
3.2.7.1	<i>Points clefs du questionnaire</i>	81
3.2.7.2	<i>Synthèse des éléments de diagnostic</i>	81
3.2.7.3	<i>Principales préconisations pour une amélioration de la maîtrise des risques juridiques</i>	83
CONCLUSION		85
RELEVÉ DES PRÉCONISATIONS MINISTÉRIELLES		89
PROCÉDURE CONTRADICTOIRE : OBSERVATIONS DES DIRECTIONS		97
PROCÉDURE CONTRADICTOIRE : RÉPONSE DE LA MISSION		115

SYNTHESE

Lors de sa séance du 14 mars 2014, le comité ministériel d'audit interne a inscrit à son programme de travail l'audit de la tutelle sur les opérateurs du ministère de l'intérieur. Le rapport ci-après, ses annexes et les huit rapports particuliers qui l'accompagnent rendent compte des constats et préconisations de l'équipe d'audit, composée de membres de l'IGA, de l'IGPN et de l'IDSC.

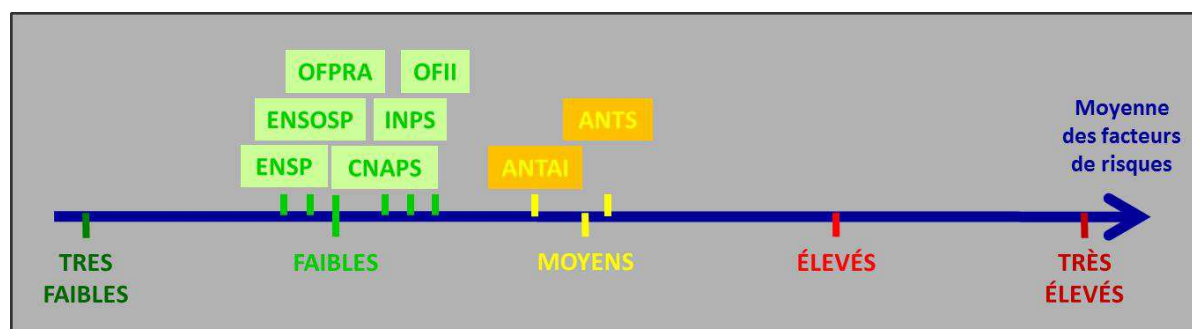
L'analyse a porté sur la tutelle sur huit établissements publics relevant du ministre de l'intérieur : l'ANTAI, l'ANTS, le CNAPS, l'ENSOSP, l'ENSP, l'INPS, l'OFII et l'OFPRA¹. La présente synthèse expose les points de fond qui se dégagent du travail de la mission, au niveau de chaque tutelle et au niveau ministériel. Elle est suivie par un mémento rappelant les principaux éléments de la méthode d'audit.

UNE MAITRISE DES RISQUES LARGEMENT PERFECTIBLE POUR CHACUNE DES TUTELLES

L'environnement des tutelles analysées est globalement plutôt favorable au sein du ministère de l'intérieur. Les facteurs de risques les plus élevés, qui concernent les tutelles sur des prestataires de services interministériels (ANTS, ANTAI), ne dépassent pas le niveau moyen. Les tutelles sur l'ENSP, l'ENSOSP et l'OFPRA subissent des facteurs de risques faibles (*cf.* schéma 1).

Pour autant, plusieurs éléments communs à un grand nombre de tutelles méritent une vigilance particulière : le temps court pèse lourdement dans l'activité de cinq autorités de tutelle, l'opérateur occupe une place faible dans le cœur de métier de quatre autorités de tutelle, trois opérateurs ont une activité très interministérielle, quatre opérateurs prennent des décisions créatrices de droits ou sanctionnant des comportements. Ces points constituent des facteurs de risques élevés, pesant respectivement sur la capacité stratégique de la tutelle, sur son organisation, son fonctionnement et dans le domaine juridique.

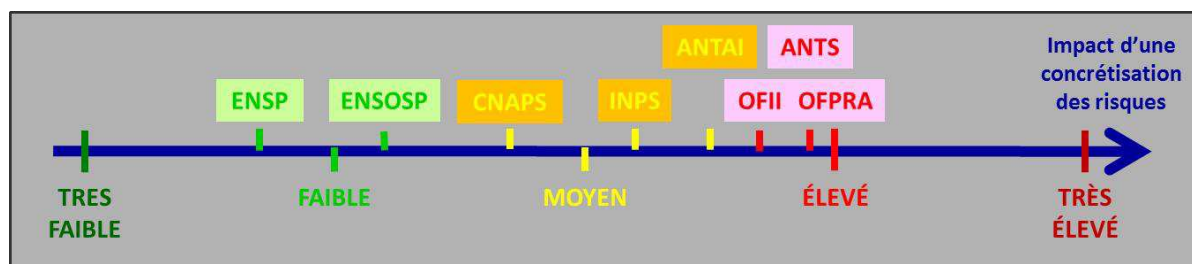
Schéma 1 : moyennes des facteurs de risques



¹ Agence nationale de traitement automatisé des infractions, agence nationale des titres sécurisés, conseil national des activités privées de sécurité, école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers, école nationale supérieure de la police, institut national de police scientifique, office français de l'immigration et de l'intégration, office français de protection des réfugiés et apatrides.

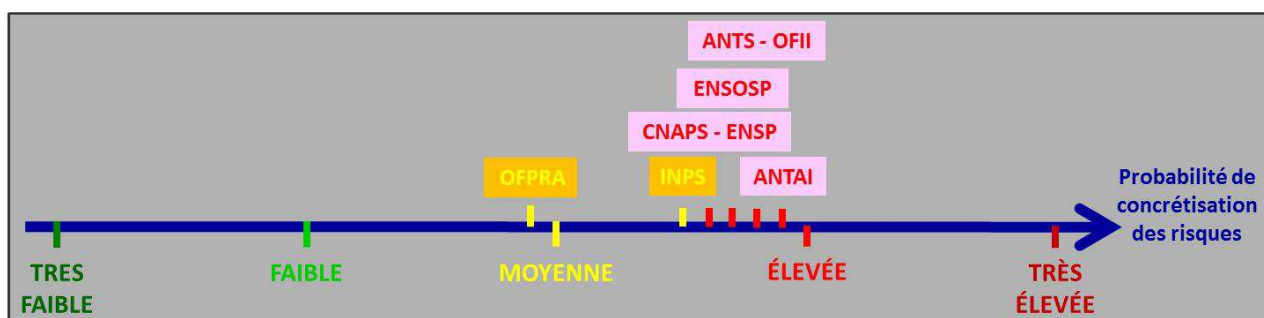
Les huit tutelles ne présentent pas toutes la même sensibilité pour l'Etat s'agissant de la concrétisation des risques : l'impact moyen va du **niveau faible** (tutelles sur les écoles) au **niveau élevé** (tutelles sur l'OFPRA et l'ANTs) (cf. schéma 2). Certaines tutelles sont très sensibles aux risques stratégiques (OFPRA), de fonctionnement (OFPRA et ANTs), de pilotage (OFPRA, OFII et ANTs) et de ressources humaines (ANTs).

Schéma 2 : moyennes des impacts en cas de concrétisation des risques



La probabilité de concrétisation des risques étant évaluée au niveau élevé pour six des huit tutelles et moyen pour les deux autres, **il existe d'importantes marges d'amélioration de la maîtrise des risques pour toutes les tutelles** (cf. schéma 3).

Schéma 3 : probabilités moyennes de concrétisation des risques



Cette maîtrise passe par la mise en œuvre d'une trentaine de mesures par tutelle. Certaines conditionnent la mise en place d'une relation Etat-opérateur solide, fluide et efficace.

Les mesures les plus décisives visent à clarifier la **vision stratégique** de l'Etat pour quatre opérateurs : l'ANTAI, dont l'activité centrée sur la sécurité routière est en décalage avec sa mission réglementaire (traitement automatisé des infractions), l'ANTs, la notion de « titres sécurisés » devant être reprécisée, l'ENSOSP, prise entre le souhait des élus d'en faire un établissement public local et des scénarios d'élargissement de ses missions pour le compte de l'Etat, l'INPS, dont l'avenir dépend du développement souhaité pour la police technique et scientifique et les acteurs de l'expertise scientifique en police.

Plusieurs mesures structurantes sont également requises face à d'autres types de risques.

En matière d'**organisation**, trois tutelles doivent impérativement structurer leur **composante métier** (tutelles sur l'ENSP, l'INPS et l'OFII). Pour l'ANTAI et le CNAPS, la pertinence du **choix de l'autorité de tutelle** doit être réinterrogée.

Face aux risques de **fonctionnement**, six tutelles doivent veiller à **prendre en compte l'ensemble des points de vue utiles**, sous les angles à la fois métier et gestion (tutelles sur ANTAI, ANTS, CNAPS, ENSP, INPS, OFII). Pour certaines, la priorité est le développement d'une relation étroite entre deux directions clefs (DMAT et DSIC sur l'ANTS, DLPJ et DEPAFI sur le CNAPS, DGPN et DGGN sur l'expertise scientifique et la place de l'INPS, DGEF et DMAT sur les enjeux territoriaux de l'OFII).

Pour la plupart des tutelles, la maîtrise des **risques financiers** n'appelle pas de mesure majeure. Trois d'entre elles font exception : il importe que l'Etat redéfinisse le modèle économique de l'ANTS, cherche à donner de la visibilité à l'ENSOSP sur les financements venant non seulement de lui mais aussi du CNFPT, et enfin, veille à ce que l'INPS ne subisse plus l'actuel effet ciseau entre une activité en forte progression et des recettes évoluant peu et partiellement obérées par les difficultés de paiement du ministère de la justice.

Dans le domaine des **ressources humaines**, une orientation majeure se dégage : la **professionnalisation des modalités de choix des responsables** (dirigeants d'opérateur, responsables délégués de la tutelle, chargés de mission opérateurs), grâce à la définition des profils de poste et à l'organisation d'appels à candidatures ouverts sur les postes à pourvoir.

En plus de ces mesures clefs, les rapports particuliers formulent des préconisations complémentaires donnant une cohérence d'ensemble à la démarche de maîtrise des risques que l'Etat doit conduire dans l'exercice de chacune des huit tutelles, parmi lesquelles :

- face aux risques stratégiques :
 - l'élaboration à brève échéance d'un document de cadrage pluriannuel (tutelles sur l'ANTAI, l'ANTS², l'ENSOSP, l'ENSP, l'INPS et l'OFII) ;
 - la mise en place d'un comité de suivi de la mise en œuvre de ce document (tutelles sur l'ANTAI, l'ANTS, le CNAPS, l'ENSOSP, l'ENSP et l'INPS) ;
 - la tenue d'un rendez-vous stratégique annuel tutelle-opérateur (huit tutelles) ;
 - l'envoi d'une lettre annuelle d'objectifs à chaque directeur d'opérateur, adossée au COP, comportant des objectifs précis, chiffrés et articulés avec le versement d'une part variable de rémunération (huit tutelles concernées en tout ou partie) ;
 - l'organisation d'un vote annuel de l'organe de gouvernance sur les orientations générales de l'opérateur (huit tutelles) ;
- face aux risques d'organisation :
 - la désignation d'un responsable délégué de la tutelle, chargé de coordonner l'ensemble des contributeurs sur les aspects métier et gestion (huit tutelles) ;
 - la suppression des redondances entre services de l'Etat et avec l'opérateur (tutelles sur le CNAPS, l'INPS et l'OFII) ;
 - la révision de la composition de l'organe de gouvernance (resserrement pour cinq tutelles, renforcement de la part de voix de l'Etat pour trois tutelles, entrée de personnalités qualifiées pour trois tutelles) ;
- face aux risques de fonctionnement :
 - la mise en place d'un comité de tutelle réunissant une fois par an les directions devant contribuer à la construction de la stratégie de l'Etat à l'égard de l'opérateur (huit tutelles) ;

² Depuis les constats de la mission, un projet de COP a été élaboré et soumis au vote du conseil d'administration.

- l'organisation de l'accès des opérateurs aux services support du ministère (huit tutelles) ;
- la systématisation des pré-conseils d'administration (tutelles sur l'ENSP et l'INPS) et leur animation confiée de manière claire au représentant de l'autorité de tutelle (tutelles sur l'ANTAI, l'ANTS et l'ENSOSP) ;
- face aux risques pilotage :
 - la mise en place ou l'amélioration de tableaux de suivi de la performance et de la gestion des opérateurs (tutelles sur l'ANTS, le CNAPS, l'ENSP, l'INPS, l'OFII et l'OFPRA) ;
 - le partage effectif des tableaux de bord avec la DEPAFI (huit tutelles) ;
 - la formalisation de réunions périodiques entre la direction de tutelle et l'opérateur, (tutelles sur l'ENSOSP et l'INPS) ;
 - l'ajustement des textes régissant les opérateurs pour remédier à certaines vulnérabilités (organisation de l'intérim du dirigeant pour l'ANTAI, l'ANTS, le CNAPS, l'INPS et l'OFII, limites du pouvoir d'opposition du ministre sur les délibérations de l'OFII et de l'OFPRA) ;
 - l'approfondissement du déploiement du contrôle interne financier et l'accompagnement des opérateurs dans la conception et la mise en œuvre d'autres types de contrôle interne, notamment juridique et déontologique (huit tutelles) ;
- face aux risques financiers :
 - les mesures ci-dessus relatives aux tableaux de bord et au contrôle interne appliquées au cas de la gestion ;
 - la mise en place d'un dialogue de gestion semestriel, réunissant la direction de tutelle, la DEPAFI et l'opérateur, éclairé par le tableau de bord de gestion (toutes les tutelles sauf celle sur l'OFPRA) ;
- face aux risques de ressources humaines :
 - l'identification de correspondants dans les directions métier ayant vocation à contribuer à l'exercice de la tutelle (toutes les tutelles sauf celle sur l'ENSOSP) ;
 - la détermination des besoins de formation (huit tutelles) ;
 - l'accompagnement des opérateurs dans la mise en place d'un contrôle interne en matière déontologique (huit tutelles) ;
- face aux risques juridiques :
 - la tenue de tableaux de bord de suivi d'une part, des marchés et procédures en cours (huit tutelles) et, d'autre part, des contentieux (sept tutelles, la contestation des décisions de l'OFPRA s'opérant suivant un dispositif spécifique) ;
 - l'organisation de points juridiques réguliers avec la DLPAJ et la DEPAFI.

UNE ANIMATION ET UNE SYNTHESE MINISTERIELLES QUI PEINENT A TROUVER LEUR PLACE ALORS QUE LEUR VALEUR AJOUTEE POURRAIT ETRE FORTE

Les disparités de pratiques rapportées dans les paragraphes qui précèdent et la nécessité de progrès de toutes les tutelles montrent que la fonction de tutelle a jusqu'à présent été l'objet d'une attention ministérielle limitée. Le ministère de l'intérieur gagnerait à changer d'approche pour remplir de manière efficace et efficiente une fonction qui a profondément évolué, dont la sensibilité a crû au cours des dernières années et qui fait actuellement l'objet d'une attention gouvernementale renforcée.

La transformation de la fonction de tutelle résulte d'abord d'un doublement entre 2010 et 2011 du nombre d'opérateurs relevant du ministère, avec le rattachement de l'OFII et de l'OFPPRA et la création de l'ANTAI et du CNAPS. Les opérateurs couvrent désormais des fonctions variées (formation, expertise, prestation de services, relations avec les usagers) dans des champs divers (police, sécurité civile, production de titres sécurisés, immigration, asile, traitement automatisé des infractions, sécurité privée). S'ajoute à cette évolution quantitative la volonté du Gouvernement de développer la dimension stratégique de la tutelle, exprimée en 2010 par voie de circulaire du Premier ministre et reprise par les instructions subséquentes.

Mis au défi de ce triple changement de dimension, le ministère de l'intérieur a commencé à se mettre en ordre de marche début 2012 avec une note ministérielle relative au pilotage stratégique de ses opérateurs qui en dresse la liste, identifie des « autorités exerçant la tutelle » et définit le rôle ministériel transverse du secrétaire général. Ces instructions ont toutefois souffert d'une absence de suivi dans leur application. L'attention ministérielle est remontée par étape lorsque l'ANTS s'est trouvée confrontée à des difficultés graves.

A titre d'exemple, le manque de continuité dans l'effort a conduit à oublier la question des opérateurs lors de la révision des textes d'organisation du ministère en 2013. Il n'existe pas de réflexion globale sur le recours à des opérateurs, l'opportunité de leur maintien, l'évolution de leurs missions, leurs spécificités, ni sur les difficultés d'exercice de la tutelle au ministère. Les processus d'arbitrage sur les sujets relatifs aux opérateurs ne sont pas définis.

En dépit du renforcement du rôle transverse du secrétaire général, chargé par le décret n°2014-834 du 24 juillet 2014 de la « *coordination de la tutelle sur les opérateurs du ministère* » et de la délégation donnée à la DEPFI pour assurer la « *synthèse stratégique des tutelles* », l'échelon ministériel de la tutelle peine à trouver sa place et à démontrer sa valeur ajoutée. Il est, de ce fait, contesté, plus ou moins fortement, par les directions de tutelle.

Pourtant, une animation et une synthèse ministérielles performantes permettraient d'une part, de gagner en cohérence et d'économiser des ressources en évitant à chaque direction de tutelle de devoir construire entièrement son cadre et ses outils, d'autre part, d'assurer la permanence de l'effort et une amélioration continue de l'exercice de la tutelle.

Quatre axes de progrès sont proposés, le travail interservices nécessaire devant s'opérer sous la responsabilité du secrétaire général, chargé à lui de mobiliser l'ensemble des directions métier et support sur les actions à conduire.

Le premier axe porte sur l'**affinement de la doctrine et des principes ministériels d'organisation de la tutelle** : la note de cadrage de 2012 doit être réécrite afin d'y intégrer une définition plus complète de la fonction de tutelle (rôles, tâches, acteurs, risques), d'y clarifier certains termes et d'y décrire la valeur ajoutée attendue de chacun des acteurs : coordination de la relation Etat-opérateur pour les autorités de tutelle, enrichissement de la vision métier pour les autres directions métier, expertise et appui pour les services support, pilotage des actions ministérielles et suivi des actions transverses, appui méthodologique et animation du questionnement stratégique en ce qui concerne le secrétaire général.

Le deuxième axe de progrès consiste à mettre l'organisation ministérielle en cohérence avec la doctrine et les principes définis. Cet axe recouvre quatre actions principales :

- actualiser la liste des autorités de tutelle, identifier pour chaque tutelle une entité chef de file dans les arrêtés d'organisation du ministère, désigner un responsable délégué de la tutelle (le plus souvent, celui de l'entité chef de file) et ajuster en conséquence la fiche de poste ou l'avis de vacance de poste correspondant ;
- étendre aux opérateurs le champ d'intervention des services support par une modification des arrêtés d'organisation et une sensibilisation des services concernés ;
- repositionner les fonctions d'animation et de synthèse ministérielles actuellement assurées par délégation du secrétaire général, afin de les distinguer sans ambiguïté de la fonction financière ministérielle. La mission propose de ne pas remettre en question le choix opéré il y a seulement deux ans de confier ces missions à la DEPAFI mais de les placer directement auprès du directeur, afin d'en renforcer la dimension stratégique ;
- assurer au secrétaire général une voix consultative dans l'organe de gouvernance de chaque opérateur, par un ajustement des textes régissant les opérateurs. En pratique, le secrétaire général se fera représenter par la direction à laquelle il délègue ses missions d'animation et de synthèse ministérielles (DEPAFI).

Le troisième axe vise à **mobiliser la politique de ressources humaines du ministère au service de la fonction de tutelle**, ce qui nécessite un travail conjoint des autorités de tutelle, des services de ressources humaines et de la DEPAFI sur :

- la sélection des dirigeants d'opérateur et des responsables de la tutelle (identification des postes clefs, définition de profils de poste, recrutement sur appel à candidatures) ;
- leur accompagnement dans le poste (évaluation des besoins et mise en place des modules de formation adaptés, partage d'expériences entre responsables délégués de la tutelle dans le cadre du réseau des tutelles et des opérateurs animé par la DEPAFI) ;
- leurs parcours professionnels (classement des postes dans les référentiels d'emplois, revalorisation pour les postes qui se verront confier la fonction de « responsable délégué de la tutelle », attention portée aux affectations suivant le passage en opérateur ou sur des fonctions de tutelle).

Enfin, le quatrième axe a trait au **développement des instruments ministériels de la tutelle** et à l'**amélioration des outils des autorités de tutelle** :

- faire un point annuel en réunion des directeurs (configuration de collège stratégique) sur les opérateurs et la fonction de tutelle : situation et enjeux, mise en œuvre des instructions, cadrage, évolution des opérateurs (maintien / création / réinternalisation) et de leurs missions, questions transverses). Plusieurs questions stratégiques pourraient utilement être abordées lors de la première réunion : vocation de l'ANTAI, diversifications d'activité de l'ANTS, justification de statuts différents pour les écoles de police et de gendarmerie, réforme de la police technique et scientifique et conséquences pour les structures d'expertise comme l'INPS, articulation à dix ans entre sécurité publique et sécurité privée et conséquences pour le CNAPS, impact d'un plafonnement des ressources affectées pour l'ANTS et l'OFII...

- mettre en place un tableau des actions ministérielles et transverses (DEPAFI), permettant notamment de suivre la mise en œuvre des instructions interministérielles et ministérielles mais aussi les plans d'action élaborés suite au présent audit ;
- produire des synthèses stratégiques annuelles et des synthèses financières trimestrielles ou semestrielles (DEPAFI) afin d'enrichir la vision des décideurs et de nourrir leur réflexion par une analyse des enjeux et des résultats ;
- harmoniser les outils de cadrage : critères de choix entre contrat d'établissement et COP, non utilisation des lettres de mission mais systématisation des lettres annuelles d'objectifs, supports méthodologiques pour l'élaboration de ces outils ;
- bâtir un support méthodologique d'appui juridique à la création d'un opérateur ;
- mettre en commun les travaux sur les tableaux de bord de performance et de gestion dans le cadre du réseau des tutelles et des opérateurs animé par la DEPAFI ;
- mutualiser les expériences pour progresser dans la maîtrise des risques, en commençant par les risques déontologiques : caractérisation des situations à risques et identification des actions pertinentes en capitalisant sur l'expérience accumulée dans plusieurs secteurs du ministère (police nationale, gendarmerie nationale, préfectures).

Les exigences de la méthodologie d'audit peuvent donner l'impression d'un sujet complexe augurant de difficultés importantes dans la recherche d'amélioration. Il est vrai que la fonction de tutelle est un sujet à multiples facettes, tant les opérateurs du ministère présentent de spécificités et tant les risques à maîtriser revêtent des natures différentes. Cependant, l'analyse à laquelle a procédé l'équipe d'audit débouche sur des mesures le plus souvent assez simples à mettre en œuvre. Les premiers progrès devraient donc pouvoir être rapides.

Un cap décisif d'amélioration de la maîtrise des risques dans l'exercice de la fonction de tutelle ne pourra toutefois être franchi qu'après l'établissement d'une vision stratégique claire sur chacun des opérateurs et la prise des décisions d'organisation les plus structurantes.

Une animation et une synthèse ministérielles peuvent jouer un rôle de catalyseur dans le développement d'une approche stratégique de la fonction de tutelle au ministère.

MEMENTO METHODOLOGIQUE

La mission a été menée dans le respect du cadre de référence de l'audit interne dans l'administration de l'Etat³ et de la charte ministérielle de mars 2014 : réunions de lancement, preuves écrites, procédure contradictoire, réunion de clôture (prévue en septembre 2015). La réflexion s'est enrichie d'entretiens avec les autorités de tutelle, le secrétaire général du ministère, le directeur de l'évaluation de la performance, et des affaires financières et immobilières (DEPAFI), les responsables de fonctions support, les dirigeants d'opérateur, ainsi qu'avec des représentants du secrétariat général à la modernisation de l'action publique, de la direction du budget et du contrôle budgétaire et comptable ministériel.

En l'absence de démarche structurée d'analyse des risques dans l'exercice de chaque tutelle et *a fortiori* au niveau ministériel, il n'a pu être procédé à un audit à proprement parler, consistant à vérifier la pertinence et l'efficacité de dispositifs de maîtrise des risques (contrôle interne). La mission, située en amont, s'est déroulée en trois temps : élaboration du cadre méthodologique, analyse par tutelle, analyse ministérielle.

La première étape de l'audit a consisté à élaborer le cadre méthodologique :

- définition de la fonction de tutelle : la description retenue distingue cinq rôles incombant au ministère de l'intérieur à l'égard de ses opérateurs : poser les principes d'organisation de la fonction de tutelle au ministère, créer un opérateur, organiser sa tutelle, assurer son pilotage pluriannuel, exercer la tutelle annuelle et infra-annuelle. Ces cinq rôles ont été décomposés en 25 tâches et 33 sous-tâches ;
- identification et classification des risques afférents : les 73 risques recensés ont été regroupés en sept familles – risques stratégiques (13), d'organisation (13), de fonctionnement (15), de pilotage (12), financiers (9), de ressources humaines (9), juridiques (2). Ils ont également été ventilés entre risques de niveau ministériel (leur maîtrise nécessitant la coordination d'actions de l'ensemble des directions concernées) et risques dont la maîtrise dépend au premier chef des actions de chaque tutelle ;
- détermination des aspects devant faire l'objet d'une cotation. Trois ont été retenus :
 - l'environnement de chaque tutelle (évaluation d'une liste de 24 facteurs de risques susceptibles de peser sur son exercice) ;
 - l'impact d'une concrétisation des risques, selon les points de vue complémentaires du citoyen (efficacité des politiques publiques), de l'usager (qualité du service public) et du contribuable (efficacité) ;
 - le degré de maîtrise des risques, appréhendé « en creux » par l'évaluation de la probabilité de concrétisation des risques ;
- fixation des règles de cotation :
 - qu'il s'agisse des facteurs de risques, de l'impact ou de la probabilité, l'échelle de cotation va de 1 (très faible) à 5 (très élevé) ;
 - la mission a posé le postulat selon lequel à la mise en place d'un opérateur, la probabilité de concrétisation des risques est maximale ;
 - la mise en œuvre de mesures de maîtrise des risques réduit ce niveau pour, au mieux, le ramener à la valeur minimale de 1.

La deuxième étape a été l'application de la méthode à chaque tutelle (évaluation des facteurs de risques, de l'impact d'une concrétisation des risques et du degré de maîtrise de ceux-ci), en veillant à la cohérence de la cotation d'une part, d'une tutelle à l'autre et, d'autre part, d'une famille de risques à l'autre.

La troisième étape a été consacrée à une analyse ministérielle en deux volets : une synthèse de l'approche par tutelle permettant de faire ressortir les chantiers transverses (c'est-à-dire concernant plusieurs tutelles) et une mise en perspective des apports actuels et à attendre d'une animation et d'une synthèse ministérielles des tutelles.

³ Comité d'harmonisation de l'audit interne, 27 juin 2013

INTRODUCTION

Par note du 8 avril 2014⁴, le directeur du cabinet du ministre a saisi les chefs de l'inspection générale de l'administration (IGA), de l'inspection générale de la police nationale (IGPN) et de l'inspection de la défense et de la sécurité civiles (IDSC) pour leur demander de réaliser, conformément au programme annuel arrêté lors de la réunion du 14 mars 2014 du comité ministériel d'audit interne, un audit de l'exercice de la tutelle sur les opérateurs du ministère. Les travaux de la mission se sont déroulés entre octobre 2014 et juin 2015.

Le périmètre de la mission

Conformément au contenu de la lettre de mission et au relevé de décisions de la réunion du 14 mars 2014 précitée, le périmètre de l'audit inclut la tutelle sur huit organismes⁵. Dans l'ordre alphabétique, ces organismes sont :

- l'agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) ;
- l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) ;
- le conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) ;
- l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) ;
- l'école nationale supérieure de la police (ENSP) ;
- l'institut national de la police scientifique (INPS) ;
- l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) ;
- l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

Les exigences méthodologiques d'un audit interne

La note du directeur du cabinet insiste sur l'obligation, pour les auditeurs, de respecter la charte ministérielle d'audit interne de mars 2014 et le cadre de référence de l'audit interne dans l'administration de l'Etat (CRAIE)⁶.

L'équipe d'audit a veillé à l'information des services au fil de l'audit, en proposant notamment trois réunions à chaque autorité de tutelle, au secrétaire général du ministère et au directeur de l'évaluation de la performance, et des affaires financières et immobilières (DEPAFI) : une réunion de lancement, une réunion d'échange une fois l'analyse suffisamment avancée, et une réunion de clôture, commune à tous les responsables concernés.

⁴ Voir lettre de mission en annexe n° 1.

⁵ Voir annexe n° 3.

⁶ *Normes de qualification et de fonctionnement* et *Code de déontologie* adoptés le 27 juin 2013 par le comité d'harmonisation de l'audit interne.

La mission a également soumis son projet de rapport à la lecture contradictoire des mêmes responsables.

Pour étayer ses constats et ses recommandations, la mission a combiné :

- une analyse documentaire : cadre législatif et réglementaire (textes d'organisation du ministère, textes relatifs aux opérateurs, lois de finances), documents liant le ministère et les opérateurs ou émanant de ceux-ci (contrats d'objectifs et de performance, lettres d'objectifs, tableaux de bord, cartographie des risques...), rapports administratifs ;
- des entretiens avec les autorités de tutelle, les responsables ministériels transverses (secrétaire général, DEPAFI), les responsables des services support⁷ et les dirigeants des opérateurs, complétés par les éclairages du secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP), de la direction du budget et du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM)⁸ ;
- des questionnaires adressés aux mêmes acteurs du ministère et des opérateurs⁹ ;
- la participation, en position d'auditeurs, aux conseils d'administration d'automne 2014 – séances d'adoption des budgets initiaux pour 2015 – et aux réunions préparatoires.

L'analyse documentaire et les questionnaires reposent sur des supports écrits garantissant une traçabilité de qualité. Les entretiens et réunions permettent d'identifier des points à creuser ensuite grâce aux sources écrites.

Une mission en amont d'un véritable audit

D'après le cadre de référence précité, « *l'audit interne doit évaluer l'efficacité des processus de management des risques et contribuer à leur amélioration* ». Le code de déontologie de ce cadre de référence définit l'audit interne comme une « *activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations et lui apporte ses conseils pour l'améliorer. L'audit interne s'assure que les dispositifs de contrôle interne d'une organisation sont efficaces* »¹⁰.

La conduite d'un audit interne suppose donc que préexiste un dispositif de management des risques (cartographie, contrôle interne, plan d'action).

En l'absence de démarche aboutie de ce type au ministère de l'intérieur dans le champ de l'exercice de la tutelle, la mission n'a pas pu procéder à l'examen d'une logique d'ensemble reliant une analyse de risques à des choix visant à les maîtriser.

⁷ Les directeurs de la DRH et de la DSIC ont été rencontrés au seul titre de leurs fonctions support. Ceux de la DMAT, de la DRCPN, de la DLPJ et de la DEPAFI ont été rencontrés à différents titres (autorité de tutelle ou représentants de l'autorité de tutelle, gestionnaires de ressources humaines, responsable juridique ministériel et responsable de la synthèse stratégique des tutelles, de l'appui financier et de la fonction immobilière du ministère).

⁸ Voir liste des personnes rencontrées en annexe n° 2.

⁹ Voir en annexe n° 4 les questions d'audit (environ 160) utilisées dans les cinq versions des questionnaires.

¹⁰ Respectivement : norme 2120 et introduction du code de déontologie du CRAIE.

Pour évaluer, malgré cette difficulté, la pertinence des choix opérés jusqu'à présent, la mission a réalisé un travail en amont d'un audit interne afin de pallier, selon une approche à construire, l'absence de cartographie des risques et de contrôle interne structuré.

Une démarche qui appelle des prolongements

Conformément à la demande du comité interministériel d'audit interne¹¹, au terme du présent audit, il appartient aux différents services concernés d'élaborer un plan d'actions traduisant les recommandations formulées, intégrant un calendrier prévisionnel de mise en œuvre et précisant les responsables de la conduite des actions.

Un rapport général et des rapports particuliers

Le présent document constitue le rapport général de l'audit. Complété par des annexes détaillant la méthode suivie et fournissant les éléments transverses tirés des réponses aux questionnaires, il est aussi accompagné de huit rapports particuliers, référencés de A à H, consacrés chacun à l'une des huit tutelles entrant dans le champ de l'audit (*cf. supra*).

Le rapport général présente successivement le cadre global de l'audit (1), les observations et préconisations ministérielles (2), puis la synthèse des constats et recommandations utiles dans l'exercice de chaque tutelle (3).

POINT D'ATTENTION

La situation décrite dans le corps des rapports est celle qui prévaut à la date de mi-juin 2015, analysée sur la base des réponses au questionnaire d'audit (décembre 2014) et des compléments écrits reçus des directions dans le cadre de la première étape de la procédure contradictoire conduite entre mi-mai et début juin 2015.

Les événements nouveaux intervenus depuis et signalés par les directions dans leurs réponses à la procédure contradictoire (mi-juillet 2015) sont abordés par la mission dans les annexes « Réponse à la procédure contradictoire ».

Le projet de loi sur l'asile dont il est fait état à plusieurs endroits dans le rapport a été adopté en juillet 2015. La loi a été publiée au Journal officiel du 30 juillet 2015, sous le numéro 2015-925.

* *

*

¹¹ Relevés de conclusions des 13 février 2013 et 14 mars 2014.

1 UNE FONCTION DE TUTELLE COMPOSEE DE CINQ GRANDS ROLES ET QUI DOIT SE PREMUNIR CONTRE SEPT TYPES DE RISQUES

L'audit portant sur l'exercice de la tutelle – et non sur les opérateurs eux-mêmes, définir le cadre de l'analyse exige, d'une part, de préciser le contenu de cette fonction, d'autre part d'identifier les risques liés à son exercice.

1.1 Une fonction de tutelle qui recouvre cinq grands rôles

Si elle doit nécessairement être fondée sur un texte, la fonction de tutelle ne se limite pas à une liste de pouvoirs de l'Etat à l'égard de ses opérateurs : elle recouvre plusieurs rôles, dans lesquels l'Etat est appelé à agir à des moments et avec des outils différents.

1.1.1 Composantes juridiques de la fonction de tutelle

La doctrine administrative, adossée à la jurisprudence¹², exprime par les formules « *La tutelle ne se présume pas* » et « *Pas de tutelle sans texte, ni au-delà des textes* » le fait qu'une autorité de tutelle ne détient que les pouvoirs dont elle est expressément investie.

Les dispositions législatives et réglementaires relatives aux opérateurs permettent ainsi, d'une part, d'identifier leurs ministres de tutelle, d'autre part, de connaître la nature et l'étendue des pouvoirs de ces ministres à leur égard.

1.1.1.1 Identification des ministres de tutelle

La mention des ministres de tutelle est explicite dans les textes régissant sept des huit opérateurs entrant dans le champ de l'audit. Il s'agit du ministre de l'intérieur (ANTAI, ANTS, CNAPS, ENSP, INPS¹³), du ministre chargé de la sécurité civile (ENSOSP¹⁴) ou des ministres chargés de l'immigration et de l'intégration (OFII¹⁵).

L'OFII présente la particularité d'un double rattachement potentiel, si les politiques d'immigration et d'intégration devaient, un jour, être portées par des ministères différents.

Spécificité encore plus forte, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), qui régit l'OFPRA, n'utilise jamais le mot « tutelle » pour qualifier les relations de celui-ci avec l'Etat. L'office est simplement « *placé auprès du ministre chargé de l'asile*¹⁶ ». L'article 9 de l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne de la DGEF indique que le service de l'asile « *assure les relations du ministère avec* » l'OFPRA. Cette rédaction contraste avec celle qui prévaut pour l'OFII, l'article 1^{er} du même arrêté précisant d'emblée que la DGEF « *assure la tutelle de l'OFII* ».

¹² Conseil d'Etat 17 janvier 1913, Congrégation des Sœurs de Sainte-Régis.

¹³ Article 1^{er} du décret n° 2011-348 du 29 mars 2011 (ANTAI), article 1^{er} du décret n° 2007-240 du 22 février 2007 (ANTS), article 1^{er} du décret n° 2011-1919 du 22 décembre 2011 (CNAPS), articles R. 413-1 et L. 413-1 du code de la sécurité intérieure (respectivement ENSP et INPS).

¹⁴ Article 1^{er} du décret n°2004-502 du 7 juin 2004 relatif à l'ENSOSP.

¹⁵ Article R.5223-4 du code du travail.

¹⁶ Article L.722-1 du CESEDA.

Le choix des termes reflète le positionnement particulier de l'OFPRA, dont les décisions ont une portée internationale directe et ne sont susceptibles de recours que devant une juridiction administrative spécialisée, la cour nationale du droit d'asile. Cette spécificité explique le principe jusqu'alors non écrit d'« *indépendance fonctionnelle* » dont bénéficie l'office et qui devrait trouver une consécration législative dans la réforme de l'asile en cours de discussion¹⁷.

Par ailleurs, sept des huit organismes entrant dans le champ de l'audit sont sous la tutelle financière du ministre chargé du budget, en application du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP)¹⁸. De façon surprenante, l'INPS n'est pas mentionné dans l'arrêté interministériel fixant la liste des organismes soumis à cette tutelle¹⁹.

1.1.1.2 Pouvoirs des ministres de tutelle

Les principaux modes d'expression juridique de la tutelle sont un pouvoir de nomination, l'obligation faite à l'opérateur de transmettre à l'Etat ses délibérations adoptées et l'existence d'un délai avant qu'elles n'acquiescent force exécutoire, des pouvoirs d'approbation, d'opposition et, plus rarement, de substitution d'action, sans oublier un pouvoir de contrôle.

1.1.1.2.1 Un pouvoir de nomination

Les dirigeants des huit opérateurs sont nommés par décret, sur proposition du ministre de tutelle²⁰, avec un cas particulier pour l'OFPRA, le décret étant pris sur proposition conjointe des ministres chargé de l'asile et des affaires étrangères.

L'Etat nomme aussi, par décret, les présidents des organes de gouvernance, sur proposition du ou des ministres de tutelle (ANTAI, ANTS, OFII)²¹, ou conjointe avec le garde des sceaux (INPS), ou parmi les membres du conseil d'administration (OFPRA) ou une catégorie d'entre eux (ENSOSP) ou encore parmi les conseillers d'Etat, sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat reprise par le ministre de l'intérieur (ENSP)²².

Le CNAPS se distingue sur ce sujet des autres opérateurs du ministère, les membres de son organe de gouvernance élisant le président en leur sein²³. Cette limitation du pouvoir de tutelle reflète le positionnement double de l'opérateur, à la fois régulateur externe et instance quasi-ordinaire des professions de sécurité privée.

¹⁷ Par l'ajout dans l'article L. 721-2 du CESEDA d'un alinéa indiquant : « *L'office exerce en toute impartialité les missions mentionnées ci-dessus et ne reçoit, dans leur accomplissement, aucune instruction.* »

¹⁸ Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012. Article 174 : « *Les organismes mentionnés aux 4° et 6° de l'article 1er sont, sauf disposition législative contraire, placés sous la tutelle financière du ministre chargé du budget.* »

¹⁹ Arrêté du 1er juillet 2013 fixant la liste des personnes morales de droit public relevant des administrations publiques mentionnées au 4° de l'article 1er du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012.

²⁰ Articles 4 du décret n° 2011-348 (ANTAI), 10 du décret n° 2007-240 (ANTS), L. 632-3 du CSI (CNAPS), 15 du décret n° 2004-502 (ENSOSP), R. 413-14 et R. 413-40 du CSI (ENSP, INPS), R. 5223-18 du code du travail (OFII), L. 722-2 du CESEDA (OFPRA).

²¹ Respectivement articles 4 du décret n° 2011-348, 6 du décret n° 2007-240, R. 5223-6 du code du travail.

²² Respectivement articles R. 413-32 du CSI pour l'INPS, L. 722-1 du CESEDA pour l'OFPRA, 6 du décret n° 2004-502 pour l'ENSOSP (désignation parmi les représentants des collectivités territoriales, des SDIS ou du CNFPT), R. 413-4 et R. 413-5 du CSI pour l'ENSP.

²³ Article L. 632-2 du CSI.

1.1.1.2.2 Un point de passage obligé pour les délibérations des organes de gouvernance

La transmission des délibérations au ministre de tutelle et, pour les délibérations financières, au ministre chargé du budget, constitue une condition nécessaire pour les rendre exécutoires. Le plus souvent, cette transmission ouvre un délai d'examen par les destinataires. Rarement, il s'agit d'une simple information avec entrée en vigueur décalée de quelques jours (OFII²⁴).

1.1.1.2.3 Des conditions d'approbation spécifiques sur les documents financiers

Le décret GBCP a mis en place un dispositif d'approbation des budgets et des comptes financiers des opérateurs par les « *autorités de tutelle* »²⁵, entendues comme le(s) ministre(s) de tutelle et le ministre chargé du budget.

L'approbation peut être expresse ou tacite. Toute demande écrite de ces autorités visant à obtenir des informations ou documents complémentaires suspend le délai d'approbation tacite jusqu'à leur production. Si le budget n'est pas adopté ou pas approuvé à la date d'ouverture de l'exercice, les autorités de tutelle peuvent autoriser l'ouverture de la gestion *a minima*, dans la limite du budget initial de l'exercice précédent.

Les textes régissant le fonctionnement de deux des opérateurs du ministère de l'intérieur ne font pas référence à ces dispositions (ENSP²⁶, OFPRA²⁷). Ces textes n'ont probablement pas été revus depuis l'adoption du décret GBCP.

1.1.1.2.4 Un pouvoir d'approbation expresse parfois plus large

Le pouvoir d'approbation expresse est parfois étendu à d'autres délibérations à incidence financière. Tel est le cas à l'ENSP sur les dons et legs et les dossiers immobiliers, à l'INPS sur les acquisitions, aliénations et échanges d'immeubles²⁸, ainsi qu'à l'ENSOSP avec un dispositif plus large (acquisitions, aliénations et échanges d'immeubles, emprunts y afférents, prises de participations financières, création de filiales, participation à un groupement d'intérêt public ou à toute autre forme de groupement public ou privé)²⁹.

1.1.1.2.5 Un pouvoir d'opposition presque systématique sur les autres délibérations

En dehors du champ du pouvoir d'approbation, le ministre de tutelle bénéficie souvent d'un pouvoir d'opposition, en général propre, parfois partagé avec le ministre chargé du budget sur des délibérations à incidence financière au-delà des budgets et comptes financiers et des cas particuliers traités dans les paragraphes précédents³⁰.

²⁴ Hors délibérations sur les budgets et comptes financiers (article R. 5223-17 du code du travail).

²⁵ Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012. Articles 176 et 213.

²⁶ Article R. 413-13 du CSI (« *opposition expresse* » et « *refus d'approbation* »).

²⁷ Article R. 722-3 du CESEDA (« *opposition ou demande de surseoir à exécution* »).

²⁸ Articles R. 413-13 et R. 413-39 du CSI respectivement pour l'ENSP et l'INPS.

²⁹ Article 14 du décret n° 2004-502.

³⁰ Cas de l'ANTAI (article 7 du décret n° 2011-348).

Ce principe souffre toutefois des exceptions, soit par limitation du pouvoir d'opposition (cas de certaines délibérations du conseil d'administration de l'OFPRA³¹), soit par absence de ce pouvoir (cas de l'OFII *cf. supra*), soit par ouverture de ce pouvoir (cas des délibérations du conseil d'administration de l'ANTS sur des titres)³².

1.1.1.2.6 Un unique cas de pouvoir de substitution d'action

Le pouvoir de substitution d'action ne se rencontre qu'une fois dans les textes relatifs aux opérateurs du ministère de l'intérieur, en cas de blocage persistant dans la procédure d'approbation du budget de l'ENSP. Le code de la sécurité intérieure prévoit alors que les ministres chargés de l'intérieur et du budget arrêtent conjointement le budget de l'école³³.

1.1.1.2.7 Un pouvoir de contrôle

Enfin, en tant qu'« organismes qui relèvent du ministre de l'intérieur », les opérateurs sont soumis au « contrôle supérieur » qu'exercent, au nom du ministre, les membres de l'inspection générale de l'administration³⁴.

1.1.2 Approche par rôles

Les pouvoirs juridiques des ministres de tutelle sont autant d'outils au service de l'exercice de la tutelle. Leur énumération ne permet en revanche pas de décrire la fonction de tutelle.

Pour la première fois, une description complète a été donnée en 2014 par le groupe de travail interministériel mis en place par le SGMAP. La fonction de tutelle y est décomposée en sept activités : gouvernance administrative, allocation des moyens, gestion et suivi des moyens, contrôle de régularité et de conformité, pilotage stratégique, gestion du réseau des organismes, « chef de filat » en cas de co-tutelle, synthèse métier en cas de tutelle partagée³⁵.

Imprégnée de ces travaux, la présente mission a souhaité mettre particulièrement en lumière trois points clefs :

- la nécessité d'actions de niveau ministériel, contribuant à structurer l'exercice de la tutelle sur tous les opérateurs existants ou qui seront créés dans le futur ;
- le caractère indispensable d'une articulation forte entre les acteurs appelés à contribuer ensemble à l'exercice de la tutelle ;
- l'exigence d'une cohérence entre des exercices pluriannuels (contrat d'objectifs et de performance, loi de programmation des finances publiques, lettre de mission du dirigeant de l'opérateur...) et des actions devant être renouvelées chaque année voire plusieurs fois par an (dialogue de gestion, suivi de la performance...).

³¹ Article R. 722-3 du CESEDA : simple obligation de transmission au ministre chargé de l'asile pour les délibérations sur l'organisation générale de l'OFPRA et sur son rapport d'activité.

³² Article 9 du décret n° 2007-240 : en cas de délibération sur un titre délivré par une administration, partage du pouvoir d'opposition avec le ministre concerné.

³³ Article R. 413-13 du CSI.

³⁴ Article 1^{er} du décret n°81-241 du 12 mars 1981 portant statut de l'IGA au ministère de l'intérieur.

³⁵ *Modernisation de l'action publique. Groupe de travail interministériel sur les agences et opérateurs de l'Etat*. SGMAP. Rapport technique n°1 consacré à l'organisation de la fonction de tutelle. Page 7.

L'approche de la fonction de tutelle retenue dans le présent audit distingue ainsi cinq rôles incombant, successivement ou concomitamment, aux services participant à l'exercice de la tutelle :

- poser les principes d'organisation de la tutelle au ministère de l'intérieur ;
- créer un opérateur ;
- organiser sa tutelle ;
- assurer le pilotage pluriannuel de l'opérateur ;
- exercer la tutelle annuelle et infra-annuelle.

Ces cinq rôles ont été décomposés en 25 tâches, listées dans le tableau ci-après, et 33 sous-tâches, présentées dans l'annexe n° 3.

Tableau n° 1

Décomposition de la fonction de tutelle en rôles et tâches

RÔLES		TÂCHES	
N°	Contenu	N°	Contenu
1	POSER LES PRINCIPES D'ORGANISATION MINISTERIELLE DE LA TUTELLE	1	Définir les principes de répartition des compétences entre le secrétaire général et les directions métier
		2	Structurer les compétences support à l'appui des autorités de tutelle ou des opérateurs
		3	Formaliser les processus d'arbitrage
2	CRÉER L'OPÉRATEUR	4	Analyser le besoin et définir les missions
		5	Identifier la nature souhaitée des relations entre l'Etat et l'opérateur
		6	Définir la composition de l'organe de gouvernance
		7	Définir les missions de l'organe de gouvernance
		8	Doter l'opérateur budgétairement
		9	Doter l'opérateur en emplois
		10	Recruter le responsable de la mise en place de l'opérateur
3	ORGANISER LA TUTELLE DE L'OPÉRATEUR	11	Positionner la tutelle
		12	Structurer la tutelle
		13	Composer l'équipe en charge de la tutelle dans l'autorité exerçant la tutelle
4	ASSURER LE PILOTAGE PLURIANNUEL DE L'OPÉRATEUR	14	Réinterroger périodiquement l'opportunité du maintien de l'opérateur, ses missions et la pertinence de sa forme juridique
		15	Fixer des objectifs de performance pluri-annuels à l'opérateur
		16	Définir la trajectoire pluriannuelle d'évolution des ressources et de maîtrise des dépenses publiques de l'opérateur
5	EXERCER LA TUTELLE ANNUELLE ET INFRA-ANNUELLE DE L'OPÉRATEUR	17	Assurer l'unicité de la position de l'Etat au sein de l'organe de gouvernance
		18	Déterminer les orientations stratégiques annuelles de l'opérateur
		19	Conduire le dialogue de gestion annuel avec l'opérateur
		20	Vérifier l'atteinte par l'opérateur de ses cibles de performance
		21	Vérifier l'atteinte par l'opérateur de ses cibles en matière d'emploi des ressources
		22	Contrôler la qualité de l'exécution budgétaire et comptable de l'opérateur
		23	Contrôler la régularité et la conformité des actes produits par l'opérateur
		24	Contrôler l'existence et la qualité du contrôle interne de l'opérateur
		25	Anticiper les risques liés à l'opérateur

1.2 Une typologie des risques en sept familles

1.2.1 Point de vue sur les risques et leur maîtrise

La démarche d'audit consiste à vérifier un niveau de maîtrise des risques inhérents à une activité. Le présent audit portant sur l'exercice de la tutelle, les risques doivent être appréhendés du point de vue de l'Etat, qui confie certaines missions à un opérateur et la fonction de tutelle à l'un de ses ministres.

L'activité d'un opérateur peut être porteuse de risques pour lui-même ou pour le ministère mais si la fonction de tutelle est correctement exercée, ces risques peuvent être globalement sous contrôle pour l'Etat. Inversement, si un opérateur fonctionne bien, les défauts de la tutelle peuvent se trouver masqués ; néanmoins le niveau réel de risque est alors élevé pour l'Etat car le jour où l'opérateur dysfonctionne, les services de tutelle peuvent s'avérer dans l'incapacité de détecter la dérive et d'y remédier rapidement.

Cette distinction entre risques liés à l'exercice de la tutelle (objet du présent audit) et risques liés à l'opérateur (hors du champ) étant faite, les actions de maîtrise envisagées sont celles que le ministre en charge de la tutelle – en l'espèce, le ministre de l'intérieur – peut mettre en place grâce à ses services et à leur interaction avec les opérateurs.

1.2.2 Recensement et classification des risques

Chacune des tâches de la fonction de tutelle comportant une part de risque pour l'Etat, 73 risques au total ont été identifiés par l'équipe d'audit. Leur correspondance avec les 25 tâches figure dans l'annexe n° 4.

Afin de pouvoir croiser les réponses à un nombre suffisant de questions, permettant de dégager un faisceau d'indices sur la plus ou moins bonne prise en compte des risques, ceux-ci ont été classés en sept familles (*cf.* schéma de la page suivante), selon une typologie adaptée de celle du cadre de référence de l'audit interne dans l'administration de l'Etat.

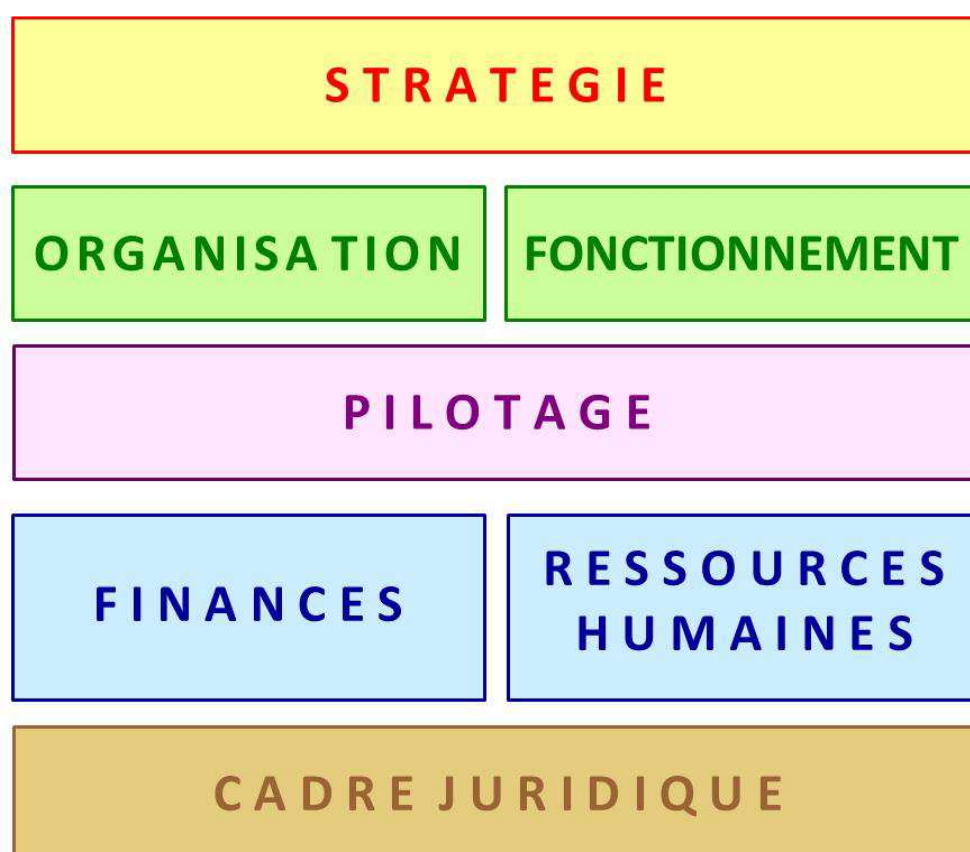
Par convention, sont considérés comme :

- risques stratégiques, les risques d'atteinte à la cohérence et à la pertinence des politiques publiques portées par l'Etat et de non atteinte de ses objectifs stratégiques ;
- risques d'organisation, les risques de défaut de cohérence ou de clarté de l'organisation de l'Etat (y compris ses opérateurs) ;
- risques de fonctionnement, les risques de manque d'efficacité dans la prise des décisions de l'Etat, de cohérence ou de pertinence de celles-ci ;
- risques de pilotage, les risques d'atteinte à la fluidité et à l'efficacité de la relation entre le ministère et l'opérateur ;
- risques financiers, les risques de dégradation de la situation des finances publiques ou de minoration de la contribution à son amélioration ;

- risques de ressources humaines, les risques d'altération de l'efficacité ou de l'efficience avec lesquelles l'Etat remplit ses missions, du fait des choix de ressources humaines ;
- risques juridiques, les risques de mise en cause de la responsabilité de l'Etat du fait du non-respect de ses engagements internationaux ou des lois et règlements français.

Schéma n° 1

Familles de risques



L'équipe d'audit a retenu des acceptions étroites des termes employés : par convention, « organisation » désigne les questions de structures et d'instances mais pas leurs interactions ; « fonctionnement de la tutelle » recouvre les relations entre services de l'Etat impliqués dans l'exercice de la tutelle, mais pas les relations de ces services avec l'opérateur, traitées sous le label « pilotage ».

Avec ces conventions, les 73 risques identifiés se répartissent en 13 risques stratégiques, 13 risques d'organisation, 15 risques de fonctionnement, 12 risques de pilotage, 9 risques financiers, 9 risques de ressources humaines et 2 risques juridiques (*cf.* annexe n° 4).

1.2.3 Des risques ministériels et des risques à appréhender pour chaque tutelle

Certains risques ne peuvent être maîtrisés que par des actions de portée ministérielle. Tel est le cas, par exemple, du risque de sous-investissement de la fonction de tutelle par le ministère, susceptible de se concrétiser dans un ministère comme celui de l'intérieur, dont l'action publique s'exprime peu par des opérateurs, ou encore du risque de concurrence entre le secrétariat général et les directions métier. De tels risques ne peuvent être bien appréhendés et traités que par une analyse embrassant l'exercice de la tutelle sur tous les opérateurs du ministère.

A l'inverse, d'autres risques doivent être examinés dans l'exercice de chaque tutelle en particulier, comme par exemple le risque stratégique de flou dans les missions d'un opérateur, le risque d'organisation d'absence de désignation claire de l'autorité de tutelle pour un opérateur donné, les risques financiers de sur-calibrage ou de sous-calibrage budgétaire ou encore le risque de ressources humaines de profils inadaptés dans l'exercice de la fonction de tutelle. La maîtrise de tels risques peut passer par la combinaison de mesures spécifiques et de mesures pertinentes pour plusieurs tutelles, qui seront appelées « mesures transverses ».

Le détail du rattachement de chaque risque à un niveau donné figure en annexe n° 8. Globalement, la ventilation s'opère comme suit :

Tableau n° 2

**Synthèse de la répartition des risques
entre le niveau ministériel et l'exercice de chaque tutelle**

Famille de risques	Niveau ministériel	Niveau tutelle	Total
Risques stratégiques	1	12	13
Risques d'organisation	1	12	13
Risques de fonctionnement	6	9	15
Risques de pilotage	0	12	12
Risques financiers	0	9	9
Risques de ressources humaines	2	7	9
Risques juridiques	0	2	2
TOTAL	10	63	73

2 UNE AMORCE DE REFLEXION MINISTERIELLE, MAIS DES REALISATIONS ENCORE LIMITEES

Si la définition d'un cadre ministériel peut être considérée comme la première étape logique de structuration de l'exercice de la fonction de tutelle, elle ne s'est amorcée que récemment, sous la double influence de l'extension de la place des opérateurs rattachés au ministre de l'intérieur et du renforcement des exigences interministérielles de pilotage (2.1). De ce fait, la maîtrise des risques ministériels est encore perfectible (2.2), en travaillant en priorité autour de trois axes principaux (2.3).

2.1 Un bouleversement de la carte des opérateurs et des exigences de pilotage renforcées

Du fait de ses missions régaliennes et de son rôle territorial, le ministère de l'intérieur s'est construit sur des modes de fonctionnement hiérarchiques, avec des services centraux et déconcentrés structurés. L'exercice de la tutelle sur des opérateurs ne fait pas partie de ses modes d'action les plus courants et n'a pas vocation à devenir l'un d'eux. Pour autant, et même si le poids de ses opérateurs demeure faible dans son action et dans l'ensemble des opérateurs de l'Etat, l'élargissement récent du périmètre de la fonction est significatif.

2.1.1 Une extension rapide du nombre d'opérateurs et de leur champ d'intervention

Il y a seulement onze ans, l'ENSOSP se séparait tout juste de l'Institut national d'étude de la sécurité civile et le décret d'organisation de l'INPS n'était pas encore paru. Seule l'ENSP existait déjà dans sa forme actuelle.

Il y a huit ans, l'activité des opérateurs relevant du ministre de l'intérieur se situait dans les secteurs de la police nationale (ENSP, INPS) et de la sécurité civile (ENSOSP). Depuis, leur champ d'intervention s'est sensiblement étendu : police, asile, production de titres sécurisés, immigration, sécurité civile, traitement automatisé des infractions, sécurité privée.

Il y a encore cinq ans, le CNAPS et l'ANTAI n'existaient pas ; sortis de leur périmètre historique, l'OFII et l'OFPRA étaient encore placés sous la tutelle du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Quatre opérateurs seulement étaient placés sous la tutelle du ministre de l'intérieur. Ce chiffre a doublé entre l'automne 2010 et fin 2011.

La nature des missions confiées à ces opérateurs s'est également diversifiée, à partir d'une base historique de formation (ENSP, ENSOSP) : expertise scientifique (INPS), prestations interministérielles (ANTS, ANTAI), interface avec des groupes d'utilisateurs du service public (OFII, OFPRA), régulation d'une profession (CNAPS).

L'augmentation du nombre de directions métier du ministère concernées au premier chef par la fonction de tutelle – six aujourd'hui³⁶, soit trois fois plus qu'il y a huit ans - et la place des opérateurs dans la mise en œuvre de certaines politiques publiques poussent aujourd'hui à une structuration ministérielle de la fonction.

³⁶ Le ministère compte six autorités de tutelle : le secrétaire général, les directeurs généraux de la DGP, de la DGEF et de la DGSCGC, ainsi que les responsables de la DSCR et de la DLPAJ.

2.1.2 La tutelle sur les opérateurs, objet de nombreux travaux depuis dix ans

L'incitation à une telle structuration vient aussi de l'extérieur, les travaux interministériels sur la relation entre l'Etat et ses opérateurs s'étant multipliés depuis le milieu des années 2000 et ayant été, en tout ou partie, déclinés par le ministère de l'intérieur.

C'est d'abord la mise en œuvre de la LOLF qui a abouti à l'élaboration d'une doctrine budgétaire sur la qualification d'opérateur, conditionnée par la réunion de trois critères³⁷ : une activité de service public se rattachant à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État ; un financement assuré majoritairement par l'État (par une subvention ou des ressources affectées)³⁸ ; un contrôle direct par l'État (capacité à orienter les décisions stratégiques).

Dans un souci de simplification, les tutelles partagées entre plusieurs ministères ont parfois été supprimées, le financeur principal étant désigné comme ministère de tutelle et pouvant bénéficier d'un transfert budgétaire en provenance des autres ministères contributeurs, permettant de réunir sur un seul programme les crédits alloués par l'Etat à un opérateur.

Cette approche présente toutefois deux inconvénients : elle aborde la tutelle par le prisme budgétaire, sans assurance que sa dimension métier fasse l'objet d'une égale attention ; elle appauvrit la relation entre l'Etat et ses opérateurs, le ministère financeur unique pouvant considérer qu'il a vocation à assurer seul la tutelle et les autres, se désinvestir du sujet.

Au tournant des années 2010, conscient de ces inconvénients et de la nécessité d'un pilotage plus serré des opérateurs, l'Etat a cherché à développer la dimension stratégique de la tutelle. Cette volonté s'est exprimée en mars 2010 dans une circulaire du Premier ministre³⁹ demandant aux ministres de mettre en œuvre des actions nombreuses et précises :

- étude d'impact avant toute création d'opérateur⁴⁰ ;
- suppression des redondances de missions ;
- détermination des objectifs de politique publique assignés à chaque opérateur ;
- rendez-vous stratégique annuel ;
- contrat de performance ;
- appels à candidatures pour le recrutement des dirigeants ;
- lettre de mission pour tout nouveau dirigeant ;
- part variable dans la rémunération des membres de l'équipe de direction ;
- rapport annuel présenté par l'opérateur ;
- pré-conseils d'administration ;
- adoption d'un règlement intérieur par le conseil d'administration ;

³⁷ Voir notamment Jaune *Opérateurs de l'Etat* du PLF 2014 p. 8.

³⁸ Depuis 2011, l'ENSOSP n'est plus opérateur au sens de la LOLF, l'Etat en étant un financeur minoritaire.

³⁹ Circulaire n° 5454/SG du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat.

⁴⁰ Complétée par l'étude d'opportunité ajoutée dans la circulaire n° 5647/SG du Premier ministre du 9 avril 2013 relative aux modalités d'organisation des services de l'Etat et au recours à la formule de l'« agence ».

- contribution à l'effort de maîtrise des dépenses publiques⁴¹ ;
- campagnes d'audit externe des opérateurs.

Le ministère de l'intérieur a traduit cette circulaire en note interne en janvier 2012⁴². Outre la reprise des points principaux de la circulaire et la mention d'outils complémentaires (dialogue de gestion, professionnalisation des équipes, contrôle interne comptable et financier), le ministre y réaffirme le caractère indissociable de la tutelle métier et de la tutelle budgétaire et prend deux décisions importantes : d'une part, l'identification de l'autorité de tutelle de chacun des opérateurs, responsable des deux volets, d'autre part, la désignation du secrétaire général – et, par délégation, de la DEPAFI – pour coordonner le pilotage stratégique et suivre la situation budgétaire des opérateurs.

Pendant ce temps, les travaux interministériels se poursuivent avec, successivement, un rapport de l'inspection générale des finances⁴³ et un autre, du conseil d'Etat⁴⁴.

En novembre 2012, le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique consacre un titre aux opérateurs, qu'il place – sauf exception – sous la tutelle financière du ministre chargé du budget⁴⁵. Il définit les modalités d'approbation par l'Etat de leurs budgets et comptes. Au-delà du champ des opérateurs, il crée également un « *responsable de la fonction financière ministérielle* »⁴⁶. Les textes d'organisation du ministère de l'intérieur, dans leur rédaction d'août 2013, confient au service des affaires financières ministériel de la DEPAFI le soin d'exercer cette fonction « *pour le compte* » du secrétaire général⁴⁷. Les conditions de cet exercice viennent d'être précisées par une récente instruction⁴⁸.

Fin 2012, au ministère de l'intérieur, une mission est diligentée par le secrétaire général pour faire un point sur l'exercice de la tutelle. Dans son rapport, Patrick Butor souligne la qualité de l'appui budgétaire et juridique apporté aux autorités de tutelle par la DEPAFI et la DLPAJ tout en mettant l'accent sur la nécessité d'un renforcement de la « *supervision métier* » et de la « *tutelle stratégique* ». Il conclut : « *L'architecture de la tutelle propre au ministère de l'Intérieur s'est donc révélée globalement efficace et n'a pas à être refondée mais à bénéficier d'un processus d'amélioration continue. Une réunion annuelle de l'ensemble des opérateurs et des tutelles sous l'égide du secrétaire général y inciterait fortement* »⁴⁹.

⁴¹ Extension aux opérateurs des règles applicables à l'Etat, rationalisation des implantations immobilière et finalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière, fiabilisation des comptes.

⁴² Note n° 12-039 du 10 janvier 2012 relative au pilotage stratégique des opérateurs du ministère de l'intérieur.

⁴³ *L'Etat et ses agences*. IGF. Rapport n° 2011-M-044-01. Mars 2012.

⁴⁴ *Etude annuelle 2012 – Les agences : une nouvelle gestion publique ?* Conseil d'Etat. 2012.

⁴⁵ Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012. Article 174.

⁴⁶ Ibid. Article 69.

⁴⁷ Arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne du secrétariat général du ministère. Article 18.

⁴⁸ Instruction INTF1512894J du 1^{er} juin 2015.

⁴⁹ *L'exercice de la tutelle et du pilotage stratégique sur les opérateurs du ministère de l'intérieur*. Rapport au secrétaire général. Patrick Butor. 28 février 2013.

En 2013, une nouvelle circulaire du Premier ministre⁵⁰ demande aux ministères de vérifier régulièrement l'atteinte des objectifs fixés aux opérateurs et la pertinence de leur maintien. Cette instruction trouve deux échos interministériels récents, en septembre 2014⁵¹ et en juin 2015⁵².

Parallèlement, le secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) met en place un groupe de travail interministériel. Après avoir analysé la fonction de tutelle et son exercice dans différents ministères, le groupe rend dans les premiers mois de 2014 un rapport de synthèse et neuf rapports thématiques sur le sujet.

A l'été 2013, les textes d'organisation du ministère sont revus et la DEPFI se voit confortée dans son double rôle de « *synthèse stratégique des tutelles* » et d'assistance aux « *responsables de programme dans leur mission de tutelle budgétaire et financière* »⁵³.

A l'été 2014, un décret tire des enseignements de ces travaux en confiant aux secrétaires généraux des ministères trois missions dans le champ de la tutelle sur les opérateurs :

- une mission de veille sur « *la qualité de la politique ... des opérateurs..., en matière de gestion budgétaire, immobilière et des achats* »⁵⁴ ;
- une « *mission de conseil et d'évaluation concernant le recours par le ministère à des agences et des opérateurs ainsi que pour l'exercice de la tutelle sur les établissements publics rattachés au ministère* »⁴⁴ ;
- une mission de « *coordination de la tutelle sur les opérateurs relevant du ministère* »⁵⁵.

2.2 Une maîtrise des risques ministériels encore perfectible

Dans ce contexte en évolution rapide, le ministère de l'intérieur doit trouver la manière pertinente de faire face à ses responsabilités élargies en matière de tutelle.

Parmi les 73 risques identifiés par l'équipe d'audit, dix ont été qualifiés de « ministériels » dans la mesure où leur maîtrise requiert des actions engageant l'ensemble du ministère. Leur liste est rappelée dans le tableau ci-dessous.

⁵⁰ Circulaire n° 5647/SG du Premier ministre du 9 avril 2013 précitée.

⁵¹ Circulaire n° 5737/SG du Premier ministre du 16 septembre 2014 relative à la préparation de la feuille de route gouvernementale en matière de réforme de l'Etat et de simplification.

⁵² Circulaire n° 5798/SG du Premier ministre du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'Etat.

⁵³ Article 18 de l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne du secrétariat général.

⁵⁴ Article 3-4 du décret n°87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale dans la rédaction issue du décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères.

⁵⁵ Ibid. Respectivement articles 3-5 et 3-8 8°.

Tableau n° 3

Rappel des risques ministériels identifiés en début d’audit

N°	Libellé
1	Absence de vision stratégique ministérielle
2	Fonction de tutelle sous-investie par le ministère
3	Concurrence entre le secrétariat général et les directions métier
4	Défaut d’investissement du ministère dans l’un des champs support de la tutelle
5	Doublons entre directions ou services support
6	Défaut de ressource disponible en appui dans les directions ou services support
7	Profils inadaptés dans les fonctions support en appui
8	Absence de processus d’arbitrage sur la répartition des compétences
9	Absence de processus d’arbitrage sur les questions communes à plusieurs opérateurs
10	Absence de processus d’arbitrage stratégique

Plus que la liste elle-même, qui a vocation à s’enrichir au fur et à mesure de l’appropriation des enjeux de la tutelle par le ministère, ce sont les questions dégagées qui sont à retenir :

- le ministère a-t-il suffisamment conscience de l’importance pour lui de développer une fonction de tutelle performante ?
- développe-t-il une vision globale de recours aux opérateurs et une approche cohérente des sujets communs ?
- a-t-il résolu, dans le champ de l’exercice de la tutelle, les difficultés classiques d’articulation entre responsables métier et transverses ?
- a-t-il organisé les processus d’arbitrage sur les sujets d’exercice de la tutelle ?
- engage-t-il ses services support en soutien des directions de tutelle et des opérateurs ?

Les réponses à ces questions se trouvent dans les retours des services sur les questions d’audit de niveau ministériel (cf. annexe n° 5), ainsi que dans l’analyse de la mise en œuvre de la note du ministre du 10 janvier 2012 et des mesures prises depuis son édicition.

2.2.1 Un manque de continuité et de suivi dans l’effort de structuration ministérielle de la fonction de tutelle

Si la note du 10 janvier 2012 témoigne d’une volonté de structurer la fonction de tutelle, on observe depuis lors un manque de continuité dans la démarche et un défaut de suivi : non seulement la liste des autorités de tutelle n’a pas été tenue à jour mais surtout, de nombreuses prescriptions de la circulaire du Premier ministre de 2010 et de la note de 2012 sont encore trop peu mises en œuvre. Ainsi, pour les huit tutelles entrant dans le champ du présent audit, on relève les résultats suivants de mises en œuvre des éléments clefs de ces deux documents.

Tableau n° 4

**Mise en œuvre de la circulaire interministérielle de 2010
et de la note ministérielle de 2012 sur le pilotage stratégique des opérateurs**

Instruction de la circulaire interministérielle de 2010 ou de la note ministérielle de 2012	Nombre de tutelles ayant mis en œuvre l'instruction
Lettre de mission pour les nouveaux dirigeants d'opérateur	0 / 8
Recours privilégié aux services support du ministère	0 / 8
Part variable de rémunération attribuée en fonction des objectifs assignés	1 / 8
Appel à candidatures pour le choix du directeur de l'opérateur	1 / 8
Dialogue de gestion structuré et formalisé	1 / 8
Document de cadrage pluriannuel (COP ou contrat d'établissement)	4 / 8
Suppression des redondances ou de la concurrence entre services de l'Etat ou entre l'Etat et un opérateur	5 / 8
Lettre annuelle d'objectifs au dirigeant	5 / 8
Pré-conseils d'administration	6 / 8

L'intensité de l'effort consacré par le ministère à la structuration de la fonction de tutelle apparaît évolutive : très faible avant 2010 et la circulaire du Premier ministre, elle a progressé entre 2010 et 2012 pour culminer avec la signature de la note ministérielle du 10 janvier 2012. Ensuite, elle a décru, sous la pression de sujets plus urgents ou plus aigus et en l'absence de perception de risques majeurs.

Lorsque l'ANTS a connu des difficultés, le ministère a rehaussé son attention, d'abord sur la seule tutelle de cette agence, puis également sur l'ANTAI avec l'élaboration d'un *Vade mecum à l'usage des tutelles et des opérateurs*, commun aux deux tutelles, puis de manière générale avec l'inscription de la tutelle au programme d'audit interne 2014. Pour autant, ce regain d'attention doit encore être confirmé par des mesures concrètes.

2.2.2 Une fonction de tutelle absente des réflexions transverses du ministère

Au-delà des lacunes dans l'application des instructions, la tutelle sur les opérateurs est insuffisamment prise en compte dans les réflexions globales du ministère. A titre d'exemple, la révision des textes d'organisation en 2013 ne s'est accompagnée ni d'un positionnement systématique de la tutelle (cas de la tutelle sur le CNAPS), ni d'une appréhension complète de la fonction lorsqu'elle est évoquée (énumération de quelques outils, organisation de la seule composante financière,...).

Il n'existe pas non plus de réflexion globale sur les motifs de recours à des opérateurs, l'opportunité de leur maintien et l'évolution de leurs missions, les points communs aux opérateurs existants, les spécificités de chacun et les difficultés d'exercice de la tutelle propres au ministère ou à l'une de ses directions. La circulaire du 16 septembre 2014 du Premier ministre n'a pas entraîné une réflexion de ce type.

Même sur des sujets sur lesquels aucun particularisme ne se dégage, le traitement n'est pas homogène : sept opérateurs seulement sur huit figurent dans l'arrêté interministériel fixant la liste des organismes soumis à la tutelle financière du ministre chargé du budget (cf. 1.2.1.1) ; six textes régissant des opérateurs seulement sur huit font référence au décret GBCP (cf. 1.2.1.2) ; six sur huit également prévoit un pouvoir d'opposition de l'Etat sur toutes les délibérations adoptées par l'organe de gouvernance de l'opérateur (cf. 1.2.1.2).

2.2.3 Une animation ministérielle qui reste à construire

La désignation par la note ministérielle de 2012 d'autorités de tutelle, responsables de la fonction dans sa globalité, a permis de réduire les risques de mauvaise articulation entre les directeurs métier et le secrétaire général – ce dernier n'étant pas, *ès qualités*, autorité de tutelle⁵⁶ -, ainsi qu'entre les directions métier et la DEPAFI, positionnée en appui financier des autorités de tutelle et non comme co-tutelle.

En revanche, un autre point de la note n'a pas produit le même effet : il s'agit de la création – ou de la réaffirmation – d'un rôle transverse confié au secrétaire général, chargé de la « *coordination du pilotage stratégique* », de l'« *animation du réseau des tutelles* », d'un « *rôle de synthèse* » et de l'« *appui au pilotage stratégique* », toutes ces fonctions étant confiées par délégation à la DEPAFI.

L'arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne du secrétariat général, postérieur à la note et supérieur dans la hiérarchie des normes, a synthétisé ces termes en une formule unique investissant la DEPAFI d'une fonction de « *synthèse stratégique des tutelles* ». Cependant, à l'usage, cette expression se révèle source de confusion, du fait de son excès d'ambition compte tenu du degré de maturité du ministère sur le sujet et de la dispersion de l'activité des opérateurs.

Même la consécration réglementaire apportée par le décret de juillet 2014 à la nécessité d'une « *coordination de la tutelle sur les opérateurs du ministère* »⁵⁷ ne suffit pas à en garantir le développement effectif.

En pratique, si une coordination ministérielle apparaît nécessaire, ses débuts sont difficiles. La relative brièveté des durées d'exercice des secrétaires généraux au cours des cinq dernières années n'a pas favorisé leur implication dans une fonction non centrale, qui requiert un investissement réel (appropriation des enjeux et des outils, identification des apports transverses à développer), et une capacité à entraîner dans une démarche commune des directions accaparées par leurs autres missions.

La fréquence des changements de secrétaire général fait d'autant plus reposer la responsabilité du développement de l'échelon ministériel de la fonction de tutelle sur la structure à laquelle il confie ses missions dans ce domaine. Sur le papier, plusieurs positionnements étaient envisageables pour cette structure, auprès du secrétaire général, à la DMAT (au titre de ses missions de modernisation) ou à la DEPAFI (en raison de sa culture d'animation et de synthèse ministérielles), chaque option ayant des avantages et inconvénients différents.

⁵⁶ Il est autorisé de tutelle de l'ANTS parce que l'activité de l'opérateur entre dans son champ de compétences.

⁵⁷ Article 3-8 8° du décret n° 87-389 du 15 juin 1987 modifié, précité.

A l'occasion de la révision des textes d'organisation du ministère, le choix s'est porté en 2013 sur la DEPAFI, confortant les orientations prises dans la note ministérielle du 10 janvier 2012.

Cependant, en dépit de cette désignation claire qui fait d'elle le délégué du secrétaire général dans le développement de l'échelon ministériel de la fonction de tutelle, la DEPAFI peine à se positionner, sans doute faute de se sentir suffisamment légitime en dehors de son cœur de métier. Les signaux qu'elle envoie s'inscrivent dans une approche exclusivement financière, qu'il s'agisse du positionnement du suivi des opérateurs dans le « *bureau de la synthèse budgétaire* »⁵⁸, du contenu des fiches de poste correspondantes⁵⁹, du type d'informations qu'elle demande, de l'insertion d'un axe sur le pilotage stratégique des opérateurs dans des documents relatifs au contrôle interne comptable⁶⁰ ou encore de l'instruction récente sur les modalités d'exercice de la fonction financière ministérielle⁶¹ dont la partie consacrée aux opérateurs mélange « pilotage stratégique » et « tutelle financière ».

Les autres directions n'identifient pas non plus ce rôle de synthèse stratégique des tutelles de manière concrète. Elles le confondent avec l'appui financier apporté par la DEPAFI. De ce fait, elles n'alimentent pas celle-ci avec les éléments quantitatifs et qualitatifs qui lui seraient utiles pour développer une valeur ajoutée en dehors du champ financier.

2.2.4 Des processus d'arbitrage non définis

Parmi les cinq situations d'arbitrage soumises aux autorités de tutelle et aux opérateurs dans les questionnaires d'audit (conflit de compétences entre le secrétaire général et les directeurs métier, ou entre directions métier et services support, questions communes à plusieurs opérateurs, questions stratégiques concernant un opérateur, conflit entre une autorité de tutelle et son opérateur), les quatre premières n'évoquent aucun dispositif particulier pour sept autorités de tutelle. De leur côté, les opérateurs ne répondent pas ou indiquent ne pas avoir connaissance de l'existence de processus de décision formalisé.

L'absence de processus d'arbitrage risque de provoquer soit la remontée vers le cabinet d'un nombre trop important de sujets, soit une absence de prise de décision sur les sujets non consensuels. Dans un ministère où les cabinets sont puissants et structurés, la première hypothèse peut paraître offrir une sorte de filet de sécurité, mais elle ne constitue pas un mode de fonctionnement optimal.

⁵⁸ Le projet de changement de nom du bureau qui devrait être présenté au prochain comité technique ministériel ne résout pas la difficulté : le nouveau nom de « bureau de la synthèse budgétaire et des opérateurs », s'il donne plus de visibilité au sujet des opérateurs, ne fait qu'entériner son rattachement à un bureau affiché comme budgétaire.

⁵⁹ En dépit de libellés de « *chargé de mission pour le pilotage stratégique des opérateurs* », la description des postes met d'abord l'accent sur les aspects financiers (« *expertise du budget des opérateurs* », « *suivi financier tout au long de l'année* »), avant d'évoquer le « *suivi de leur pilotage stratégique* » à la lumière de la « *participation de ces organismes à la réduction des dépenses publiques* ».

⁶⁰ *Contrôle interne financier. Plan d'action ministériel 2015-2016. Axe 11.2 - Garantir la qualité de la tutelle stratégique sur les opérateurs. Feuille de route du contrôle interne financier 2015 - Opérateurs. Troisième partie – Pilotage stratégique des opérateurs.*

⁶¹ Instruction INTF1512894J du 1^{er} juin 2015. Partie 5.

2.2.5 Une fonction de tutelle coupée des compétences support du ministère

Plusieurs opérateurs ont pris l'initiative de solliciter l'appui de services support du ministère mais ces démarches restent peu nombreuses et non systématiques. Lorsqu'elles se développent, les autorités de tutelle n'en ont pas toujours connaissance.

De leur côté, les services support se sentent peu concernés par l'activité des opérateurs et la fonction de tutelle. La méconnaissance mutuelle entre les opérateurs et eux, particulièrement marquée dans les domaines des systèmes d'information et de l'immobilier mais également perceptible dans les autres champs, se double d'une sous-estimation fréquente des attentes des opérateurs par les directions de tutelle.

2.2.6 Appréciation globale sur la maîtrise des risques ministériels

Les réponses aux cinq questions clefs dans l'analyse de la maîtrise des risques ministériels mettent en lumière l'existence de marges de progrès importantes dans tous les domaines : régularité dans l'attention portée à la fonction de tutelle, traduction dans des mesures concrètes, construction d'une culture partagée, identification des apports attendus de l'échelon ministériel, développement d'une valeur ajoutée transverse, prise en compte des enjeux dans les fonctions support...

Les lacunes ministérielles observées constituent autant de freins dans la mise en place et la consolidation de pratiques de tutelle efficaces et efficientes pour chaque opérateur. Néanmoins, ces freins ne sont pas bloquants : une direction de tutelle peut, par sa propre réflexion et sa mobilisation interne, cadrer et piloter l'opérateur qui lui est rattaché, organiser et faire fonctionner la fonction de tutelle qui lui est confiée, et assurer la maîtrise des risques techniques (financiers, de ressources humaines et juridiques) inhérents à cette fonction.

2.3 Poursuivre le travail d'appropriation ministérielle de la fonction de tutelle

L'amélioration de la prise en compte de la fonction de tutelle au niveau ministériel recouvre deux enjeux : d'une part, gagner du temps ainsi que de la cohérence, et économiser des ressources en évitant à chaque direction de tutelle de devoir construire entièrement son cadre et ses outils ; d'autre part, assurer la permanence de l'effort et une amélioration continue de l'exercice de la tutelle par une interaction constructive entre l'acteur transverse chargé de la coordination – le secrétaire général –, les autorités de tutelle et l'ensemble des services concernés du ministère.

Quatre axes d'amélioration sont proposés :

- affiner la doctrine et les principes ministériels d'organisation de la tutelle ;
- mettre l'organisation ministérielle en cohérence avec cette doctrine et ces principes ;
- prendre pleinement en compte les enjeux de ressources humaines ;
- développer les instruments ministériels de la tutelle et aider les autorités de tutelle à améliorer leurs outils.

Le premier axe porte sur la « théorie de la tutelle », adaptée au cas particulier du ministère de l'intérieur. Les trois autres visent à préciser l'organisation du ministère et à faire évoluer ses pratiques afin de les mettre en cohérence avec la doctrine et de permettre à chaque autorité de tutelle de trouver au niveau ministériel un appui utile dans l'exercice de sa fonction.

Pris ensemble, ces axes constituent la feuille de route pour améliorer l'efficacité globale de la fonction de tutelle au ministère de l'intérieur ; il appartient au secrétaire général de mobiliser l'ensemble des acteurs sur ce travail interservices indispensable et insuffisamment réalisé à ce jour.

2.3.1 Affiner la doctrine et les principes ministériels d'organisation de la tutelle

Si la note du 10 janvier 2012 a établi un cadre distinguant le rôle des autorités de tutelle et le rôle de synthèse du secrétaire général, elle doit être complétée dans un sens favorisant l'implication de tous les acteurs utiles dans l'exercice de la tutelle.

Il importe d'abord de bien appréhender le contenu de la fonction de tutelle et d'adopter des définitions évitant les confusions sur les responsabilités ou les outils au service de cette fonction. Un bon fonctionnement ministériel exige aussi de poser plus précisément les principes d'organisation de la tutelle, ce qui correspond au premier des cinq rôles de la fonction de tutelle selon l'analyse de la mission (*cf. supra*). Dans un contexte marqué par la difficulté de positionnement de l'échelon ministériel et une appréhension souvent incomplète de la fonction par les directions de tutelle, une approche par la valeur ajoutée peut être plus pertinente qu'une simple répartition des compétences.

2.3.1.1 Compléter la vision ministérielle de la notion de tutelle

2.3.1.1.1 Approfondir le contenu de la fonction de tutelle

La fonction de tutelle doit recevoir un contenu précis permettant aux responsables d'agir et d'associer efficacement les services ayant vocation à contribuer à la construction des positions de l'Etat. La mission propose, à la lumière du présent audit, un contenu à trois dimensions :

- une description en rôles et tâches, qu'elle a structurée en cinq rôles (poser les principes ministériels d'organisation de la tutelle, créer un opérateur, organiser sa tutelle, assurer son pilotage pluriannuel et exercer la tutelle annuelle et infra-annuelle) (*cf. supra* 1.1) pouvant, si besoin, être ajustés ;
- une identification des acteurs : autorités et directions de tutelle, autres directions métier, secrétaire général, services support ;
- une matrice de risques et un questionnaire de maîtrise (*cf. annexes n° 4 et 8 et rapports particuliers*).

Ce sont ces trois dimensions ensemble qui permettent de saisir pleinement la fonction de tutelle, c'est-à-dire de savoir ce qui est à faire, quand, qui doit agir et contre quoi il faut se prémunir.

2.3.1.1.2 Clarifier les termes qui se rapportent à l'exercice de la tutelle

Le développement d'une culture commune de la tutelle repose également sur une compréhension partagée des notions qui s'y rattachent. L'annexe n° 11 propose un glossaire visant à préciser le sens de certains termes et à lever des ambiguïtés, par exemple entre :

- « *autorité de tutelle* » (personne physique, désignée à raison de ses fonctions) et « *direction de tutelle* » ;
- « *orientations stratégiques* », fixées par l'Etat, et « *orientations générales de l'établissement* », traduction de l'appropriation des premières par l'opérateur et de la manière dont il entend y répondre ;
- « *contrat d'objectifs et de performance* », liant l'Etat et l'opérateur, et « *contrat d'établissement* » incluant d'autres signataires, en fonction de l'activité de l'opérateur ;
- « *lettre de mission* », pluriannuelle, établie lors de la prise de fonction d'un dirigeant et pour la durée de son mandat, et « *lettre annuelle d'objectifs* » ;
- « *dialogue de gestion* », rendez-vous annuels d'allocation de ressources (octobre) et de vérification de la trajectoire d'exécution (mai), et « *suivi de gestion* », point à prévoir lors des réunions périodiques entre le ministère et l'opérateur.

L'adoption de définitions partagées est une condition et un gage de meilleure compréhension entre services dans la mise en commun de leurs contributions à l'exercice de la tutelle.

2.3.1.2 Mettre l'accent, dans le rôle des autorités de tutelle, sur la coordination de la relation Etat-opérateur

Sur l'autorité de tutelle, acteur central du dispositif, la note ministérielle du 10 janvier 2012 dit que « *la tutelle... [lui] est confiée* » et évoque les « *outils* » et les « *méthodes* » qu'elle doit mettre en place. Cette présentation peut prêter à confusion sous deux angles, d'une part en incitant l'autorité à considérer que la fonction de tutelle lui appartient en propre, d'autre part en privilégiant les obligations de moyens sur les obligations de résultat.

Pour ces raisons, l'approche mérite d'être enrichie par une présentation de la valeur ajoutée de l'autorité de tutelle et de la direction de tutelle, c'est-à-dire de ce qu'elles doivent produire et qui manquerait si elles n'étaient pas désignées. Cette valeur ajoutée est riche, l'autorité de tutelle étant tout à la fois, par son action personnelle ou celle de ses services :

- animateur du travail entre les directions et les services du ministère de l'intérieur et des autres ministères intéressés, permettant de définir les positions de l'Etat vis-à-vis de l'opérateur ;
- arbitre en cas de conflit sur un sujet relatif à l'opérateur ou porteur de la demande d'arbitrage au niveau politique si nécessaire ;
- porte-parole de l'Etat dans la relation avec l'opérateur ;
- responsable de la déclinaison de l'Etat dans le cadrage et le pilotage de l'opérateur ;
- garant de la cohérence et de la clarté du cadrage de l'opérateur par l'Etat ;

- responsable de la qualité du pilotage et du suivi de l'opérateur (activité, performance, gestion, maîtrise des risques) ;
- porteur au sein de l'Etat des besoins de l'opérateur qu'elle a validés : textes, demandes budgétaires, sollicitations d'expertises et d'appui ;
- force de proposition pour la nomination et l'évaluation du dirigeant, également consultée sur la nomination des membres de l'équipe de direction ;
- contributeur dans la construction d'une doctrine commune, de la vision et des instruments ministériels. Sur ce point, l'autorité de tutelle ne crée pas de valeur ajoutée pour elle-même mais, en concourant à celle de l'échelon ministériel, par le partage de ses tableaux de bord, l'association du responsable de la synthèse à l'élaboration du COP ou encore la consultation sur les projets de lettres d'objectifs, elle devrait en retirer un enrichissement et une efficacité plus grande de son mode d'exercice de la tutelle.

2.3.1.3 Donner une vision précise de la valeur ajoutée ministérielle du secrétaire général

Sur un chantier comme la fonction de tutelle, à la fois large (presque toutes les directions sont concernées), structurant et moins évidemment urgent que d'autres à l'échelle du ministère, il existe un risque non négligeable de mobilisation inégale et ponctuelle. Le développement d'une animation ministérielle forte et non redondante avec l'action des différents services est une manière de maintenir l'attention, d'inscrire les progrès dans la durée, donc de les ancrer dans la culture professionnelle du ministère.

Une lecture du décret n°2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères à la lumière de la note de janvier 2012 fait ressortir trois types de valeur ajoutée à développer au niveau ministériel, les mots employés pour définir le rôle du secrétaire général (« *veille* », « *conseil et évaluation* », « *coordination* ») étant plus immédiatement porteurs de sens que ceux de « *synthèse stratégique des tutelles* » utilisés à propos de la DEPAFI dans l'arrêté du 12 août 2013.

Ces trois composantes de valeur ajoutée sont le pilotage des actions ministérielles et le suivi des actions transverses, l'appui méthodologique, ainsi que l'animation du questionnement stratégique sur le recours aux opérateurs et l'exercice de la tutelle.

2.3.1.3.1 Pilotage des actions ministérielles et suivi des actions transverses

Les progrès dans l'exercice de la tutelle nécessitent certaines actions de niveau ministériel, c'est-à-dire impliquant un grand nombre d'acteurs sans lien hiérarchique entre eux. A titre d'exemple, le bon aboutissement d'actions relatives à la professionnalisation des choix de ressources humaines (*cf. infra*) requiert l'engagement non seulement des six directions de tutelle mais aussi des quatre services gestionnaires de ressources humaines, en dépit de leur charge de travail par ailleurs.

De telles actions appellent un pilotage ministériel permettant de s'assurer de la bonne participation de l'ensemble des acteurs et de l'efficacité de leur coopération. Ce pilotage relève naturellement du secrétaire général, à la fois parce qu'il est investi réglementairement d'une mission générale de « *coordination des services* »⁶² et parce que les services dont l'expertise est recherchée sont placés sous son autorité, ce qui facilite leur mobilisation.

Les progrès dans l'exercice de la tutelle passent également par la mise en œuvre, sous la responsabilité des autorités de tutelle, d'actions spécifiques décrites dans les rapports particuliers. Celles qui, tout en présentant des particularités pour chaque tutelle, concernent un grand nombre d'entre elles (par exemple, la mise en place de tableaux de bord des marchés, cf. *infra*), sont qualifiées de « transverses ».

Un suivi ministériel de la mise en œuvre de ces actions constituerait un gage de bonne identification initiale des actions à conduire et de non oubli par la suite ; il permettrait aussi de s'assurer du respect d'une doctrine partagée d'exercice de la tutelle, appelée à s'enrichir au fil du temps mais sans distorsion entre les tutelles.

2.3.1.3.2 Appui méthodologique

Le caractère souvent incomplet ou imprécis des outils utilisés dans l'exercice de la tutelle plaide en faveur de l'élaboration de supports méthodologiques facilitant leur développement et leur bon usage et d'un accompagnement des directions de tutelle dans leur utilisation.

Un tel appui peut être utile à la fois sur les textes régissant les opérateurs, les documents de cadrage stratégique (contrat d'objectifs et de performance ou contrat d'établissement), les outils de pilotage (lettres annuelles d'objectifs, tableaux de bord) et sur des chantiers spécifiques de maîtrise des risques⁶³.

Si la démarche globale d'appui méthodologique relève du secrétaire général, chaque chantier devra être confié au service relevant de son autorité le plus à même de le coordonner tout en y apportant son expertise. Les chefs de file pourront donc être différents selon les chantiers. Le volet « accompagnement » de l'appui méthodologique permettra de s'assurer du respect de la doctrine ministérielle relative à l'exercice de la tutelle.

2.3.1.3.3 Animation du questionnement stratégique sur la tutelle

Si l'expression « *synthèse stratégique des tutelles* » de l'arrêté du 12 août 2013 a du mal à trouver son contenu concret, c'est sans doute parce que la définition de la stratégie de l'Etat vis-à-vis d'un opérateur doit être pilotée par sa direction de tutelle et que la synthèse d'objectifs stratégiques relevant d'autorités de tutelle conduisant des politiques publiques différentes apparaît, en première analyse, sans valeur ajoutée.

⁶² Article 3-2 du décret n° 87-389 du 15 juin 1987 modifié.

⁶³ Au-delà de l'approche méthodologique confiée à la mission ministérielle d'audit interne.

Pour autant, une réflexion stratégique ministérielle sur la fonction de tutelle présente une double utilité, dès lors qu'elle peut se fonder sur un nombre suffisant d'éléments concrets : permettre d'adapter collégialement la doctrine ministérielle d'exercice de la tutelle et favoriser l'identification et le traitement de questions stratégiques concernant plusieurs secteurs d'activité du ministère et au moins un opérateur.

2.3.1.4 Expliciter les attentes à l'égard des autres directions métier et des services support

2.3.1.4.1 Un enrichissement de la vision métier

Des autres directions métier concernées par l'activité d'un opérateur, il est attendu qu'elles ne se désinvestissent pas du sujet au motif de leur non désignation en qualité de directions de tutelle. De manière positive, elles doivent, par leur participation au travail interservices animé par l'autorité de tutelle, enrichir le volet métier de la tutelle grâce à leur capacité à élargir la vision des enjeux, à mettre en lumière les avantages et inconvénients d'une position et à proposer des pistes d'action.

2.3.1.4.2 L'expertise et l'appui des services support

Les questionnaires d'audit ont mis en lumière un degré d'implication faible des services support du ministère dans l'exercice de la tutelle. Pourtant, les services support sont importants à double titre dans l'exercice de la tutelle, d'une part pour fournir des expertises aux directions de tutelle (affaires financières, achats, immobilier, ressources humaines, affaires juridiques, systèmes d'information), d'autre part, pour offrir un appui ponctuel ou régulier aux opérateurs. Pour certains opérateurs, cet appui peut permettre une économie de ressources internes (non développement de certaines compétences, sachant que les services du ministère pourront être sollicités).

2.3.1.4.3 La place particulière de la fonction financière

Le cas de la fonction financière mérite une attention particulière, pour quatre raisons :

- quels que soient les choix d'organisation du ministère, ses opérateurs sont au moins sous une double tutelle financière, celle qu'il organise et celle que le décret GBCP confie, pour tous les opérateurs sauf exception, au ministère chargé du budget ;
- pour son organisation interne de la tutelle financière, le ministère de l'intérieur a exprimé clairement un choix, alors qu'il est demeuré implicite pour les autres fonctions support. Ce choix consiste à placer tutelle métier et tutelle financière entre les mêmes mains, celles de l'autorité de tutelle, par ailleurs souvent responsable du programme budgétaire de rattachement de l'opérateur⁶⁴ ;
- la DEPAFI, dans sa fonction financière, est le seul service support dont les textes d'organisation prévoient qu'il participe à l'exercice de la tutelle⁶⁵ ;

⁶⁴ La seule exception sur ce point étant le DLPAJ, autorité de tutelle du CNAPS mais non responsable du programme 216 qui en assure le financement.

⁶⁵ Article 18-5° de l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne du secrétariat général.

- la DEPAFI, toujours dans son cœur de métier financier, a parallèlement été désignée comme responsable délégué, pour le compte du secrétaire général, de la fonction financière ministérielle. A ce titre, elle a notamment vocation à être l'interface du ministère avec la direction du budget mais aussi à collecter les données internes et à produire des synthèses financières ministérielles.

Compte tenu de ces spécificités, la valeur ajoutée attendue de la fonction financière de la DEPAFI dans l'exercice de la fonction de tutelle est de deux natures différentes :

- comme tous les autres services support, elle doit fournir des expertises et un appui aux autorités de tutelle qui le demandent, pour elles-mêmes ou pour un opérateur ;
- en tant que responsable délégué de la fonction financière ministérielle, elle est :
 - garante de la cohérence des demandes budgétaires du ministère, qu'elle porte vis-à-vis du ministère chargé du budget, y compris les demandes formulées au bénéfice des opérateurs ;
 - pilote incontestable des chantiers techniques transverses (mise en œuvre du décret GBCP, systèmes d'information financière des opérateurs...) ;
 - responsable de la synthèse financière ministérielle ce qui, appliqué à l'exercice de la tutelle, a été traduit dans la note ministérielle de 2012 par l'expression « *suivi de la situation budgétaire des opérateurs* ».

En dehors de quelques expertises « à chaud », l'essentiel de ces apports au fonctionnement des tutelles peut se construire en dehors des conseils d'administration, dès lors que la DEPAFI est associée systématiquement aux réunions préparatoires (dont les pré-conseils), qu'elle est partie prenante dans l'élaboration des documents de cadrage de type COP et consultée sur les lettres annuelles d'objectifs des dirigeants et qu'elle reçoit systématiquement les indicateurs financiers et de gestion permettant de suivre l'évolution de la situation des opérateurs.

2.3.2 Mettre l'organisation du ministère et des opérateurs en cohérence avec cette doctrine

2.3.2.1 Actualiser la liste des autorités de tutelle et en tirer les conséquences dans les textes d'organisation et les descriptions de poste

La liste des autorités de tutelle établie par la note du 10 janvier 2012 n'est plus à jour. Au-delà des évolutions d'organisation intervenues depuis sa signature (*cf. supra*), il convient de se reposer la question de la pertinence du choix des autorités de tutelle (*cf. rapports particuliers*) et, en fonction de la réponse à cette question, d'actualiser la liste.

L'identification des autorités de tutelle réalisée, l'exercice de la tutelle doit ensuite se décliner dans les arrêtés d'organisation du ministère, en le plaçant sous la responsabilité quotidienne et la coordination d'une entité relevant de l'autorité de tutelle. L'entité retenue sera, le plus souvent, un service ou une sous-direction. Il importe que la rédaction adoptée soit sans ambiguïté sur le caractère complet de l'approche de la fonction de tutelle attendue de cette entité chef de file et sur son rôle de coordination de l'ensemble des services concernés⁶⁶.

⁶⁶ Piste de rédaction : « Avec l'appui de tous les services concernés de la direction XXX, du ministère et des

Le choix de l'entité chef de file doit être conforté par la désignation de son responsable en qualité de « *responsable délégué de la tutelle* », c'est-à-dire de haut fonctionnaire chargé de fournir à l'autorité de tutelle une vision de synthèse sur les questions relatives à l'opérateur, de prendre les décisions courantes et de préparer les arbitrages. Ce responsable délégué devrait être le plus souvent un chef de service ou un sous-directeur. Il peut également s'agir de l'adjoint de l'autorité de tutelle ou d'un directeur de projet. Si cette fonction n'a pas à figurer dans les arrêtés d'organisation du ministère, elle doit en revanche être décrite dans la fiche ou l'avis de vacance de poste de l'intéressé.

La démarche décrite comporte ainsi trois volets nécessitant une approche coordonnée : l'actualisation de la liste des autorités de tutelle, l'identification des entités chefs de file dans les arrêtés d'organisation du ministère et la désignation de responsables délégués dans les descriptions de poste.

2.3.2.2 Engager les services support du ministère en appui des directions de tutelle et des opérateurs

En amont de la définition par chaque autorité de tutelle des modalités d'accès de ses opérateurs aux fonctions support du ministère (*cf. infra* 3.2.3), une mesure ministérielle est de nature à favoriser la prise en compte des besoins d'appui des opérateurs : elle consiste à étendre explicitement aux opérateurs le champ d'intervention des services support⁶⁷.

La révision des textes d'organisation comprend donc en pratique deux volets : d'une part, la désignation des entités chefs de file de la tutelle pour chaque opérateur (*cf. supra*), d'autre part, l'extension de la compétence des services support aux opérateurs. La DLPAJ a vocation à sécuriser les deux volets du chantier. En outre, conduire la révision des textes de manière coordonnée pour l'ensemble des directions de tutelle et les services support serait un gage d'homogénéité de traitement de sujets similaires et permettrait de s'assurer que tous les secteurs concernés progressent d'un même pas.

Il convient de souligner que l'extension de la compétence juridique des services support n'aura de réel impact que si elle s'accompagne d'une sensibilisation des services concernés et de l'organisation de réunions de travail entre services support, opérateurs et directions de tutelle permettant aux acteurs de mieux se connaître, de créer des liens, d'identifier les besoins, de trouver ensemble les meilleures réponses possibles.

Enfin, cet ajustement des textes réglementaires devrait être complété par une modification de la circulaire du 6 janvier 2012 relative aux modalités de contrôle de la passation des actes de commande publique, pour en étendre l'application aux opérateurs.

autres ministères intéressés par l'activité de l'opérateur YYY, l'entité ZZZ assure la tutelle de ce dernier ».

⁶⁷ Piste de rédaction : « *La direction [nom de la direction] exerce la fonction [libellé de la fonction support] auprès des services centraux et déconcentrés du ministère de l'intérieur. Elle peut assurer des prestations de même nature au bénéfice des opérateurs placés sous la tutelle du ministère* ».

2.3.2.3 Repositionner les fonctions d'animation et de synthèse ministérielles assurées par délégation du secrétaire général

Aujourd'hui, tant les textes d'organisation du ministère⁶⁸ que la note de doctrine qui encadre l'exercice de la fonction de tutelle⁶⁹ désignent la DEPAFI comme délégué du secrétaire général dans la synthèse stratégique des tutelles et l'animation du réseau.

Dans ce contexte, compte tenu du fait que l'organisation actuelle a été formalisée il y a à peine deux ans et de l'existence de réalisations positives, comme la mise en place d'un réseau des tutelles et des opérateurs reconnu et apprécié pour le suivi des chantiers techniques, la mission propose de maintenir à la DEPAFI le rôle de délégué du secrétaire général pour l'exercice de la fonction de tutelle, afin de ne pas casser les dynamiques à l'œuvre et de donner au ministère le temps de développer la valeur ajoutée de son échelon ministériel.

Cependant, pour ce faire, il importe de sortir d'une approche dans laquelle la synthèse stratégique des tutelles se confond avec la synthèse budgétaire et financière. Au contraire, la fonction financière de la DEPAFI doit être chargée d'apporter une contribution à la synthèse stratégique des tutelles, nourrie par ailleurs des éléments métier indispensables à une présentation complète des enjeux et des problématiques.

Les inversions d'approche étant répétées (*cf. supra*), la mission estime que seul un changement d'organisation au sein de la DEPAFI permettra de revenir à une conception pertinente. Elle préconise donc de sortir le sujet des opérateurs du bureau de la synthèse budgétaire, de le requalifier en « animation et synthèse ministérielles des tutelles » et de le positionner auprès du directeur. Une mission placée ainsi devrait pouvoir être créée par redéploiement interne de postes au sein de la direction, avec sans doute transformation d'un poste d'administrateur civil en poste de directeur de projet.

2.3.2.4 Assurer la représentation du responsable de l'animation et de la synthèse ministérielles dans tous les organes de gouvernance des opérateurs

La construction d'une valeur ajoutée ministérielle dans l'exercice de la tutelle nécessite une bonne appréhension des enjeux, de l'activité et du fonctionnement de tous les opérateurs, ainsi qu'une bonne connaissance du ministère et de ses grands dossiers.

Afin de permettre au responsable de l'animation et de la synthèse ministérielles d'acquérir cette vision à la fois panoramique et détaillée puis de jouer pleinement son rôle, y compris dans le questionnement stratégique sur le recours aux opérateurs et l'exercice de la fonction de tutelle, il importe de lui faire une place dans tous les organes de gouvernance.

⁶⁸ Article 18 de l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne du secrétariat général.

⁶⁹ Annexe n° 4 de la note du 10 janvier 2012 relative au pilotage stratégique des opérateurs du ministère.

Avant d'examiner l'état actuel des textes régissant les opérateurs et de formuler des propositions d'ajustement, deux observations doivent être faites :

- le secrétaire général, dans sa fonction d'animation et de synthèse ministérielles, n'a pas besoin de disposer d'une voix délibérative. Une voix consultative suffit. En revanche, dans les opérateurs dont il assure la tutelle, le secrétaire général doit siéger avec voix délibérative en qualité d'autorité de tutelle et, par ailleurs, être représenté au titre de sa fonction ministérielle ;
- une présence spécifique de la DEPAFI, au titre de sa fonction financière, n'est pas nécessaire, dans la mesure où elle n'est pas responsable de la tutelle budgétaire et financière, portée par l'autorité de tutelle et la direction du budget. En revanche, sa présence est justifiée, avec voix consultative, en qualité de délégué du responsable de l'animation et de la synthèse ministérielles ; les textes régissant les opérateurs devraient être ajustés en conséquence.

Ces considérations conduisent, en prenant en compte les situations actuelles et les spécificités de chaque opérateur, à formuler les préconisations récapitulées dans le tableau ci-après.

Tableau n° 5

Modalités de représentation du secrétaire général dans les organes de gouvernance des opérateurs du ministère

Texte régissant l'opérateur	Situation actuelle		Préconisations	Observations
	Secrétaire général membre	DEPAFI membre		
ANTAI	Oui	Oui	1. <i>Statu quo</i> pour le secrétaire général 2. Transformation du siège à voix délibérative de la DEPAFI en siège à voix consultative pour un représentant désigné par le secrétaire général au titre de ses missions d'animation et de synthèse ministérielles	2. Dans l'organisation retenue en 2013, le représentant du secrétaire général est le DEPAFI
ANTS	Oui	Non	1. Maintien du secrétaire général avec voix délibérative en qualité d'autorité de tutelle 2. Ajout d'un siège à voix consultative pour un représentant désigné par le secrétaire général au titre de ses missions d'animation et de synthèse ministérielles	2. Dans l'organisation retenue en 2013, le représentant du secrétaire général est le DEPAFI
CNAPS	Non	Non	1. Entrée du secrétaire général avec voix délibérative s'il devient autorité de tutelle 2. Si le secrétaire général n'est pas autorité de tutelle, entrée de la DEPAFI avec voix délibérative en qualité de responsable délégué du programme qui finance le CNAPS 3. Ajout d'un siège à voix consultative pour un représentant désigné par le secrétaire général au titre de ses missions d'animation et de synthèse ministérielles	1 et 2. Entrée de la nouvelle voix délibérative (secrétaire général dans le cas 1 et DEPAFI dans le cas 2) par création d'un siège ou par substitution avec le chef de l'IGA 3. Dans l'organisation retenue en 2013, le représentant du secrétaire général est le DEPAFI

Texte régissant l'opérateur	Situation actuelle		Préconisations	Observations
	Secrétaire général membre	DEPAFI membre		
ENSOSP	Non	Oui	Transformation du siège à voix délibérative de la DEPAFI en siège à voix consultative pour un représentant désigné par le secrétaire général au titre de ses missions d'animation et de synthèse ministérielles	1. Respect de l'équilibre interne du conseil d'administration par réduction d'une unité des effectifs des deux autres collèges (collectivités territoriales et usagers de l'école) 2. Dans l'organisation retenue en 2013, le représentant du secrétaire général est le DEPAFI
ENSP	Non	Non	Ajout d'un siège à voix consultative pour un représentant désigné par le secrétaire général au titre de ses missions d'animation et de synthèse ministérielles	1. Dans l'organisation retenue en 2013, le représentant du secrétaire général est le DEPAFI 2. Ce siège pourrait être soit simplement créé, soit substitué au siège actuel de l'IGPN, à voix délibérative
INPS	Non	Oui	Transformation du siège à voix délibérative de la DEPAFI en siège à voix consultative pour un représentant désigné par le secrétaire général au titre de ses missions d'animation et de synthèse ministérielles	Dans l'organisation retenue en 2013, le représentant du secrétaire général est le DEPAFI
OFII	Non	Non	Ajout d'un siège à voix consultative pour un représentant désigné par le secrétaire général au titre de ses missions d'animation et de synthèse ministérielles	Dans l'organisation retenue en 2013, le représentant du secrétaire général est le DEPAFI
OFPRA	Non	Non	Ajout d'un siège à voix consultative pour un représentant désigné par le secrétaire général au titre de ses missions d'animation et de synthèse ministérielles	Dans l'organisation retenue en 2013, le représentant du secrétaire général est le DEPAFI

2.3.3 Prendre pleinement en compte les enjeux de ressources humaines

Le développement d'une fonction de tutelle reconnue et performante requiert la mobilisation de la politique de ressources humaines du ministère, dans toute sa richesse et avec la palette de ses compétences. Les réponses aux questionnaires d'audit montrent que cette démarche est entièrement à construire ou presque.

2.3.3.1 *Se donner les moyens de choisir les bons profils*

Pour être en capacité de choisir parmi des profils pertinents pour les postes de direction des opérateurs et les postes en lien avec l'exercice de la tutelle, il importe :

- d'identifier les postes clefs (*a minima*, directeur, directeur adjoint et secrétaire général d'opérateur, responsable délégué de la tutelle, chargé de mission « opérateur ») ;
- d'établir les profils de poste décrivant les missions en lien avec l'opérateur ou l'exercice de la tutelle et définissant les compétences, expériences et qualités souhaitées ;
- d'assurer une publicité suffisante sur les postes à pourvoir et les profils recherchés (publication d'avis de vacance au Journal officiel pour les emplois fonctionnels, utilisation de la bourse interministérielle de l'emploi public pour les autres postes) ;
- d'auditionner les candidats et, pour finaliser le choix, de croiser les approches de l'autorité de tutelle, du gestionnaire de ressources humaines, sans oublier le directeur de l'opérateur lorsqu'il s'agit du choix de ses collaborateurs directs.

2.3.3.2 *Rendre attractif l'exercice de responsabilités dans les opérateurs et dans la fonction de tutelle*

Pour attirer des cadres de qualité, il est également indispensable d'inscrire les postes dans des trajectoires de carrière porteuses. Le principal outil en la matière est le classement des postes dans les référentiels d'emplois des gestionnaires de ressources humaines (SG/DMAT, SG/DRH, DGPN/DRCPN, DGSCGC).

La combinaison de deux mesures permettrait en outre d'adresser aux hauts fonctionnaires du ministère un message sur l'importance accordée à l'exercice de la tutelle, d'autant plus nécessaire que la fonction de tutelle attire peu aujourd'hui, en raison de son caractère atypique, des compétences à acquérir et de l'investissement spécifique requis :

- d'une part, une revalorisation du classement des postes qui se verront confier la fonction nouvelle de « responsable délégué de la tutelle » ;
- d'autre part, le soin apporté par les gestionnaires de ressources humaines au choix de l'affectation suivant le passage dans cette fonction.

2.3.3.3 *Accompagner les cadres recrutés dans leur professionnalisation*

Enfin, le travail en opérateur et l'exercice des fonctions de tutelle doivent faire l'objet d'un accompagnement permettant aux cadres concernés de se professionnaliser et au ministère de constituer progressivement un vivier de compétences dans ces domaines connexes. Cet accompagnement revêt deux formes :

- des formations, à mettre en place par les services de ressources humaines dans le cadre des programmes du ministère, après identification des besoins des différents acteurs ;
- un partage d'expériences, par la mise en place notamment d'un « *club des tutelles* » au sein du réseau des tutelles et des opérateurs animé par la DEPAFI. Ce club aurait pour vocation de permettre à des responsables délégués de se rencontrer et d'échanger sur leurs outils, leurs méthodes de travail, leurs points de vigilance, leur manière d'organiser le travail interservices, leurs relations avec les opérateurs...

2.3.3.4 *Des mesures qui requièrent une coopération interservices large*

Les mesures présentées ici ne relèvent pas d'un acteur unique :

- les autorités de tutelle sont les plus à même d'identifier les postes, de décrire les profils et de recenser les besoins de formation au sein de leurs services et dans les opérateurs (cf. 3.2.6) ;
- les services de ressources humaines ont en revanche les outils et les compétences pour classer les postes, mettre en œuvre les appels à candidatures, travailler sur les parcours professionnels et développer les modules de formation utiles ;
- la DEPAFI, du fait de son positionnement d'animateur du réseau des tutelles et des opérateurs, est bien placée pour initier la mise en place du club des tutelles et veiller à la richesse de son fonctionnement.

2.3.4 Développer les instruments du travail ministériel et améliorer les outils de chaque tutelle

Pour jouer pleinement son rôle dans l'exercice de la fonction de tutelle au ministère, l'échelon ministériel d'animation et de synthèse doit à la fois développer les instruments d'un travail interservices riche et constructif et contribuer, par son offre d'appui méthodologique, à l'amélioration des outils utilisés par les différentes tutelles.

Il appartient au secrétaire général de choisir le service pilote sur chacun de ces chantiers. Si l'entité désignée pour assister le secrétaire général sur la fonction de tutelle a vocation à être le pilote de la majorité des chantiers, d'autres services peuvent être mieux placés pour prendre en charge certains chantiers spécifiques. Ces cas sont signalés dans les développements qui suivent.

2.3.4.1 Mettre en place les outils et instances utiles pour l'animation et la synthèse ministérielles

2.3.4.1.1 Tenir un tableau de suivi des actions ministérielles et transverses

Pour les actions ministérielles et transverses, la mise en place d'un tableau de bord commun regroupant les actions prévues, l'identification de leurs responsables et des services devant contribuer à leur mise en œuvre, un calendrier prévisionnel et un état d'avancement actualisé selon une fréquence à déterminer permettrait de s'assurer qu'aucun service concerné n'est oublié, que les calendriers prévisionnels sont cohérents entre eux et qu'aucun chantier ne prend un retard excessif.

Ce tableau permettrait notamment de suivre la mise en œuvre des instructions interministérielles et ministérielles, des plans d'actions élaborés dans le prolongement du présent rapport d'audit et des chantiers ministériels ou transverses, parmi lesquels :

- la révision des textes d'organisation du ministère pour y désigner les entités chefs de file de la tutelle et étendre aux opérateurs le champ d'intervention des services support ;
- l'ajustement des textes régissant les opérateurs sur des points comme les pouvoirs du ministre de l'intérieur à l'égard de l'opérateur (nomination, convocation de l'organe de gouvernance, modalités d'entrée en vigueur des délibérations), la composition de l'organe de gouvernance, ses compétences, l'intérim du directeur, voire sur les missions mêmes de l'opérateur ;
- l'identification des responsables délégués de la tutelle et l'adaptation des fiches de poste ou des avis de vacance de poste correspondants.

2.3.4.1.2 Produire des synthèses stratégiques et financières périodiques

Pour que l'animation et la synthèse ministérielles puissent se structurer et enrichir l'exercice de la tutelle, il est indispensable de sortir de la situation actuelle dans laquelle les autorités de tutelle ont l'impression de fournir toujours plus d'éléments à la DEPAFI, sans retour de sa part, tandis que celle-ci estime ne pas avoir communication des informations nécessaires pour produire des analyses et des synthèses construites.

La présence du responsable délégué de l'animation et de la synthèse ministérielles (DEPAFI) dans tous les organes de gouvernance, son association à l'élaboration des documents de cadrage de type COP, sa consultation sur les lettres d'objectifs des dirigeants d'opérateurs et le partage avec lui de l'ensemble des tableaux de bord des opérateurs ne doivent pas rester sans retour pour les autorités de tutelle.

Au contraire, il importe que ces données puissent être mises en perspective dans l'unique lieu qui en aura une vue d'ensemble, afin que la collectivité ministérielle puisse enrichir sa vision et sa pratique de la tutelle sur la base d'une meilleure connaissance de ce qui se fait ailleurs dans le ministère.

Pour ce faire, la DEPAFI doit s'astreindre à produire, avec les éléments dont elle dispose et, au besoin, en signalant les lacunes dans les données :

- des synthèses stratégiques annuelles faisant le point sur l'élaboration et la mise en œuvre des documents de cadrage pluriannuels, les inflexions liées à l'adoption des lois de programmations des finances publiques, les résultats obtenus, les possibles difficultés rencontrées pouvant conduire à réviser certaines cibles de performance ou de gestion, ainsi que les questions éventuelles soulevées par l'activité d'un opérateur ou d'une tutelle ;
- des synthèses financières trimestrielles ou semestrielles récapitulant les éléments de gestion saillants (en recettes, en dépenses, en emplois, sur les grands projets) et leur impact sur les principaux indicateurs financiers des opérateurs (fonds de roulement et trésorerie).

Ces synthèses ne doivent pas se réduire à la simple circularisation d'une compilation de données dans un tableau technique mais nourrir la réflexion des décideurs ministériels par une analyse littérale des enjeux et des résultats.

2.3.4.1.3 Faire un point annuel en réunion de directeurs sur les opérateurs et la fonction de tutelle

Afin de développer sa réflexion stratégique sur le recours aux opérateurs et sur la fonction de tutelle, le ministère gagnerait à inscrire ces sujets à l'ordre du jour d'une réunion présidée par le ministre ou le directeur du cabinet et réunissant l'ensemble des directeurs (configuration de collège stratégique ministériel) au moins une fois par an, pour examen des points suivants :

- situation et enjeux des opérateurs (objectifs, performance, adéquation ressources / activité) ;
- mise en œuvre des instructions interministérielles et ministérielles relatives à l'exercice de la fonction de tutelle ;
- échéances pluriannuelles de cadrage des différents opérateurs (COP à renouveler, impact des lois de programmation des finances publiques sur les opérateurs...) ;
- carte et missions des opérateurs : pertinence du maintien des opérateurs existants, projets de création, perspectives de réinternalisation, évolution des missions ;
- questions stratégiques transverses, immédiates ou prospectives.

D'ores et déjà, plusieurs questions stratégiques concernant plusieurs directions du ministère et méritant d'être arbitrées à haut niveau se dégagent :

- faut-il conforter l'ANTAI dans sa vocation interministérielle et interservices publics ou la recentrer sur la politique de sécurité routière ?
- faut-il encourager les diversifications d'activité de l'ANTS ou revenir à une acception restrictive de la notion de « titres sécurisés » ?
- les différences de choix statutaires pour les écoles de police et de gendarmerie sont-ils encore justifiés ?
- quelle réforme pour la filière de la police technique et scientifique et quelles conséquences pour les structures d'expertise du ministère (INPS, IRCGN) ?

- quelle articulation à dix ans entre sécurité publique et sécurité privée et quelles conséquences pour le CNAPS ?
- quelles conséquences d'un plafonnement des ressources affectées pour l'ANTS et l'OFII ? Dans l'hypothèse d'une rebudgétisation, le maintien de chacun de ces opérateurs serait-il toujours pertinent ?

Pour que de telles réunions stratégiques puissent être décisionnelles, la réflexion du collège des directeurs doit s'appuyer sur des documents partagés en amont, notamment le tableau de suivi des actions ministérielles et transverses et les synthèses stratégiques et financières (cf. *supra*). La préparation de ces réunions stratégiques devrait être assurée par le réseau des tutelles et des opérateurs, qui a le mérite d'être connu et apprécié mais qui aurait besoin d'élargir ses propres ordres du jour.

2.3.4.2 Fournir un appui méthodologique sur les outils existants ou à concevoir

2.3.4.2.1 Harmoniser les outils de cadrage lorsque les différences ne se justifient pas

Dans la démarche d'appui méthodologique aux autorités de tutelle, il convient de concilier une logique d'harmonisation et la prise en compte des spécificités de chaque opérateur. Plus que des documents-types, les supports à élaborer pourraient être des grilles de questionnement permettant de ne pas oublier des points importants dans un outil, tout en disposant de degrés de liberté dans la réponse aux questions.

Au plan stratégique, il apparaît nécessaire de faire un choix entre les documents de cadrage utilisables et d'en harmoniser la conception, afin d'en limiter le nombre et de leur donner une valeur ajoutée réelle dans la relation entre l'Etat et l'opérateur. La mission propose ainsi de fonder cette relation sur un document de cadrage pluriannuel et un document de déclinaison annuelle et d'opérer les choix suivants :

- élaborer un COP pour tout opérateur pour lequel un contrat d'établissement ne se justifie pas ;
- privilégier le contrat d'établissement si et seulement si l'Etat n'est pas la seule partie prenante dans le pilotage de l'opérateur. Un tel contrat paraît ainsi pertinent dans le cas de l'ENSOSP (place des collectivités territoriales) mais pas dans celui de l'ANTS (alors qu'un tel document est prévu par le décret créant l'agence⁷⁰) ;
- établir un COP en lieu et place du contrat d'établissement en cas de divergence non surmontable avec une ou plusieurs parties prenantes ;
- adosser l'élaboration de tout nouveau COP sur un bilan du précédent (s'il existe) et une auto-évaluation par l'opérateur ;
- adresser une lettre annuelle d'objectifs à chaque directeur d'opérateur, le plus tôt possible à partir du mois de novembre (N-1) et, au plus tard, en février N ;
- faire valider par chaque nouveau cabinet le niveau de signature des lettres annuelles d'objectifs des dirigeants d'opérateur, le droit commun étant une signature par l'autorité de tutelle mais des considérations politiques pouvant conduire à élever la signature au niveau du ministre ou du directeur du cabinet ;

⁷⁰ Article 3 du décret n° 2007-240 du 22 février 2007 portant création de l'ANTS.

- confirmer l'abandon de l'outil de la lettre de mission pluriannuelle aux nouveaux dirigeants, le COP et une lettre annuelle d'objectifs permettant de tracer leur feuille de route.

La conception des supports méthodologiques a vocation à être coordonnée par la DEPAFI dans le cadre du réseau des tutelles et des opérateurs. Pour chaque support, un petit groupe de travail associant une ou deux directions de tutelle et un ou deux opérateurs pourra utilement être mis en place à l'initiative de la DEPAFI, chacun de ces groupes ayant la possibilité de s'appuyer sur les travaux déjà conduits par d'autres ministères. A titre d'exemple, l'encadré ci-dessous propose une esquisse de questionnement pour l'élaboration des lettres annuelles d'objectifs des directeurs d'opérateur.

Esquisse de questionnement pour l'élaboration d'une lettre d'objectifs pour l'année N	
1. Le directeur était-il déjà en poste l'année précédente ?	
⇒ Si oui :	- dresser un bilan rapide des résultats de l'opérateur en (N-1) par rapport aux attentes de l'Etat et du degré d'atteinte des objectifs assignés au directeur.
⇒ Si non :	- présenter le contexte de l'opérateur au moment de sa prise de poste et les grands enjeux auxquels il va devoir faire face.
2. Le contexte d'action de l'opérateur va-t-il être modifié en N par des réformes importantes ?	
⇒ Si oui :	- décrire rapidement la réforme et mettre en perspective ses conséquences pour l'opérateur.
3. L'action de l'opérateur est-elle cadrée par un document pluriannuel (COP ou contrat d'établissement) ?	
⇒ Si oui :	- y faire référence explicitement ; - préciser quelle en est l'année d'exécution ;
⇒ Si non :	- faire de l'élaboration d'un COP l'un des objectifs de l'année N ?
4. Les objectifs, indicateurs et cibles prévus dans le document pluriannuel pour cette année sont-ils toujours pertinents ?	
⇒ Si oui :	- renvoyer au COP pour ces objectifs, indicateurs et cibles, quantitatifs et qualitatifs ; - hiérarchiser les objectifs ;
⇒ Si non :	- expliquer les écarts (objectif nouveau / abandonné, recalage des cibles...) ; - expliciter les objectifs, indicateurs et cibles de l'année, quantitatifs et qualitatifs, en matière de performance et de gestion ; - hiérarchiser les objectifs.
5. Des objectifs complémentaires doivent-ils être fixés pour l'année N (par exemple, des objectifs de conduite du changement ne relevant pas du COP) ?	
⇒ Si oui :	- les expliciter et les assortir d'indicateurs et de cibles, quantitatifs et qualitatifs ; - les prendre en compte dans la hiérarchisation des objectifs.
6. La lettre contient-elle à la fois des objectifs et cibles de performance et de gestion ?	
⇒ Si non :	- la compléter et revoir la hiérarchisation en conséquence.
7. La rémunération du directeur comprend-elle une part variable ?	
⇒ Si oui :	- la mentionner et la chiffrer ; - indiquer que son attribution effective est conditionnée par l'atteinte des cibles de la lettre ou de certaines d'entre elles ; - si possible, pondérer les critères d'attribution. - expliciter le dispositif d'évaluation de l'action du directeur et, en cas d'existence d'une part variable, de détermination du montant versé.

2.3.4.2.2 Bâtir un questionnaire pour la création d'un opérateur

Au plan organisationnel, un travail similaire pourrait être coordonné par la DLPAJ sur le questionnaire juridique à suivre dans la phase de création d'un opérateur. Là encore, sans aller nécessairement jusqu'à la rédaction d'un décret-type, la DLPAJ pourrait, avec l'aide d'une ou deux directions de tutelle et d'un ou deux opérateurs, établir un memento des points juridiques à traiter dans le texte créant le nouvel organisme, comprenant des exemples alternatifs de rédaction.

Esquisse de liste de points juridiques à traiter lors de la création d'un nouvel opérateur

- Forme juridique (établissement public ou pas, administratif ou pas) ;
- Missions de l'opérateur ;
- Ministre(s) de tutelle ;
 - + *ajustement de la note d'organisation ministérielle pour désigner l'autorité de tutelle ;*
 - + *ajustement de l'arrêté d'organisation des services relevant de l'autorité de tutelle pour désigner l'entité chef de file de la tutelle ;*
 - + *ajustement d'autres arrêtés d'organisation si nécessité d'identifier d'autres services métier comme contributeurs à l'exercice de la tutelle ;*
 - + *ajustement de la description du poste du responsable délégué de la tutelle ;*
- Mode de désignation du président de l'organe de gouvernance et du directeur de l'opérateur ;
- Pouvoirs respectifs du président de l'organe de gouvernance et du directeur ;
- Durée de leurs mandats et possibilité ou non de renouvellement ;
- Organisation de la continuité de l'opérateur en cas d'empêchement de l'un ou de l'autre ;
- Composition de l'organe de gouvernance :
 - * voix délibérative :
 - représentants de l'Etat ;
 - membres de droit ;
 - part des voix pour l'Etat ;
 - présence de personnalités qualifiées ;
 - nombre de membres ;
 - * voix consultative ;
- Modes de saisine de l'organe de gouvernance pour délibération :
 - * compétences limitatives ou formule du type « délibère notamment sur » ?
 - * possibilité pour le ministre de l'intérieur de soumettre un point à délibération ?
 - * possibilité pour le président de soumettre un point à délibération ?
 - * possibilité pour le directeur de soumettre un point à délibération ?
- Socle de sujets à soumettre à délibération :
 - * orientations générales de l'établissement ;
 - * document de cadrage pluriannuel (COP ou contrat d'établissement) ;
 - * budgets et comptes, dont programme annuel d'investissement, affectation du résultat, utilisation du fonds de réserve ;
 - * tableau des emplois ;
 - * stratégie immobilière ;
 - * rapport annuel d'activité ;
 - * règlement intérieur de l'organe de gouvernance ;
- Autres sujets dont les modalités de traitement doivent être définies (délibérations ou pas) :
 - * organisation générale de l'opérateur ;
 - * sujets métier spécifiques ;
 - * finances : emprunts, prises, extensions et cessions de participations, dons et legs, placement des fonds disponibles, participations extérieures (GIP, GIE), conditions

générales de vente des produits et services fournis par l'établissement, redevances et rémunérations de toute nature perçues par l'établissement ;

* ressources humaines : nominations dans l'équipe de direction, conditions générales de recrutement, d'emploi et de rémunération des personnels, règles de mise en œuvre des régimes indemnitaires pour les personnels ;

* immobilier : baux, locations, acquisitions et aliénations d'immeubles, constitution et cession de droits réels immobiliers, maîtrise d'ouvrage d'opérations de construction ;

* affaires juridiques : actions en justice et transactions ; modalités générales de passation des conventions et des marchés publics ;

- Pouvoir de convocation de l'organe de gouvernance par le ministre de l'intérieur ;
- Conditions de validation des délibérations budgétaire et financières (référence du décret GBPC) ;
- Pouvoirs du ministre de l'intérieur par rapport aux autres délibérations (opposition, approbation expresse, substitution d'action) :
 - * opposition ;
 - * approbation expresse ;
 - * substitution d'action ?

2.3.4.2.3 Mettre en commun les travaux sur les tableaux de bord

Outils de pilotage centraux, les tableaux de bord revêtent une dimension métier (activité, performance) et une dimension de gestion. Même si la première est propre à chaque opérateur, un travail commun sur les deux aspects, dans le cadre du réseau des tutelles et des opérateurs animé par la DEPAFI serait utile :

- dans la construction de tableaux de bord de gestion ou l'amélioration des outils existants, la DEPAFI pourrait apporter son double regard d'expert budgétaire et comptable et d'analyste transverse en capacité d'identifier les bonnes pratiques et de favoriser leur diffusion ;
- dans l'élaboration de tableaux de bord d'activité et de performance, c'est surtout l'échange entre directions de tutelle et avec les opérateurs qui est susceptible de faire émerger des pistes d'amélioration des outils existants. En particulier, des échanges entre les tutelles sur l'ANTAI et l'ANTS, entre les tutelles sur l'ENSP et l'ENSOSP, ou entre les tutelles sur le CNAPS, l'OFII et l'OFPPRA pourraient faciliter la conception de tableaux de bord respectivement pour des opérateurs de production, de formation et en interaction directe avec le public.

Sur le chantier relatif aux tableaux de bord, la DEPAFI pourrait utilement jouer un triple rôle d'animateur, de facilitateur et de consolidateur des travaux, sachant qu'il appartiendrait à chaque autorité de tutelle de s'approprier les réflexions du réseau et de les adapter aux spécificités de son opérateur, qu'elles soient structurelles (indépendance fonctionnelle de l'OFPPRA) ou conjoncturelles (projet à forts enjeux, difficultés rencontrées...).

2.3.4.2.4 Mutualiser les expériences pour progresser dans la maîtrise des risques, en commençant par les risques déontologiques

Le contrôle interne est un outil important de maîtrise des risques. Il appartient à chaque autorité de tutelle de s'assurer que cet outil est mis en place par l'opérateur qui lui est rattaché.

Dans le champ financier, la DEPAFI est le chef de file ministériel de la mise en place des dispositifs de contrôle interne. Tant les opérateurs que les autorités de tutelle se disent satisfaits de cette situation et de l'appui méthodologique reçu. Il convient de poursuivre la démarche et de l'ancrer dans les pratiques de gestion des opérateurs et dans les pratiques de pilotage du ministère à leur égard.

La situation est différente dans les autres domaines : aucun chef de file n'est désigné, aucune autorité de tutelle ne s'est pour l'instant investie et les initiatives des opérateurs sont rares. Or, plusieurs domaines mériteraient davantage d'attention, en particulier les questions déontologiques.

Sur ces questions, un travail méthodologique ministériel serait utile pour cadrer les démarches à mettre en œuvre par les directions de tutelle et les opérateurs. Ce travail devrait viser à caractériser plus finement les situations à risques et à identifier les actions pertinentes en capitalisant sur l'expérience accumulée – mais faiblement mutualisée à ce jour – dans plusieurs secteurs du ministère (police nationale, gendarmerie nationale, préfectures).

L'animation de cette réflexion transversale pourrait être confiée par le secrétaire général à l'une des deux directions de ressources humaines de son périmètre (DRH, DMAT). La direction désignée pourrait utilement mettre en place un petit groupe de travail chargé de mener des auditions, d'analyser la documentation existante et de proposer un guide méthodologique de maîtrise des risques déontologiques à l'usage des opérateurs et de leurs directions de tutelle.

3 DANS L'EXERCICE DE CHAQUE TUTELLE, DES BONNES PRATIQUES ET DES ZONES DE VULNERABILITE DIFFERENTES

Compte tenu du faible nombre d'opérateurs rattachés au ministère de l'intérieur et de la diversité de leurs champs d'activité, l'Etat entretient nécessairement une relation particulière avec chacun d'entre eux : le contexte d'exercice est propre à chaque tutelle, du fait d'une acuité globale et d'une pondération différentes des facteurs de risques, ainsi que d'un impact en cas de concrétisation des risques qui la distingue des autres (3.1) ; les actions de maîtrise des risques mises en œuvre à ce jour ne sont pas nécessairement les mêmes et les marges de progrès, si elles présentent souvent des points communs entre les tutelles, sont aussi marquées par des spécificités fortes (3.2).

Conventions de cotation

Dans le travail de cotation sur les facteurs de risques (*cf.* 3.1.1), l'impact d'une concrétisation des risques (*cf.* 3.1.2) et leur maîtrise (*cf.* 3.2), les conventions suivantes sont utilisées :

- * l'élément à coter se situe au niveau d'une famille de risques pour une tutelle donnée (ex : facteurs de risques stratégiques pour la tutelle sur l'ANTAI, impact de la concrétisation de risques de pilotage pour la tutelle sur l'OFPPA, maîtrise des risques financiers pour la tutelle sur l'INPS) ;
- * la note de l'élément à coter est la moyenne des cotations des items élémentaires qui le composent. Chaque item élémentaire est coté en valeurs entières : 1 (très faible ou nul), 2 (faible), 3 (moyen), 4 (élevé) ou 5 (très élevé). Il n'y a pas de note 0 ;
- * la cotation recherche à la fois une cohérence « horizontale » par famille de risques et une cohérence « verticale » par tutelle.

3.1 Un contexte d'exercice propre à chaque tutelle

L'équipe d'audit est partie du postulat selon lequel, quel que soit l'opérateur, au moment de sa création, la probabilité de concrétisation des risques dans l'exercice de la tutelle est au niveau maximum pour toutes les familles de risques : tant que rien n'est mis en place pour structurer la tutelle, définir les modalités de travail entre services de l'Etat concernés, s'assurer de la pertinence des choix de ressources humaines, cadrer l'opérateur, suivre son activité, contrôler la soutenabilité de ses options financières et la qualité juridique de ses actes, des difficultés de tous ordres sont à attendre.

Si les points à traiter pour assurer une bonne maîtrise des risques sont les mêmes d'une tutelle à l'autre, en revanche deux aspects sont profondément différents. Il s'agit, d'une part, des facteurs de risques pesant sur l'exercice de la tutelle, d'autre part, de l'impact qu'aurait une concrétisation de tel ou tel type de risques.

Ces deux aspects méritent une attention particulière : les facteurs de risques, parce qu'ils peuvent aider à comprendre pourquoi une tutelle pourtant consciente de sa fonction peine à devenir efficace ; les aspects d'impact, parce qu'ils font partie des éléments à prendre en compte pour hiérarchiser les priorités d'amélioration de l'exercice de la tutelle.

3.1.1 Les facteurs de risques : un niveau global faible mais certains facteurs très élevés

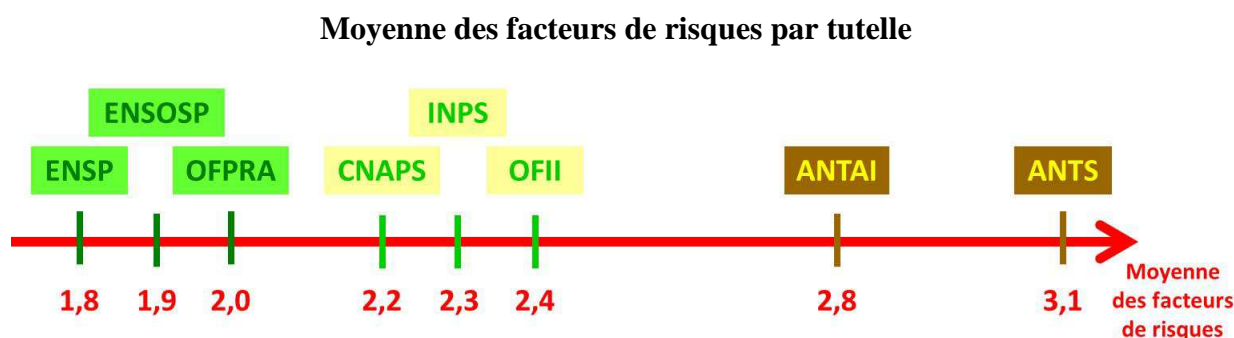
La maîtrise d'un type de risques peut être plus ou moins difficile selon la tutelle. Ceci tient à l'existence de facteurs de risques, c'est-à-dire d'attributs, de caractéristiques ou d'éléments d'environnement soit de l'autorité de tutelle, soit de l'opérateur, extérieurs à la fonction de tutelle mais susceptibles de peser sur son exercice.

La présence de facteurs de risque ne préjuge pas de la qualité effective de la tutelle, ni du service rendu par le ministère et son opérateur : des mesures préventives efficaces peuvent avoir été mises en place en dépit de facteurs de risques élevés ou, au contraire, des risques peuvent avoir été négligés alors qu'une meilleure couverture serait possible.

La difficulté réside dans la nécessité de conduire l'analyse des facteurs de risques le plus indépendamment possible de la manière dont la fonction de tutelle est exercée. Il s'agit d'un examen de la situation « en amont » des choix de stratégie, d'organisation (à l'exception du choix de l'autorité de tutelle), de méthode et d'outils.

Au total, 24 facteurs de risques ont été identifiés par la mission : cinq facteurs de risques stratégiques, trois facteurs de risques d'organisation, quatre facteurs de risques de fonctionnement, quatre facteurs de risques de pilotage, deux facteurs de risques financiers, quatre facteurs de risques de ressources humaines et deux facteurs de risques juridiques. Le schéma ci-dessous présente la moyenne des facteurs de risques par tutelle et le tableau qui suit, la cotation par facteur (cf. annexe n° 6 pour le détail de l'analyse).

Schéma n° 2



Les tutelles sur l'ANTS et l'ANTAI ressortent comme globalement les plus exposées à des facteurs de risques, avec un aspect conjoncturel pour l'ANTAI (changement récent d'autorité de tutelle et de rattachement ministériel de celle-ci) qui devrait s'estomper au fil du temps. Outre cette différence, qui joue surtout sur les facteurs de risques stratégiques, ces tutelles sont plus soumises que les autres à des facteurs de risques de fonctionnement compte tenu à la fois du caractère très interministériel de l'activité des deux opérateurs et de leur positionnement de prestataire de services.

Les facteurs de risques les plus modérés se rencontrent pour les deux écoles rattachées au ministère (ENSOSP et ENSP), avec toutefois une différence entre elles, l'Etat devant tenir compte du poids des collectivités territoriales dans le pilotage de l'ENSOSP. Le niveau moyen des facteurs de risques pesant sur la tutelle sur l'OFPRA est proche de celui des écoles.

Un troisième groupe, comprenant les tutelles sur l'OFII, l'INPS et le CNAPS, se dégage entre les deux extrêmes.

3.1.2 Un impact global de concrétisation des risques qui s'échelonne entre les niveaux « faible » et « élevé » suivant les tutelles

Le référentiel d'analyse de l'impact de la concrétisation des risques doit présenter trois caractéristiques : être commun à l'ensemble des familles de risques pour permettre des comparaisons et une priorisation dans la mise en œuvre de mesures de couverture des risques, adopter des points de vue extérieurs au système étudié, permettre de situer les risques liés à l'exercice de la tutelle sur les opérateurs par rapport à l'environnement global du ministère.

Prenant ces impératifs en considération, l'équipe d'audit s'est inspirée de l'approche adoptée pour les lois de finances et a retenu trois points de vue pour appréhender l'impact d'une concrétisation de risques dans l'exercice de la tutelle sur les opérateurs :

- impact du point de vue du citoyen : dégradation de l'efficacité des politiques publiques, impact en politique intérieure, impact international ;
- impact du point de vue de l'utilisateur : baisse de la qualité du service rendu, l'utilisateur étant ici celui qui bénéficie directement des actions de l'opérateur⁷¹ ;
- impact du point de vue du contribuable : surcoûts, inefficience.

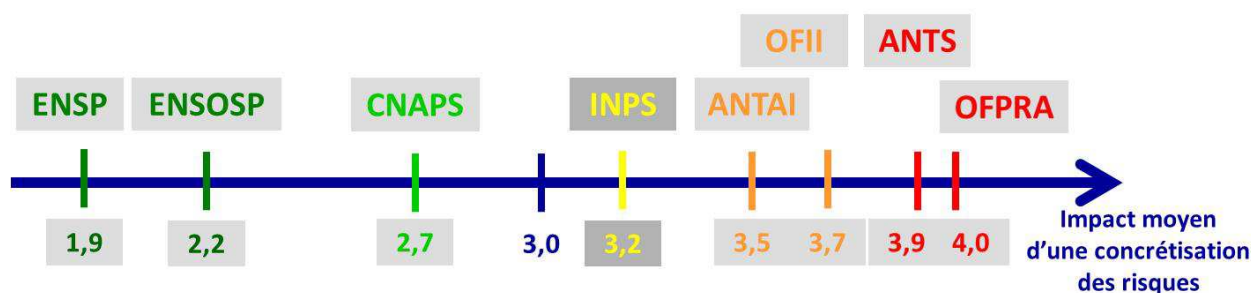
Trois éléments de cohérence sont recherchés : une cohérence « horizontale » par famille de risques, une cohérence « verticale » par tutelle et une cohérence ministérielle (un impact « très élevé » doit correspondre à une vraie priorité pour le ministère, et non pas seulement à une priorité dans le champ de l'exercice de la tutelle sur les opérateurs).

Le schéma ci-dessous présente l'impact moyen d'une concrétisation des risques par tutelle et le tableau qui suit, les résultats de la cotation (cf. annexe n° 7 pour le détail de l'analyse).

⁷¹ Services publics ayant recours aux prestations de l'ANTAI, de l'ANTS ou de l'INPS, usagers de la route pour l'ANTAI, demandeurs de titres sécurisés pour l'ANTS, professionnels de la sécurité privée pour le CNAPS, élèves et services employeurs des sortants d'école pour l'ENSOSP et l'ENSP, étrangers utilisant les procédures instruites par l'OFII ou l'OFPRA, employeurs passant par l'OFII ...

Schéma n° 3

Impact moyen d'une concrétisation des risques pour chaque tutelle



La tutelle dont les dysfonctionnements éventuels auraient l'impact moyen le plus fort est la tutelle sur l'OFPPRA, ce qui s'explique par la sensibilité politique de l'activité de l'opérateur. Pour cette tutelle, tous les types de risques à l'exception des risques d'organisation sont à impact au moins « élevé » (risques financiers, de ressources humaines et juridiques), voire « très élevé » (risques stratégiques) ou presque (risques de fonctionnement et de pilotage). L'impact moyen serait fort tant du point de vue du citoyen (politique de l'asile en France) et de l'utilisateur (qualité du service rendu aux demandeurs d'asile) que du point de vue du contribuable (dépenses induites par la durée d'instruction des demandes).

La concrétisation de risques aurait également un impact proche d'un niveau élevé pour la tutelle sur l'ANTS. L'impact moyen serait davantage ressenti par l'utilisateur et le contribuable que par le citoyen, l'ANTS n'étant pas porteuse d'une politique publique en propre, mais prestataire de services pour un nombre potentiellement important de services publics et des usagers finals divers. Les types de risques dont la concrétisation aurait le plus fort impact (4,7) sont les risques de fonctionnement, de pilotage et de ressources humaines.

Viennent ensuite l'OFII et l'ANTAI, avec un niveau d'impact intermédiaire entre « moyen » et « élevé ». La place centrale de l'OFII dans la politique d'immigration conduit à l'impact pour le citoyen le plus élevé parmi les huit tutelles en cas de défaillance de l'Etat dans son rôle à l'égard de l'opérateur.

Toujours par ordre de sensibilité décroissante, les tutelles sur l'INPS et sur le CNAPS sont situées de part et d'autre du niveau « moyen ».

Enfin, les impacts les plus faibles concernent les tutelles sur les deux écoles, avec une situation plus simple (un peu en-dessous du niveau « faible ») pour la tutelle sur l'ENSP que pour celle sur l'ENSOSP, compte tenu des spécificités de gouvernance et de financement de la politique de sécurité civile en France.

3.2 Des marges de progrès pour toutes les tutelles, avec des mesures le plus souvent simples à mettre en œuvre

Les paragraphes qui suivent présentent une synthèse des constats de l'équipe d'audit et de ses principales recommandations.

Construction de la grille d'analyse

La même grille est utilisée pour l'analyse de la maîtrise des risques par chaque tutelle. La cotation est fondée sur le **postulat que la probabilité de réalisation des risques est maximale au départ (5)**. Le niveau de maîtrise s'améliore par la mise en œuvre de mesures (élaboration d'un contrat d'objectifs et de performance, partage de tableaux de bord, développement du contrôle interne...) qui minorent la probabilité de concrétisation des risques. L'effet des mesures favorables est donc coté avec un signe négatif (-) puisqu'il se retranche du niveau maximal de départ.

Pour chaque famille de risques, des **points clefs** sont définis en répondant à la question « quels sont les aspects à sécuriser pour parvenir à une bonne maîtrise des risques ? ». Chaque point clef est décomposé en critères, qui se voient attribuer une part dans la cotation, en sorte que la bonne couverture de l'ensemble des points clefs réduit la probabilité de concrétisation des risques du niveau initial de 5 (très élevé) au niveau le plus bas de 1 (très faible). Ce sont donc quatre points d'effet potentiel qui sont répartis entre plusieurs types de mesures de maîtrise des risques. L'annexe n° 6 au présent rapport détaille le questionnement retenu pour chaque famille de risques.

Pour certaines familles de risques, **un ou deux points clefs** sont considérés comme « **bloquants** », c'est-à-dire qu'en cas de mauvaise prise en compte, la probabilité de concrétisation des risques ne peut pas descendre plus bas que le niveau élevé (4), voire très élevé (5), quelles que soient les mesures mises en œuvre par ailleurs. De tels points bloquants sont identifiés pour :

- * les risques stratégiques, sur la question de l'existence ou non d'une vision stratégique claire de l'Etat sur le rôle et le positionnement de l'opérateur ;
- * les risques d'organisation sur la cohérence du choix de l'autorité de tutelle avec la vision stratégique ;
- * les risques de fonctionnement sur la prise en compte de toutes les facettes métier utiles dans l'exercice de la tutelle et l'articulation entre tutelle métier et tutelle budgétaire.

Considérer ces points comme bloquants revient à dire qu'il n'est pas possible d'assurer correctement le pilotage stratégique d'un opérateur si on n'a pas de vision – y compris dynamique - sur son rôle et son positionnement, que les mesures d'organisation de la tutelle ne pourront être efficaces si le choix de l'autorité de tutelle n'est pas cohérent avec la vision stratégique et que la tutelle connaîtra des dysfonctionnements majeurs si l'approche de la fonction omet une facette métier ou ne veille pas à une bonne articulation entre tutelle métier et tutelle budgétaire.

Il convient de noter que **le niveau de maîtrise des risques est indépendant des facteurs de risques** identifiés pour l'exercice de la tutelle sur un opérateur donné : il ne dépend que des mesures prises dans l'exercice de la tutelle. En revanche, une mesure est plus ou moins difficile à mettre en œuvre suivant les facteurs de risques qui pèsent sur l'exercice de la tutelle étudiée.

La comparaison entre le niveau de maîtrise des risques atteint et les facteurs de risques permet d'appréhender l'intensité des efforts consacrés à l'optimisation de l'exercice de la tutelle sur un opérateur.

La maîtrise des risques ministériels ayant été traitée dans la partie précédente et les rapports particuliers fournissant une vision exhaustive des préconisations par tutelle, le parti retenu ici est, pour chaque famille de risques :

- de présenter un tableau des préconisations s'adressant à au moins deux tutelles, enrichi de commentaires pour celles qui concernant plus de la moitié des tutelles (au moins cinq), l'objectif étant de faire ressortir les chantiers transverses, c'est-à-dire devant être portés par chaque tutelle concernée mais suivis dans le cadre de l'animation ministérielle (*cf. supra*) ;
- de mettre en perspective quelques recommandations spécifiques à une tutelle donnée, lorsqu'il s'agit des mesures les plus décisives pour l'amélioration de la maîtrise des risques considérés. Pour les autres mesures propres à chaque tutelle, il convient de se reporter au rapport particulier correspondant.

3.2.1 Maîtrise des risques stratégiques

3.2.1.1 Points clefs du questionnement

Si les instructions interministérielles et ministérielles invitent régulièrement les tutelles à mettre en place des outils contribuant au cadrage stratégique des opérateurs, elles sont moins explicites sur les points clefs à sécuriser pour assurer une bonne maîtrise des risques stratégiques. Aux yeux de la mission, ces points clefs sont au nombre de quatre⁷² :

- l'Etat a-t-il une vision stratégique claire sur le rôle et le positionnement de l'opérateur ?
- cette vision se traduit-elle dans un document de cadrage pluriannuel ?
- fait-elle l'objet d'une déclinaison annuelle précise ?
- les dispositifs correctifs mobilisables en cas de non atteinte par l'opérateur de ses cibles de performance ou de gestion sont-ils définis ?

Le premier point constitue une condition incontournable de maîtrise des risques. En l'absence de vision stratégique claire, les tentatives de cadrage de l'action de l'opérateur par des documents pluriannuels ou annuels ne pourraient que rester sans effet.

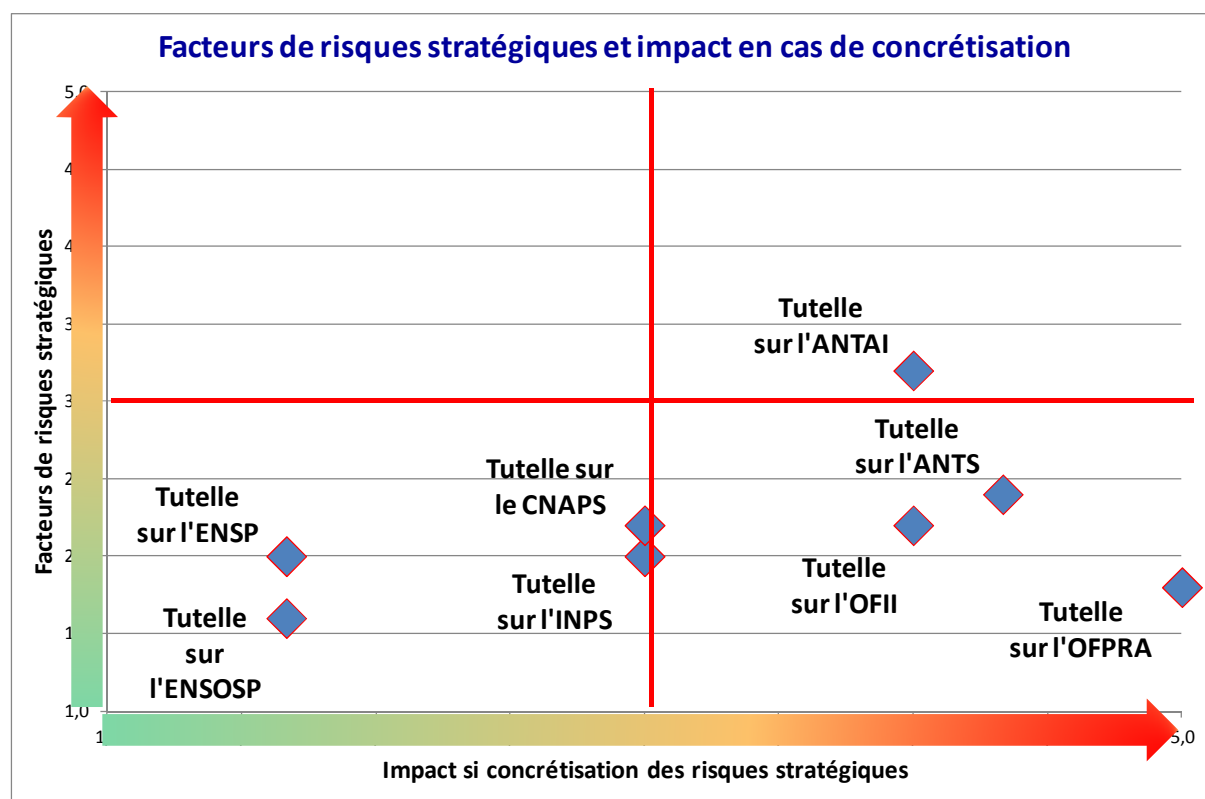
3.2.1.2 Synthèse des éléments de diagnostic

Les facteurs de risques stratégiques pesant sur l'exercice de la tutelle sur les opérateurs du ministère ne sont pas majeurs : pour six tutelles sur les huit, ils dépassent de peu le niveau « faible » ou lui sont inférieurs. Seule la tutelle sur l'ANTAI connaît une moyenne de facteurs de risques plus élevée ; encore cette situation est-elle pour partie conjoncturelle, le changement récent à la fois de l'autorité de tutelle de l'opérateur et de rattachement ministériel de celle-ci étant susceptible de rendre l'exercice de la tutelle plus difficile dans les premiers temps.

⁷² Les points clefs, affinés en onze critères, fondent la cotation développée dans les rapports particuliers A à H.

Graphique STRA1

Risques stratégiques : facteurs de risques et impact



Beaucoup plus contrastée apparaît la situation des tutelles dans l'hypothèse d'une concrétisation de risques stratégiques, l'impact allant d'un niveau moins que faible (1,7) pour les deux écoles au niveau le plus élevé (5) en ce qui concerne la tutelle sur l'OFPPA. Pour la moitié des tutelles (OFII, ANTAI, ANTS et OFPPA), l'impact serait élevé (4) ou supérieur.

Le croisement des deux aspects signale la nécessité d'une vigilance toute particulière dans l'exercice de la tutelle stratégique sur l'ANTAI, l'ANTS, l'OFPPA et l'OFII.

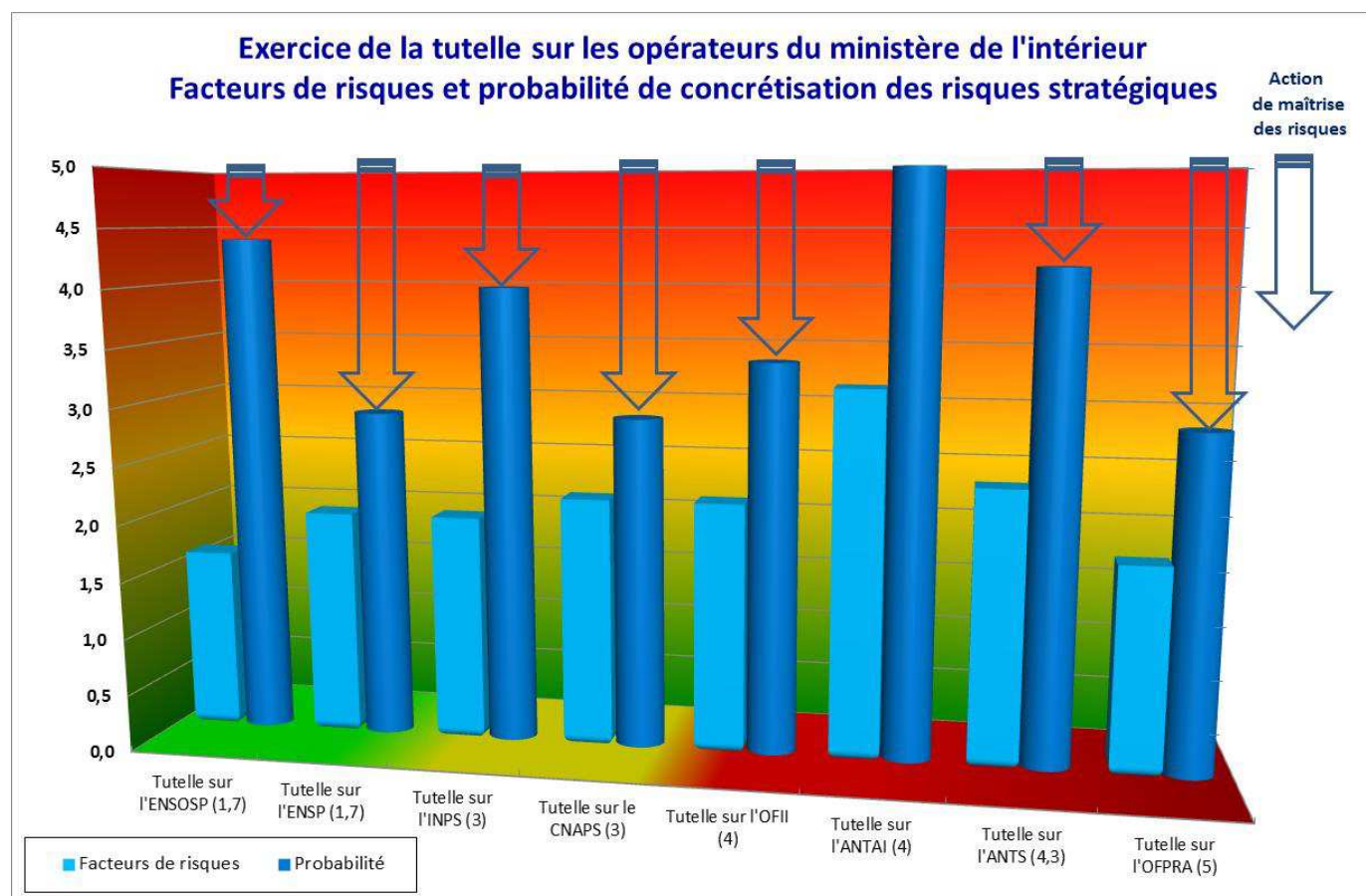
Le graphique de la page suivante et les rapports particuliers mettent en lumière trois éléments principaux en ce qui concerne la maîtrise des risques stratégiques.

En premier lieu, la probabilité de concrétisation de risques stratégiques est supérieure aux facteurs de risques pour toutes les tutelles. En second lieu, cette probabilité est supérieure ou égale au niveau « élevé » pour quatre des huit tutelles (INPS, ANTS, ENSOSP, ANTAI). Enfin, dans ces cinq cas, la vision stratégique de l'Etat à l'égard de l'opérateur apparaît incomplète, voire pose des questions de cohérence.

Compte tenu de ces incertitudes, la probabilité moyenne de survenue de difficultés stratégiques s'établit, pour l'ensemble des tutelles, à 3,8 sur 5. Un tel résultat, proche du niveau « élevé », appelle une réflexion stratégique approfondie de la part de chaque tutelle.

Graphique STRA2

Risques stratégiques : probabilité de concrétisation



3.2.1.3 Principales préconisations pour une amélioration de la maîtrise des risques stratégiques

Sur les douze préconisations adressées à au moins deux autorités de tutelle pour les aider à mieux maîtriser les risques stratégiques (cf. tableau ci-après), plus de la moitié concernent au moins six des huit tutelles.

Six des huit tutelles ont un travail de cadrage pluriannuel à mener à bien rapidement (élaboration d'un premier ou d'un nouveau COP). Six également n'ont à ce jour pas de comité de suivi du COP. Toutes doivent apprendre à mieux utiliser cette instance.

Presque toutes les tutelles doivent aussi rendre les lettres annuelles d'objectifs des dirigeants d'opérateur à la fois plus précises et plus exigeantes (seule exception, la DSCR).

Toutes ont intérêt à favoriser l'inscription annuelle à l'ordre du jour de l'organe de gouvernance d'une discussion et d'un vote sur les orientations générales de leur établissement, si nécessaire en ajustant les textes pour y intégrer cette nouvelle compétence (DGSCGC et DGEF, respectivement pour l'ENSOSP et l'OFII).

Presque toutes ont également à développer leur capacité d'anticipation et d'inflexion dans l'hypothèse où l'opérateur n'atteindrait pas ses cibles de performance ou de gestion.

Tableau n° 6

Maîtrise des risques stratégiques

Préconisations concernant au moins deux autorités de tutelle	Nombre de tutelles concernées
Clarifier la vision stratégique de l'Etat pour l'opérateur (rôle, missions, orientations de développement)	4
Comblé le manque de document de cadrage stratégique pluriannuel (COP ou contrat d'établissement)	3
Lancer l'élaboration d'un nouveau COP en réalisant un bilan du COP en cours et une auto-évaluation de l'opérateur	3
Prévoir un volet ressources dans le futur COP	6
Mettre en place un comité de suivi du COP	6
Utiliser le comité de suivi du COP pour tenir un rendez-vous stratégique par an avant la fixation des objectifs stratégiques annuels par l'Etat	8
Dans la configuration de rendez-vous stratégiques, associer les directions concernées à titre principal par la stratégie de l'opérateur	8
Mettre en place une lettre annuelle d'objectifs au directeur de l'opérateur adossée au COP ou revenir à cette pratique	2
Enrichir la lettre annuelle d'objectifs par des objectifs précis et chiffrés	7
Réviser les textes régissant l'opérateur pour inscrire dans les compétences de l'organe de gouvernance une délibération annuelle sur ses orientations générales	2
Organiser tous les ans une discussion et un vote en conseil d'administration sur les orientations générales de l'établissement	8
Conduire une réflexion sur les dispositifs correctifs mobilisables en cas de non atteinte des cibles de performance ou de gestion par l'opérateur	7

Si les actions du tableau précédent frappent par leur pertinence large, les mesures les plus décisives pour la maîtrise des risques stratégiques sont, pour cinq tutelles, la clarification de la vision et des attentes de l'Etat à l'égard de l'opérateur, avec un questionnement propre à chacune :

- quel développement pour la police technique et scientifique et quelle place pour l'INPS dans cette filière ?
- quelle évolution de l'activité de l'ANTS et quel ajustement en conséquence de son modèle économique ?
- quel avenir pour l'ENSOSP et quel équilibre de financement, entre le souhait des élus d'en faire un établissement public local et les hypothèses d'élargissement de ses missions ?
- quelle adéquation entre l'activité réelle de l'ANTAI et les missions que lui confient les textes qui la régissent ?

Ces questions peuvent être délicates ou assez longues à résoudre. Cette conscience des difficultés de fond ne doit pas détourner les services du ministère de la mise en œuvre sans tarder des actions proposées dans le tableau, relativement simples et qui apportent de la sécurité dans l'exercice de la tutelle.

3.2.2 Maîtrise des risques d'organisation

3.2.2.1 Points clefs du questionnaire

La démarche d'identification des points clefs à sécuriser a été conduite pour tous les types de risques. S'agissant des risques d'organisation, l'analyse en fait ressortir quatre⁷³ :

- le choix de l'autorité de tutelle est-il pertinent ?
- les missions et fonctions sont-elles entièrement couvertes, sans recouvrement ?
- les services de l'autorité de tutelle sont-ils structurés et organisés pour exercer la fonction de tutelle ?
- les choix d'organisation et de fonctionnement de l'organe de gouvernance sont-ils adaptés ?

Le premier point s'impose comme incontournable pour la maîtrise des risques d'organisation : si le choix de l'autorité de tutelle n'est pas cohérent avec la vision stratégique de l'Etat à l'égard de l'opérateur, la fonction de tutelle ne peut être correctement organisée.

3.2.2.2 Synthèse des éléments de diagnostic

Les facteurs de risques d'organisation pesant sur l'exercice de la tutelle sur les opérateurs du ministère se situent à des niveaux compris entre « très faible » et « moyen » : pour cinq tutelles sur les huit, ils dépassent de peu le niveau « faible » ou sont inférieurs.

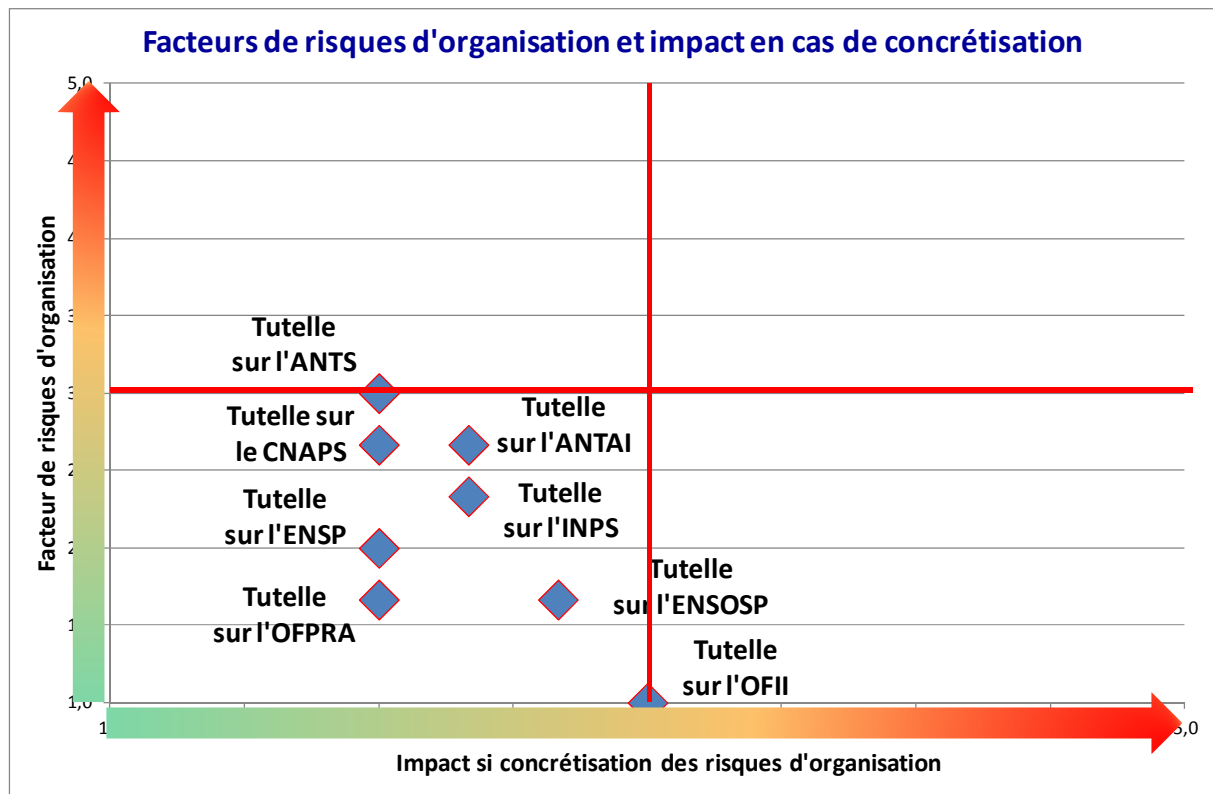
Seule la tutelle sur l'ANTS connaît une moyenne de facteurs de risques évaluée au niveau « moyen », situation qui s'explique principalement par la faible place de l'opérateur dans le cœur de métier de l'autorité de tutelle (secrétaire général) et de la direction de tutelle (DMAT).

La même raison conduit à un niveau de facteurs de risques proche pour la tutelle sur le CNAPS. Les facteurs de risques d'organisation que doit prendre en compte la tutelle sur l'ANTAI sont au même niveau global, mais pour une raison différente, qui touche au caractère très interministériel de l'opérateur.

⁷³ Ces points clefs sont affinés en dix critères dans les rapports particuliers A à H.

Graphique ORG1

Risques d'organisation : facteurs de risques et impact



La situation des tutelles, dans l'hypothèse d'une concrétisation de risques d'organisation, est assez compacte, l'impact d'une telle concrétisation allant d'un niveau faible (2) pour l'OFPRA, l'ENSP, le CNAPS et l'ANTS au niveau moyen (3) en ce qui concerne la tutelle sur l'OFII. Les huit tutelles sont donc groupées s'agissant de la réalisation de ces risques.

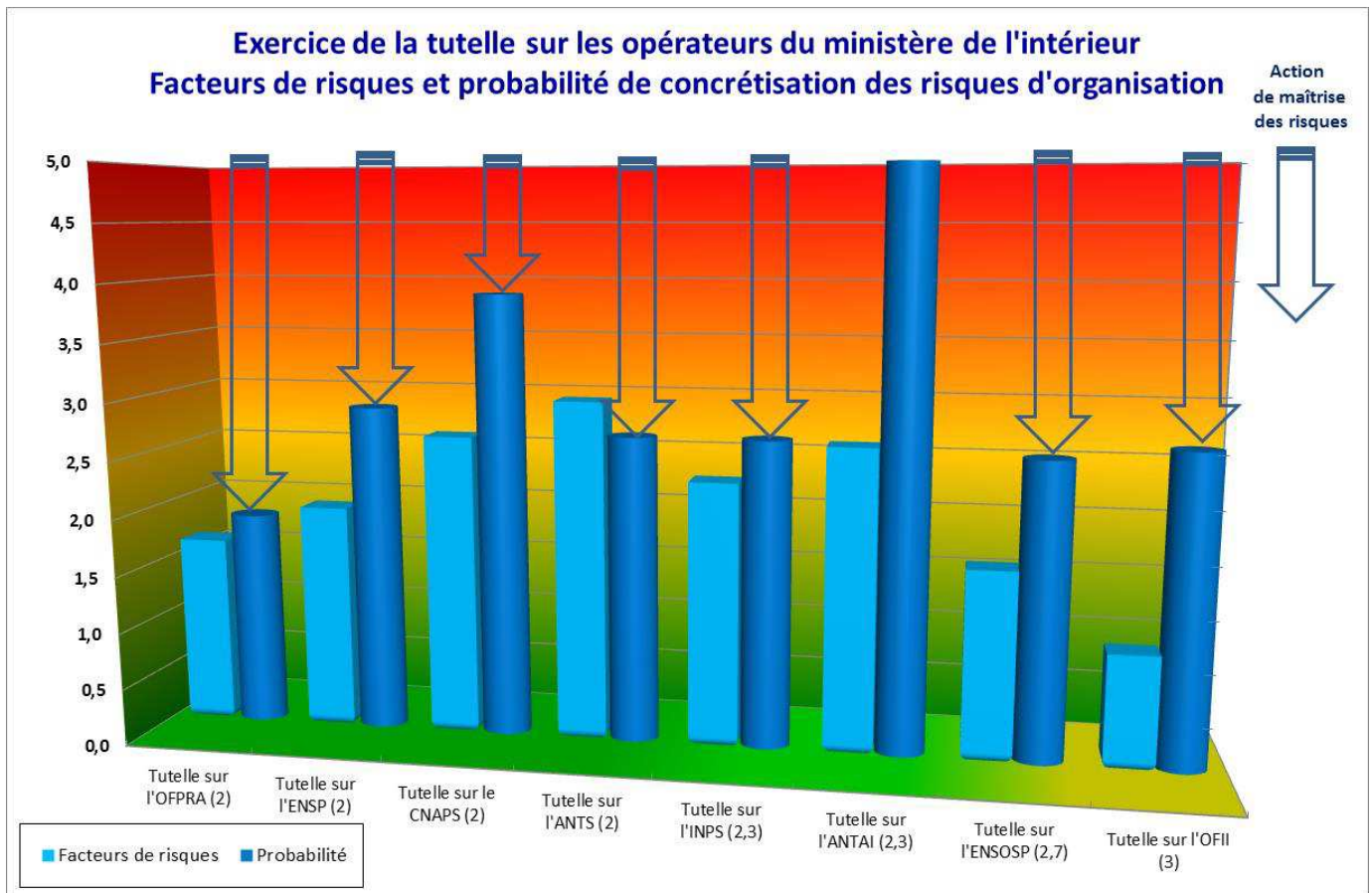
Le graphique ci-après et les rapports particuliers mettent en lumière des probabilités de concrétisation des risques supérieures aux facteurs de risques pour sept des huit tutelles. L'exception est la tutelle sur l'ANTS qui a mis à profit les difficultés rencontrées par l'agence en 2013 pour renforcer sa maîtrise des risques d'organisation. En particulier, la tutelle sur l'ANTS est la seule à faire l'objet d'une approche complète (métier et gestion) et d'un positionnement institutionnel précis dans les arrêtés d'organisation du ministère.

La moyenne des probabilités pour les différentes tutelles s'établit à 3,1 sur 5, soit un point au-dessus de la moyenne des facteurs de risques (2,1). Si cette situation s'explique en partie par la mise en jeu du caractère bloquant du premier point clef pour la tutelle sur l'ANTAI (positionnement de l'autorité de tutelle conditionné par la clarification de la vision stratégique de l'Etat), elle résulte aussi de probabilités de concrétisation des risques proches du niveau « moyen » pour six autres tutelles (tutelles sur l'OFPRA, l'ENSP, l'ANTS, l'INPS, l'ENSOSP et l'OFII), voire du niveau « élevé » (tutelle sur le CNAPS).

Seule la tutelle sur l'OFPRA, sans doute aidée par des facteurs de risques favorables, est parvenue à ce jour à ramener la probabilité de concrétisation des risques d'organisation au-dessous du niveau « faible ».

Graphique ORG2

Risques d'organisation : probabilité de concrétisation



3.2.2.3 Principales préconisations pour une amélioration de la maîtrise des risques d'organisation

Parmi les six préconisations communes à au moins deux tutelles, deux concernent cinq tutelles ou plus.

L'identification d'un responsable délégué de la tutelle, avec traduction dans la fiche de poste ou l'avis de vacance de poste correspondant, constitue pour la mission une mesure structurante indispensable dans l'exercice de chaque tutelle. Le responsable désigné doit être investi d'un pouvoir de coordination de l'ensemble des contributeurs à l'exercice de la tutelle, à la fois sur les aspects métier et gestion.

Par ailleurs, la bonne articulation entre tutelle et organe de gouvernance d'un opérateur de l'Etat suppose à la fois un fonctionnement dynamique du second et une probabilité très faible de mise en minorité de l'Etat.

Ces considérations ouvrent des pistes d'amélioration pour six tutelles, concernées en tout ou partie par trois préconisations de la mission :

- réduction du nombre d'administrateurs pour les cinq opérateurs qui en comptent plus de vingt, afin de favoriser une participation plus active de chaque membre. Il convient de souligner que cette évolution peut s'opérer sans remise en cause des équilibres internes à chaque instance ;
- consolidation de la place de l'Etat dans les trois organes de gouvernance où elle n'est pas assurée ;
- entrée de personnalités qualifiées dans les trois conseils d'administration qui ne bénéficient pas pour l'instant de tels regards extérieurs, gages d'une plus grande richesse de débats.

Tableau n° 7

Maîtrise des risques d'organisation

Préconisations concernant au moins deux autorités de tutelle	Nombre de tutelles concernées
Confirmer ou adapter le choix de l'autorité de tutelle	2
Supprimer les redondances existantes entre services de l'Etat et avec l'opérateur	3
Désigner un responsable délégué de la tutelle, investi d'un pouvoir de coordination de l'ensemble des contributeurs à l'exercice de la fonction de tutelle - à la fois sur les aspects métier et les aspects gestion	8
Resserrer la composition de l'organe de gouvernance de l'opérateur	5
Renforcer la part de voix dont dispose l'Etat au sein de l'organe de gouvernance de l'opérateur	3
Faire entrer des personnalités qualifiées dans l'organe de gouvernance de l'opérateur	3

Au-delà de ces mesures communes, le ministère a quelques actions structurantes spécifiques à mener pour gagner en maîtrise des risques d'organisation dans l'exercice d'une tutelle donnée. Les deux plus significatives concernent :

- la tutelle sur le CNAPS, le ministère devant clarifier la question du rôle et du positionnement de la délégation aux coopérations de sécurité par rapport à l'opérateur et à la direction de tutelle ;
- la tutelle sur l'INPS, les conséquences organisationnelles devant être tirées une fois définie la stratégie globale en matière de police technique et scientifique (évolution des structures existantes et de leurs missions).

Certaines des propositions formulées en matière d'organisation sont liées à des choix stratégiques (*cf. supra*). Elles ne pourront être mises en œuvre que si des orientations claires sont prises et des arbitrages rendus, parfois au plus haut niveau du ministère.

3.2.3 Maîtrise des risques de fonctionnement

3.2.3.1 Points clefs du questionnement

Comme pour les risques stratégiques et les risques d'organisation, quatre points clefs sont à sécuriser pour assurer une bonne maîtrise des risques de fonctionnement⁷⁴ :

- tous les aspects métier utiles dans l'exercice de la tutelle sont-ils pris en compte ?
- l'articulation entre dimension métier et gestion de la tutelle est-elle fluide ?
- l'appui des fonctions support ministérielles à la direction de tutelle et à l'opérateur est-il organisé ?
- l'Etat parle-t-il d'une seule voix devant l'opérateur et devant les tiers ?

Les deux premiers points sont considérés comme bloquants, ce qui revient à dire que si certaines facettes métier ne sont pas prises en compte dans l'exercice de la tutelle ou si l'articulation entre métier et gestion n'est pas correctement assurée, le fonctionnement de la tutelle est nécessairement défaillant. Dans la cotation, si la réponse apportée à l'une des deux premières questions est négative, les actions mises en œuvre pour sécuriser les deux autres points ne sont pas prises en compte dans le résultat global.

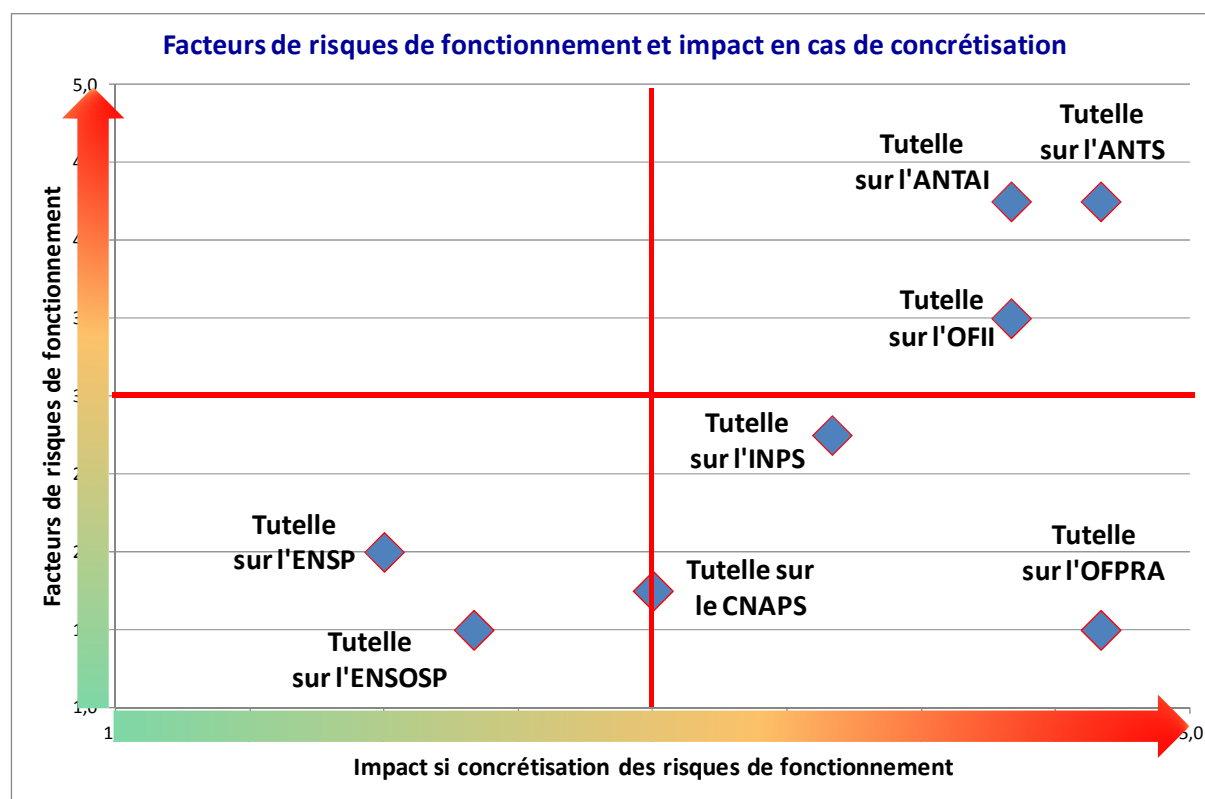
3.2.3.2 Synthèse des éléments de diagnostic

Les facteurs de risques pesant sur le fonctionnement des tutelles du ministère sont de niveaux assez dispersés : « faible » pour quatre tutelles sur huit (ENSOSP, OFPRA, CNAPS, ENSP), « moyen » pour les tutelles sur l'INPS et l'OFII, « élevé » pour les tutelles sur l'ANTAI et l'ANTS. Pour ces dernières, cette situation s'explique notamment par le caractère interministériel de l'activité des opérateurs et la diversité de leurs « clients » potentiels.

⁷⁴ Les quatre points clefs sont affinés en neuf critères dans les rapports particuliers A à H.

Graphique FON1

Risques de fonctionnement : facteurs de risques et impact



L'impact d'une concrétisation de risques de fonctionnement est aussi contrasté : quatre tutelles sur huit dépassent le niveau « élevé » (OFII, ANTAI) voire « très élevé » (4,7 pour les tutelles sur l'OFPRA et l'ANTS), alors que trois autres (ENSP, ENSOSP, CNAPS) sont à un niveau compris entre « faible » et « moyen » et que l'INPS se situe entre les deux groupes.

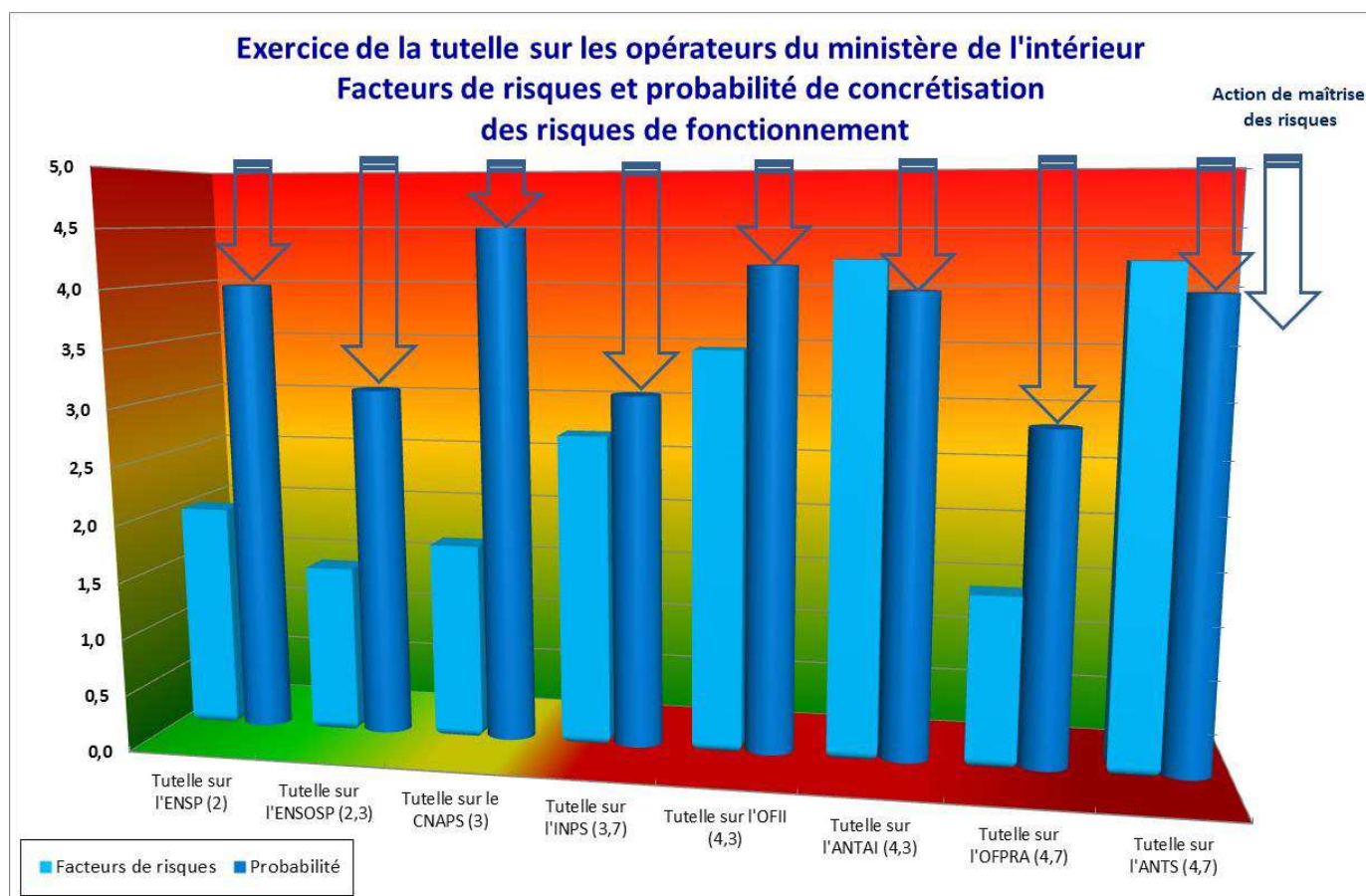
Le croisement des deux aspects met en lumière le besoin d'une attention particulière au fonctionnement des tutelles sur l'ANTS, l'ANTAI et l'OFII.

Comme le montre le graphique ci-après, les règles de blocage de la cotation ont dû être appliquées pour cinq tutelles : pour les tutelles sur l'ANTAI, l'ANTS, l'ENSP et l'OFII, c'est l'approche métier qui s'est révélée incomplète ; dans le cas de la tutelle sur le CNAPS, c'est l'articulation entre volets métier et gestion qui n'est pas assez robuste.

La probabilité de concrétisation de risques de fonctionnement est supérieure aux facteurs de risques pour toutes les tutelles, sauf pour celles sur l'ANTAI et l'ANTS. Néanmoins, même pour celles-ci, le niveau de maîtrise constaté ne saurait être considéré comme satisfaisant, l'écart favorable avec les facteurs de risques ne faisant que souligner le niveau élevé de ces derniers.

Graphique FON2

Risques de fonctionnement : probabilité de concrétisation



La probabilité de concrétisation des risques est de niveau « élevé » pour quatre des huit tutelles (OFII, ANTAI, ANTS, ENSP), voire « très élevé » pour la tutelle sur le CNAPS. Elle est un peu supérieure au niveau « moyen » pour deux autres tutelles (ENSOSP, INPS) et tangente ce niveau pour la tutelle sur l'OFPRA.

En moyenne, la probabilité de survenue de difficultés de fonctionnement s'établit, pour l'ensemble des tutelles, à 3,7 sur 5. Un tel niveau, plus proche d'« élevé » que de « moyen » et les cotations par tutelle appellent chacune à se mobiliser pour mieux prendre en compte la dimension pluridisciplinaire et multi-facettes de l'exercice de la tutelle.

3.2.3.3 Principales préconisations pour une amélioration de la maîtrise des risques de fonctionnement

Le tableau ci-après récapitule les cinq préconisations formulées pour au moins deux autorités de tutelle dans le champ de la maîtrise des risques de fonctionnement. Quatre d'entre elles concernent plus de la moitié des tutelles.

Pour six tutelles, la mesure la plus structurante est l'adoption d'une approche complète de la fonction de tutelle, prenant en compte pleinement ses deux volets, métier et gestion. Pour mémoire, le caractère incomplet de la pratique de la tutelle a entraîné un blocage de cotation pour cinq de ces six tutelles. Sous le libellé général de la recommandation, qui montre que l'appréhension de la fonction de tutelle ne va pas de soi, se cache en pratique une mesure spécifique importante pour chacune des six tutelles :

- l'intégration de la dimension « système d'information » dans l'approche métier de la tutelle sur l'ANTS (association de la DSIC et de la mission ministérielle de gouvernance des SIC) ;
- le réinvestissement de la sous-direction de la formation et du développement des compétences de la DRCPN dans l'exercice de la tutelle métier sur l'ENSP ;
- le développement d'un dialogue pérenne entre la DGEF et la DMAT sur les sujets territoriaux liés à la tutelle sur l'OFII (mise en place des guichets uniques) ;
- la redéfinition de la fonction de tutelle une fois clarifiée la vision stratégique relative à l'ANTAI ;
- la redéfinition des modalités d'échange de la DGPN et de la DGGN sur les enjeux d'expertise scientifique, dans le cadre de la réforme relative à la police technique et scientifique ;
- la structuration de la dimension financière de la tutelle du CNAPS, grâce à une implication plus forte de la DEPAFI en sa qualité de responsable de programme délégué.

Par ailleurs, toutes les autorités de tutelle sont appelées à mettre en place un « comité de tutelle » réunissant sous leur présidence tous les services concernés (du ministère et des autres ministères) pour une réflexion stratégique annuelle préalable à la discussion des objectifs stratégiques de l'année suivante avec l'opérateur. Il s'agit d'un rouage essentiel pour que la tutelle soit exercée dans sa plénitude, c'est-à-dire en prenant en compte toutes les facettes métier, les questions financières et les besoins liés aux fonctions support.

La fonction de tutelle ne peut pas être exercée en solitaire par une direction, même si elle est identifiée comme direction de tutelle. Sa désignation dans ce rôle lui assigne plutôt des obligations particulières, non seulement à l'égard de l'opérateur – dont elle est le principal interlocuteur – mais aussi à l'égard de la collectivité interministérielle et ministérielle.

Cette mesure figure sous cette forme dans sept des huit rapports particuliers mais elle a un équivalent dans le huitième rapport, relatif à la tutelle sur l'ENSP, dans la réinternalisation au ministère de la réflexion relative à la formation des cadres de la police nationale.

Enfin, l'ENSOSP présente la singularité d'être co-administrée et co-financée par l'Etat et les collectivités territoriales : cette double spécificité devrait conduire l'autorité de tutelle à avoir un échange stratégique avec ces collectivités préalablement aux conseils d'administration de l'établissement dont la finalité est autre (déclinaison en orientations générales des objectifs stratégiques).

Tableau n° 8

Maîtrise des risques de fonctionnement

Préconisations concernant au moins deux autorités de tutelle	Nombre de tutelles concernées
Revoir la conception de la tutelle pour prendre pleinement en compte les dimensions métier et gestion	6
Mettre en place un « comité de tutelle » présidé par l'autorité de tutelle et réunissant les directions les plus concernées du ministère de l'intérieur et les ministères siégeant au conseil d'administration, afin de définir une fois par an les grandes orientations à discuter avec l'opérateur lors du rendez-vous stratégique	7
Développer une fonction d'"écoute" au bénéfice des "clients de l'opérateur"	2
Organiser et formaliser l'appui des services support à la direction de tutelle et à l'opérateur. En tant que de besoin, accompagner ce dernier dans l'élaboration de conventions spécifiques avec ces services	8
Faire des pré-conseils d'administration le lieu de "calage" des positions de l'Etat (en systématisant leur tenue et les plaçant sous la présidence du représentant de l'autorité de tutelle)	5 <i>(dont instauration : 2)</i>

La troisième mesure à portée large a trait à la définition des conditions de recours aux services support du ministère, au bénéfice des directions de tutelle et à celui des opérateurs. Toutes les tutelles sont concernées.

Pour ce qui est de l'appui aux directions de tutelle, il devrait s'organiser de façon naturelle dans le cadre des relations interservices au sein du ministère mais les services support paraissent souvent trop peu sollicités. L'organisation de l'appui aux opérateurs est plus complexe : certaines directions de tutelle souhaitent se positionner en intermédiaire systématique entre l'opérateur et les services support ; d'autres directions de tutelle ont laissé se mettre en place des conventions directes entre l'opérateur et certains services.

Le schéma de l'intermédiation apporte davantage de garanties de cohérence mais il exige une réactivité sans faille de la part de la direction de tutelle. Le schéma des conventions directes est plus souple et plus responsabilisant tant pour l'opérateur que pour les services support mais il ne peut fonctionner qu'avec l'accord expresse de l'autorité de tutelle et sous réserve de son information systématique. Il appartient à chaque autorité de tutelle de choisir le mode de relations le plus adapté aux capacités de ses services et au mode de relation qu'il souhaite entretenir avec l'opérateur qui lui est rattaché. Au besoin, la direction de tutelle peut contribuer à l'élaboration des conventions de gestion si le deuxième schéma est retenu.

Tout comme pour les risques d'organisation, certaines préconisations relatives à la maîtrise des risques de fonctionnement ne pourront être mises en œuvre qu'à partir du moment où les orientations stratégiques seront définies et validées.

Enfin, cinq tutelles gagneraient à améliorer leur utilisation des réunions préparatoires aux conseils d'administration, deux en instaurant des pré-conseils d'administration qu'elles n'ont pas encore mis en place et les cinq, en plaçant de manière claire ces pré-conseils sous la présidence du représentant de l'autorité de tutelle.

3.2.4 Maîtrise des risques de pilotage

3.2.4.1 Points clefs du questionnement

La maîtrise des risques de pilotage repose sur la sécurisation de quatre points clefs⁷⁵, complémentaires entre eux, sans point bloquant :

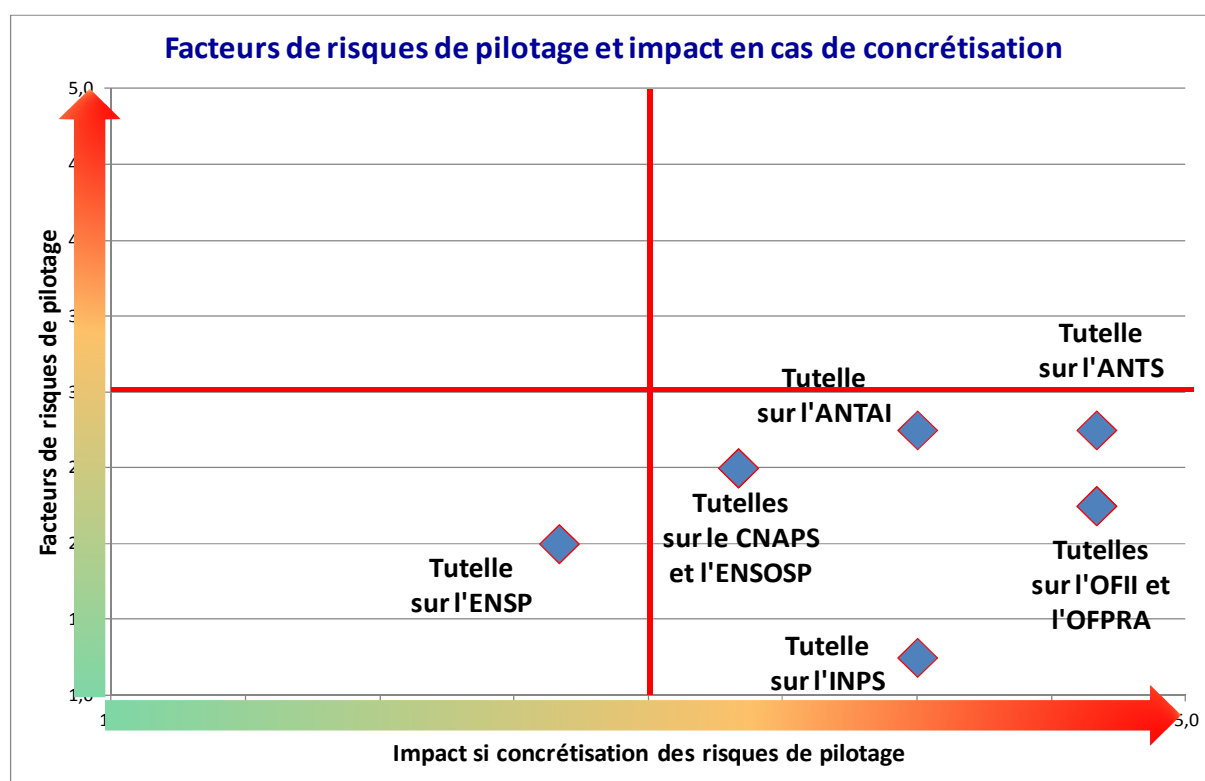
- la relation de l'Etat avec l'organe de gouvernance de l'opérateur et son président est-elle organisée de manière efficace ?
- l'action du directeur fait-elle l'objet d'un cadrage ?
- la performance et la gestion de l'opérateur sont-elles suivies par le ministère ?
- quelle est la politique de maîtrise des risques appliquée à l'opérateur ?

3.2.4.2 Synthèse des éléments de diagnostic

Les facteurs de risques pesant sur le pilotage des opérateurs du ministère ne dépassent jamais le niveau « moyen » : leur niveau s'échelonne par paires de tutelles, celles sur l'ANTAI et l'ANTS subissant les facteurs de risques les plus importants (2,8), suivies par les tutelles sur le CNAPS et l'ENSOSP (2,5) puis celles sur l'OFII et l'OFPPA qui se situent à la moyenne des huit tutelles (2,3). Les opérateurs du champ de la police devraient être les moins difficiles à piloter, les facteurs de risques étant même très faibles pour la tutelle sur l'INPS (1,3).

Graphique PIL1

Risques de pilotage : facteurs de risques et impact



⁷⁵ Ces quatre points clefs sont affinés en onze critères dans les rapports particuliers A à H.

Une concrétisation de risques de pilotage aurait un impact très différent pour les tutelles sur les deux écoles ou le CNAPS (niveau « faible » ou « moyen ») et pour les cinq autres tutelles (niveau « élevé » pour l'INPS et l'ANTAI, « très élevé » pour l'OFPRA, l'OFII et l'ANTS).

Le croisement des deux aspects montre que le pilotage de l'ANTS et de l'ANTAI est plus complexe et les enjeux les plus forts concernent également leurs deux tutelles, ainsi que celles sur l'OFPRA et sur l'OFII.

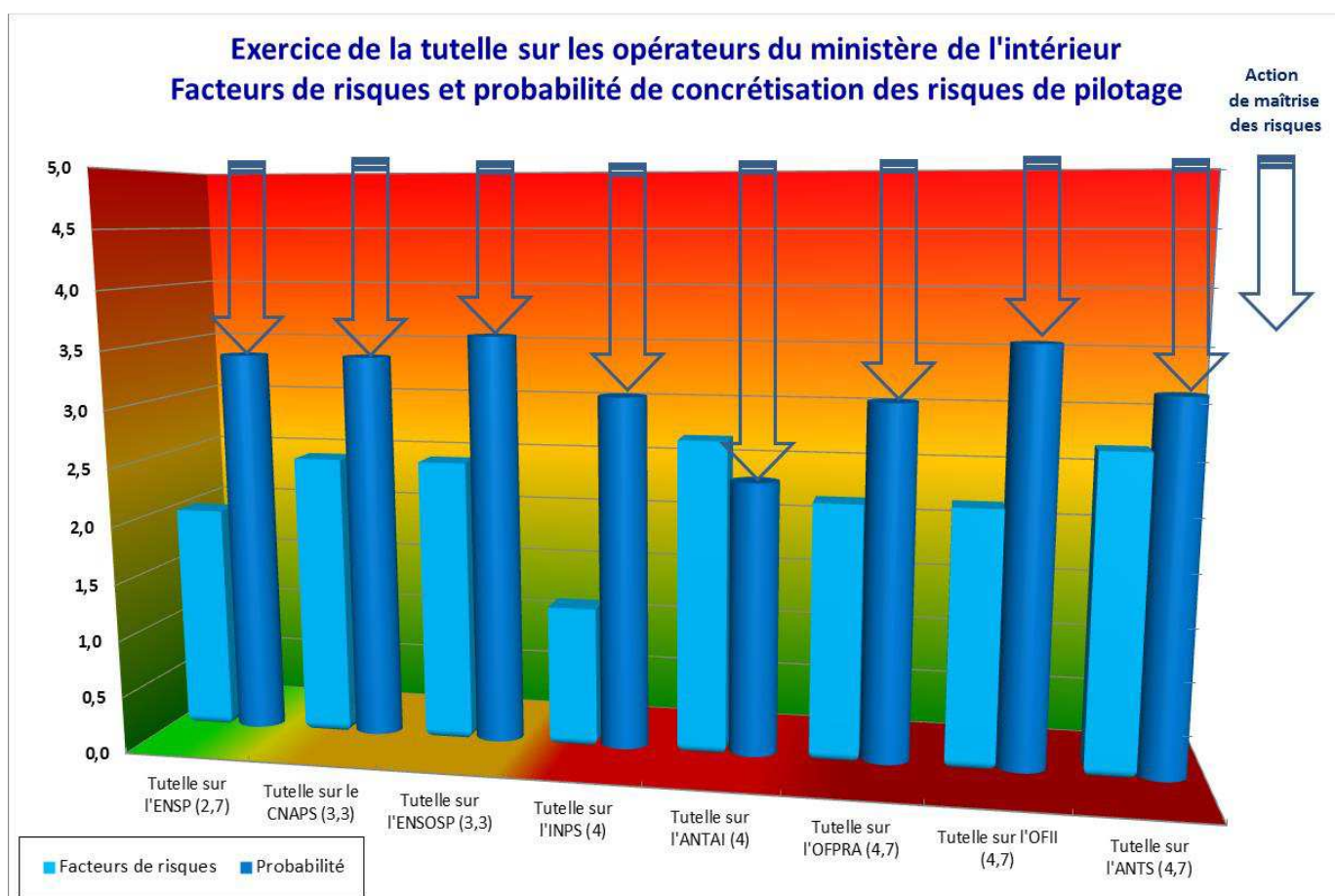
Le graphique ci-dessous et les rapports particuliers mettent en lumière deux éléments principaux relatifs à la maîtrise des risques de pilotage :

- en premier lieu, la probabilité de concrétisation des risques de pilotage est supérieure aux facteurs de risques pour toutes les tutelles sauf celles sur l'ANTAI ;
- en second lieu, cette probabilité est moyenne supérieure (entre 3 et 3,5) pour six tutelles (INPS, OFPRA, ANTS, ENSP, CNAPS) ; elle reste en deçà pour la tutelle sur l'ANTAI mais dépasse ce seuil pour les tutelles sur l'ENSOSP et l'OFII qui apparaissent comme les plus exposées.

La probabilité moyenne de survenue de difficultés de pilotage s'établit, pour l'ensemble des tutelles, à 3,3 sur 5.

Graphique PIL2

Risques de pilotage : probabilité de concrétisation



3.2.4.3 Principales préconisations pour une amélioration de la maîtrise des risques de pilotage

Le tableau ci-dessous récapitule les dix préconisations utiles à au moins deux autorités de tutelle pour mieux maîtriser les risques de pilotage. Huit de ces préconisations s'appliquent à plus de la moitié des tutelles, dont six à la totalité d'entre elles.

Ces six préconisations générales invitent les autorités de tutelle à faire des lettres annuelles d'objectifs un outil de pilotage et de cadrage de l'action des directeurs d'opérateur en y explicitant les conditions d'attribution de leur part variable de rémunération, à partager effectivement avec la DEPAFI les tableaux de bord de pilotage et à accompagner les opérateurs dans la mise en place ou l'approfondissement d'une politique de maîtrise des risques.

En amont du partage des tableaux de bord avec la DEPAFI, six tutelles ont un travail à faire pour définir le contenu même de ces tableaux, qu'il s'agisse d'indicateurs de performance ou de gestion : trop souvent, les outils existants ont été conçus à la seule initiative des opérateurs et pour leur pilotage interne. L'autorité de tutelle peut avoir des besoins spécifiques (sélectivité plus grande des informations, approfondissement d'un volet du tableau, suivi particulier d'un projet...). Il importe que ces besoins soient identifiés, exprimés et pris en compte.

Une mesure complémentaire, qui concerne cinq tutelles, porte sur les situations d'intérim du directeur d'opérateur : certes, un dispositif de délégation de signature permet de parer au plus pressé, mais le fonctionnement de l'opérateur et sa relation avec l'Etat peuvent être mieux sécurisés si l'hypothèse d'une absence ou d'un empêchement est anticipée et si un dispositif est d'intérim est prévu dans les textes qui régissent l'opérateur.

Outre ces mesures de portée large, certaines tutelles doivent mettre en œuvre des actions plus ciblées, détaillées dans les rapports A à H.

L'une d'entre elles, concernant la tutelle sur le CNAPS, mérite d'être évoquée ici, compte tenu de son caractère particulièrement structurant. Alors que cet opérateur atteint aujourd'hui son régime de croisière, la pertinence de l'équilibre institutionnel mis en place lors de sa création paraît devoir être réinterrogée. La question qui se pose est celle des rôles respectifs du président du collège, aujourd'hui exécutif réel du CNAPS élu par ses pairs, et du directeur de l'opérateur, dont les fonctions sont assez proches de celles d'un secrétaire général dans un établissement classique : faut-il maintenir ce dispositif ou évoluer vers l'organisation qui prévaut dans tous les autres opérateurs du ministère (président nommé par décret et directeur assurant les fonctions exécutives) ?

La réponse à cette question ne relève pas du présent audit. Néanmoins, il permet de verser au débat des observations relatives à l'exercice de la tutelle dans une configuration atypique, par exemple le caractère paradoxal de l'envoi d'une lettre annuelle d'objectifs à un directeur qui n'est pas l'exécutif de l'opérateur ; serait tout aussi paradoxal le cadrage par l'Etat de l'action d'un président élu par ses pairs. Les outils de pilotage classiques ne trouvent pas ici un emploi satisfaisant.

Tableau n° 9

Maîtrise des risques de pilotage

Préconisations concernant au moins deux autorités de tutelle	Nombre de tutelles concernées
S'interroger sur la pertinence d'une limitation du pouvoir d'opposition du ministre sur certaines délibérations de l'organe de gouvernance	2
Mettre en place / améliorer l'utilisation d'une part variable dans la rémunération du directeur de l'opérateur, en explicitant dans la lettre annuelle d'objectifs du directeur ses modalités d'attribution en fonction de l'atteinte des objectifs fixés	8 <i>(dont nouveau : 5)</i>
Mettre en place ou formaliser des réunions périodiques (mensuelles ou bimestrielles) entre la direction de tutelle et l'opérateur, avec un cycle annuel d'ordres du jour (examen systématique des tableaux de bord, suivi du COP, dialogue de gestion, ...)	2
Définir et mettre en place les tableaux de bord utiles pour la direction de tutelle, le cas échéant par un enrichissement des tableaux tenus actuellement par l'opérateur	6
Partager avec la DEPAFI les tableaux de bord de pilotage de l'opérateur, améliorés en tant que de besoin (hiérarchisation des indicateurs, enrichissement par des données de gestion, ajout d'un volet d'interprétation...)	8
Elaborer une cartographie des risques de l'autorité de tutelle prenant en compte les risques liés à l'activité de l'opérateur	8
Poursuivre / approfondir la mise en œuvre du contrôle interne financier (déploiement effectif des actions prévues et enrichissement progressif)	8
Accompagner l'opérateur dans la mise en place d'un contrôle interne en dehors du champ financier	8
Procéder à un audit régulier du dispositif de contrôle interne de l'opérateur, qu'il s'agisse de contrôle interne financier (DEPAFI) ou non financier (direction de tutelle)	8
Ajuster le décret de régissant l'opérateur pour organiser l'intérim du directeur en cas d'absence ou d'empêchement.	5

3.2.5 Maîtrise des risques financiers

3.2.5.1 Points clefs du questionnaire

Le questionnaire sur la maîtrise des risques financiers comprend quatre points clefs⁷⁶ :

- le mode de financement de l'opérateur est-il pertinent et ses ressources sont-elles sécurisées ?
- une approche anticipatrice des évolutions dans ses dépenses est-elle mise en place ?
- la gestion de l'opérateur fait-elle l'objet d'un suivi ?
- l'Etat s'assure-t-il du déploiement du contrôle interne financier par l'opérateur et l'accompagne-t-il dans ce chantier ?

⁷⁶ Ces quatre points clefs sont affinés en 10 critères dans les rapports particuliers A à H.

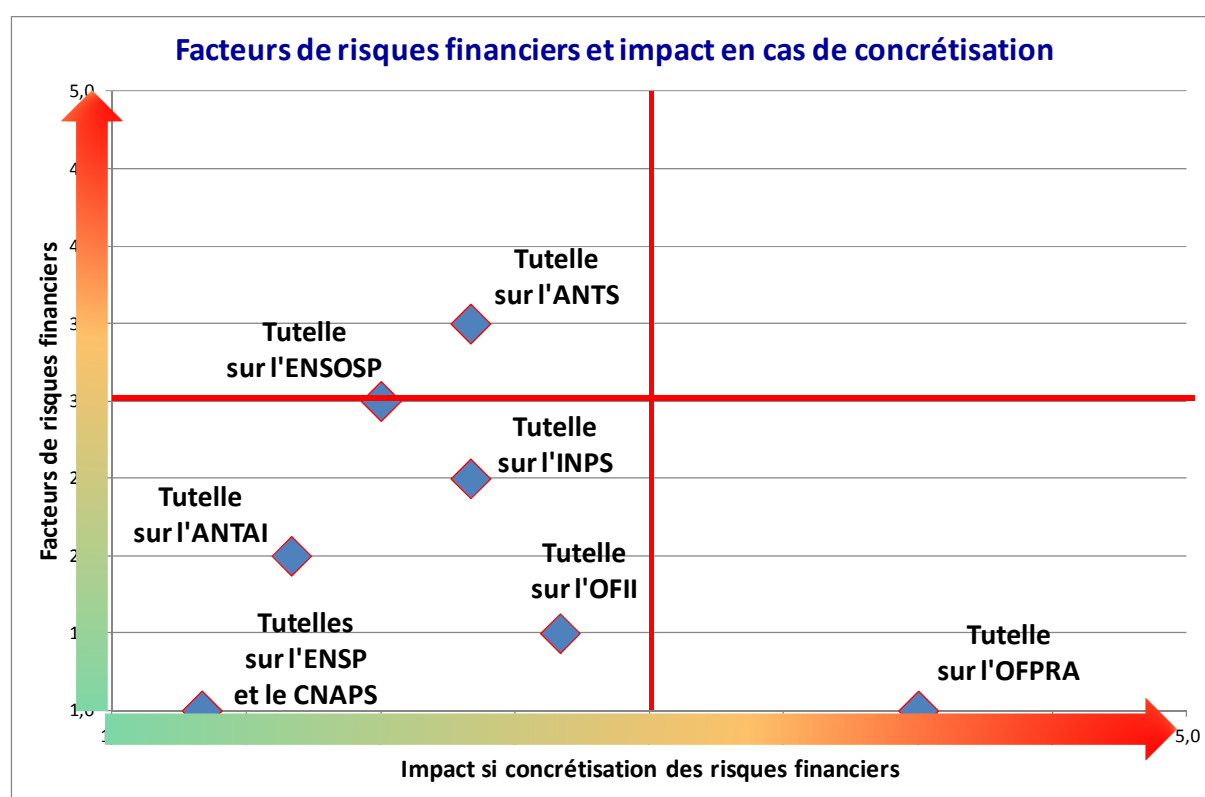
3.2.5.2 Synthèse des éléments de diagnostic

Les facteurs de risques financiers pesant sur l'exercice de la tutelle sur les opérateurs du ministère sont assez disparates mais permettent de regrouper ces derniers en deux catégories :

- les tutelles à facteurs de risques très faibles (tutelles sur le CNAPS, l'ENSP, l'OFPRA) et faibles (tutelles sur l'OFII et l'ANTAI) ;
- les tutelles à facteurs de risques compris entre les niveaux « moyen inférieur » et « moyen supérieur » moyens (tutelles sur l'INPS, l'ENSOSP, l'ANTS).

Graphique FIN1

Risques financiers : facteurs de risques et impact



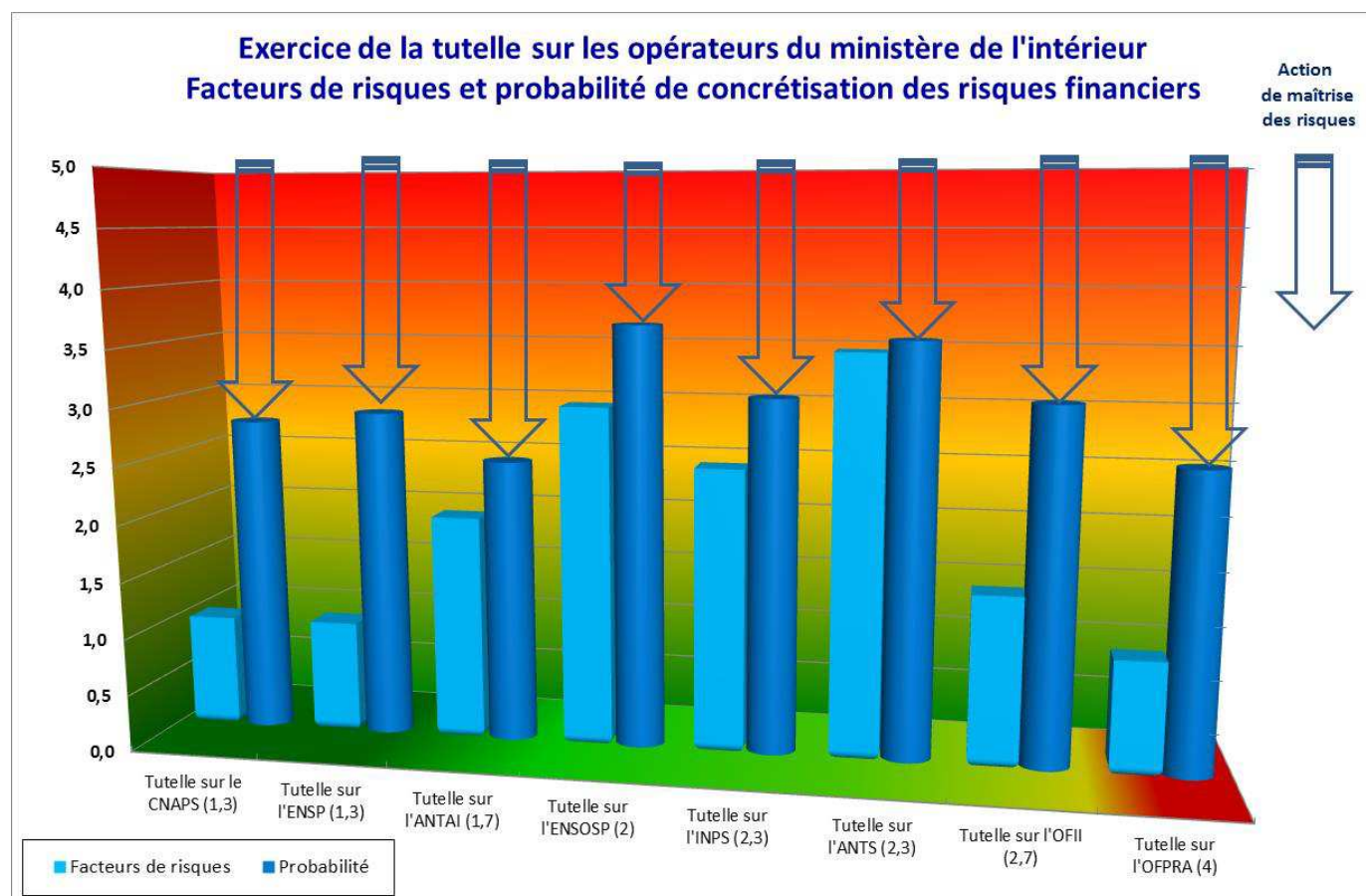
La situation des tutelles est plus homogène à l'analyse d'impact du risque financier : l'ensemble se situe en deçà du niveau moyen (tutelles sur l'OFII, l'ANTS, l'INPS) voire faible (tutelles sur l'ENSOSP, l'ANTAI, l'ENSP et le CNAPS) ; seul la tutelle sur l'OFPRA enregistrerait un impact élevé en cas de concrétisation de risques financiers.

Concernant la probabilité de concrétisation des risques financiers, le graphique ci-dessous montre qu'elle est supérieure aux facteurs de risques pour toutes les tutelles. Les écarts les plus importants concernent les tutelles pour lesquelles les risques financiers sont les plus sensibles (OFPRA et OFII) et celles pour lesquelles ils sont les plus légers (CNAPS et ENSP).

La probabilité moyenne de survenue de difficultés financières s'établit, pour l'ensemble des tutelles, à 3,2 sur 5.

Graphique FIN2

Risques financiers : probabilité de concrétisation



3.2.5.3 Principales préconisations pour une amélioration de la maîtrise des risques financiers

Le tableau ci-dessous récapitule les huit préconisations adressées à au moins deux autorités de tutelle pour les aider à mieux maîtriser les risques financiers. Les trois quarts sont de portée très générale (sept ou huit tutelles concernées). Ces préconisations poursuivent deux objectifs principaux :

- d'une part, faciliter le suivi et le pilotage financier de l'opérateur par la tutelle (définition des indicateurs utiles, analyse régulière des tableaux de bord, dialogue de gestion structuré) et développer sa capacité d'anticipation (réflexion « à froid » sur les facteurs de dérive des dépenses) ;
- d'autre part, fournir à l'opérateur l'appui dont il peut avoir besoin, que ce soit pour rationaliser ses dépenses courantes et optimiser la conduite de ses projets importants (accès aux fonctions support du ministère) ou pour concevoir et mettre en place sa politique de maîtrise des risques.

Tableau n° 10**Maîtrise des risques financiers**

Préconisations concernant au moins deux autorités de tutelle	Nombre de tutelles concernées
Anticiper les évolutions de ressources nécessaires (types, montants) en fonction de l'évolution des activités de l'opérateur (nature, volume)	3
Inviter l'opérateur à contractualiser avec ses différents « clients ».	2
Développer une approche anticipatrice sur l'évolution des dépenses de l'opérateur	8
Organiser l'accès de l'opérateur aux fonctions support du ministère pour minimiser ses coûts de fonctionnement courant	8
Elaborer en lien avec la DEPAFI un tableau de bord de gestion (à tenir par l'opérateur) comprenant des indicateurs budgétaires, des indicateurs financiers et des indicateurs relatifs aux grosses opérations	7
Analyser régulièrement les tableaux de bord relatifs à la gestion de l'opérateur	8
Mettre en place un dialogue de gestion, réunissant la direction de tutelle, la DEPAFI et l'opérateur et éclairé par le tableau de bord de gestion (une réunion de cadrage N en septembre N-1 et une réunion de suivi au printemps N)	7
Approfondir la mise en œuvre du contrôle interne financier (déploiement effectif des actions prévues et enrichissement progressif) et auditer régulièrement le dispositif mis en place par l'opérateur.	8

Par ailleurs, trois opérateurs du ministère étant confrontés aujourd'hui à des difficultés financières, les tutelles concernées sont appelées à prendre des mesures spécifiques pour faire face à cette situation. Il s'agit de :

- l'ANTS, dont l'Etat doit redéfinir le modèle économique en vérifiant l'opportunité des diversifications intervenues dans son activité et de leur financement ;
- l'ENSOSP, pour laquelle l'Etat doit chercher à faire aboutir un contrat d'établissement permettant de donner de la visibilité à l'opérateur sur les financements non seulement de l'Etat mais aussi du CNFPT ;
- l'INPS, qui a besoin d'une doctrine d'emploi claire et de ressources cohérentes avec celle-ci, ainsi que d'une réduction des incertitudes pesant sur sa trésorerie du fait des difficultés de paiement de ses prestations par le ministère de la justice.

3.2.6 Maîtrise des risques de ressources humaines

3.2.6.1 Points clefs du questionnement

Le questionnement visant à faciliter la maîtrise des risques de ressources humaines comprend cinq points clefs⁷⁷ :

- quelles sont les mesures mises en place pour minimiser les risques d'erreur dans le recrutement du dirigeant de l'opérateur ?

⁷⁷ Ces cinq points clefs sont décomposés en neuf critères dans les rapports particuliers A à H.

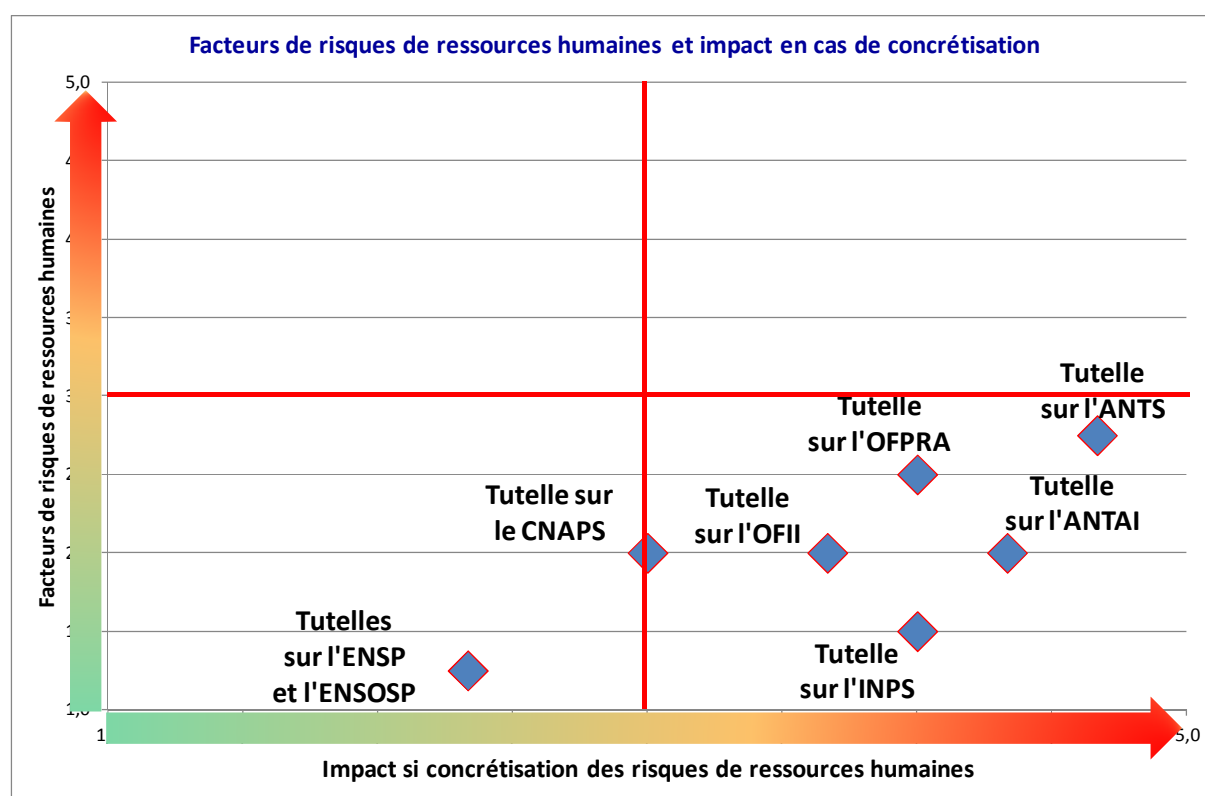
- un responsable délégué de la tutelle est-il désigné et comment son recrutement est-il sécurisé ?
- des personnes-ressources sont-elles identifiées au sein de la direction de tutelle et en dehors de ses services ?
- les formations utiles sont-elles mises en place ?
- quelles sont les dispositions prises pour minimiser les risques déontologiques ?

3.2.6.2 Synthèse des éléments de diagnostic

Les facteurs de risques de ressources humaines pesant sur l'exercice de la tutelle sur les opérateurs du ministère se caractérisent par un niveau « faible » voire « très faible », la tutelle sur l'ANTS étant la seule à approcher le niveau « moyen ».

Graphique RH1

Risques de ressources humaines : facteurs de risques et impact

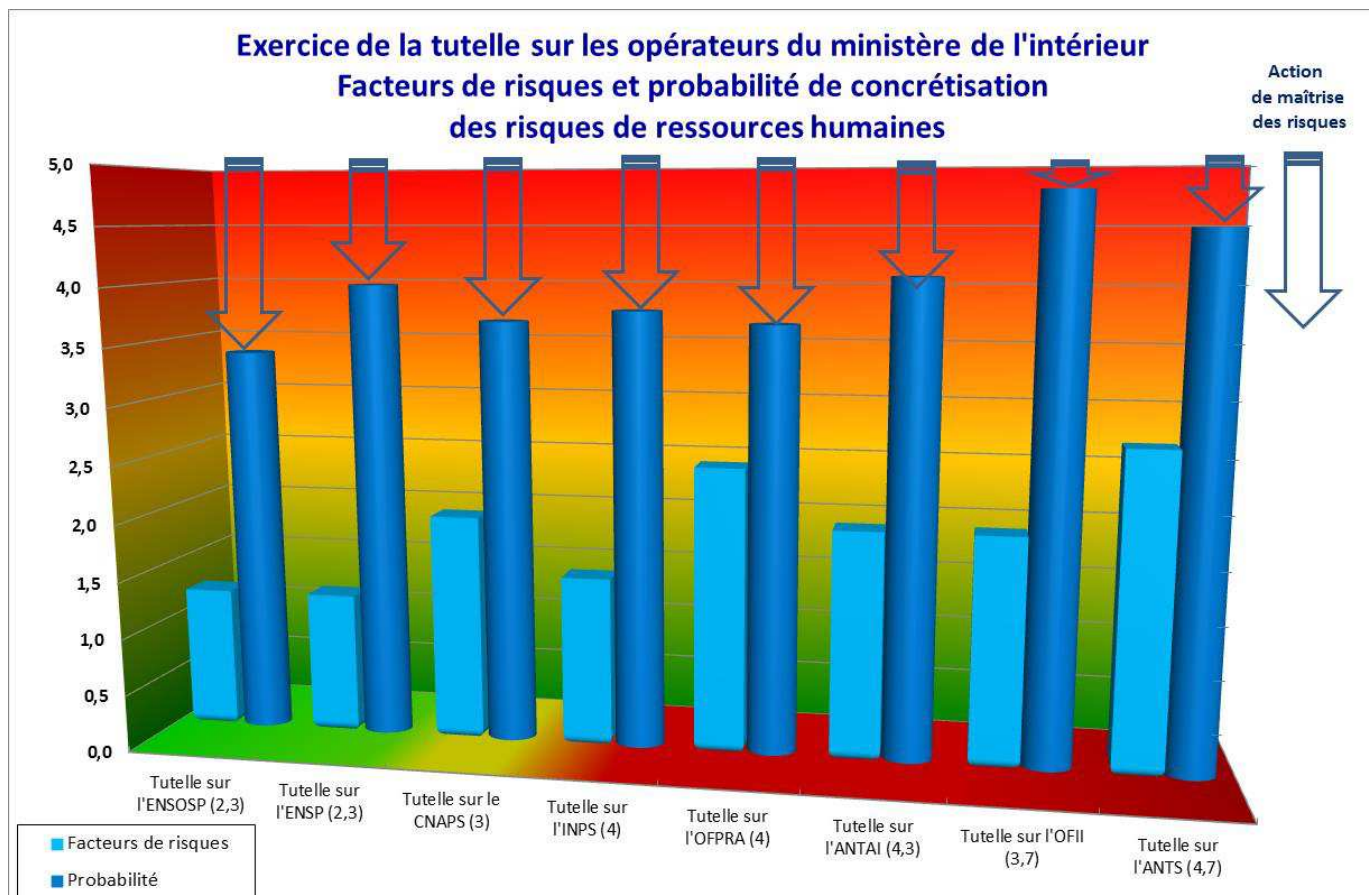


L'impact en cas de survenue des risques incite en revanche à être attentif aux aspects de ressources humaines dans l'exercice de la fonction de tutelle : en dehors des tutelles sur les deux écoles pour lesquelles cet impact est présumé faible, celle sur le CNAPS où il serait moyen et celle sur l'OFII pour lequel il serait moyen supérieur, les autres tutelles connaîtraient un impact élevé (INPS, OFPRA) voire très élevé (ANTAI, ANTS) en cas de difficultés touchant leur opérateur.

Le graphique ci-dessous met en lumière le fait que la probabilité de concrétisation des risques de ressources humaines est systématiquement très supérieure aux facteurs de risques pesant sur les tutelles ; quatre tutelles atteignent ou dépassent le niveau « élevé » (OFII, ANTS, ANTAI, ENSP) ; les autres restent dans la moyenne supérieure (approchant ou dépassant la cote 3,5).

Graphique RH2

Risques de ressources humaines : probabilité de concrétisation



La probabilité moyenne de survenue de difficultés de ressources humaines s'établit, pour l'ensemble des tutelles, à 4 sur 5. Un tel niveau élevé exige que pratiquement l'ensemble des tutelles examinent leur exposition à ce type de risques et prennent les mesures nécessaires de couverture selon les préconisations suivantes.

3.2.6.3 Principales préconisations pour une amélioration de la maîtrise des risques de ressources humaines

Le tableau ci-dessous récapitule les préconisations formulées à l'attention d'au moins à deux autorités de tutelle pour les aider à mieux maîtriser les risques de ressources humaines.

Ces six préconisations concernent toutes entre six et huit tutelles. Elles portent sur trois aspects principaux : le choix des bons profils (directeur d'opérateur, responsable délégué de la tutelle) et l'identification de personnes ressources, leur formation, la maîtrise des risques déontologiques.

Il convient de souligner que la maîtrise des risques de ressources humaines nécessite, outre la mise en œuvre des actions incombant aux directions de tutelle, la mobilisation des services ressources humaines, que ce soit pour fournir un appui aux directions de tutelle dans l'élaboration de fiches de postes, conduire les appels à candidatures ou mettre en place les actions de formation une fois les besoins identifiés. L'importance de cette implication des services de ressources humaines a été soulignée dans la partie 2.3.2.

Tableau n° 11

Maîtrise des risques de ressources humaines

Préconisations concernant au moins deux autorités de tutelle	Nombre de tutelles concernées
Elaborer une fiche de poste pour le directeur de l'opérateur définissant les compétences et les qualités recherchées pour le poste	6
Désigner un responsable délégué de la tutelle et définir le profil recherché en prenant en compte non seulement des qualités d'animateur de réseau et des compétences de gestion mais aussi la dimension métier de l'activité de l'opérateur	8
Donner au responsable délégué de la tutelle un pouvoir de coordination des contributions des différents services concernés afin d'être en capacité de mobiliser des compétences techniques, gestionnaires, managériales et d'animation de réseau dans l'exercice de la tutelle	8
Identifier des correspondants dans les directions du ministère ayant vocation à contribuer, au titre de leurs missions métier à l'exercice de la tutelle	7
Identifier les besoins de formation de tous les personnels intervenant dans l'exercice de la tutelle	8
Développer une réflexion sur les risques déontologiques au sein de l'opérateur et accompagner la mise en place d'un contrôle interne dans ce domaine, en s'appuyant en tant que de besoin sur l'expérience de services du ministère	8 <i>(dont 2 renforcements)</i>

3.2.7 Maîtrise des risques juridiques

3.2.7.1 Points clefs du questionnement

Les risques juridiques liés aux opérateurs rattachés au ministère de l'intérieur et qui peuvent avoir des conséquences pour l'Etat (image du service public, sous l'angle notamment de la qualité du service rendu et de l'égalité de traitement des usagers, répercussions financières...) sont de deux ordres principaux : d'une part, des risques associés à l'activité de commande publique des opérateurs et, d'autre part, des risques découlant de leurs missions d'octroi de droits à certaines catégories d'usagers ou de sanction de comportements ou de leur contribution à de telles missions.

Dès lors, trois points clefs ressortent dans le questionnement relatif à la maîtrise des risques juridiques :

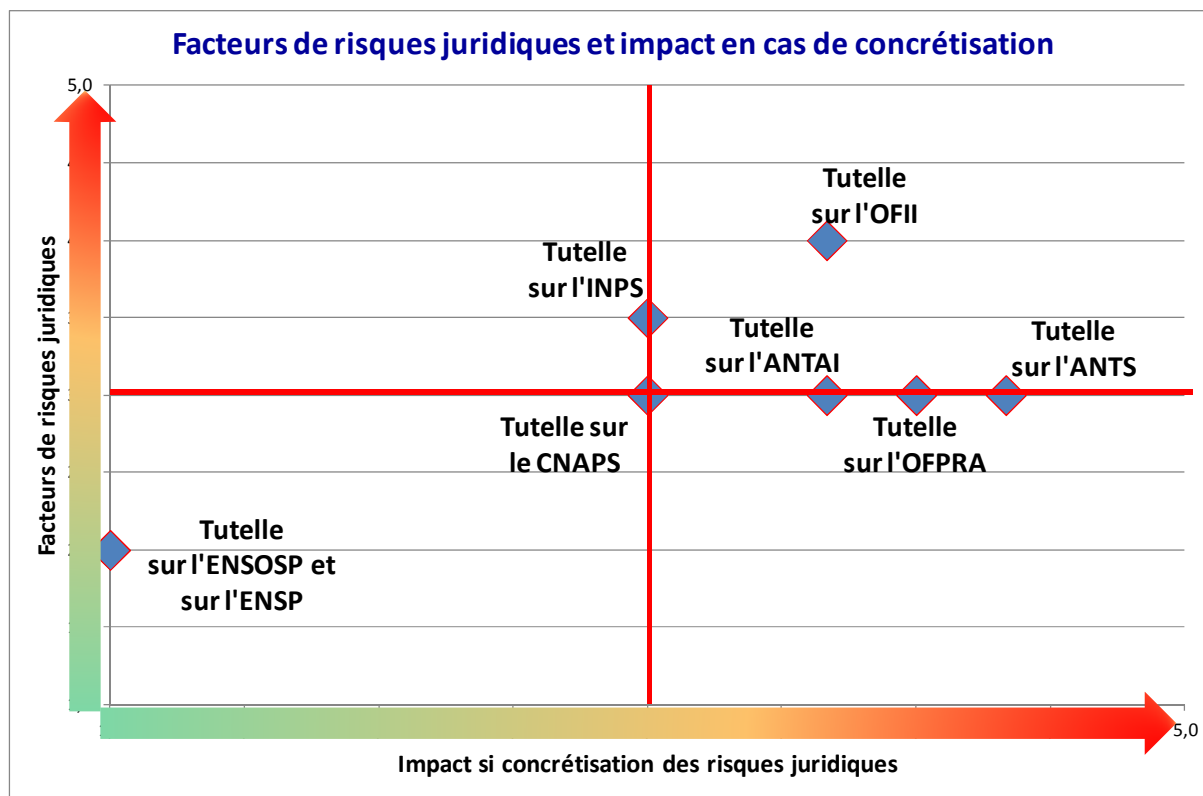
- quel dispositif est mis en place pour sécuriser l'activité de commande publique de l'opérateur ?
- quel dispositif est mis en place pour minimiser les risques contentieux ?
- plus globalement, l'Etat accompagne-t-il l'opérateur dans le déploiement d'un contrôle interne juridique ?

3.2.7.2 Synthèse des éléments de diagnostic

La moyenne des facteurs de risques juridiques s'échelonnent entre les niveaux « faible » (tutelles sur l'ENSOSP et l'ENSP) et « élevé » (tutelle sur l'OFII), en passant par les niveaux « moyen » (tutelles sur le CNAPS, l'ANTAI, l'OFPPRA et l'ANTS) et « moyen supérieur » (tutelle sur l'INPS). Cette cotation prend en compte les deux types d'activités à risques (commande publique, octroi de droits ou sanction de comportements), ce qui explique par exemple le niveau moyen obtenu pour la tutelle sur l'ANTS, en dépit d'un facteur de risques très élevé en matière de commande publique (cf. annexe n° 6 – Partie 7).

Graphique JUR1

Risques juridiques : facteurs de risques et impact



L'impact d'une concrétisation de risques juridiques connaît une amplitude encore plus étendue puisqu'il varie du niveau « très faible » (tutelles sur l'ENSOSP et l'ENSP) à un niveau « élevé » (tutelle sur l'OFPR) ou supérieur (tutelle sur l'ANTS). Ces deux impacts élevés sont de natures différentes : alors qu'ils concernent principalement le citoyen et l'utilisateur dans le cas de l'OFPR, la dimension financière qui intéresse le contribuable est prédominante dans le cas de l'ANTS (*cf.* annexe n° 7 – Partie 7).

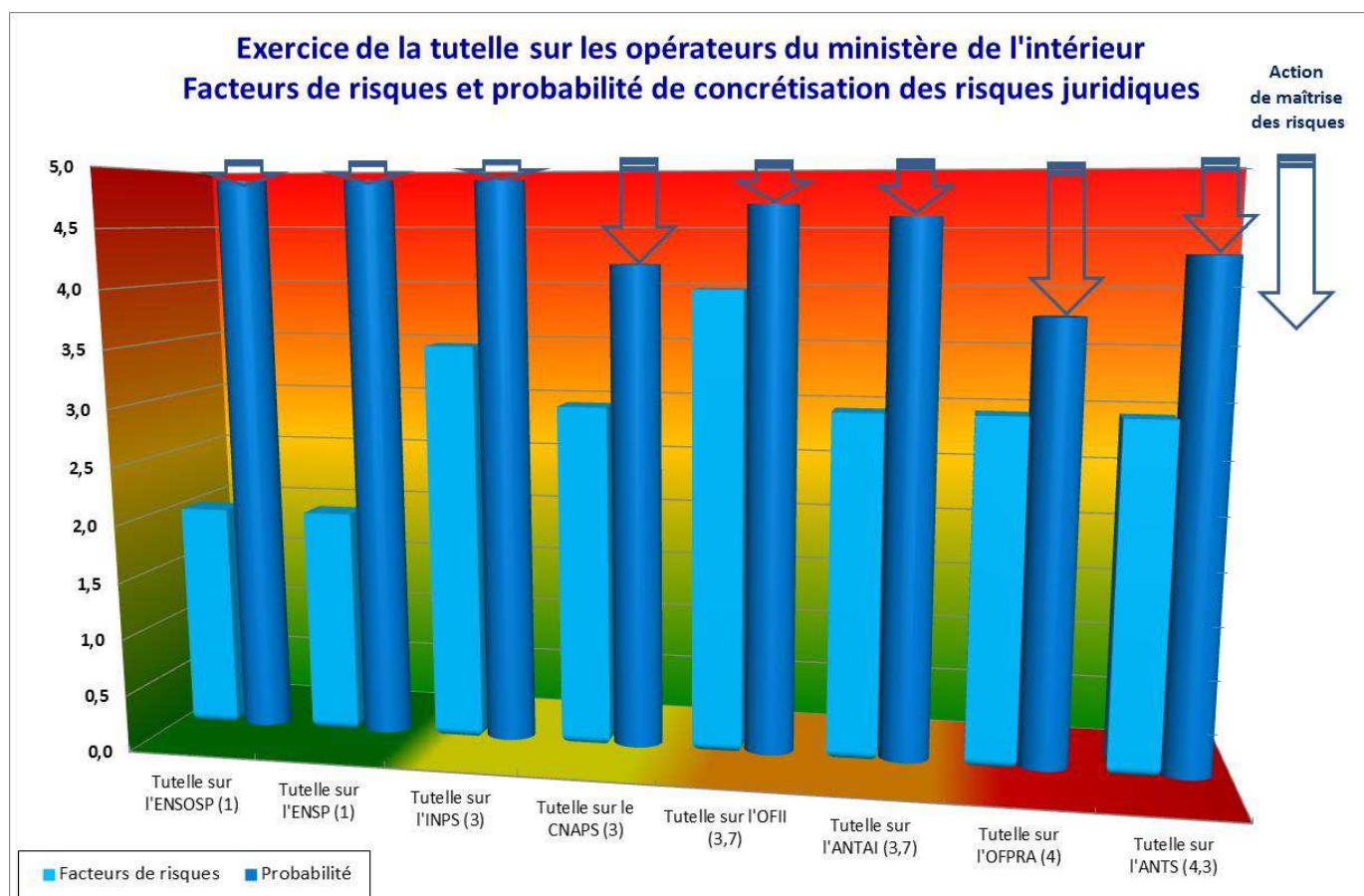
Le graphique ci-après permet de visualiser le niveau de maîtrise des risques juridiques par les différentes tutelles et de comparer ce niveau avec celui des facteurs de risques.

Le fait le plus marquant est que **la probabilité de concrétisation de risques juridiques se situe aujourd'hui entre les niveaux « élevé » et « très élevé » pour l'ensemble des tutelles, faute d'une attention suffisante portée jusqu'à présent par l'Etat aux aspects juridiques de l'activité des opérateurs**. Elle apparaît même d'autant plus forte que l'impact attendu d'une concrétisation des risques est faible, à l'exception notable de la tutelle sur le CNAPS – ce qui se comprend si l'on se rappelle que la direction de tutelle est la DLPAJ.

Ce résultat signifie non pas que l'Etat sera mis en difficulté dans les prochains mois du fait de défaillances juridiques de la part d'un opérateur, mais que dans le cas où une telle défaillance se produirait, la tutelle concernée ne serait sans doute pas en capacité de la détecter ni d'y remédier rapidement.

Graphique JUR2

Risques juridiques : probabilité de concrétisation



3.2.7.3 Principales préconisations pour une amélioration de la maîtrise des risques juridiques

Compte tenu des constats qui précèdent, **les préconisations de la mission visant à améliorer la maîtrise des risques juridiques sont les mêmes pour toutes les tutelles, à l'exception de la fréquence de suivi infra-annuel**, adaptée en fonction de l'acuité des risques juridiques dans l'activité de chaque opérateur.

Tableau n° 12

Maîtrise des risques juridiques

Préconisations concernant au moins deux autorités de tutelle	Nombre de tutelles concernées
Demander à l'opérateur de transmettre régulièrement à l'autorité de tutelle un tableau de bord de suivi des marchés et procédures en cours. Partager ces informations avec la DLPAJ et la DEPAFI	8
Demander à l'opérateur de transmettre régulièrement à l'autorité de tutelle un tableau de bord de suivi des contentieux. Partager ces informations avec la DLPAJ et la DEPAFI	7
Organiser une à trois réunions par an (suivant les tutelles) avec la DLPAJ pour faire un point sur les enjeux juridiques de l'opérateur	7
Accompagner l'opérateur dans la conception et le déploiement d'un contrôle interne juridique	8

Deux constats sous-tendent ces préconisations, aisées à mettre en œuvre :

- le premier est qu'une tutelle informée est une tutelle plus réactive, ce qui conduit à recommander la mise en place de tableaux de bord sur les sujets juridiques (commande publique et contentieux) ;
- la seconde idée est qu'une question abordée régulièrement est moins sujette à dérapage, d'où la préconisation d'inscrire un point juridique à l'ordre du jour des réunions périodiques entre la tutelle et l'opérateur, une à trois fois par an suivant les cas, en présence de la DLPAJ.

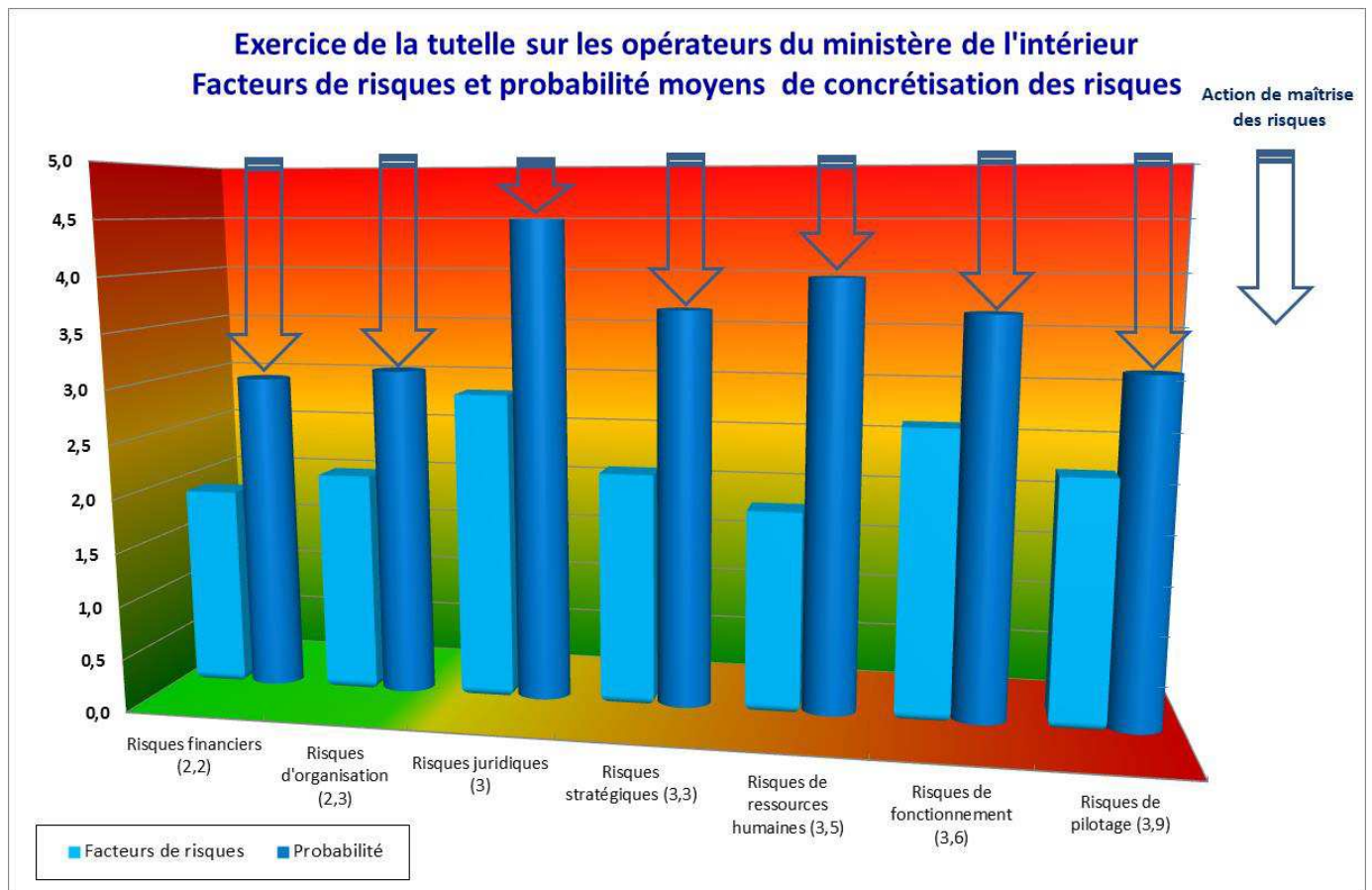
CONCLUSION

Au terme de près de neuf mois d'audit, la situation de la fonction de tutelle au ministère de l'intérieur apparaît riche en contrastes.

Alors que la fonction de tutelle bénéficie au ministère d'un environnement plutôt favorable (moyenne des facteurs de risques assez faible (2,3 sur un maximum de 5)), la probabilité de concrétisation de risques dans l'exercice de la tutelle sur les huit opérateurs rattachés au ministère ressort aujourd'hui à un niveau sensiblement supérieur (3,6).

Ce résultat mérite d'autant plus d'attention que, si l'impact en cas de concrétisation de certains risques serait globalement moyen (3,1), il serait élevé, voire très élevé dans plusieurs cas. Pour mémoire, l'impact serait par exemple très élevé en cas de concrétisation de risques stratégiques dans l'exercice de la tutelle sur l'OFPPA, de risques de fonctionnement dans l'exercice de celle sur l'ANTS ou encore de risques de pilotage dans l'exercice de la tutelle sur l'OFII.

Les trois cotations (facteurs de risques, probabilité, impact) sont décomposées par famille de risques dans le graphique ci-après.



Deux lectures de ces résultats sont possibles.

La première considère les évolutions fortes intervenues depuis 2010 dans la fonction de tutelle au ministère de l'intérieur, avec un doublement du nombre d'opérateurs – même s'il reste modeste –, les instructions interministérielles de développement d'une composante stratégique dans la tutelle, ainsi que les réorganisations internes au ministère (naissance de la direction générale des étrangers en France, rattachement de la délégation à la sécurité et à la circulation routières, intégration de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques dans le périmètre du secrétariat général, renforcement du rôle du secrétaire général par les textes, émergence de la fonction financière ministérielle...).

Sous cet angle, on ne peut que souligner le chemin déjà parcouru dans la structuration de la tutelle de chaque opérateur, avec la désignation d'autorités de tutelle investies des composantes métier et gestion de la fonction et la mise en place d'outils de cadrage et de pilotage.

La deuxième lecture est plus sensible aux vulnérabilités mises en lumière par l'analyse, au premier rang desquelles le caractère éphémère de l'attention portée aux sujets relatifs à la tutelle, l'existence de questions stratégiques lourdes, immédiates pour la moitié des opérateurs (ANTAI, ANTS, ENSOSP, INPS) et les failles dans l'exercice de la tutelle métier, en matière d'organisation (tutelles sur l'ENSP, l'INPS et l'OFII) et de fonctionnement (tutelles sur l'ANTAI, l'ANTS, le CNAPS, l'ENSP, l'INPS et l'OFII).

Les deux lectures sont complémentaires : jusqu'à présent, chaque autorité de tutelle a essayé d'assumer au mieux sa fonction, mais dans le faisceau de contraintes qui est le sien et souvent de façon isolée par rapport à l'enrichissement ou à l'appui que pourraient utilement apporter d'autres directions ou services, au ministère de l'intérieur ou en interministériel.

Dès lors, pour faire progresser la fonction de tutelle au ministère de l'intérieur, il importe d'une part, de sortir du risque d'enfermement dans une relation trop exclusivement bilatérale entre direction de tutelle et opérateur, qui appauvrit et fragilise la tutelle, d'autre part, d'impliquer l'ensemble des services du ministère, chacun à sa place, dans la construction de tutelles performantes à la fois dans le cadrage, le pilotage et l'appui qu'elles fournissent aux opérateurs.

Pour ce faire, il appartient à chaque autorité de tutelle de s'approprier les constats et les propositions de la mission, d'en tirer un plan d'actions et de le mettre en œuvre.

Il faut également dépasser les oppositions classiques entre verticalité et transversalité au sein du ministère, le secrétaire général ayant un rôle majeur à jouer par son positionnement de responsable ministériel de l'animation et de la synthèse de la fonction de tutelle, les services support devant être sensibilisés et mobilisés en appui des opérateurs et des directions de tutelle, celles-ci devant inscrire leur action dans un cadre ministériel commun qui les aidera à améliorer leur exercice de la tutelle.

RELEVÉ DES PRECONISATIONS MINISTÉRIELLES

PRECONISATIONS GENERALES CLASSEES PAR ORDRE DE MISE EN OEUVRE

Il ne s'agit pas d'un classement par ordre d'importance des mesures, mais une proposition d'enchaînement logique dans leur mise en œuvre, et l'ordre proposé est indicatif. Dans l'esprit de la mission, les phases 1 et 2 doivent être menées à bien dans un délai d'un an et les mesures de la phase 3 devraient être lancées avant cette échéance.

PHASE 1							
Préconisations ministérielles		Page	Rôle de l'échelon ministériel	Contributeurs	Experts	Modalités	Outils de mise en œuvre
N°	Libellé						
1-MIN	Préciser le contenu de la fonction de tutelle (rôles et tâches, acteurs, risques)	24	Pilotage SG*	--	--	Refonte de la note ministérielle de cadrage du 10 janvier 2012	Note ministérielle de cadrage de la fonction de tutelle
2-MIN	Clarifier les termes employés	24	Pilotage SG*	--	--	Ajout d'un glossaire à la note ministérielle de cadrage	Note ministérielle de cadrage de la fonction de tutelle
3-MIN	Mettre l'accent, dans le rôle des autorités de tutelle, sur la coordination de la relation Etat-opérateur	24	Pilotage SG*	--	--	Description dans la note ministérielle de cadrage de la valeur ajoutée de l'autorité de tutelle (animateur du travail interservices, arbitre ou porteur des demandes d'arbitrage, porte-parole de l'Etat dans la relation avec l'opérateur, responsable de la déclinaison des positions de l'Etat dans son cadrage et son pilotage, garant de la cohérence et de la clarté du cadrage de l'opérateur, responsable de la qualité de son pilotage et de son suivi, porteur au sein de l'Etat des besoins de l'opérateur qu'elle a validés, force de proposition pour la nomination et l'évaluation du dirigeant, également consultée sur la nomination des membres de l'équipe de direction, contributeur dans la construction d'une doctrine commune, de la vision et des instruments ministériels)	Note ministérielle de cadrage de la fonction de tutelle
4-MIN	Donner une vision précise de la valeur ajoutée ministérielle du secrétaire général	25	Pilotage SG*	--	--	Description dans la note ministérielle de cadrage de la valeur ajoutée du secrétaire général (pilotage des actions ministérielles et suivi des actions transverses, vérification du respect d'une doctrine partagée, appui méthodologique, animation du questionnement stratégique sur le recours aux opérateurs et l'exercice de la tutelle)	Note ministérielle de cadrage de la fonction de tutelle

PHASE 1

Préconisations ministérielles		Page	Rôle de l'échelon ministériel	Contributeurs	Experts	Modalités	Outils de mise en œuvre
N°	Libellé						
5-MIN	Expliciter les attentes à l'égard des autres directions métier et des services support	27	Pilotage SG*	--	--	Description dans la note ministérielle de cadrage de la valeur ajoutée des autres directions métier (enrichissement de la vision métier de la tutelle) et des services support (expertise et appui)	Note ministérielle de cadrage de la fonction de tutelle
6-MIN	Donner à la DEPAFI les moyens d'exercer ses rôles d'appui budgétaire et financier aux autorités de tutelle et de responsable délégué de la fonction financière ministérielle dans le champ de la tutelle	28	Pilotage SG*	--	--	Rappel dans la note ministérielle de cadrage des règles de fonctionnement permettant à la DEPAFI d'exercer ces rôles financiers : - association systématique aux réunions préparatoires (dont les pré-conseils) - participation à l'élaboration des documents de cadrage de type COP - consultation sur les lettres annuelles d'objectifs des dirigeants - transmission selon la périodicité requise des indicateurs financiers et de gestion	Note ministérielle de cadrage de la fonction de tutelle
7-MIN	Actualiser la liste des autorités de tutelle	29	Pilotage SG*	Directions de tutelle DEPAFI	--	Prise en compte des évolutions organisationnelles et vérification de la pertinence du positionnement des autorités de tutelle Ajustement en conséquence de l'annexe correspondante de la note ministérielle de cadrage	Note ministérielle de cadrage de la fonction de tutelle
19-MIN	Tenir un tableau de suivi des actions ministérielles et transverses	36	Pilotage SG*	Directions de tutelle Services support		* Tableau regroupant les actions prévues, l'identification de leurs responsables et des services devant contribuer à leur mise en œuvre, un calendrier prévisionnel et un état d'avancement actualisé selon une fréquence à déterminer * Suivi des instructions interministérielles et ministérielles, des plans d'actions élaborés dans le prolongement du présent rapport d'audit, des chantiers ministériels ou transverses	Tableau de bord

PHASE 1

Préconisations ministérielles		Page	Rôle de l'échelon ministériel	Contributeurs	Experts	Modalités	Outils de mise en œuvre
N°	Libellé						
20-MIN	Produire des synthèses stratégiques annuelles	37	Pilotage SG*	Directions de tutelle	--	Sur la base des informations transmises par les directions de tutelle et de l'analyse ministérielle qu'elles permettent, point notamment sur : - l'élaboration et la mise en œuvre des documents de cadrage - les inflexions liées à l'adoption des LPFP - les résultats obtenus - les possibles difficultés rencontrées - les questions soulevées par l'activité d'un opérateur ou d'une tutelle	Notes de synthèse
21-MIN	Produire des synthèses financières trimestrielles ou semestrielles	37	Pilotage SG*	Directions de tutelle	DEPAFI	Sur la base des informations transmises par les directions de tutelle, des données de gestion directement accessibles par la DEPAFI et de l'analyse ministérielle que permettent ces deux sources, point notamment sur : - les recettes (prévision / exécution / faits saillants) - les dépenses (prévision / exécution / faits saillants) - les emplois (prévision / exécution / faits saillants) - les grands projets (prévision / exécution / faits saillants) - les principaux indicateurs financiers des opérateurs (fonds de roulement et trésorerie)	Notes de synthèse
23-MIN	Elargir les sujets traités par le réseau des tutelles et des opérateurs pour en faire le lieu de préparation des collèges stratégiques	38	Pilotage SG*	Directions de tutelle Services support Opérateurs	DEPAFI		Réunions et comptes-rendus du réseau des tutelles et des opérateurs
24-MIN	Clarifier les modalités de choix entre les outils de cadrage possibles	38	Pilotage SG*	Directions de tutelle	--	Règles à poser dans la note ministérielle de cadrage révisée	Note ministérielle de cadrage de la fonction de tutelle

PHASE 2

Préconisations ministérielles		Page	Rôle de l'échelon ministériel	Contributeurs	Experts	Modalités	Vecteurs juridiques Outils de réalisation
N°	Libellé						
8-MIN	Identifier pour chaque tutelle une entité chef de file	29	Suivi SG*	Directions de tutelle	DLPAJ	Choix d'une entité chef de file de la tutelle dans les services relevant de l'autorité de tutelle Traduction dans l'arrêté d'organisation de la direction concernée, avec une rédaction prenant en compte les deux volets de la fonction de tutelle (métier et gestion)	Arrêtés d'organisation du ministère
9-MIN	Désigner pour chaque tutelle un responsable délégué de la tutelle	29	Suivi SG*	Directions de tutelle	DMAT DRH DRCPN DGSCGC	Choix du responsable délégué de la tutelle (responsable de l'entité chef de file, adjoint de l'autorité de tutelle ou directeur de projet auprès d'elle) Traduction dans la fiche de poste ou l'avis de vacance de poste correspondant	Fiche de poste ou avis de vacance
10-MIN	Etendre le champ d'intervention des services support aux opérateurs	29	Pilotage SG*	Cabinet SG DRCPN	DLPAJ	Ajustement des arrêtés portant organisation du secrétariat général (articles relatifs aux services concernés de la DLPAJ, de la DMAT, de la DRH, de la DEPAFI et de la DSIC), de la DRCPN et du SAELSI	Arrêtés d'organisation du ministère
11-MIN	Positionner l'animation et la synthèse ministérielles des tutelles directement auprès du DEPAFI	30	Pilotage SG*	Cabinet SG	DLPAJ	Révision de l'arrêté portant organisation du secrétariat général (articles 17 et 19)	Arrêtés d'organisation du ministère
12-MIN	Assurer au sein de tous les organes de gouvernance la représentation du secrétaire général au titre de ses responsabilités ministérielles d'animation et de synthèse de la fonction de tutelle	31-33	Suivi SG*	Directions de tutelle	DLPAJ	Systématisation et harmonisation des dispositions relatives à la représentation du secrétaire général au titre de ses missions ministérielles d'animation et de synthèse dans les textes régissant tous les opérateurs : * Transformation du siège à voix délibérative de la DEPAFI en siège à voix consultative pour ce représentant du secrétaire général (ANTAI, ENSOSP, INPS) * Ajout d'un siège à voix consultative pour ce représentant (ANTS, CNAPS, ENSP, OFIL, OFPRA)	Lois et décrets régissant les opérateurs

PHASE 2

Préconisations ministérielles		Page	Rôle de l'échelon ministériel	Contributeurs	Experts	Modalités	Vecteurs juridiques Outils de réalisation
N°	Libellé						
13-MIN	Identifier les postes clefs pour le fonctionnement des opérateurs et l'exercice de la tutelle et établir les profils de poste correspondants	34	Suivi SG*	Directions de tutelle	DMAT DRH DRCPN DGSCGC	* Analyse à conduire sur l'organisation et le fonctionnement de l'opérateur (<i>a minima</i> , directeur, directeur adjoint et secrétaire général) et sur l'exercice de la tutelle (<i>a minima</i> , responsable délégué de la tutelle, chargé de mission « opérateur ») * Description des missions en lien avec l'opérateur ou l'exercice de la tutelle et définition des compétences, expériences et qualités souhaitées	Fiche de poste ou avis de vacance
14-MIN	Assurer une publicité suffisante sur les postes à pourvoir et les profils recherchés	34	Pilotage SG*	DMAT DRH DRCPN DGSCGC	--	Sur demande des autorités de tutelle : * publication d'avis de vacance au Journal officiel pour les emplois fonctionnels * utilisation de la bourse interministérielle de l'emploi public pour les autres postes (pour l'ENSOSP : publication sur la bourse des emplois territoriaux)	Fiche de poste ou avis de vacance
15-MIN	Auditionner les candidats et croiser les approches de l'autorité de tutelle et du gestionnaire de ressources humaines pour finaliser le choix.	34	Pilotage SG*	Directions de tutelle	DMAT DRH DRCPN DGSCGC		
18-MIN	Développer les partages d'expériences entre responsables délégués de la tutelle	35	Pilotage SG*	Directions de tutelle	DEPAFI	* Mise en place d'un « club des tutelles » au sein du réseau des tutelles et des opérateurs animé par la DEPAFI *Echange sur leurs outils, leurs méthodes de travail, leurs points de vigilance, leur manière d'organiser le travail interservices, leurs relations avec les opérateurs...	Réunions, comptes rendus

PHASE 2

Préconisations ministérielles		Page	Rôle de l'échelon ministériel	Contributeurs	Experts	Modalités	Vecteurs juridiques Outils de réalisation
N°	Libellé						
22-MIN	Faire un point annuel sur la fonction de tutelle et les sujets relatifs aux opérateurs dans une réunion présidée par le ministre ou le directeur du cabinet et réunissant l'ensemble des directeurs (configuration de collège stratégique)	37	Pilotage SG*	Directions de tutelle Services support	--	Points à examiner : - situation et enjeux des opérateurs (objectifs, performance, adéquation ressources / activité) - mise en œuvre des instructions interministérielles et ministérielles relatives à l'exercice de la fonction de tutelle - échéances pluriannuelles de cadrage des différents opérateurs (COP à renouveler, impact des LPFP sur les opérateurs...) - carte et missions des opérateurs : pertinence du maintien des opérateurs existants, projets de création, perspectives de réinternalisation, évolution des missions - questions stratégiques transverses, immédiates ou prospectives	Réunion ministérielle
27-MIN	Harmoniser la conception des tableaux de bord de performance	41	Pilotage SG*	Directions de tutelle Opérateurs	--	* Mise en commun dans le cadre du réseau des tutelles et des opérateurs animé par la DEPAFI * Approfondissement ciblé en fonction de la nature d'activité des opérateurs (tutelles ANTAL-ANTS, tutelles ENSOSP-ENSP, tutelles CNAPS-OFII-OFPPA)	Tableau de bord
28-MIN	Harmoniser la conception des tableaux de bord de gestion	41	Pilotage SG*	Directions de tutelle Opérateurs	DEPAFI	* Mise en commun dans le cadre du réseau des tutelles et des opérateurs animé par la DEPAFI * Enrichissement par l'expertise financière de la DEPAFI	Tableau de bord

PHASE 3

Préconisations ministérielles		Page	Rôle de l'échelon ministériel	Contributeurs	Experts	Modalités	Vecteurs juridiques Outils de réalisation
N°	Libellé						
16-MIN	Rendre attractif l'exercice de responsabilités dans les opérateurs et dans la fonction de tutelle	34	Pilotage SG*	DMAT DRH DRCPN DGSCGC	--	* Revalorisation du classement des postes des responsables délégués de la tutelle * Valorisation du passage dans ces fonctions dans les postes de sortie proposés	Nomenclatures, grilles de classement des postes
17-MIN	Mettre en place des modules de formation pour accompagner la professionnalisation des acteurs	35	Pilotage SG*	DMAT DRH	--	Définition et élaboration des modules de formation utiles, par les services de ressources humaines dans le cadre des programmes du ministère, en fonction de l'identification des besoins opérée par les autorités de tutelle (voir préconisations aux autorités de tutelle)	Programme de formation
25-MIN	Elaborer un mémento de questionnement pour la rédaction des lettres annuelles d'objectifs	39	Pilotage SG*	1 ou 2 directions de tutelle 1 ou 2 opérateurs	--	Groupe de travail piloté par la DEPAFI et s'appuyant sur les travaux existants (autres ministères, présent audit, bonnes pratiques de lettres annuelles d'objectifs au ministère)	Guide méthodologique
26-MIN	Elaborer un mémento de questionnement pour la création d'un opérateur	40	Pilotage SG*	1 ou 2 directions de tutelle 1 ou 2 opérateurs	DLPAJ	Groupe de travail piloté par la DLPAJ, s'appuyant sur les textes existants et le présent audit	Guide méthodologique
29-MIN	Mutualiser les expériences pour améliorer la maîtrise des risques déontologiques	42	Pilotage SG*	1 ou 2 directions de tutelle 1 ou 2 opérateurs	DRH DMAT DRCPN	* Groupe de travail animé par la DRH ou la DMAT (au choix du secrétaire général) * Auditions, analyse documentaire, puis élaboration d'un guide méthodologique de maîtrise des risques déontologiques à l'usage des opérateurs et de leurs directions de tutelle	Guide méthodologique

* En règle générale, les actions seront pilotées ou suivies effectivement par la DEPAFI, en sa qualité de délégué du secrétaire général pour l'animation et la synthèse de la fonction de tutelle. Le secrétaire général, si cela lui paraît plus pertinent, confiera telle ou telle action à une autre direction.

PROCEDURE CONTRADICTOIRE

OBSERVATIONS DES DIRECTIONS

Origine	Page
Secrétaire général du ministère Note n° 15-548 du 20 juillet 2015	99
Directeur des systèmes d'information et de communication Note n° 1665 du 22 juillet 2015	103
Directrice des ressources humaines Message électronique de l'adjoint au sous-directeur des personnels du 20 juillet 2015 à 15h29	105
Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques Extrait de la note du directeur du 15 juillet 2015	107
Directeur général de la police nationale Note du 30 juillet 2015 et extrait de son annexe	109
Directeur général des étrangers en France Extrait de sa note du 24 juillet 2015	111
Délégué à la sécurité et à la circulation routières Extrait de la fiche jointe au message électronique du délégué du 16 juillet 2015 à 20h52	113

La DMAT et la DGSCGC, dans leurs réponses au contradictoire respectivement sur l'exercice de la tutelle sur l'ANTS et l'ENSOSP, n'ont pas formulé d'observations sur le rapport général.

La DEPAFI, saisie spécifiquement sur les questions d'immobilier et d'achats, n'a pas souhaité élaborer une contribution propre sur ces sujets.

OBSERVATIONS DU SECRETAIRE GENERAL



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Secrétariat Général

DIRECTION DE L'EVALUATION DE LA PERFORMANCE
ET DES AFFAIRES FINANCIERES ET IMMOBILIERES

SERVICE DES AFFAIRES FINANCIERES MINISTERIEL

Paris, le 20 JUL 2015

Le Préfet, secrétaire général

à

N° 15-018245-D

15-548

Monsieur le chef du service de l'inspection
générale de l'administration

Objet : Rapport provisoire d'audit de l'exercice de la tutelle sur les opérateurs du ministère de l'intérieur. Procédure contradictoire du rapport général.

Vous m'avez communiqué les observations provisoires du rapport général concernant l'exercice de la tutelle sur les opérateurs au sein du ministère de l'intérieur. Ces observations appellent de ma part les commentaires suivants, au titre de mes fonctions ministérielles de coordination et de synthèse stratégique des tutelles relevant du ministère.

1. Sur l'exercice de la tutelle sur les opérateurs depuis 2012.

La mission fait le constat du bouleversement de la carte des opérateurs du ministère et des exigences interministérielles accrues de pilotage durant la dernière décennie. Je partage ce constat, le rôle du secrétaire général dans cette matière ayant été établi assez récemment en janvier 2012 par une circulaire du ministère de l'intérieur qui lui confie deux compétences : l'animation du réseau des tutelles et des opérateurs d'une part, et le suivi des relations avec les ministères chargés du budget et de la réforme de l'Etat d'autre part. L'arrêté d'organisation du secrétariat général du 12 août 2013, tirant notamment les conséquences du décret GBCP et de la création de la mission de responsable de la fonction financière ministérielle, a précisé que la DEPAFI est chargée de la mission de synthèse stratégique des tutelles.

La mission considère que les réflexions sur l'exercice de la tutelle ont été amorcées, mais que leur mise en œuvre est encore limitée. Je reconnais que les marges de progrès sont réelles pour donner à ces deux missions d'animation et de synthèse ministérielles des tutelles un contenu dense, faisant l'objet d'une production à échéances régulières par les services du secrétariat général.

Je souhaite toutefois nuancer votre constat en vous indiquant que des réalisations concrètes ont été mises en œuvre régulièrement depuis 2012 en lien avec les tutelles.

La définition des outils de pilotage stratégique (lettres de mission et d'objectifs annuels des dirigeants et contrats d'objectifs et de performance) a été relancée. La DEPAFI assure à ce titre un rôle de coordination et d'assistance auprès des tutelles, en s'appuyant notamment sur la mission du contrôle de gestion ministériel (MCGM) pour en définir les indicateurs. Le COP de l'ANTS et la lettre d'objectifs du directeur du CNAPS ont par exemple bénéficié récemment de cette expertise.

ADRESSE POSTALE : PLACE BEAUVAU 75800 PARIS CEDEX 08 – STANDARD 01 49 27 49 27 – 01 40 07 60 60
Internet : www.interieur.gouv.fr

Fin 2015, l'ensemble des opérateurs disposera ainsi d'un COP et de lettres d'objectifs annuels, conformes notamment aux règles de rémunération des dirigeants pour le versement de leur part variable. A titre d'exemple, la DEPAFI a rappelé utilement début 2015 aux tutelles la nécessité de disposer d'indicateurs mesurables et pondérés dans les lettres d'objectifs annuels, pour ne pas empêcher le versement par le comptable de la part variable, selon un précédent à l'OFPPA.

La mission fait le constat d'une réflexion stratégique insuffisante à la DEPAFI. Une part importante de cette analyse est aujourd'hui produite et partagée à l'occasion des réunions préparatoires aux conseils d'administration de tous les opérateurs, qui sont propices à des échanges en matière de pilotage stratégique et de suivi de leur situation financière. Elles doivent en effet être pérennisées et complétées par les réunions stratégiques annuelles que préconise la mission, et auxquelles la DEPAFI prendra toute sa part.

La mission observe positivement la mise en place d'un réseau des tutelles et des opérateurs reconnu et apprécié pour le suivi des chantiers techniques. La DEPAFI anime ainsi depuis 2012 le réseau des opérateurs et de leurs tutelles, en organisant des réunions trimestrielles associant tutelles et opérateurs permettant de partager l'information (sujets évoqués en groupes de travail interministériels « GTI », calendrier et enjeux budgétaires...), ainsi que les bonnes pratiques. La mise en œuvre du décret GBCP rend ce lieu d'échanges incontournable. Dans ce cadre, la DEPAFI apporte un appui méthodologique et de liaison entre la direction du budget, les tutelles et les opérateurs.

2. Sur le positionnement des fonctions d'animation et de synthèse ministérielles.

La mission préconise le maintien au sein de la DEPAFI des fonctions d'animation et de synthèse ministérielles des tutelles. Elle relève que la DEPAFI peine toutefois à se positionner en dehors de la sphère financière, notamment pour exercer une synthèse stratégique des tutelles.

La mission propose ainsi la constitution d'une direction de projet, séparée du bureau de la synthèse budgétaire et positionnée directement auprès du directeur. Cette direction de projet serait chargée de « l'animation et de la synthèse ministérielles des tutelles », en substitution de l'organisation actuelle qui confie au bureau de la synthèse budgétaire « la synthèse stratégique des tutelles ».

Je vous rejoins sur l'idée de préciser les termes de la compétence que la DEPAFI exerce pour mon compte. La compétence « d'animation et de synthèse stratégique des tutelles et des opérateurs » me paraît en effet mieux adaptée, et je proposerai une modification en ce sens de l'arrêté portant organisation interne du secrétariat général. J'ajoute que l'équipe de la DEPAFI chargée des opérateurs, en gardant au sein du bureau de la synthèse budgétaire (et bientôt des opérateurs) une entrée financière sur les sujets, en tire sa légitimité, un grand nombre de sujets d'animation et de synthèse portant en pratique sur le domaine financier (mise en œuvre du décret GBCP, discussion des budgets et comptes financiers en CA, contribution des opérateurs à la maîtrise des comptes publics, etc).

En revanche, la création d'une structure dédiée de type chargé de mission placé hors organisation hiérarchique de droit commun, en la déconnectant de la vie financière quotidienne du ministère, ne me semble pas de nature à améliorer l'exercice de la fonction de tutelle. Les résultats obtenus aujourd'hui, certes insuffisamment aboutis, méritent d'être consolidés et me conduisent à privilégier, et le cas échéant renforcer, l'organisation actuelle mise en place depuis 3 ans.

Un nouveau plan d'actions visant à améliorer l'organisation de la fonction de tutelle sera établi en septembre prochain en réponse à la circulaire du Premier ministre du 23 juin 2015 sur le pilotage des opérateurs. Je veillerai à ce que ce plan, établi en relation avec les tutelles, intègre des mesures, suivant vos recommandations, destinées à enrichir l'appui par mes services, au-delà des seuls éléments financiers, aux autorités de tutelle et aux opérateurs.

3. Sur la nécessité de mieux engager les services support du ministère.

La mission relève, à la fois dans le rapport général et dans les rapports particuliers, une action encore trop faible des services support du ministère dans l'exercice de la fonction de tutelle.

Je souscris à la recommandation de mieux impliquer, dans les domaines de l'immobilier, des achats, des SIC, des affaires juridiques ou des ressources humaines, les services support du ministère qui sont en l'occurrence placés sous mon autorité.

Dans le plan d'action qui sera établi en septembre prochain, des propositions seront faites afin d'identifier les actions à mettre en œuvre pour améliorer la performance des opérateurs dans ces différents champs, et de définir les modes et outils de pilotage adaptés sous le pilotage de la DEPAFI associant l'ensemble des directions support du secrétariat général. La DEPAFI a d'ores et déjà sollicité la contribution des autorités de tutelle pour recenser aussi l'expression de leurs besoins dans ces domaines.

Je signale que des initiatives concrètes ont déjà vu le jour, notamment en matière d'immobilier avec l'appui de la sous-direction des affaires immobilières pour l'élaboration des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs. Plus récemment, les opérateurs ont été intégrés par la DEPAFI au pilotage ministériel du contrôle interne financier dans une démarche de maîtrise des risques. Toutes ces démarches d'intégration doivent bien entendu être consolidées et les tableaux de bord harmonisés et partagés entre les tutelles et la DEPAFI.


4. Sur la présence au sein des conseils d'administration.

La mission considère que la présence de la DEPAFI au titre de sa fonction financière ne se justifie pas au sein des conseils d'administration, mais qu'elle se justifie au titre de ses fonctions d'animation et de synthèse avec une voix seulement consultative, comme une sorte d'expert invité.

Ma position est que le responsable de la fonction financière ministérielle doit être de droit membre des conseils d'administration. La direction du budget et les autorités chargées du contrôle budgétaire y ont déjà, dans la très grande majorité des cas, leur place pleine et entière, et il me paraîtrait anormal que le secrétaire général, RFFiM en l'occurrence, dont les compétences en matière de conseil et d'évaluation des opérateurs ont en outre été renforcées par le décret du 24 juillet 2014, soit écarté de la gouvernance active des opérateurs.

Je fais donc la proposition que les textes d'organisation des conseils d'administration soient modifiés pour que le secrétaire général y siège avec voix délibérative, comme membre à part entière, charge à lui de se faire représenter utilement par les services placés sous son autorité.

Telles sont les observations que j'ai souhaité porter à votre connaissance, dans le délai imparti à la réponse au contradictoire.


Le Préfet, secrétaire général
Denis ROBIN

OBSERVATIONS DU DIRECTEUR DES SYSTEMES D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Secrétariat général

Paris, le 22 juillet 2015

DIRECTION DES SYSTEMES
D'INFORMATION ET DE
COMMUNICATION

LE DIRECTEUR
4665

NOTE

A l'attention

Mme Sophie DELAPORTE

Inspectrice générale de l'administration

AS-018865-D

Objet : Projet de rapport sur l'exercice de la tutelle des opérateurs au sein du ministère.

Réf : Votre lettre du 23 juin 2015.

Par lettre citée en référence, vous m'avez saisi au titre du contradictoire du projet de rapport sur l'exercice de la tutelle des opérateurs au sein du ministère. J'ai été rendu destinataire du rapport général et de son tome d'annexes.

Le rapport porte essentiellement sur l'identification et la cotation des risques liés à l'exercice de la tutelle. Le résultat de ce travail de cotation me semble en cohérence avec les travaux récents que l'inspection générale a pu conduire sur l'agence nationale des titres sécurisés ou sur les marchés publics informatiques.

Dans ma réponse, je souhaite revenir sur deux points : les éléments de constat du rapport provisoire ; le positionnement de la DSIC dans l'exercice de la tutelle.

1. les éléments de constat du rapport provisoire

La DSIC partage la proposition de la mission (page 58 du rapport) quand cette dernière met en exergue que :

« Pour six tutelles, la mesure la plus structurante est l'adoption d'une approche complète de la fonction de tutelle, prenant en compte pleinement ses deux volets, métier et gestion. Pour mémoire, le caractère incomplet de la pratique de la tutelle a entraîné un blocage de cotation pour cinq de ces six tutelles. Sous le libellé général de la recommandation, qui montre que l'appréhension de la fonction de tutelle ne va pas de soi, se cache en pratique une mesure spécifique importante pour chacune des six tutelles :

- *l'intégration de la dimension « système d'information » dans l'approche métier de la tutelle sur l'ANTS (association de la DSIC et de la mission ministérielle de gouvernance des SIC) ; »*

La DSIC confirme en outre, son propos mentionné à la page 140 des annexes, à savoir qu'elle n'a pas été associée à la préparation du COP de l'ANTS avant que celui-ci ne soit présenté en pré-CA et en CA. Au demeurant, la DSIC n'a pas émis de remarques lors de ces deux instances sur ce document.

2. le positionnement de la DSIC dans l'exercice de la tutelle

Comme vous l'indiquez dans votre projet de rapport, la DSIC n'a pas été désignée comme autorité de tutelle d'opérateurs au sein du ministère de l'intérieur. Néanmoins, la DSIC siège au conseil d'administration de l'ANTS et de l'ANTAI et je souhaite que ma direction y exerce pleinement son rôle de surveillance et de conseil au bénéfice, particulier, de ces deux établissements et au bénéfice, général, du ministère.

Il me semble en effet important que la direction centrale qui exerce la tutelle pour le compte de l'ensemble du ministère puisse bénéficier de l'appui, voire de la vigilance, des autres directions d'administration centrale, notamment quand certains opérateurs peuvent, ou ont pu, avoir la tentation de sortir du principe de spécialité des missions qui a présidé à leur création.

Votre rapport pointe à cet égard la fragilité de certaines tutelles qui ne sont pas positionnées au cœur des enjeux métiers de leur direction d'appartenance.

De manière générale, j'estime que les opérateurs SIC du ministère ayant le statut d'acteur SIC (ANTS notamment) gagneraient à s'appuyer davantage sur les compétences techniques de la DSIC et sur les orientations stratégiques définies par la MGMSIC.

Le ministère pourrait attendre de ce rapprochement :

- des économies de ressources à moyen terme, tout particulièrement en permettant de mutualiser le recrutement au sein du ministère de profils rares et onéreux sur le marché de l'emploi informatique ;
- Une cohérence accrue des choix d'investissement. Ainsi, à côté de la tutelle « métiers » exercée par la DMAT envers l'ANTS et la DSCR envers l'ANTAI, un rôle de tutelle technique pourrait être reconnu à la DSIC, un rôle de stratégie et de contrôle en matière de projet SIC à la MGMSIC. Ce positionnement serait de nature à s'assurer de la cohérence des choix techniques et de conforter les axes de travail arrêtés en comité ministériel des investissements SIC ;
- une meilleure lutte contre la dissidence en termes de marchés publics informatiques, dès lors que la DSIC sera en mesure de détecter les éventuels achats dissidents de certains opérateurs bien plus en amont qu'aujourd'hui.

L'instruction ministérielle relative à la gouvernance des SIC de mars 2015, signée par le directeur de cabinet du ministre, intègre les opérateurs dans les cadres qu'elle fixe : la cohérence du plan d'investissements SIC, les processus de contrôle et de suivi des projets SIC. Ce point pourrait être spécifiquement rappelé.

La DSIC est prête à faire bénéficier les opérateurs de son expertise en matière d'achat et de recrutements SIC pour autant que cette charge fasse l'objet :

- d'un cadrage précis par voie de convention entre l'opérateur et elle-même (convention précisant les rôles et responsabilités des deux parties et les conditions de bon fonctionnement de cette prestation) ;
- d'une rémunération par l'opérateur et d'une prise en compte par le PROG 216 dans la définition du schéma d'emploi de la DSIC et par la DRH dans ses choix d'affectation.

Le sous-directeur
de l'administration générale
et de l'achat



Frédéric PAPET

OBSERVATIONS DE LA DIRECTRICE DES RESSOURCES HUMAINES

----- Message original -----

Sujet: Audit de la tutelle sur les opérateurs- Procédure contradictoire - DRH

Date : Mon, 20 Jul 2015 15:29:25 +0200

De : DELACROY Jean-Gabriel DRH <jean-gabriel.delacroy@interieur.gouv.fr>

Pour : DELAPORTE Sophie IGA <sophie.delaporte@iga.interieur.gouv.fr>

Copie à : PERRIN Frederic IGA <frederic.perrin@iga.interieur.gouv.fr>, BADONNEL Anne IGA <anne.badonnel@iga.interieur.gouv.fr>, COLIN Nathalie DRH <nathalie.colin@interieur.gouv.fr>, GUERIN ANTOINE DRH <antoine.guerin@interieur.gouv.fr>

Madame l'inspectrice générale de l'administration,

comme suite à votre courriel du 24 juin dernier, la direction des ressources humaines n'a pas d'observations particulières à formuler quant aux préconisations relatives au volet RH de la tutelle des opérateurs, préconisations qui vont dans le sens d'une professionnalisation accrue tant des agents exerçant au sein des opérateurs que des agents en charge d'exercer la tutelle.

Bien cordialement,

Jean-Gabriel DELACROY

Adjoint au Sous-Directeur des Personnels

DRH/SDP

01 80 15 40 04

Site LUMIERE - Pièce 2NP18

OBSERVATIONS DU DIRECTEUR DES LIBERTES PUBLIQUES ET DES AFFAIRES JURIDIQUES



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Secrétariat général

Paris, le 15 juillet 2015

DIRECTION DES LIBERTÉS PUBLIQUES
ET DES AFFAIRES JURIDIQUES

SOUS DIRECTION DES
POLICES ADMINISTRATIVES

BUREAU DES POLICES ADMINISTRATIVES

N°/Ref: 838 A

Note à l'attention de

**Mme Sophie DELAPORTE, inspectrice générale de
l'administration**

Objet : Audit de l'exercice de la tutelle sur les opérateurs du ministère de l'intérieur - Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)

PJ : lettre d'objectifs notifiée au directeur du CNAPS le 3 juillet 2015

Par lettre en date du 23 juin 2015, vous m'avez fait parvenir le rapport provisoire général relatif à l'audit de l'exercice de la tutelle sur les opérateurs du ministère de l'intérieur ainsi que le rapport provisoire particulier relatif à l'exercice de la tutelle sur le CNAPS. Ces documents appellent de ma part les observations suivantes.

I. Le rapport général :

D'une manière générale, le rapport est riche de recommandations méthodologiques dont la DLPAJ tiendra le plus grand compte en vue de l'amélioration permanente de la fonction de tutelle exercée vis-à-vis du CNAPS. D'ores et déjà, certaines de ces recommandations ont été prises en compte et inscrites dans la lettre d'objectifs adressée au directeur de l'établissement au titre de l'année 2015.

Le rapport général met en lumière plusieurs points relatifs à l'organisation de la tutelle sur le CNAPS.

La mission soulève la question de l'articulation entre les volets « métier » et « gestion » de la tutelle, et propose de structurer la dimension financière de cette tutelle avec un rôle accru de la DEPAFI en sa qualité de responsable de programme délégué. Je souscris à cette approche, dont j'ai proposé la formalisation par un projet de protocole définissant les rôles respectifs de la DLPAJ et de la DEPAFI dans l'exercice de la tutelle, et organisant la relation entre ces deux directions. Je note que la mission accorde une importance majeure à ce point qui justifie que, dans le rapport particulier consacré au CNAPS, la probabilité de concrétisation de risques de fonctionnement soit cotée à un niveau proche du niveau le plus élevé. Ce protocole ne viserait pas à séparer la tutelle « métier » de la tutelle financière, mais à donner un cadre à la collaboration entre DLPAJ et DEPAFI pour le bon traitement du volet financier de la tutelle.

ADRESSE POSTALE: PLACE BEAUVAU 75800 PARIS CEDEX 08 - STANDARD 01.49.27.49.27 - 01.40.07.60.60
ADRESSE INTERNET : www.interieur.gouv.fr

Par ailleurs, le rapport général recommande au ministère de « *clarifier la question du rôle et du positionnement de la délégation aux coopérations de sécurité (DCS) par rapport à l'opérateur et à la direction de tutelle* ». Il doit être noté que, dans la partie du rapport particulier relative aux risques d'organisation, la mission va jusqu'à suggérer de « *s'interroger sur la pertinence du maintien de la délégation aux coopérations de sécurité* ».

S'il ne m'appartient pas de porter une appréciation sur cette dernière proposition, qui porte sur la configuration de l'organigramme général du ministère, je suis toutefois en mesure d'indiquer que la répartition des rôles entre DLPAJ et DCS s'établit clairement pour ce qui concerne la tutelle du CNAPS. Le périmètre de compétence de la DCS comprend le dialogue avec les polices municipales, avec les acteurs privés de la sécurité et avec les professions particulièrement exposées aux risques de délinquance. Ainsi, le délégué aux coopérations de sécurité joue un rôle d'interface avec les représentants de ces différentes professions. Si sa connaissance des attentes de ce public vient compléter l'expertise de la DLPAJ pour certaines matières, elle n'a pas d'influence sur la tutelle du CNAPS qui est, sans ambiguïté, hors du champ de compétence de la DCS. C'est en qualité d'experte de la coopération en matière de sécurité entre l'Etat et d'autres acteurs que celle-ci est membre du collège du CNAPS, à l'instar de la DGAC qui y siège en tant qu'experte en matière de sûreté aéroportuaire.

Sur l'organisation du CNAPS lui-même, le rapport général souligne que l'articulation des fonctions du président du collège et du directeur de l'établissement, est inhabituelle au regard de ces pratiques constatées au sein des autres opérateurs. Si cette question relève de l'arbitrage politique d'un niveau supérieur, je prends acte du jugement de la mission sur le caractère paradoxal de la formalisation d'une lettre d'objectifs adressée à un directeur dont la marge de manœuvre est limitée, tout en indiquant qu'il n'existe pas d'autre solution dans le cadre actuel, le président du collège étant élu par ses pairs et non nommé par l'Etat.

Enfin, le rapport général intéresse la DLPAJ, non seulement en tant que celle-ci assure la tutelle du CNAPS, mais aussi dans le rôle transversal qu'elle peut assurer pour la maîtrise des risques juridiques liés à l'exercice de la tutelle sur l'ensemble des opérateurs. Je fais mienne la recommandation de la mission consistant à inscrire un point juridique à l'ordre du jour des réunions périodiques entre la tutelle et l'opérateur, une à trois fois par an, en présence de la DLPAJ. Cette préconisation correspond bien à la mission de conseil juridique confiée à cette direction. Elle est d'ailleurs déjà, pour une large part, mise en pratique, comme l'illustre l'exemple du conseil apporté à l'ANTS sur des problèmes de marchés publics, ou encore à l'ANTAI sur le déploiement du CNT4 et sur la question du forfait de post-stationnement.

OBSERVATIONS DU DIRECTEUR GENERAL DE LA POLICE NATIONALE



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR



DIRECTION GÉNÉRALE
DE LA POLICE NATIONALE
DGN Cab-15- 3824-D

Paris, le 30 JUIL. 2015

Affaire suivie par :
Conseiller budgétaire Emmanuel DUPUIS
☎ 01.40.07.64.77
E-mail : emmanuel.dupuis@interieur.gouv.fr

Le préfet, directeur général
de la police nationale

à

Monsieur le chef de l'Inspection générale de l'administration

Objet : rapport provisoire d'audit relatif à la tutelle sur les opérateurs du ministère de l'intérieur

Référence : votre courrier du 23 juin 2015

P.J. : - observations de la DGPN, comme suite au rapport transmis le 23 juin 2015
- note DGPN du 7 octobre 2013 relative à la création d'un service unique de PTS

Vous m'avez transmis, le 23 juin 2015, le rapport provisoire d'audit relatif à la tutelle sur les opérateurs du ministère de l'intérieur, accompagné de ses annexes et des deux rapports particuliers E et F, respectivement consacrés à l'exercice de la tutelle sur l'ENSP et l'INPS.

Cet envoi fait suite à notre rencontre du 28 mai 2015, à la suite de laquelle mes collaborateurs vous ont transmis les éléments complémentaires souhaités par votre mission.

La teneur de ce rapport ainsi que ses recommandations appellent de ma part les commentaires que vous trouverez en annexe.



Jean-Marc FALCONE

Remarques liminaires

Après examen de l'ensemble des rapports transmis (général, annexes et particuliers ENSP et INPS), ceux-ci sont en tous points conformes à la présentation que la mission m'a faite le 28 mai dernier.

L'accent est effectivement mis sur l'absence de tutelle métier, la seule tutelle clairement identifiée, notamment dans la fiche de poste du sous-directeur des finances et du pilotage de la DRCPN, étant la tutelle *financière* de ces établissements.

Selon moi, l'ENSP exerce une mission pédagogique dans un temps long et maîtrisé, ce qui ne me semble donc pas susceptible de générer des risques majeurs tant sur le plan stratégique que financier ou juridique. En conséquence, il apparaît clairement que la tutelle métier de l'ENSP pourrait être exercée par la structure en charge de l'activité centrale de l'opérateur (la formation), donc par la sous-direction de la formation et des compétences à la DRCPN.

Quant à l'INPS, le risque stratégique estimé à 4 sur 5 est la conséquence du manque de clarification des « objectifs de développement de la PTS et les attentes à l'égard de l'INPS dans cette perspective ».

Aussi, devant la multiplicité des acteurs de la PTS (INPS, DCPJ, IRCGN), qui se trouvent en situation de redondance ou concurrence dans l'exercice de ces missions, il convient au préalable de définir le rôle de chacun et donc de déterminer la stratégie globale d'évolution de la PTS au sein du ministère. La mission IGA actuellement en cours sur ce sujet permettra très certainement de tracer des perspectives.

D'une façon générale, les constats et diagnostics élaborés par les rapporteurs me semblent justifiés et je n'ai pas relevé d'inexactitudes.

(suivent des observations relatives à la tutelle sur l'ENSP puis à la tutelle sur l'INPS)

OBSERVATIONS DU DIRECTEUR GENERAL DES ETRANGERS EN FRANCE



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL
DES ÉTRANGERS EN FRANCE

Paris, le **24 JUIL, 2015**

Note à l'attention
de Madame Sophie Delaporte
Inspectrice générale de l'administration

Objet : Audit sur la tutelle des opérateurs du ministère de l'intérieur

Vous avez bien voulu m'adresser le rapport général et ses annexes sur l'exercice de la tutelle sur les opérateurs du ministère de l'intérieur, ainsi que deux rapports particuliers relatifs respectivement à l'OFII et à l'OFPPRA, tous documents à l'état de rapport provisoire d'audit, dans le cadre de la procédure contradictoire prévue à l'article 7 de la charte ministérielle d'audit.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-dessous mes observations sur ces documents.

En premier lieu, je tiens à remercier la mission ministérielle d'audit interne pour l'ensemble des rapports particulièrement riches qui apportent un éclairage nouveau sur tous les aspects de la tutelle des opérateurs, particulièrement de l'OFII et de l'OFPPRA pour lesquels la DGEF exerce directement la tutelle, et d'objectiver un très grand nombre de constats. De même, la réunion de restitution du 2 juin dernier a permis de compléter l'information de l'ensemble des responsables de la DGEF en charge des différents aspects de la tutelle des deux établissements publics et de lever les ambiguïtés qui pouvaient subsister de part et d'autre concernant cette problématique.

D'une manière générale, je partage les analyses retracées dans ces documents et la DGEF est pleinement disposée, comme y invite la conclusion du rapport général, à s'approprier les constats et les propositions de la mission et à élaborer sur ces bases un plan d'actions qui sera mis en œuvre le plus rapidement possible.

Je souhaiterais néanmoins formuler un certain nombre de remarques ponctuelles.

(suivent des observations relatives à la tutelle sur l'OFPPRA, puis à la tutelle sur l'OFII)

OBSERVATIONS DU DELEGUE A LA SECURITE ET A LA CIRCULATION ROUTIERES

Par note du 23 juin 2015, il a été demandé à la DSCR de communiquer ses observations sur le rapport provisoire d'audit relatif à l'exercice de la tutelle sur les opérateurs du ministère de l'intérieur.

La DSCR adhère globalement aux constats et recommandations formulées dans le rapport général provisoire. Elle présentera, conformément aux dispositions de la charte ministérielle de l'audit interne un plan d'action afin de mettre en œuvre ces recommandations.

PROCEDURE CONTRADICTOIRE

REPONSE DE LA MISSION

Parmi toutes les contributions reçues dans le cadre de la procédure contradictoire relative au rapport général, la seule qui appelle une réponse de la part de la mission est celle du secrétaire général.

La mission rejoint le secrétaire général pour constater que l'élaboration de certains contrats d'objectifs et de performance a progressé (aboutissement pour le CNAPS, projet en cours de signature pour l'ANTS). Elle relève l'affirmation du secrétaire général selon laquelle « *fin 2015, l'ensemble des opérateurs disposera ainsi d'un COP et de lettres d'objectifs annuels* » (haut de la page 2). Elle s'interroge néanmoins sur la capacité du ministère à tenir ce calendrier pour les opérateurs pour lesquels une clarification de la vision stratégique de l'Etat est nécessaire, une telle clarification devant intervenir préalablement à l'élaboration ou au renouvellement du document de cadrage pluriannuel.

Le rôle de coordination et d'assistance de la DEPAFI tel qu'il est décrit pour l'élaboration des lettres d'objectifs ne reflète pas la perception recueillie par la mission auprès des directions de tutelle, dont plusieurs restaient très demandeuses d'un appui méthodologique sur ce sujet lors des entretiens avec l'équipe d'audit : la variété de formes des actuels contrats d'objectifs et de performance, de même que celle des lettres annuelles d'objectifs, n'invitent pas à considérer qu'un travail d'harmonisation a précédé leur élaboration.

La mission ne fait pas le « *constat d'une réflexion stratégique insuffisante à la DEPAFI* », mais celui d'une animation ministérielle insuffisante de la réflexion stratégique. La réflexion stratégique n'a aucunement vocation à être l'exclusivité de la DEPAFI mais, en l'état actuel des textes, le ministère attend de cette dernière qu'elle nourrisse et valorise la réflexion stratégique des directions de tutelle et de la collégialité ministérielle.

La mission ne partage pas non plus le diagnostic selon lequel l'équipe « *chargée des opérateurs* » à la DEPAFI « *tire sa légitimité* » de son rattachement à un bureau financier, « *un grand nombre de sujets d'animation et de synthèse portant en pratique sur le domaine financier* ». Cette analyse conforte la perception de la mission d'un défaut général d'appréhension de la dimension stratégique de la tutelle. D'ailleurs, plus que d'une équipe « *chargée des opérateurs* », il pourrait être question d'une équipe d'appui aux autorités de tutelle.

La proposition de la mission d'une direction de projet placée auprès du DEPAFI ne vise pas à « *déconnecter* » les fonctions d'animation et de synthèse ministérielles « *de la vie financière quotidienne du ministère* » mais à faire de la fonction financière une contributrice parmi d'autres de la vision ministérielle de l'exercice de la tutelle.

La mission souligne que la direction de projet est une formule légère, souple et bien adaptée au développement d'approches transversales dans des domaines complexes et en pleine évolution. Si elle était considérée comme trop difficile à mettre en œuvre à la DEPAFI, elle pourrait aussi trouver sa place directement auprès du secrétariat général, comme vecteur de la modernisation du ministère.

Sur la place du responsable de la fonction financière ministérielle au sein des conseils d'administration, considérée comme devant être « *de droit* » au motif que « *la direction du budget et les autorités chargées du contrôle financier y sont déjà* », la mission rappelle que la présence de la direction du budget, si elle le souhaitait, serait légitime dans tous les conseils d'administration en application de l'article 174 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (décret GBCP) qui place les opérateurs sous la tutelle financière du ministre chargé du budget. L'article 69 du même décret, consacré au responsable de la fonction financière ministérielle, ne comporte pas de disposition équivalente. Au ministère de l'intérieur, le choix a été fait de confier la tutelle financière de chaque opérateur à sa direction de tutelle.

Dès lors, le responsable de la fonction financière ministérielle n'a pas, aux yeux de la mission, d'élément probant à faire valoir pour revendiquer une présence, qui plus est avec voix délibérative, dans les conseils d'administration.

En revanche, il importe que le responsable de l'animation et de la synthèse ministérielles des tutelles soit représenté dans les organes de gouvernance de tous les opérateurs, pour les raisons et sous la forme développées dans le rapport.



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION
INSPECTION GÉNÉRALE DE LA POLICE NATIONALE
INSPECTION DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ CIVILES

N° 15068-14095-01bis

AUDIT
DE L'EXERCICE DE LA TUTELLE
SUR LES OPÉRATEURS DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

—————

ANNEXES AU RAPPORT GÉNÉRAL



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION
INSPECTION GÉNÉRALE DE LA POLICE NATIONALE
INSPECTION DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ CIVILES

N° 15068-14095-01bis

AUDIT
DE L'EXERCICE DE LA TUTELLE
SUR LES OPÉRATEURS DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

ANNEXES AU RAPPORT GÉNÉRAL

Etabli par :

Sophie DELAPORTE,
Inspectrice générale de l'administration

Frédéric PERRIN,
Inspecteur général de l'administration

Anne BADONNEL,
Inspectrice de l'administration

Serge RIVAYRAND,
Contrôleur général des services actifs
de la police nationale

Jean-Yves ROPARS,
Colonel, chargé de mission à l'inspection
de la défense et de la sécurité civiles

– Juillet 2015 –

LISTE DES ANNEXES

Annexe n°	Libellé	Page
<u>1</u>	<u>Lettre de mission</u>	<u>3</u>
<u>2</u>	<u>Liste des personnes rencontrées</u>	<u>7</u>
<u>3</u>	<u>Périmètre de la mission</u>	<u>11</u>
<u>4</u>	<u>Description de la fonction de tutelle, typologie des risques et questions d’audit</u>	<u>13</u>
<u>5</u>	<u>Synthèse des réponses aux questions ministérielles</u>	<u>35</u>
<u>6</u>	<u>Facteurs de risques</u>	<u>47</u>
<u>7</u>	<u>Impact d’une concrétisation des risques</u>	<u>79</u>
<u>8</u>	<u>Analyse de la maîtrise des risques dans l’exercice de chaque tutelle : éléments méthodologiques</u>	<u>103</u>
<u>9</u>	<u>Synthèse des réponses des directions et services support</u>	<u>137</u>
<u>10</u>	<u>Comparaison de la gouvernance des opérateurs du ministère</u>	<u>145</u>
<u>11</u>	<u>Glossaire</u>	<u>153</u>
<u>12</u>	<u>Liste des sigles</u>	<u>157</u>

Annexe n° 1

LETTRE DE MISSION

S. Delapols
P. Badier



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Le Directeur de Cabinet

10 AVR. 2014
ARRIVEE

Paris, le 08 AVR. 2014

Réf. :

Note

à l'attention de

Monsieur le Chef du service de l'inspection générale de l'administration
Madame la directrice, chef du service de l'inspection générale de la police nationale
Monsieur le chef de l'inspection de la défense et de la sécurité civiles

Objet : Audit sur l'exercice de la tutelle sur les opérateurs du ministère de l'intérieur

Réf. : Programme ministériel d'audit interne approuvé par le comité ministériel d'audit interne du 14 mars 2014

Pl : Fiche de proposition d'audit au comité ministériel d'audit interne
Charte ministérielle d'audit interne et cadre de référence de l'audit interne dans l'administration de l'Etat

Le comité ministériel d'audit interne a, dans sa séance du 14 mars 2014, inscrit l'audit cité en objet au programme annuel d'audit du ministère de l'Intérieur.

La fiche jointe précise l'origine, le contexte, les enjeux, le format et le calendrier de la mission.

Vous voudrez bien procéder, dans les meilleurs délais, à la désignation des auditeurs chargés de cette mission.

Cette dernière se déroulera conformément à la charte ministérielle d'audit interne, adoptée le 14 mars 2014, dans le respect des normes du cadre de référence de l'audit interne dans l'administration de l'Etat, dont les textes sont joints.

J'attire tout particulièrement votre attention sur la demande du comité ministériel d'audit interne en matière de suivi des audits ministériels, rappelée dans ses deux séances du 13 février 2013 et du 14 mars 2014 : si l'audit susvisé conclut à la nécessité de mesures correctives pour renforcer le dispositif de contrôle interne, vous veillerez à ce que les recommandations formulées par les auditeurs se traduisent par un plan d'actions élaboré par les services concernés. Ce dernier précisera, ainsi que la charte ministérielle d'audit interne le prévoit, le calendrier prévisionnel et les autorités responsables des actions à conduire. La mise en œuvre de ce plan devra faire l'objet d'un suivi régulier, dont la mission ministérielle d'audit doit rendre compte au comité ministériel d'audit interne. Ce suivi fera aussi, le cas échéant, l'objet d'une communication en comité de direction du ministère.

71.5
Thierry LATASTE



Proposition de sujet d'audit 2014 : l'exercice de la tutelle sur les opérateurs du ministère de l'intérieur

Référence cartographie des risques

Mission « Administration Générale et Territoriale de l'Etat » - Risque n° AGT53.

Le sujet proposé et son contexte

La Circulaire du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat a souligné la nécessité de renforcer la dimension stratégique de la tutelle des ministères sur leurs opérateurs et de prévoir pour ces derniers des règles de gestion et de maîtrise des dépenses publiques comparables à celles que l'Etat s'impose à lui-même.

Les rapports du Conseil d'Etat sur les agences (2012) et de l'IGF sur « les entités dotées de la personnalité juridique qui, contrôlées et financées par l'Etat, exercent pour son compte des politiques publiques » (2012) ont souligné à la fois le caractère déterminant du contrôle des opérateurs pour la maîtrise des finances publiques et la faiblesse stratégique de la tutelle que l'Etat exerce sur ces entités. CE et IGF se rejoignent également sur le constat que les opérateurs ont été pour la plupart créés de façon ponctuelle, sans réflexion sur la cohérence d'ensemble de l'action de l'Etat.

Par circulaire du 26 mars 2012, le ministère de l'intérieur a décliné les objectifs de la circulaire de mars 2010 et précisé les modalités d'exercice de sa tutelle à l'égard des établissements publics intervenant dans son périmètre d'action et cumulant, selon la définition donnée par le Conseil d'Etat en 2012, « l'autonomie et l'exercice d'une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique nationale ».

Dans un rapport de février 2013, réalisé à la demande du secrétaire général, M. Patrick Butor, préfet chargé de mission, concluait à l'efficacité de cette tutelle budgétaire et juridique, tout en proposant des pistes d'amélioration.

Plusieurs travaux de l'IGA au cours des derniers mois ont toutefois permis de mesurer la fragilité du pilotage de certains de ces opérateurs et l'existence en ce domaine de risques financiers, techniques et politiques majeurs. Le niveau de ce risque, considéré comme « sous contrôle » en 2013 dans la cartographie AGTE a dès lors été revu à la hausse, en impact comme en fréquence, devenant « significatif ».

Cette appréciation rejoint celle de la Cour des comptes qui, dans sa note provisoire d'évaluation 2013 du contrôle interne du ministère, conclut à une vision du ministère incomplète et fragile de l'état du contrôle interne chez ses opérateurs, dont elle juge sévèrement le degré de maturité du dispositif et dont l'amélioration est classée comme priorité forte¹.

¹ « La mise en œuvre d'un dispositif de contrôle interne sur l'ensemble des activités de ces opérateurs constitue un enjeu primordial pour les finances publiques ». CC. NEC 2013.

Si en effet les opérateurs du ministère de l'Intérieur ne représentaient en 2013 que 3% de ses ressources en moyens financiers et humains², leur action peut avoir une incidence significative sur les enjeux financiers liés aux politiques publiques auxquelles ils participent ; la sensibilité des domaines dans lesquels ces opérateurs exercent leurs responsabilités (titres d'identité sécurisés, immigration, polices municipales, formation...), requiert tout particulièrement que le ministère soit parfaitement à même de déterminer et de suivre les objectifs de politiques publiques qu'ils sont chargés de mettre en œuvre, ainsi que d'apprécier la qualité et la performance de leur service.

C'est pourquoi il est proposé, en tenant compte des missions déjà effectuées sur ce sujet au cours des derniers mois, d'auditer les modalités et les conditions d'exercice de la tutelle du ministère, aux fins de déterminer si les instruments mis en place permettent :

- d'exercer un réel pilotage stratégique de ses opérateurs ;
- de disposer en temps utile des informations nécessaires à l'appréciation des risques et enjeux et à un pilotage pertinent, notamment via la remontée des guides d'auto-évaluation ;
- d'évaluer régulièrement les résultats obtenus à l'aide d'indicateurs d'efficacité, d'efficience et de qualité de service pertinents et fiables ;
- d'être prémuni contre les risques de non respect des objectifs stratégiques fixés, de non performance et/ ou de dérapage budgétaire et financier.

Format et budget de la mission d'audit

Le périmètre de la mission concernant essentiellement celui du secrétariat général et de la DGEF, l'IGA sera naturellement mobilisée sur le sujet. L'IGPN et l'IDSC seront associées s'agissant des écoles de formation concernés dans leur ressort.

Les travaux récents réalisés sur certains des opérateurs concernés seront exploités.

Format envisagé : 1 IGA, 1 IA, 1 IGPN, 1 IDSC, sur 4 mois.

² Les budgets (en CP) et les plafonds d'emploi des opérateurs figurant en annexe du PLF 2013 étaient les suivants : ANTS : 205 M€ et 118 ETP ; ANTAI : 127M€ et 26 ETP ; CNAPS : 16,9 M€ et 214 ETP ; ENSP : 21,4 M€ et 308 ETP ; INPS : 8,5 M€ et 675 ETP ; OFII : 16,7 M€ et 805 ETP ; OFPRA : 37,1 M€ et 465 ETP.

Annexe n° 2

PERSONNES RENCONTREES

1 ADMINISTRATIONS CENTRALES DU MINISTERE DE L'INTERIEUR

1.1 Secrétariat général

- Monsieur Michel LALANDE, secrétaire général du ministère de l'intérieur ;

1.1.1 Direction de la modernisation et de l'action territoriale

- Madame Sophie THIBAUT, directrice ;
- Monsieur Marc DROUET, adjoint à la directrice, chef du service de la modernisation de l'action publique ;
- Monsieur Bernard DELEPLANCQUE, directeur de projet, mission de délivrance sécurisée des titres (MDST) ;

1.1.2 Direction des libertés publiques et de affaires juridiques

- Monsieur Thomas ANDRIEU, directeur ;
- Madame Pascale LEGLISE, sous-directrice du conseil juridique et du contentieux ;
- Madame Corinne MINOT, sous-directrice des polices administratives (ancien) ;
- Monsieur Pierre REGNAULT DE LA MOTHE, sous-directeur des polices administratives (nouveau) ;
- Monsieur Emmanuel CAYRON, adjoint au sous-directeur des libertés publiques ;
- Monsieur Claude DUMONT, chef du bureau des polices administratives ;

1.1.3 Direction des ressources humaines

- Madame Nathalie COLIN, directrice ;
- Monsieur Jean-Gabriel DELACROY, adjoint au sous-directeur des personnels ;

1.1.4 Direction de l'évaluation de la performance, et des affaires financières et immobilières

- Monsieur Thibaut SARTRE, directeur ;
- Monsieur Charles MOREAU, chef du service des affaires financières ministériel ;
- Monsieur Pierre MAITROT, sous-directeur de la synthèse et du pilotage budgétaires ;
- Madame Laetitia CESARI-GIORDANI, chef du bureau de la synthèse budgétaire, sous-direction de la synthèse et du pilotage budgétaires ;

1.1.5 Direction des systèmes d'information et de communication

- Monsieur Alain FERNANDEZ-GAUTIER, directeur adjoint ;
- Madame Vanina NICOLI, adjointe au sous-directeur de l'administration générale et de l'achat ;

1.2 Direction générale de la police nationale

- Monsieur Jean-Marc FALCONE, directeur général ;
- Monsieur François-Xavier LAUCH, conseiller budgétaire du DGPN (ancien) ;
- Monsieur Emmanuel DUPUIS, conseiller budgétaire (nouveau) ;
- Monsieur Eric GILLOT, adjoint au conseiller budgétaire ;
- Madame Isabelle GUILLOTEAU, conseillère sociale / ressources humaines ;
- Monsieur Patrick HEFNER, conseiller judiciaire ;

1.2.1 Direction des ressources et des compétences de la police nationale

- Monsieur Michel ROUZEAU, directeur ;
- Monsieur Alexandre ROCHATTE, sous-directeur des finances et du pilotage (ancien) ;
- Monsieur Luc CHALON, sous-directeur de la formation et du développement des compétences ;
- Madame Christine PENARD, chef du bureau du pilotage des structures de soutien ;
- Monsieur Jacques PECCHIOLI, adjoint au chef du bureau du pilotage des structures de soutien ;

1.3 Direction générale des étrangers en France

- Monsieur Luc DEREPAS, directeur général ;
- Monsieur François DARCY, conseiller technique au cabinet du DGEF ;
- Monsieur Benoît BROCARD, directeur de l'immigration ;
- Madame Muriel NGUYEN, directrice de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité ;
- Madame Brigitte FRENAIS-CHAMAILLARD, cheffe du service de l'asile ;
- Monsieur Florian VALAT, adjoint à la cheffe du service de l'asile ;
- Monsieur Alain CIROT, chef du service du pilotage et des systèmes d'information ;
- Madame Laetitia BELAN, cheffe du bureau du pilotage et de la synthèse budgétaire et financière ;

1.4 Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises

- Monsieur Laurent PREVOST, directeur général ;
- Colonel Jean-Philippe VENNIN, sous-directeur des ressources, des compétences et de la doctrine d'emploi à la direction des sapeurs-pompiers ;

- Colonel Samuel GESRET, chef du bureau de la formation, des techniques et des équipements, sous-direction des ressources, des compétences et de la doctrine d'emploi ;

1.5 Délégation à la sécurité et à la circulation routières

- Monsieur Jean-Robert LOPEZ, délégué (ancien) ;
- Monsieur Emmanuel BARBE, délégué (nouveau) ;
- Monsieur Henri PREVOST, adjoint au délégué (ancien) ;
- Monsieur Alexandre ROCHATTE, adjoint au délégué (nouveau) ;
- Monsieur Serge PINSON, sous-directeur des actions transversales et des ressources ;
- Monsieur Rémi AZAIS, adjoint au sous-directeur des actions transversales et des ressources ;

2 AUTRES ADMINISTRATIONS CENTRALES

2.1 Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique

- Monsieur Serge BOSSINI, directeur, adjoint au secrétaire général ;
- Madame Naomi PERES, chargée de mission agences et opérateurs ;

2.2 Ministère des finance et des comptes publics

2.2.1 Direction du budget

- Monsieur Vincent MOREAU, sous-directeur de la 5^{ème} sous-direction ;
- Monsieur Alexandre KOUTCHOUK, sous-directeur de la 7^{ème} sous-direction ;
- Monsieur Alban MARINO, chef du bureau opérateurs et organismes publics d'Etat (2^{ème} sous-direction) ;
- Monsieur Stéphane THEBAULT, adjoint au chef du bureau de l'intérieur et de l'action gouvernementale (5^{ème} sous-direction) ;
- Monsieur Thomas KURKDJIAN, chef du bureau des affaires étrangères et de l'aide au développement (7^{ème} sous-direction) ;
- Madame Inès MONTEILLET, rédactrice bureau des affaires étrangères et de l'aide au développement (7^{ème} sous-direction) ;

2.2.2 Service de contrôle budgétaire et comptable ministériel près le ministère de l'intérieur

- Monsieur René SEVE, contrôleur budgétaire et comptable ministériel ;
- Monsieur Jean-Yves PARSSEGNY, chef du département du contrôle budgétaire ;

3 OPERATEURS SOUS LA TUTELLE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

3.1 Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI)

- Monsieur Nicolas BASSELIER, président du conseil d'administration ;
- Monsieur Etienne GUEPRATTE, directeur par intérim (ancien) ;
- Monsieur Henri PREVOST, directeur (nouveau) ;
- Monsieur Pascal FATON, directeur adjoint ;
- Monsieur Jean-Michel GESSNER, secrétaire général ;

3.2 Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)

- Monsieur Nicolas BASSELIER, président du conseil d'administration ;
- Monsieur Etienne GUEPRATTE, directeur ;
- Monsieur Maurice DADOUCHE, secrétaire général ;

3.3 Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)

- Monsieur Alain BAUER, président du collège ;
- Monsieur Jean-Yves LATOURNERIE, directeur ;
- Monsieur François PENY, secrétaire général ;

3.4 Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP)

- Monsieur Francis MENE, directeur ;

3.5 Ecole nationale supérieure de la police (ENSP)

- Madame Hélène MARTINI, directrice ;

3.6 Institut national de la police scientifique (INPS)

- Monsieur Frédéric DUPUCH, directeur ;

3.7 Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

- Monsieur Remy SCHWARTZ, président du conseil d'administration
- Monsieur Yannick IMBERT, directeur général ;
- Madame Arlette VIALLE, directrice générale adjointe ;
- Monsieur Jean-Luc FRIZOL, secrétaire général ;

3.8 Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

- Monsieur Jean GAEREMYNCK, président du conseil d'administration ;
- Monsieur Pascal BRICE, directeur général ;
- Monsieur Pierre AZZOPARDI, secrétaire général.

ANNEXE N° 3

PERIMETRE DE LA MISSION

1 ORGANISMES DONT LA TUTELLE ENTRE DANS LE CHAMP DE L'AUDIT

L'annexe de la lettre de mission énumère sept organismes dont la tutelle est à analyser dans le cadre de l'audit :

- l'agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) ;
- l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) ;
- le conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) ;
- l'école nationale supérieure de la police (ENSP) ;
- l'institut national de police scientifique (INPS) ;
- l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) ;
- l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

Le relevé de décisions de la réunion du 14 mars 2014 du comité ministériel d'audit interne étend le périmètre « *aux organismes concourant directement aux politiques publiques du ministère et qui ne sont pas formellement des opérateurs comme l'ENSOSP* ».

En revanche, la mission a exclu du périmètre les tutelles sur les organismes suivants :

- l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM), opérateur de l'Etat financé sur le programme 138 – Emploi outre-mer, du fait de son rattachement au ministère des outre-mer ;
- la cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI), établissement public et opérateur au sens de la LOLF, financé jusqu'en 2014 pour partie par le programme 104 - Intégration et accès à la nationalité française. Son ministère de rattachement étant le ministère chargé de la culture et la contribution du programme 104 ayant été transférée au programme 224 - Transmission des savoirs et démocratisation de la culture porté par ce ministère dans le cadre du PLF 2015, la CNHI est considérée comme en dehors du champ de l'audit ;
- le centre national civil et militaire de formation et d'entraînement aux événements de nature nucléaire, radiologique, biologique, chimique et explosive (CNCMFE-NRBCE), créé en mars 2014 sous le statut de service à compétence nationale, interministériel (intérieur, défense, santé), rattaché au ministère de l'intérieur et placé auprès du directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises. La mission a proposé de ne pas intégrer le CNCMFE-NRBCE dans son champ, compte tenu de la jeunesse de l'établissement (premier comité directeur tenu en juin 2014) ;

- la « société de conseil et de services du ministère de l'intérieur », CIVI.POL. La mission ne l'a pas incluse dans le périmètre de l'audit compte tenu à la fois de son statut juridique de société anonyme et du fait que l'Etat n'est pas majoritaire dans son capital – il en détient 40%.

Le périmètre retenu comprend ainsi la tutelle sur huit organismes. Dans l'ordre alphabétique utilisé le plus souvent dans le présent audit, il s'agit de l'ANTAI, de l'ANTS, du CNAPS, de l'ENSOSP, de l'ENSP, de l'INPS, de l'OFII et de l'OFPRA.

Cette liste rejoint celle de la note du ministre de l'intérieur n° 12-039 du 10 janvier 2012 relative au pilotage stratégique des opérateurs du ministère¹.

2 CONVENTION DE TERMINOLOGIE

Parmi les organismes inclus dans le périmètre de l'audit, tous sont des établissements publics.

Pour tous sauf l'OFPRA, les textes précisent leur caractère administratif.

Tous sauf un présentent également la caractéristique d'être des opérateurs au sens de la LOLF.

Pour mémoire, cette qualification requiert la réunion de trois critères définis par la doctrine budgétaire :

- une activité de service public se rattachant à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État ;
- un financement assuré majoritairement par l'État directement (subvention) ou indirectement (ressources affectées) ;
- un contrôle direct par l'État (tutelle ayant capacité à orienter les décisions stratégiques, avec ou sans participation au conseil d'administration)².

Le seul organisme inclus dans le champ de l'audit qui ne soit pas un opérateur au sens de la LOLF est l'ENSOSP, sortie de cette catégorie en 2011 compte tenu de la part minoritaire de l'Etat dans son financement. L'importance de son action dans la politique de sécurité civile aurait néanmoins pu justifier son maintien parmi les opérateurs au sens de la LOLF, le caractère cumulatif des critères n'étant pas systématique.

Dans tout l'audit, le terme « opérateur » désigne indifféremment tout organisme dont la tutelle entre dans le champ de l'analyse, qu'il soit ou non opérateur au sens de la LOLF. D'autres conventions de terminologie sont présentées en annexe n° 11, qui définit par exemple les notions de « direction de tutelle », de « facteur de risque » et d' « impact ».

¹ Annexe 1 de cette note, hors agence de l'outre-mer pour la mobilité.

² Voir notamment *Jaune Opérateurs de l'Etat* du PLF 2014 p. 8.

ANNEXE N° 4

DESCRIPTION DE LA FONCTION DE TUTELLE, TYPOLOGIE DES RISQUES ET QUESTIONS D'AUDIT

SOMMAIRE

1	Rôles, tâches et sous-tâches composant la fonction de tutelle.....	13
2	Risques associés aux tâches constituant la fonction de tutelle	17
3	Regroupement des risques	21
3.1	Risques stratégiques	21
3.2	Risques d'organisation	22
3.3	Risques de fonctionnement	23
3.4	Risques de pilotage.....	24
3.5	Risques financiers.....	25
3.6	Risques de ressources humaines.....	25
3.7	Risques juridiques	26
4	Questions d'audit	26

Après avoir défini les rôles, tâches et sous-tâches qui composent la fonction de tutelle, il convient d'identifier les risques liés à l'exercice de cette fonction. Ces risques doivent ensuite être regroupés en un nombre limité de catégories. Enfin, des questions d'audit doivent être conçues pour étayer l'évaluation de la maîtrise des risques, sachant que l'analyse des documents existants constitue l'autre outil permettant de documenter les opinions évaluatives portées à l'issue de la démarche d'audit.

1 ROLES, TACHES ET SOUS-TACHES COMPOSANT LA FONCTION DE TUTELLE

Dans le présent audit, la fonction de tutelle est présentée en cinq rôles :

- poser les principes d'organisation de la tutelle au ministère de l'intérieur ;
- créer un opérateur ;
- organiser sa tutelle ;
- assurer le pilotage pluriannuel de l'opérateur ;
- exercer la tutelle annuelle et infra-annuelle.

Ces cinq rôles sont décomposés en 25 tâches et 33 sous-tâches, récapitulées dans les tableaux des pages suivantes.

Tableau n° 1

Décomposition de la fonction de tutelle en rôles, tâches et sous-tâches

Rôle		Tâches		Sous-tâches	
N°	Contenu	N°	Contenu	N°	Contenu
1	POSER LES PRINCIPES D'ORGANISATION MINISTERIELLE DE LA TUTELLE	1	Définir les principes de répartition des compétences entre le secrétaire général et les directions métier	1.1	Poser les principes d'organisation de la tutelle d'un opérateur
				1.2	Organiser la synthèse stratégique ministérielle
		2	Structurer les compétences support à l'appui des autorités de tutelle ou des opérateurs	2.1	Lister les compétences support pour lesquelles un appui est souhaitable
				2.2	Déterminer les directions ou services qui doivent porter ces compétences
				2.3	Prendre en compte la fonction d'appui dans les fiches de poste des directions et services support concernés
				2.4	S'assurer de la présence de personnes ressources dans les directions et services support concernés
		3	Formaliser les processus d'arbitrage	3.1	Sur la répartition des compétences
				3.2	Sur les questions communes à plusieurs opérateurs
				3.3	Sur les questions stratégiques relatives à un opérateur
2	CRÉER L'OPÉRATEUR	4	Analyser le besoin et définir les missions		
		5	Identifier la nature souhaitée des relations entre l'Etat et l'opérateur	5.1	Déterminer la forme juridique pertinente pour l'opérateur
				5.2	Organiser la gestion des situations de crise à la tête de l'opérateur
		6	Définir la composition de l'organe de gouvernance		
		7	Définir les missions de l'organe de gouvernance		
		8	Doter l'opérateur budgétairement		
		9	Doter l'opérateur en emplois		
		10	Recruter le responsable de la mise en place de l'opérateur		

Rôle		Tâches		Sous-tâches	
N°	Contenu	N°	Contenu	N°	Contenu
3	ORGANISER LA TUTELLE DE L'OPERATEUR	11	Positionner la tutelle	11.1	Choisir l'autorité exerçant la tutelle
				11.2	Identifier les directions métier devant être associées à l'exercice de la tutelle
				11.3	Déterminer les autres directions ou services devant apporter leur expertise dans l'exercice de la tutelle
				11.4	Définir les conditions d'accès de l'opérateur aux fonctions support du ministère
		12	Structurer la tutelle	12.1	Identifier les entités en charge de la tutelle au sein des services de l'autorité exerçant la tutelle
				12.2	Identifier le responsable de la tutelle au sein des services de l'autorité exerçant la tutelle
				12.3	Dimensionner et profiler l'équipe en charge de la tutelle au sein des services de l'autorité exerçant la tutelle
				12.4	Identifier les postes ressources dans les autres directions métier ou support concernées
		13	Composer l'équipe en charge de la tutelle dans l'autorité exerçant la tutelle	13.1	Recruter le responsable délégué de la tutelle
				13.2	Recruter les membres de l'équipe responsable de la tutelle dans les services de l'autorité exerçant la tutelle
4	ASSURER LE PILOTAGE PLURIANNUEL DE L'OPERATEUR	14	Réinterroger périodiquement l'opportunité du maintien de l'opérateur, ses missions et la pertinence de sa forme juridique		
		15	Fixer des objectifs de performance pluri-annuels à l'opérateur	15.1	Négocier le volet stratégique du contrat d'objectifs et de performance ou du contrat d'objectifs et de moyens
				15.2	En tant que de besoin, fixer les objectifs de performance de tout nouveau directeur de l'opérateur
		16	Définir la trajectoire pluriannuelle d'évolution des ressources et de maîtrise des dépenses publiques de l'opérateur	16.1	Négocier le volet ressources du COP/COM
				16.2	Définir les hypothèses d'évolution des ressources de l'opérateur pour le projet de loi de programmation des finances publiques
				16.3	En tant que de besoin, fixer les objectifs de tout nouveau directeur de l'opérateur en matière de ressources

Rôle		Tâches		Sous-tâches	
N°	Contenu	N°	Contenu	N°	Contenu
5	EXERCER LA TUTELLE ANNUELLE ET INFRA-ANNUELLE DE L'OPERATEUR	17	Assurer l'unicité de la position de l'Etat au sein de l'organe de gouvernance	17.1	Mettre en cohérence les positions des services de l'autorité exerçant la tutelle
		18	Déterminer les orientations stratégiques annuelles de l'opérateur	17.2	Mettre en cohérence les positions au sein du ministère de l'intérieur
				17.3	Mettre en cohérence les positions des ministères représentés dans l'organe de gouvernance
		19	Conduire le dialogue de gestion annuel avec l'opérateur		
		20	Vérifier l'atteinte par l'opérateur de ses cibles de performance		
		21	Vérifier l'atteinte par l'opérateur de ses cibles en matière d'emploi des ressources		
		22	Contrôler la qualité de l'exécution budgétaire et comptable de l'opérateur		
		23	Contrôler la régularité et la conformité des actes produits par l'opérateur	23.1	Contrôler la qualité des marchés publics
				23.2	Suivre le risque contentieux
		24	Contrôler l'existence et la qualité du contrôle interne de l'opérateur		
		25	Anticiper les risques liés à l'opérateur	25.1	Mettre en place un contrôle interne dans les services de l'autorité exerçant la
				25.2	Etablir une cartographie des risques de l'opérateur

2 RISQUES ASSOCIES AUX TACHES CONSTITUANT LA FONCTION DE TUTELLE

Chaque tâche de la fonction de tutelle expose le ministère de l'intérieur et, plus largement, l'Etat, à des risques si elle n'est pas du tout prise en compte, mais aussi si elle l'est de manière incomplète ou de manière partiellement inappropriée.

Le tableau des pages suivantes récapitule les 73 risques identifiés par la mission, avec leur rattachement à une tâche de la fonction de tutelle.

En l'absence de base de travail préexistante, la grille d'analyse produite par l'équipe d'audit ne constitue qu'une première approche des risques. Elle a été réalisée en début de mission et légèrement amendée en cours d'audit (reformulation du libellé de quelques risques), en fonction de l'approfondissement de la réflexion de l'équipe d'audit.

Toutefois, elle ne doit pas être considérée comme une vision totalement aboutie ni comme un outil figé. Au contraire, elle a vocation à être enrichie au fur et à mesure de la maturation de la politique de maîtrise des risques du ministère.

Tableau n° 2

Correspondance entre rôles / tâches et risques dans l'exercice de la fonction de tutelle

RÔLE		TÂCHE		RISQUES	
N°	Contenu	N°	Contenu	N°	Contenu
1	POSER LES PRINCIPES D'ORGANISATION MINISTERIELLE DE LA TUTELLE	1	Définir les principes de répartition des compétences entre le secrétaire général et les directions métier	1	Absence de vision stratégique ministérielle
				2	Fonction de tutelle sous-investie par le ministère
				3	Concurrence entre le secrétariat général et les directions métier
		2	Structurer les compétences support à l'appui des autorités de tutelle ou des opérateurs	4	Défaut d'investissement du ministère dans l'un des champs support de la tutelle
				5	Doublons entre directions ou services support
				6	Défaut de ressource disponible en appui dans les directions ou services support
				7	Profils inadaptés dans les fonctions support en appui
		3	Formaliser les processus d'arbitrage	8	Absence de processus d'arbitrage sur la répartition des compétences
				9	Absence de processus d'arbitrage sur les questions communes à plusieurs opérateurs
				10	Absence de processus d'arbitrage stratégique
2	CRÉER L'OPÉRATEUR	4	Analyser le besoin et définir les missions	11	Création d'un opérateur en réponse à un besoin non pérenne
				12	Missions floues
				13	Décalage originel entre missions théoriques et missions exercées
		5	Identifier la nature souhaitée des relations entre l'Etat et l'opérateur	14	Ambiguïté sur le degré d'autonomie de l'opérateur
				15	Défaillance ou empêchement du directeur de l'opérateur
				16	Difficulté avec l'organe de gouvernance
		6	Définir la composition de l'organe de gouvernance	17	Compétence collégiale insuffisante de l'organe de gouvernance
				18	Lourdeur excessive de l'organe de gouvernance
		7	Définir les missions de l'organe de gouvernance	19	Missions de l'organe de gouvernance mal définies ou trop étroites
				20	Missions de l'organe de gouvernance trop larges
		8	Doter l'opérateur budgétairement	21	Sur-calibrage budgétaire
				22	Sous-calibrage budgétaire
		9	Doter l'opérateur en emplois	23	Sur-calibrage en emplois
				24	Sous-calibrage en emplois
		10	Recruter le responsable de la mise en place de l'opérateur	25	Erreur dans le choix du responsable de l'opérateur

RÔLE		TÂCHE		RISQUES	
N°	Contenu	N°	Contenu	N°	Contenu
3	ORGANISER LA TUTELLE DE L'OPERATEUR	11	Positionner la tutelle	26	Absence de désignation claire de l'autorité exerçant la tutelle
				27	Concurrence entre directions pour le rôle d'autorité exerçant la tutelle
				28	Approche incomplète de la tutelle (métier)
				29	Approche incomplète de la tutelle (support)
				30	Création de structures redondantes
				31	Manque de compétence à l'appui de l'opérateur
		12	Structurer la tutelle	32	Mauvaise articulation entre tutelle métier et tutelle budgétaire
				33	Absence de responsable délégué de la tutelle clairement identifié
				34	Positionnement hiérarchique trop faible
				35	Sous-dimensionnement de l'équipe en charge de la tutelle au sein des services de l'autorité exerçant la tutelle
				36	Défaut de compétence dans les services de l'autorité exerçant la tutelle
				37	Défaut de compétence pour l'exercice d'une facette de la tutelle
		13	Composer l'équipe en charge de la tutelle dans l'autorité exerçant la tutelle	38	Profil inadapté du responsable délégué de la tutelle
				39	Profils inadaptés dans l'équipe de tutelle
4	ASSURER LE PILOTAGE PLURIANNUEL DE L'OPERATEUR	14	Réinterroger périodiquement l'opportunité du maintien de l'opérateur, ses missions et la pertinence de sa forme juridique	40	Maintien d'un opérateur inutile
				41	Décalage progressif entre missions théoriques et missions exercées
				42	Inadéquation entre la forme juridique de l'opérateur et des missions qui évoluent
		15	Fixer des objectifs de performance pluri-annuels à l'opérateur	43	Absence de cadrage stratégique
				44	Objectifs de performance inatteignables sur la période
				45	Absence de formalisation de la feuille de route du directeur de l'opérateur
				46	Défaut de cohérence entre le COP et les objectifs du directeur de l'opérateur
		16	Définir la trajectoire pluriannuelle d'évolution des ressources et de maîtrise des dépenses publiques de l'opérateur	47	Absence de volet ressources dans le COP
				48	Défaut de cohérence entre les objectifs de performance et les ressources prévues
				49	Défaut de cohérence entre le PLPFP et le COP/COM
				50	Défaut de cohérence entre la lettre de mission du directeur de l'opérateur et le volet ressources du COP/COM

RÔLE		TÂCHE		RISQUES	
N°	Contenu	N°	Contenu	N°	Contenu
5	EXERCER LA TUTELLE ANNUELLE ET INFRA-ANNUELLE DE L'OPERATEUR	17	Assurer l'unicité de la position de l'Etat au sein de l'organe de gouvernance	51	Absence de définition de la position des services de l'autorité exerçant la tutelle
				52	Expression de positions contradictoires par des services de l'autorité exerçant la tutelle devant l'opérateur ou des tiers
				53	Absence de définition de la position du ministère de l'intérieur
				54	Expression de positions contradictoires par des services du ministère de l'intérieur devant l'opérateur ou des tiers
				55	Absence de définition de la position de l'Etat
				56	Expression de positions interministérielles contradictoires devant l'opérateur ou des tiers
		18	Déterminer les orientations stratégiques annuelles de l'opérateur	57	Absence d'orientations stratégiques annuelles
				58	Désaccord entre l'opérateur et l'autorité exerçant la tutelle
				59	Défaut de cohérence des orientations stratégiques annuelles par rapport au COP/COM
				60	Défaut de cohérence par rapport à la lettre de mission du directeur de l'opérateur
		19	Conduire le dialogue de gestion annuel avec l'opérateur	61	Absence de dialogue de gestion
				62	Défaut de cohérence entre la trajectoire pluri-annuelle et sa déclinaison annuelle
		20	Vérifier l'atteinte par l'opérateur de ses cibles de performance	63	Absence de suivi de performance
				64	Non atteinte par l'opérateur des cibles de performance
		21	Vérifier l'atteinte par l'opérateur de ses cibles en matière d'emploi des ressources	65	Absence de suivi de l'emploi des ressources
				66	Non atteinte par l'opérateur des cibles relatives à l'emploi des ressources
		22	Contrôler la qualité de l'exécution budgétaire et comptable de l'opérateur	67	Erreurs ou fraudes budgétaires et comptables
				68	Mauvaise gestion
		23	Contrôler la régularité et la conformité des actes produits par l'opérateur	69	Erreurs ou fraudes sur marchés publics
				70	Erreurs ou fraudes avec incidences contentieuses
		24	Contrôler l'existence et la qualité du contrôle interne de l'opérateur	71	Défaut de contrôle interne dans l'opérateur
		25	Anticiper les risques liés à l'opérateur	72	Absence de politique de maîtrise des risques de l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur
				73	Défaut d'anticipation des risques liés à l'opérateur

3 REGROUPEMENT DES RISQUES

L'équipe d'audit a classé les risques identifiés dans la description de la fonction de tutelle selon une typologie adaptée de celle du cadre de référence de l'audit interne dans l'administration de l'Etat (CRAIE) adopté par le comité d'harmonisation de l'audit interne (CHAI) le 27 juin 2013³.

Le regroupement des risques par famille est délicat, les frontières pouvant être difficiles à déterminer pour deux raisons principales.

En premier lieu, certains risques peuvent présenter une nature mixte. Après avoir essayé de conserver la richesse de ces multiples facettes, l'équipe d'audit a fait le choix de ne retenir pour chaque risque que sa dominante, afin de limiter la complexité de traitement des questions d'audit et de leurs réponses.

En second lieu, les termes utilisés pour désigner chaque type de risques peuvent prêter à interprétations différentes. Ainsi, après avoir envisagé une famille de « risques de performance », l'équipe d'audit a écarté cette hypothèse, le mot « performance » ayant des acceptions plus ou moins larges.

En définitive, la grille d'audit est structurée autour de sept familles de risques : risques stratégiques, risques d'organisation, risques de fonctionnement, risques de pilotage, risques financiers, risques de ressources humaines et risques juridiques.

3.1 Risques stratégiques

Sont considérés comme stratégiques les **risques d'atteinte à la cohérence et à la pertinence des politiques publiques** portées par l'Etat et de non atteinte des objectifs stratégiques qu'il se fixe.

Les principaux symptômes de difficultés stratégiques sont :

- l'absence de vision stratégique claire sur le rôle et le positionnement d'un opérateur du ministère de l'intérieur et ses relations avec lui (missions, forme juridique) ;
- le défaut de cadrage pluriannuel d'un opérateur ou l'absence de déclinaison annuelle de ce cadrage : défaillances dans la définition de ses orientations stratégiques, de son évolution pluriannuelle, de ses objectifs de performance et de ressources, défaut de cohérence entre objectifs de performance et objectifs de ressources... ;

³ Norme 2120 management des risques : l'audit interne doit évaluer les risques afférents à la gouvernance, aux opérations et aux systèmes d'information de l'organisation au regard :

- du respect des lois, règlements, règles, procédures et contrats ;
- de l'atteinte des objectifs stratégiques de l'organisation ;
- de la fiabilité et de l'intégrité des informations financières et opérationnelles ;
- de l'efficacité et de l'efficience des opérations et des projets ;
- du caractère soutenable des finances publiques ;
- de la protection des actifs.

- l'absence de réflexion anticipatrice sur les dispositifs correctifs utilisables en cas de non atteinte par l'opérateur de ses cibles de performance ou de gestion.

Parmi les risques identifiés dans la description de la fonction de tutelle, treize sont de nature stratégique.

Risques stratégiques

Risque n° 1 : Absence de vision stratégique ministérielle
 Risque n° 12 : Missions floues
 Risque n° 13 : Décalage originel entre missions théoriques et missions exercées
 Risque n° 14 : Ambiguïté sur le degré d'autonomie de l'opérateur
 Risque n° 41 : Décalage progressif entre missions théoriques et missions exercées
 Risque n° 43 : Absence de cadrage stratégique
 Risque n° 44 : Objectifs de performance inatteignables sur la période
 Risque n° 47 : Absence de volet ressources dans le COP
 Risque n° 48 : Défaut de cohérence entre les objectifs de performance et les ressources prévues
 Risque n° 49 : Défaut de cohérence entre le PLPFP et le COP/COM
 Risque n° 57 : Absence d'orientations stratégiques annuelles
 Risque n° 59 : Défaut de cohérence des orientations stratégiques annuelles par rapport au COP/COM
 Risque n° 64 : Non atteinte par l'opérateur des cibles de performance

3.2 Risques d'organisation

Les risques d'organisation recouvrent les **risques d'atteinte à la cohérence ou à la clarté de l'organisation de l'Etat (y compris ses opérateurs)**. Dans le cadre de l'audit, sont prises en compte à la fois l'organisation des services de l'Etat concernés par l'activité des opérateurs placés sous la tutelle du ministre de l'intérieur et celle de ces opérateurs.

Les difficultés organisationnelles peuvent se traduire par :

- un défaut de pertinence dans le choix de l'autorité de tutelle ;
- une répartition imprécise des missions entre ministères, entre services du ministère de l'intérieur ou entre l'Etat et l'opérateur ;
- une insuffisance de structuration de l'organisation interne des services de l'autorité de tutelle ;
- des choix non pertinents d'organisation et de fonctionnement de l'organe de gouvernance de l'opérateur.

Treize risques d'organisation ont été recensés à la faveur du travail de description de la fonction de tutelle.

Risques d'organisation

Risque n° 5 : Doublons entre directions ou services support
Risque n° 11 : Création d'un opérateur en réponse à un besoin non pérenne
Risque n° 17 : Compétence collégiale insuffisante de l'organe de gouvernance
Risque n° 18 : Lourdeur excessive de l'organe de gouvernance
Risque n° 19 : Missions de l'organe de gouvernance mal définies ou trop étroites
Risque n° 20 : Missions de l'organe de gouvernance trop larges
Risque n° 26 : Absence de désignation claire de l'autorité exerçant la tutelle
Risque n° 27 : Concurrence entre directions pour le rôle d'autorité exerçant la tutelle
Risque n° 30 : Création de structures redondantes
Risque n° 33 : Absence de responsable délégué de la tutelle clairement identifié
Risque n° 34 : Positionnement hiérarchique trop faible
Risque n° 40 : Maintien d'un opérateur inutile
Risque n° 42 : Inadéquation entre la forme juridique de l'opérateur et des missions qui évoluent

3.3 Risques de fonctionnement

Les risques de fonctionnement sont les **risques d'atteinte à l'efficacité de la prise des décisions de l'Etat, à la cohérence ou à la pertinence de celles-ci**. Les difficultés de fonctionnement peuvent se manifester à la fois :

- dans les interactions entre services dépendant de responsables différents :
 - insuffisances de la définition des modalités de travail et des processus d'arbitrage entre services de l'Etat ;
 - manque de cohérence dans les positions de l'Etat exprimées devant des tiers ;
- dans le fonctionnement interne des services relevant de l'autorité de tutelle :
 - défaut d'implication de l'autorité exerçant la tutelle ;
 - défaut de pertinence et de cohérence des choix de l'autorité exerçant la tutelle ;
 - exercice partiel de la fonction de tutelle (absence ou insuffisance de prise en compte d'aspects métier, mauvaise articulation entre les volets métier et gestion, insuffisante association des fonctions support).

Les risques de fonctionnement associés à la fonction de tutelle sont au nombre de quinze.

Risques de fonctionnement

Risque n° 2 : Fonction de tutelle sous-investie par le ministère
Risque n° 3 : Concurrence entre le secrétaire général et les directions métier
Risque n° 4 : Défaut d'investissement du ministère dans l'un des champs support de la tutelle
Risque n° 8 : Absence de processus d'arbitrage sur la répartition des compétences
Risque n° 9 : Absence de processus d'arbitrage sur les questions communes à plusieurs opérateurs
Risque n° 10 : Absence de processus d'arbitrage stratégique
Risque n° 28 : Approche incomplète de la tutelle (métier)
Risque n° 29 : Approche incomplète de la tutelle (support)
Risque n° 32 : Mauvaise articulation entre tutelle métier et tutelle budgétaire
Risque n° 51 : Absence de définition de la position des services de l'autorité exerçant la tutelle
Risque n° 52 : Expression de positions contradictoires par des services de l'autorité exerçant la tutelle devant l'opérateur ou des tiers

Risque n° 53 : Absence de définition de la position du ministère de l'intérieur
 Risque n° 54 : Expression de positions contradictoires par des services du ministère de l'intérieur devant l'opérateur ou des tiers
 Risque n° 55 : Absence de définition de la position de l'Etat
 Risque n° 56 : Expression de positions interministérielles contradictoires devant l'opérateur ou des tiers

3.4 Risques de pilotage

Les risques de pilotage sont les **risques d'atteinte à la fluidité et à l'efficacité de la relation entre le ministère et l'opérateur**. Il peut s'agir de défauts :

- dans la définition du cadre de relations avec l'opérateur, son président, son organe de gouvernance et son dirigeant ;
- dans les modalités de cadrage de l'action du directeur ;
- dans les modalités de suivi du fonctionnement opérationnel de l'opérateur, notamment dans celui de sa performance et de sa gestion ;
- dans la politique de maîtrise des risques appliquée à l'opérateur par l'autorité exerçant la tutelle.

La liste des douze risques de pilotage répertoriés est la suivante.

Risques de pilotage

Risque n° 15 : Défaillance ou empêchement du directeur de l'opérateur
 Risque n° 16 : Difficulté avec l'organe de gouvernance
 Risque n° 45 : Absence de formalisation de la feuille de route du directeur de l'opérateur
 Risque n° 46 : Défaut de cohérence entre le COP et les objectifs du directeur de l'opérateur
 Risque n° 50 : Défaut de cohérence entre la lettre de mission du directeur de l'opérateur et le volet ressources du COP/COM
 Risque n° 58 : Désaccord entre l'opérateur et l'autorité exerçant la tutelle
 Risque n° 60 : Défaut de cohérence par rapport à la lettre de mission du directeur de l'opérateur
 Risque n° 63 : Absence de suivi de performance
 Risque n° 65 : Absence de suivi de l'emploi des ressources
 Risque n° 71 : Défaut de contrôle interne dans l'opérateur
 Risque n° 72 : Absence de politique de maîtrise des risques de l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur
 Risque n° 73 : Défaut d'anticipation des risques liés à l'opérateur

3.5 Risques financiers

Les risques financiers sont les **risques de dégradation de la situation des finances publiques ou de minoration de la contribution à son amélioration**. Appliquée à l'exercice de la tutelle sur un opérateur, cette définition englobe :

- les cas de sécurisation insuffisante des ressources de l'opérateur ;
- l'absence d'anticipation des évolutions de dépenses ;
- le défaut de soutenabilité des dépenses de l'opérateur (sous-estimation des besoins, mauvaise gestion, mauvaise négociation par l'opérateur du prix de ses achats), rendant nécessaire un financement complémentaire par l'Etat ;
- un suivi lacunaire de la gestion de l'opérateur ;
- des lenteurs dans le déploiement d'un contrôle interne financier dans les services de l'opérateur.

L'analyse a permis d'affiner ces points en neuf risques financiers.

Risques financiers
Risque n° 21 : Sur-calibrage budgétaire
Risque n° 22 : Sous-calibrage budgétaire
Risque n° 23 : Sur-calibrage en emplois
Risque n° 24 : Sous-calibrage en emplois
Risque n° 61 : Absence de dialogue de gestion
Risque n° 62 : Défaut de cohérence entre la trajectoire pluriannuelle et sa déclinaison annuelle
Risque n° 66 : Non atteinte par l'opérateur des cibles relatives à l'emploi des ressources
Risque n° 67 : Erreurs ou fraudes budgétaires et comptables
Risque n° 68 : Mauvaise gestion

3.6 Risques de ressources humaines

Les risques de ressources humaines sont les **risques d'altération de l'efficacité ou de l'efficience avec lesquelles l'Etat remplit ses missions, du fait des choix d'utilisation des ressources humaines**. A cet égard, les risques contre lesquels la fonction de tutelle doit se prémunir sont notamment :

- l'inadéquation profil/poste du responsable et des équipes en charge de la tutelle d'un opérateur ou de l'appui dans l'exercice de la tutelle ;
- l'inadéquation profil/poste dans le choix du directeur de l'opérateur et de son équipe de direction ;
- l'insuffisance des compétences et le défaut de formation du responsable délégué de la tutelle et des personnes-ressources sur lesquelles il s'appuie ;
- la détection tardive de dérives de comportement ou de déontologie.

Neuf risques liés à l'emploi des ressources humaines ont été identifiés.

Risques ressources humaines

Risque n° 6 : Défaut de ressource disponible en appui dans les directions ou services support
Risque n° 7 : Profils inadaptés dans les fonctions support en appui
Risque n° 25 : Erreur dans le choix du responsable de l'opérateur
Risque n° 31 : Manque de compétence à l'appui de l'opérateur
Risque n° 35 : Sous-dimensionnement de l'équipe en charge de la tutelle au sein des services de l'autorité exerçant la tutelle
Risque n° 36 : Défaut de compétence dans les services de l'autorité exerçant la tutelle
Risque n° 37 : Défaut de compétence pour l'exercice d'une facette de la tutelle
Risque n° 38 : Profil inadapté du responsable délégué de la tutelle
Risque n° 39 : Profils inadaptés dans l'équipe de tutelle

3.7 Risques juridiques

Les risques juridiques sont les **risques de mise en cause de la responsabilité de l'Etat du fait du non-respect de ses engagements internationaux ou des lois et règlements français**.

Dans l'exercice de la tutelle sur les opérateurs, de tels risques peuvent apparaître notamment en cas de défaut de contrôle du respect du cadre juridique et des procédures dont l'opérateur est le garant (délivrance de titres, reconnaissance de droits...) ou de lacunes dans le contrôle du respect des règles de la commande publique ou de sécurisation insuffisante des risques contentieux. Ces deux points constituent les deux risques juridiques ressortis de la description de la fonction de tutelle.

Risques juridiques

Risque n° 69 : Erreurs ou fraudes sur marchés publics
Risque n° 70 : Erreurs ou fraudes avec incidences contentieuses

4 QUESTIONS D'AUDIT

L'évaluation du niveau de maîtrise des risques dans l'exercice de la tutelle repose sur deux types de preuves d'audit : d'une part, une étude de l'ensemble des documents existants, d'autre part, des questionnaires renseignés par les autorités de tutelle, les responsables transverses du ministère (secrétaire général et DEPAFI), les responsables de services support⁴ et, à titre de miroir, les dirigeants d'opérateurs.

Les questionnaires, conçus dans l'ordre des rôles identifiés dans la fonction de tutelle, visent à fournir des éléments d'éclairage suffisants sur chaque risque même si la présentation des constats d'audit se fera ensuite par type de risques pour des raisons de lisibilité.

⁴ Ont été saisis à ce titre la DMAT, la DRH et la DRCPN dans leurs fonctions de gestionnaires de ressources humaines, la DLPJ, la DSIC, le SAELSI et la DEPAFI dans sa fonction immobilière. La DMAT et la DRCPN n'ont pas répondu.

Dans ce contexte, les cinq modèles de questionnaires adressés aux acteurs concernés comprennent au total plus de 160 questions différentes :

- Rôle « poser les principes d'organisation de la tutelle au ministère de l'intérieur » : 27 questions, numérotées 01A à 06B ;
- Rôle « créer l'opérateur » : 27 questions (07A à 15D) ;
- Rôle « organiser la tutelle » : 28 questions (16A à 25B) ;
- Rôle « assurer le pilotage pluriannuel de l'opérateur » : 24 questions (26A à 32D) ;
- Rôle « exercer la tutelle annuelle et infra-annuelle » : 62 questions (33A à 46N).

Si certaines questions sont proches (croisement de plusieurs approches sur un même aspect), le champ global exploré est vaste car il s'agit de faire un tour aussi complet que possible des diverses facettes de la fonction de tutelle.

Le tableau ci-dessous fournit la liste complète des questions posées (parfois, dans une seule rédaction alors qu'elle peut varier d'un destinataire à l'autre). Il précise également, par question, le ou les risque(s) audité(s).

Tableau n° 3

Correspondance entre questions et risques audités

N°	Libellé des questions	Risques audités
01A	A votre connaissance, la notion de tutelle fait-elle l'objet d'une définition interministérielle ou à l'échelle du ministère ? Si oui, fournir le document.	2
01B	A votre connaissance, existe-t-il une doctrine au sein du ministère de l'intérieur sur la forme juridique à donner à un opérateur en fonction de ses missions ou du degré d'autonomie souhaité par rapport à l'autorité exerçant la tutelle ? Si oui, fournir le document.	2
01C	A votre connaissance, à l'échelle du ministère, la répartition des rôles entre le secrétaire général et les directions métier en matière de tutelle est-elle formalisée ? Si oui, fournir le document.	2 / 3
01D	A votre sens, les dispositions du décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 qui confient aux secrétaires généraux des ministères la "coordination de la tutelle sur les opérateurs relevant du ministère" vont-elles entraîner des modifications dans la répartition des rôles au ministère de l'intérieur ?	2 / 3
01E	Par note du 10 janvier 2012, le ministre vous a désigné comme autorité exerçant la tutelle sur un ou plusieurs opérateurs du ministère. Votre lettre de mission comprend-elle des objectifs se rapportant à cette fonction ? Si oui, la fournir.	2
01F	A votre connaissance, à l'échelle du ministère, la répartition des rôles entre l'autorité exerçant la tutelle et les autres directions métier concernées par l'activité d'un opérateur est-elle formalisée ? Si oui, fournir le document.	2
01G	La DEPFI, en vertu de l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation du secrétariat général du ministère de l'intérieur, est chargée d'une mission de synthèse stratégique des tutelles des opérateurs du ministère. Connaissez-vous cette disposition ?	1
01H	Vous paraît-elle globalement appliquée ?	1
01I	Vous paraît-elle pertinente ? Expliquer votre réponse.	1

N°	Libellé des questions	Risques audités
01J	Comment la DEPAFI est-elle alimentée au titre de sa mission de synthèse stratégique ? Fournir les documents que vous lui avez transmis à ce titre depuis le début de l'exercice 2014.	1
02A	La DEPAFI est chargée d'une mission d'assistance aux responsables de programme dans l'exercice de la tutelle budgétaire et financière des opérateurs du ministère. Connaissez-vous cette disposition ?	4 / 5
02B	Tutelles et opérateurs : vous paraît-elle globalement appliquée ?	4 / 5
02B	SG et DEPAFI : comment la DEPAFI assure-t-elle sa mission d'assistance aux responsables de programme dans l'exercice de la tutelle budgétaire et financière des opérateurs du ministère ? Merci de répondre séparément pour chaque couple responsable de programme - opérateur.	4 / 5
02C	Vous paraît-elle pertinente ? Expliquer votre réponse.	4 / 5
02D	A votre connaissance, à l'échelle du ministère, les compétences et expertises d'autres directions ou services support à mobiliser en appui aux autorités de tutelle (achat, RH, SIC, immobilier, affaires juridiques...) sont-elles identifiées ? Si oui, fournir le document.	4 / 5
02E	Si non, que pourrait apporter d'après vous une identification précise de ces compétences et expertises support mobilisables en appui aux autorités de tutelle ?	4 / 5
02F	A votre connaissance, à l'échelle du ministère, les compétences et expertises d'autres directions ou services support à mobiliser à la demande des opérateurs (achat, RH, SIC, immobilier, affaires juridiques...) sont-elles identifiées ? Si oui, fournir le document.	4 / 5
02G	Si non, à votre sens, faudrait-il identifier des compétences et expertises au sein de ces directions et services support, mobilisables à la demande des opérateurs ? Lesquelles ?	4 / 5
03A	Secrétaire général, DEPAFI et services support : certaines fiches de poste dans vos services intègrent-elles une mission d'appui aux autorités exerçant la tutelle sur les opérateurs du ministère ? Si oui, fournir ces fiches de poste et indiquer le nombre d'ETPT dédiés. Si non, pensez-vous que cela devrait être le cas ?	6
03B	Secrétaire général, autorités de tutelle, DEPAFI et services support : certaines fiches de poste dans vos services intègrent-elles une mission d'appui aux opérateurs du ministère ? Si oui, fournir ces fiches de poste et indiquer le nombre d'ETPT dédiés. Si non, pensez-vous que cela devrait être le cas ?	6
03C	Secrétaire général, DEPAFI et services support : quels sont les critères de choix pour pourvoir les postes évoqués dans les questions 03A et 03B ?	7
03D	Secrétaire général, DEPAFI et services support : comment est ensuite valorisé le passage par l'un de ces postes dans le parcours de carrière des agents concernés ?	7
04A	A votre connaissance, à l'échelle du ministère, les processus d'arbitrage en cas de conflit relatif à la répartition des rôles entre le secrétaire général et les directions métier en matière de tutelle sont-ils formalisés ? Si oui, fournir le document.	8
04B	A votre connaissance, à l'échelle du ministère, les processus d'arbitrage en cas de conflit relatif à la répartition des rôles entre directions métier et directions ou services support en matière de tutelle sont-ils formalisés ? Si oui, fournir le document.	8
05A	A votre connaissance, à l'échelle du ministère, les processus d'arbitrage sur les questions communes à plusieurs opérateurs sont-ils formalisés ? Si oui, fournir le document.	9
06A	A votre connaissance, à l'échelle du ministère, les processus d'arbitrage sur les questions stratégiques relatives à un opérateur sont-ils formalisés ? Si oui, fournir le document.	10
06B	A votre connaissance, à l'échelle du ministère, les processus d'arbitrage en cas de conflit entre une autorité exerçant la tutelle et son opérateur sont-ils formalisés ? Si oui, fournir le document.	10
07A	Y a-t-il eu une analyse des besoins avant la création de l'opérateur ? Si oui, la fournir.	11 / 12 / 13
07B	Comment ses missions ont-elles été définies ?	11 / 12 / 13
07C	Les conséquences de sa création sur les missions des services de l'Etat ont-elles été étudiées ? Si oui, fournir le document.	11 / 12 / 13
07D	Comment ont-elles été prises en compte ?	11 / 12 / 13

N°	Libellé des questions	Risques audités
07E	Qui a validé formellement la création de l'opérateur ? Fournir le document de validation formelle.	11 / 12 / 13
07F	Quel service a porté le texte de création de l'opérateur ? La DLPAJ a-t-elle été associée à sa rédaction ?	11 / 12 / 13
07G	<i>Questions miroirs adressées au secrétaire général et à la DEPAFI</i>	11 / 12 / 13
08A	Quelles sont les raisons qui ont présidé à la création d'un établissement public plutôt que d'un service classique ou d'un service à compétence nationale ?	14
08B	Qui a arbitré la forme juridique de l'opérateur ? Fournir le document retraçant cet arbitrage.	14
08C	<i>Questions miroirs adressées au secrétaire général et à la DEPAFI</i>	14
09A	Les modalités permettant d'assurer la continuité de l'opérateur en cas d'empêchement du directeur sont-elles formalisées ? Si oui, fournir le document.	15
10A	Les réponses aux situations de divergence éventuelle entre le président de l'organe de gouvernance et le directeur sont-elles organisées ? Si oui, fournir le document. Fournir également le règlement intérieur de l'opérateur.	16
10B	Les réponses aux situations de divergence éventuelle entre l'organe de gouvernance et l'autorité exerçant la tutelle sont-elles organisées ? Si oui, fournir le document.	16
10C	Au cours des trois dernières années, l'autorité exerçant la tutelle a-t-elle été amenée à s'opposer à une délibération adoptée par l'organe de gouvernance de l'opérateur ? Si oui, sur quel sujet et comment la difficulté a-t-elle été résolue ?	16
11A	Comment a été déterminée la composition de l'organe de gouvernance de l'opérateur ?	17 / 18
11B	La composition de l'organe de gouvernance vous paraît-elle pertinente ? Si non, quelles évolutions vous paraîtraient souhaitables ?	17 / 18
11C	<i>Questions miroirs adressées au secrétaire général et à la DEPAFI</i>	17 / 18
12A	Comment ont été déterminées les missions de l'organe de gouvernance de l'opérateur ?	19 / 20
12B	Les missions de l'organe de gouvernance de l'opérateur vous paraissent-elles pertinentes ? Si non, quelles évolutions vous paraîtraient souhaitables ?	19 / 20
13A	Comment s'est opéré le calibrage financier initial de l'opérateur que vous dirigez (montant du budget, subvention pour charge de service public, recettes affectées ou non...) ? Fournir les documents.	21 / 22
13B	DEPAFI : comment s'est opéré le calibrage financier initial de l'opérateur (montant du budget, subvention pour charge de service public, recettes affectées ou non...) ?	21 / 22
14A	Comment ont été déterminés le plafond d'emplois et le niveau de la masse salariale initiaux de l'opérateur que vous dirigez ? Fournir les documents.	23 / 24
14B	DEPAFI : comment ont été déterminés le plafond d'emplois et le niveau de la masse salariale initiaux de l'opérateur ? Merci de répondre séparément pour chaque opérateur et de fournir les documents disponibles.	23 / 24
15A	Un préfigurateur a-t-il été désigné pour mettre en place l'opérateur que vous dirigez ?	25
15B	Quelles ont été les modalités de recrutement du préfigurateur ou du premier directeur de l'opérateur ? Fournir la fiche de poste.	25
15C	Ces modalités vous paraissent-elles satisfaisantes ? Si non, quelles modalités auraient été souhaitables ?	25
15D	Services support : avez-vous connaissance des modalités de recrutement du préfigurateur ou du premier directeur de l'opérateur ? Ces modalités vous paraissent-elles satisfaisantes ? Si non, quelles modalités auraient été souhaitables ?	25
16A	Quelle est l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur ? Fournir le texte réglementaire qui lui confie cette compétence.	26 / 27
16B	<i>Questions miroirs adressées au secrétaire général, à la DEPAFI et aux services support</i>	26 / 27

N°	Libellé des questions	Risques audités
17A	A votre sens, d'autres directions ont-elles vocation, au titre de leurs fonctions métier, à être associées à l'exercice de la tutelle ?	28
17B	Si oui, lesquelles ? Fournir le document qui les répertorie.	28
17C	<i>Questions miroirs au secrétaire général et à la DEPAFI</i>	28
18A	La DEPAFI apporte-t-elle une valeur ajoutée à l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur sur le volet budgétaire et financier de cette tutelle ? Merci de développer votre réponse.	29
18B	La DEPAFI intervient-elle en appui de l'opérateur sur les sujets budgétaires et financiers ?	30
18C	A votre connaissance, d'autres directions ou services sont-ils mobilisés, au titre de leurs fonctions support, pour apporter une expertise à l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur ou à l'appui de cet opérateur ? Si oui, lesquels ? Fournir le document qui les répertorie.	29
18D	L'identification de directions et services support pouvant intervenir en appui des autorités de tutelle ou des opérateurs a-t-elle évité la création de structures redondantes au sein de l'opérateur ? Si oui, merci de développer.	30
18E	L'apport réel de ces directions et services est-il conforme à vos besoins ? Merci de détailler en tant que de besoin.	29
18F	L'apport réel des directions et services support est-il conforme aux besoins de l'opérateur ? Merci de détailler en tant que de besoin.	30
18G	Services support : avez-vous déjà apporté votre expertise à l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur ? Si oui, merci de développer (fréquence de cet appui, sujets principaux) et de fournir tout document utile permettant de retracer ces interventions en 2013 et 2014.	29
18H	Services support : à votre sens, l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur devrait-elle s'appuyer davantage sur votre expertise ? Si oui, merci de développer.	29
18I	Services support : avez-vous déjà apporté votre expertise ou vos services à l'opérateur ? Si oui, merci de développer et de fournir tout document utile permettant de retracer ces interventions.	30
18J	Services support : à votre sens, l'opérateur devrait-il s'appuyer davantage sur votre expertise et vos services ?	30
19A	Une procédure d'accès de l'opérateur que vous dirigez aux fonctions support du ministère a-t-elle été formalisée ? Si oui, fournir le document.	31
20A	A votre connaissance, quelles sont les entités (sous-direction, bureau, mission...) en charge de la tutelle au sein des services de l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur ? Fournir les textes réglementaires qui leur confèrent cette fonction.	32
20B	<i>Question miroir adressée à la DEPAFI</i>	32
21A	Quel est le libellé du poste du responsable de la tutelle pour le compte de l'autorité exerçant la tutelle ? Fournir la fiche de poste.	33 / 34
22A	Autorité de tutelle : quel est l'effectif en ETPT de l'équipe en charge de la tutelle au sein de vos services ?	35
22B	Autorité de tutelle : quelle est la composition de l'équipe en charge de la tutelle au sein de vos services ? Fournir les fiches de postes.	36
23A	Des personnes-ressources sont-elles identifiées dans les autres directions impliquées dans la tutelle au titre de leurs fonctions métier ? Si oui, fournir leurs noms et le libellé de leurs postes.	37
24A	Quel est, d'après vous, le profil à rechercher pour le poste de responsable de la tutelle sur votre opérateur dans les services de l'autorité exerçant la tutelle ?	38
24B	Autorité de tutelle : quelles sont les modalités de recrutement du responsable de la tutelle sur l'opérateur au sein de vos services ?	38
24C	Autorité de tutelle: ces modalités de recrutement vous paraissent-elles satisfaisantes ? Si non, quelles sont les améliorations souhaitables ?	38
24D	DEPAFI : le profil du responsable de la tutelle vous paraît-il adapté ?	38

N°	Libellé des questions	Risques audités
25A	Tutelles : quelles sont les modalités de recrutement des membres de l'équipe en charge de la tutelle sur l'opérateur au sein de vos services ?	39
25B	Tutelles : ces modalités de recrutement vous paraissent-elles satisfaisantes ? Si non, quelles sont les améliorations souhaitables ?	39
26A	A votre connaissance, l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur a-t-elle déjà conduit une réflexion sur l'opportunité du maintien de l'opérateur, sur l'évolution de ses missions et sur la pertinence de sa forme juridique ?	40 / 41 / 42
26B	Si oui, était-ce d'initiative ? En réponse à une commande gouvernementale ou ministérielle ? Fournir le document retraçant la dernière analyse réalisée.	40 / 41 / 42
26C	Les services de l'opérateur ont-ils été associés à cette analyse ?	40 / 41 / 42
26D	Cette analyse est-elle périodique ? Si oui, merci d'en préciser la fréquence.	40 / 41 / 42
27A	L'opérateur est-il doté d'un COP en vigueur ? Si oui, le fournir.	43 / 44
27B	A votre connaissance, l'élaboration du volet stratégique du COP fait-il l'objet d'échanges contradictoires entre les directions concernées par la tutelle ?	43 / 44
27C	DEPAFI, services support : participez-vous à l'élaboration du volet stratégique du COP de l'opérateur ? Si non, serait-ce souhaitable à vos yeux ?	43 / 44
27D	L'élaboration du volet stratégique du COP fait-il l'objet d'échanges contradictoires entre l'autorité exerçant la tutelle et l'opérateur ? Si oui, fournir les comptes-rendus des réunions d'élaboration.	43 / 44
27E	A votre sens, le point de vue de l'opérateur est-il suffisamment pris en compte ?	44
27F	Un bilan du précédent COP sert-il de base à l'élaboration du nouveau ? Fournir le dernier bilan réalisé.	44
27G	L'élaboration du COP s'appuie-t-elle sur une autoévaluation par l'opérateur ? Si oui, la fournir.	44
28A	Votre nomination à la tête de l'opérateur s'est-elle accompagnée d'une lettre de mission pour la durée de votre mandat ? Si oui, la fournir.	45 / 46
28B	Si oui, cette lettre de mission fait-elle explicitement référence au COP ?	45 / 46
29A	Existe-t-il un volet ressources dans le COP ?	47
29B	Si oui, la direction du budget est-elle associée à son élaboration ?	48
29C	DEPAFI : participez-vous à l'élaboration du volet ressources du COP de l'opérateur ?	48
29C	Autorité de tutelle et opérateur : même question concernant la DEPAFI.	48
30A	Comment est assurée la cohérence entre les objectifs de performance et les ressources prévues dans le COP ? Fournir les éléments de dossier retraçant cette recherche de cohérence.	48
31A	Autorité de tutelle, DEPAFI : comment est assurée la cohérence entre la loi de programmation des finances publiques et le COP de l'opérateur ? Fournir les éléments de dossier produits dans le cadre de la négociation du PLPFP.	49
31B	<i>Question miroir de 31A adressée à l'opérateur</i>	49
32A	Autorité de tutelle, DEPAFI : des objectifs budgétaires ou financiers sont-ils fixés à chaque nouveau directeur de l'opérateur ? Si oui, la DEPAFI participe-t-elle à leur fixation ?	50
32B	Opérateur : des objectifs budgétaires ou financiers vous sont-ils fixés ?	50
32C	Autorité de tutelle, DEPAFI : des objectifs sont-ils fixés à chaque nouveau directeur de l'opérateur en matière d'évolution du plafond d'emploi ou de la masse salariale ? Si oui, la DEPAFI participe-t-elle à leur fixation ?	50
32D	Opérateur : des objectifs vous sont-ils fixés en matière d'évolution du plafond d'emploi ou de la masse salariale de l'opérateur que vous dirigez ?	50

N°	Libellé des questions	Risques audités
33A	Qui détermine l'ordre du jour de l'organe de gouvernance ?	51 / 52
33B	L'autorité exerçant la tutelle joue-t-elle un rôle dans la détermination de cet ordre du jour ?	51 / 52
33C	A votre connaissance, avant les réunions de l'organe de gouvernance de l'opérateur que vous dirigez, existe-t-il une procédure de mise en cohérence par l'autorité exerçant la tutelle des positions de ses services ? Si oui, fournir les comptes rendus des réunions correspondantes en 2014.	51 / 52
33D	A votre connaissance, avant les réunions de l'organe de gouvernance de l'opérateur, existe-t-il une procédure de mise en cohérence des positions du ministère ? Si oui, fournir les comptes rendus des réunions correspondantes en 2014. <i>(avec question miroir au secrétaire général et à la DEPAFI)</i>	53 / 54
34A	La tenue de réunions préparatoires aux réunions de l'organe de gouvernance est-elle systématique ? Si non, expliquer pourquoi. Si oui, fournir la liste des participants. <i>(avec question miroir au secrétaire général et à la DEPAFI)</i>	55 / 56
34B	A votre connaissance, y-a-t-il un chef de file de l'administration clairement identifié dans ces réunions préparatoires ? Si oui, préciser. <i>(avec question miroir à la DEPAFI)</i>	55 / 56
34C	Au cours des trois dernières années, est-il arrivé que les représentants de l'Etat au sein de l'organe de gouvernance de l'opérateur expriment des positions divergentes entre elles à l'occasion de réunions de l'organe de gouvernance ? Si oui, merci de développer, en précisant comment la difficulté a été résolue.	55 / 56
35A	Comment sont établis et arrêtés les orientations stratégiques annuelles de l'opérateur (réunions de cadrage, communication formelle des objectifs annuels) ?	57 / 58
35B	A votre connaissance, qui participe à la définition des orientations stratégiques annuelles ? Fournir les documents.	57 / 58
35C	Les orientations stratégiques annuelles de l'opérateur font-elles l'objet d'une présentation à l'organe de gouvernance ? Si oui, fournir les comptes-rendus des réunions correspondantes.	57 / 58
35D	DEPAFI : des orientations stratégiques annuelles sont-elles définies pour l'opérateur ? Si oui, merci de préciser si vous êtes associé à la fixation de ces objectifs.	57 / 58
35E	Opérateur : recevez-vous une lettre annuelle d'objectifs ? Si oui, fournir la plus récente.	57 / 58
36A	A votre connaissance, l'autorité exerçant la tutelle opère-t-elle une vérification de cohérence des objectifs annuels du directeur de l'opérateur avec le contrat d'objectifs et de performance ? Si oui, fournir les documents retraçant cette vérification.	59
36B	Avez-vous déjà noté des incohérences entre les objectifs annuels du directeur de l'opérateur et le COP ?	59
37A	Opérateur : si vous avez une lettre de mission pluriannuelle, l'autorité exerçant la tutelle opère-t-elle, à votre connaissance, une vérification de cohérence de vos objectifs annuels avec cette lettre ? Si oui, fournir les documents retraçant cette vérification.	60
37B	Avez-vous déjà noté des incohérences entre vos objectifs annuels et votre lettre de mission pluriannuelle ? Si oui, merci de développer.	60
38A	Un dialogue de gestion est-il mis en œuvre entre le ministère et l'opérateur que vous dirigez ?	61 / 62
38B	Si oui, avec quelle périodicité ?	61 / 62
38C	Quels sont les participants ?	61 / 62
38D	Quel est l'objectif de ce dialogue de gestion ? Quel intérêt en retirez-vous ? Fournir les éléments de dossier et les comptes-rendus de réunion pour les exercices 2013 et 2014.	61 / 62
38E	Un dialogue de gestion est-il mis en œuvre entre le ministère et l'opérateur ? Merci de répondre en précisant si vos services y participent et son apport pour vous.	61 / 62

N°	Libellé des questions	Risques audités
39A	Secrétaire général, DEPAFI : avez-vous communication des tableaux de bord de suivi de la performance de l'opérateur tenus par l'autorité de tutelle ? Si oui, selon quelle fréquence ? Fournir vos tableaux de bord.	63
39A	Autorité de tutelle : quels sont les outils que vous mettez en œuvre, en votre qualité d'autorité exerçant la tutelle, pour suivre la réalisation des objectifs de performance de l'opérateur (typologie, fréquence d'alimentation) ?	63
39B	Quels sont les outils que vous mettez en œuvre pour suivre la réalisation des objectifs de performance de l'opérateur que vous dirigez (typologie, fréquence d'alimentation) ? Fournir vos tableaux de bord.	63
39C	Communiquez-vous ces tableaux de bord à la tutelle ? Si oui, selon quelle fréquence ?	63
39D	Autorité de tutelle et opérateur : communiquez-vous ces tableaux de bord à la DEPAFI ?	63
39D	DEPAFI : avez-vous communication des tableaux de bord de suivi de leur performance tenus par l'opérateur ? Si oui, selon quelle fréquence ?	63
39E	Secrétaire général, DEPAFI : disposez-vous d'outils propres et transverses de suivi de la performance des opérateurs du ministère ? Si oui, les fournir.	63
40A	En cas de non atteinte par l'opérateur des objectifs de performance fixés, quels dispositifs correctifs l'autorité exerçant la tutelle peut-elle mettre en œuvre ?	64
40B	De tels dispositifs ont-ils déjà été utilisés ? Si oui, détailler.	64
41A	DEPAFI : avez-vous communication des tableaux de bord de suivi des objectifs de l'opérateur en matière d'emploi des ressources tenus par l'autorité de tutelle ? Si oui, selon quelle fréquence ? Fournir vos tableaux de bord.	65
41A	Autorité de tutelle : quels sont les outils que vous mettez en œuvre, en votre qualité d'autorité exerçant la tutelle, pour suivre la réalisation des objectifs en matière d'emploi des ressources (typologie, fréquence d'alimentation) ?	65
41B	Quels sont les outils que vous mettez en œuvre pour suivre la réalisation de vos objectifs en matière d'emploi des ressources (typologie, fréquence d'alimentation) ? Fournir vos tableaux de bord.	65
41C	Communiquez-vous ces tableaux de bord à l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur que vous dirigez ? Si oui, selon quelle fréquence ?	65
41D	DEPAFI : avez-vous communication des tableaux de bord tenus par l'opérateur pour assurer le suivi de ses objectifs en matière d'emploi des ressources ? Si oui, selon quelle fréquence ?	65
41E	Secrétaire général, DEPAFI : disposez-vous d'outils propres et transverses de suivi des objectifs des opérateurs en matière d'emploi des ressources ? Si oui, les fournir.	65
42A	En cas d'utilisation des ressources non conforme aux prévisions, quels dispositifs correctifs l'autorité exerçant la tutelle peut-elle mettre en œuvre ?	66
42B	De tels dispositifs ont-ils déjà été utilisés ? Si oui, détailler.	66
42C	DEPAFI : en cas d'utilisation des ressources non conforme aux prévisions, quels dispositifs correctifs pouvez-vous mettre en œuvre en votre qualité de représentant du responsable de la fonction financière ministérielle ?	66
42D	DEPAFI : de tels dispositifs ont-ils déjà été mis en œuvre ? Si oui, détailler.	66
43A	Comment et par qui est assuré le contrôle de la qualité de l'exécution budgétaire et comptable de l'opérateur (contrôle interne ? Agent comptable ? Organe de gouvernance ? Tutelle ? DEPAFI ? Direction du budget) ?	67 / 68
43B	Existe-t-il des dispositifs correctifs en cas de dérapage budgétaire ou comptable ? Si oui, préciser.	67 / 68

N°	Libellé des questions	Risques audités
44A	Comment et par qui est assuré le contrôle de la régularité et de la conformité des actes produits par l'opérateur que vous dirigez en matière de marchés publics ?	69
44B	Existe-t-il des dispositifs correctifs en cas de non-conformité ? Si oui, préciser.	69
44C	DLPJ : à votre connaissance, qui assure le contrôle de la régularité et de la conformité des actes produits par l'opérateur en matière de marchés publics ? Existe-t-il des dispositifs correctifs en cas de non-conformité ? Si oui, préciser.	69
45A	Comment et par qui est assuré le suivi du risque contentieux de l'opérateur que vous dirigez ?	70
45B	Existe-t-il des dispositifs correctifs en cas de difficultés de traitement du contentieux par l'opérateur que vous dirigez ? Si oui, préciser.	70
45C	Services support : à votre connaissance, qui assure le suivi du risque contentieux de l'opérateur ? Existe-t-il des dispositifs correctifs en cas de difficultés de traitement du contentieux par l'opérateur ? Si oui, préciser.	70
46A	Existe-t-il un dispositif de contrôle interne au sein de l'opérateur que vous dirigez ?	71
46B	Avez-vous établi une cartographie des risques de l'opérateur que vous dirigez ? Si oui, la fournir.	71
46C	L'autorité exerçant la tutelle vous fournit-elle un appui pour l'établissement de votre cartographie des risques et la mise en place de votre contrôle interne ? Si oui, sous quelle forme ?	71
46D	A votre sens, l'autorité exerçant la tutelle devrait-elle vous fournir un appui plus important dans ces domaines ? Si oui, sous quelle forme ? Merci de développer.	71
46E	Secrétaire général, DEPAFI : vos services fournissent-ils un appui à l'opérateur et à l'autorité de tutelle pour l'établissement de leur cartographie des risques et la mise en place de leur dispositif de contrôle interne ? Si oui, lequel ?	71
46F	Secrétaire général, DEPAFI : pensez-vous qu'un appui plus important à l'opérateur et à l'autorité de tutelle de la part de vos services serait souhaitable dans ces domaines ? Si oui, merci de préciser les actions que vous prévoyez de mettre en œuvre.	71
46G	L'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur que vous dirigez contrôle-t-elle l'efficacité de votre dispositif de contrôle interne ? Si oui, comment ?	71
46H	A votre sens, l'autorité exerçant la tutelle devrait-elle renforcer son contrôle sur l'efficacité de votre dispositif de contrôle interne ? Si oui, comment ?	71
46I	Secrétaire général, DEPAFI : vos services assurent-ils un contrôle de l'efficacité des dispositifs de contrôle interne budgétaire et comptable mis en place par l'opérateur ? Si oui, comment ?	71
46J	Secrétaire général, DEPAFI : pensez-vous que vos services devraient renforcer ce contrôle ? Si oui, comment ?	71
46K	Autorité de tutelle : en votre qualité d'autorité exerçant la tutelle, avez-vous élaboré une cartographie des risques de vos services incluant les risques liés à l'exercice de la tutelle sur l'opérateur ? Si oui, la fournir. Si non, prévoyez-vous de le faire et à quelle échéance ?	72
46L	Secrétaire général, DEPAFI : vos services ont-ils établi une cartographie des risques budgétaires et comptables liés à l'activité de tutelle du ministère ? Si oui, la fournir. Si non, prévoyez-vous de le faire et à quelle échéance ?	72
46M	Autorité de tutelle : en votre qualité d'autorité exerçant la tutelle, avez-vous élaboré une cartographie des risques de l'opérateur ? Si oui, la fournir. Si non, prévoyez-vous de le faire et à quelle échéance ?	73
46N	Secrétaire général, DEPAFI : avez-vous déjà établi une cartographie des risques budgétaires et comptables liés à l'activité de l'opérateur pour le ministère ? Si oui, la fournir. Si non, prévoyez-vous de le faire et à quelle échéance ?	73

ANNEXE N° 5

SYNTHESE DES REPONSES AUX QUESTIONS D'AUDIT SUR LES RISQUES MINISTERIELS

Parmi les 73 risques identifiés dans l'exercice de la tutelle sur les opérateurs du ministère de l'intérieur, les dix premiers sont de niveau ministériel. Il s'agit des risques suivants (cf. annexe n° 8) :

Tableau n° 1

Risques de niveau ministériel

N°	Libellé	Famille
1	Absence de vision stratégique ministérielle	Stratégique
2	Fonction de tutelle sous-investie par le ministère	Fonctionnement
3	Concurrence entre le secrétariat général et les directions métier	Fonctionnement
4	Défaut d'investissement du ministère dans l'un des champs support de la tutelle	Fonctionnement
5	Doublons entre directions ou services support	Organisation
6	Défaut de ressource disponible en appui dans les directions ou services support	Ressources humaines
7	Profils inadaptés dans les fonctions support en appui	Ressources humaines
8	Absence de processus d'arbitrage sur la répartition des compétences	Fonctionnement
9	Absence de processus d'arbitrage sur les questions communes à plusieurs opérateurs	Fonctionnement
10	Absence de processus d'arbitrage stratégique	Fonctionnement

Les directions de tutelle auxquelles sont rattachées deux opérateurs (DGPN et DGEF) ont apporté la même réponse dans les deux questionnaires aux 27 questions portant sur les risques ministériels. La synthèse ci-dessous présente donc le point de vue comparé des six directions de tutelle, des responsables transverses et des responsables de fonction support lorsqu'ils se sont exprimés, ainsi que des huit opérateurs.

1 DEFINITION DE LA TUTELLE ET DE LA FORME JURIDIQUE DES OPERATEURS (QUESTIONS 01A, 01B)

1.1 Définition interministérielle ou ministérielle de la notion de tutelle

1.1.1 Point de vue des directions de tutelle

Sur l'existence d'une définition de la notion de tutelle, presque toutes les directions de tutelle du ministère mentionnent au moins l'un des deux documents suivants : la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat (DSCR, DMAT, DLPAJ, DGPN) et sa déclinaison ministérielle, la note n° 12-039 du ministre de l'intérieur du 10 janvier 2012 (DSCR, DMAT, DLPAJ, DGSCGC). Seule, la DGEF n'évoque pas ces documents : elle fait référence aux rapports du groupe de travail interministériel relatif aux agences et opérateurs de l'Etat animé par le SGMAP.

La DMAT cite, outre la circulaire du Premier ministre et la note ministérielle, le *Vade-mecum à l'usage des tutelles et des opérateurs* qu'elle a élaboré avec la DSCR pour l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI et l'ANTS.

La DGSCGC développe sa réponse en revenant sur les évolutions induites par la LOLF (apparition de la notion d'opérateur, adoption de critères comptables pour la définir, assouplissement ultérieur de ces critères) et en fournissant une note de doctrine interne sur ce sujet.

1.1.2 Point de vue des opérateurs

En dehors de l'OFPRA et de l'INPS, les opérateurs sont moins précis dans leurs réponses. L'OFPRA et l'INPS citent à la fois la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 et la note du ministre de l'intérieur du 10 janvier 2012, auxquelles l'OFPRA ajoute les rapports du groupe de travail interministériel relatif aux agences et opérateurs de l'Etat. L'ANTS n'évoque que la circulaire de 2010 et l'ANTAI, des « *circulaires du Premier ministre* ». Le CNAPS, l'ENSOSP et l'OFII n'ont pas connaissance d'une définition de la fonction de tutelle. L'ENSP ne répond pas à la question.

1.2 Forme à donner aux opérateurs

1.2.1 Point de vue des directions de tutelle

Pour la DMAT, la DLPAJ, la DGPN et la DGEF, il n'existe pas de doctrine ministérielle sur la forme adaptée des opérateurs. La DGSCGC renvoie au jaune budgétaire (qui définit la notion d'opérateurs), à la note déjà citée du ministre de l'intérieur et à sa propre note de doctrine interne : elle répond ainsi davantage sur les modalités de détermination de la liste des opérateurs de l'Etat (au sens de la LOLF) que sur la comparaison des avantages et inconvénients des différents statuts possibles. La DSCR ne répond pas à la question.

1.2.2 Point de vue des opérateurs

L'ANTAI, l'ANTS, le CNAPS, l'ENOSP, l'ENSP, l'INPS et l'OFII indiquent qu'ils n'ont pas connaissance d'une doctrine sur la forme à donner aux opérateurs. Le CNAPS illustre sa réponse par son propre cas, pour lequel il a été décidé en réunion interministérielle de soumettre la question de sa forme juridique « *à l'examen du Conseil d'Etat* ». Pour l'OFPRA, les instructions interministérielles de réduction du nombre d'opérateurs ont conduit le ministère à examiner les différentes formes juridiques susceptibles d'être conférées aux entités nouvellement créées nécessitant une certaine autonomie de gestion. Mais il n'indique pas si ce travail a abouti.

2 REPARTITION DES ROLES AU SEIN DU MINISTERE DE L'INTERIEUR (QUESTIONS 01C, 01D, 01F)

2.1 Répartition des rôles entre le secrétariat général et les directions métier

2.1.1 Fondement actuel de la répartition

Les six directions de tutelle apportent quatre réponses différentes à la question de la définition de la répartition des rôles entre le secrétaire général et les autorités exerçant la tutelle : la DSCR et la DGEF font référence à la note ministérielle précitée du 10 janvier 2012 ; la DGSCGC mentionne le décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères ; la DLPAJ et la DMAT indiquent ne pas avoir connaissance d'une formalisation de la répartition des rôles, la DMAT renvoyant toutefois, de manière paradoxale, au décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale et à ses arrêtés d'application ; la DGPN indique que « *l'exercice est en cours de formalisation avec la DEPAFI* ».

Les réponses des opérateurs sont également diverses : l'ANTS cite le *Vade-mecum à l'usage des tutelles et des opérateurs* (cf. supra) ; l'ENSP, l'INPS et l'OFPRA renvoient tous trois à la note ministérielle du 10 janvier 2012 ; l'ENSP complète sa réponse par une mention de l'arrêté du 12 août 2013⁵ portant organisation interne du secrétariat général du ministère de l'intérieur, référence implicitement fournie également par l'OFII, qui évoque également une « *lettre du Premier ministre au niveau interministériel* » ; le CNAPS et l'ENSOSP n'ont pas connaissance d'une répartition formalisée des rôles ; l'ANTAI ne répond pas.

2.1.2 Impact attendu du décret de juillet 2014 sur les secrétaires généraux

Cinq des six directions de tutelle estiment que le décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères ne modifiera pas la répartition définie depuis 2012 (DSCR, DMAT, DLPAJ, DGSCGC, DGEF). La DGPN pense que ce décret va permettre « *de mettre en place un dispositif de pilotage général et surtout de développer une cohérence au sein du ministère autour de l'exercice de la tutelle* ».

⁵ NOR : INTA 1319029A.

La DEPAFI envisage deux évolutions concrètes liées à la mise en œuvre du décret : d'une part, un renforcement de la fonction de responsable de la fonction financière ministérielle (RFFiM) et, d'autre part, sa participation systématique à tous les conseils d'administration, ce qui implique la modification des textes régissant cinq opérateurs (ANTS, CNAPS, ENSP, OFII, OFPRA).

Du côté des opérateurs, l'ANTS, l'INPS et l'OFPRA pensent que le décret de l'été 2014 ne fera pas évoluer la répartition des rôles. L'ANTAI et l'ENSOSP ne répondent pas. Trois opérateurs s'attendent à davantage de changements :

- l'OFII considère que le décret marque « *l'approfondissement d'une évolution déjà engagée depuis plusieurs années faisant davantage de place aux secrétaires généraux qu'une rupture* » ;
- le CNAPS évoque les demandes récentes formulées par le secrétaire général (communication d'indicateurs financiers, entrée de la DEPAFI dans tous les organes de gouvernance) ;
- l'ENSP pointe le risque qu'une mission de coordination confiée au secrétaire général du ministère de l'intérieur n'induisse une « *dichotomie possible entre les objectifs métiers et les objectifs budgétaires* » rendant nécessaire, en plus du formalisme actuel de la tutelle, l'organisation « *d'un triple dialogue convergent* » de qualité.

2.2 Articulation entre l'autorité de tutelle et les autres directions métier concernées

Pour quatre des six directions de tutelle (DMAT, DGSCGC, DGPN, DGEF), l'articulation entre autorité de tutelle et autres directions métier ayant vocation à contribuer à l'exercice de la tutelle ne fait pas l'objet d'une formalisation à l'échelle du ministère.

La DSCR centre sa réponse sur le cas particulier de l'ANTAI : pour elle, la répartition des rôles, formalisée par le décret créant l'opérateur, prend la forme d'une participation des directions concernées au conseil d'administration de l'opérateur.

La DLPAJ répond sur le cas particulier du CNAPS en évoquant la note du 5 juillet 2011 dans laquelle le secrétaire général du ministère propose à la DLPAJ d'exercer la tutelle de l'établissement « *dans la mesure où la DLPAJ est en charge du cadre réglementaire régissant le CNAPS* ». Sur la composante budgétaire du pilotage stratégique, le secrétaire général précise que « *la DEPAFI pourra vous seconder, si vous le souhaitez, dans l'exercice de la tutelle financière, mais il est, à mon sens, important que la tutelle ne soit pas parcellisée. Elle est unique même si elle comporte deux volets (métier et financier) ; elle doit être exercée par un seul responsable* ».

L'ANTAI, l'ENSOSP et l'ENSP pensent que la répartition des rôles entre autorité de tutelle et directions métier concernées n'est pas formalisée. L'ANTS renvoie à nouveau au *Vademecum à l'usage des tutelles et des opérateurs*. Le CNAPS et l'INPS s'appuient plutôt sur les textes qui les régissent, avec mention explicite (INPS) des dispositions relatives à la composition du conseil d'administration et du conseil scientifique. Le CNAPS signale également la demande récente de participation de la DEPAFI comme membre de droit du collège, en qualité de représentant du responsable de la fonction financière ministérielle (note du secrétaire général du 6 octobre 2014).

L'OFII estime que, dans son champ d'activité, toutes les directions métier concernées sont « regroupées au sein de la DGEF, autorité chargée de la tutelle ». Enfin, l'OFPPRA se réfère une nouvelle fois à la note ministérielle, qui n'évoque pourtant pas le rôle des autres directions métier.

3 CONSEQUENCES DE LA DESIGNATION DES AUTORITES DE TUTELLE (QUESTION 01E)

3.1 Point de vue des directions de tutelle

La question, posée uniquement aux autorités de tutelle, porte sur la prise en compte de la fonction de tutelle dans leurs lettres d'objectifs. Le DSCR est le seul à avoir joint sa lettre d'objectifs à sa réponse au questionnaire.

D'après les réponses reçues, les lettres d'objectifs du DSCR, de la DMAT, du DLPAJ, du DGSCGC, du DGPN et du DGEF ne comprennent pas d'éléments portant sur l'exercice de la tutelle respectivement sur l'ANTAI, l'ANTS, le CNAPS, l'ENSOSP, l'INPS, l'OFII et l'OFPPRA. La seule exception concerne l'ENSP : la DGPN indique que la lettre d'objectifs 2014 de son directeur général comportait des objectifs relatifs au contenu de la formation et à des économies budgétaires pour l'école. En revanche, lors de la réunion de travail avec la mission en juin 2015, le DGPN a précisé que la fonction de tutelle n'est pas évoquée dans sa lettre d'objectifs 2015.

3.2 Point de vue des opérateurs

Certains opérateurs sont évoqués dans les lettres d'objectifs de leurs autorités de tutelle, soit comme partenaire (ANTAI partenaire de la DSCR pour la mise en œuvre de la « décentralisation du stationnement »), soit comme élément de contexte (la lettre d'objectifs du DLPAJ évoque « l'adaptation du cadre juridique applicable en ayant pour objectif premier la continuation du travail de moralisation de la profession accéléré avec la création du CNAPS en 2011 »).

4 ROLE SPECIFIQUE DE LA DEPAFI (QUESTIONS 01G, 01H, 01I, 01J, 02A, 02B, 02C)

Toutes les directions de tutelle disent connaître le double rôle de la DEPAFI, en charge à la fois de la synthèse stratégique des tutelles et de l'assistance aux responsables de programme dans leur mission de tutelle budgétaire et financière. Tous les opérateurs répondent également positivement à la question relative au rôle de synthèse stratégique ; en revanche, l'ANTAI ne s'exprime pas sur le volet d'appui financier et l'ENSP répond que la DRCPN n'a pas évoqué cet aspect du rôle de la DEPAFI avec elle.

Cette connaissance *a priori* plutôt bonne reste, à l'analyse, souvent superficielle, les confusions entre les deux rôles de la DEPAFI n'étant pas rares et l'appui de la DEPAFI au titre de chacun de ces rôles étant parfois mal cerné.

4.1 Synthèse stratégique des tutelles (questions 01G, 01H, 01I, 01J)

4.1.1 Point de vue des directions de tutelle

Cinq directions de tutelle sur les six estiment que les dispositions relatives au rôle de synthèse stratégique des tutelles de la DEPAFI sont appliquées. Seule la DGPN répond qu'à son sens, elles ne le sont pas, mais sans développer ce point.

Toutes les directions de tutelle s'accordent en revanche pour considérer ce rôle comme pertinent, avec des apports divers : partage d'expériences et de bonnes pratiques (DSCR, DMAT, DLPAJ), homogénéisation des pratiques (DMAT), assistance commune (DLPAJ), appui, conseil et synthèse (DGSCGC), vision transversale (DGEF).

La DGPN est plus nuancée : pour elle, le rôle de synthèse stratégique de la DEPAFI est pertinent *« dans la mesure où il pourrait permettre de disposer d'une cohérence dans les outils mis à disposition des opérateurs ou de leur tutelle, d'échanges sur la stratégie ministérielle en la matière, d'analyses transversales comparatives entre opérateurs »*. La DGPN appelle toutefois à la vigilance pour que ce rôle de synthèse stratégique ne se mue pas en niveau de tutelle supplémentaire et préserve *« la tutelle métier et budgétaire exercée par le responsable de programme »*.

Au-delà de ce consensus sur l'utilité d'une synthèse stratégique des tutelles, les manières d'alimenter la DEPAFI pour lui permettre de remplir son rôle sont floues et dispersées : transmission d'indicateurs, essentiellement financiers (DSCR, DLPAJ, DGSCGC), communication de la lettre d'objectifs du directeur de l'opérateur (DLPAJ), association à la rédaction du COP (DMAT, DLPAJ) et aux rendez-vous stratégiques (DMAT). La DGPN explique qu'il est répondu aux demandes de la DEPAFI au fur et à mesure de leur formulation ; la DGEF indique apporter *« la réponse à toutes les commandes [de la DEPAFI] : tableaux de suivi du pilotage stratégique, documents des pré-CA, suivi de la feuille de route sur la modernisation, etc. »*.

4.1.2 Point de vue de la DEPAFI

Les réponses de la DEPAFI montrent que pour l'ensemble des opérateurs, la DEPAFI est associée aux grandes échéances budgétaires et aux phases de préparation des conseils d'administration. En revanche, elle pense ne pas être systématiquement destinataire des documents qui seront présentés en conseil d'administration.

Les échanges de nature plus stratégiques lui paraissent fluides avec la DSCR sur l'ANTAI et avec la DMAT sur l'ANTS. En revanche, la DEPAFI indique par exemple ne pas avoir communication des tableaux de pilotage du CNAPS. Enfin, l'articulation avec la DGEF et les opérateurs qui lui sont rattachés reste à parfaire, qu'il s'agisse de la participation aux réunions des conseils d'administration (dont elle n'est pas membre) et aux réunions de suivi du COP (association aux réunions concernant l'OFPRA mais plus délicate pour celles concernant l'OFII).

4.1.3 Point de vue des opérateurs

En dehors de l'ANTAI et de l'ENSOSP qui ne répondent pas à ces questions, la plupart des opérateurs estiment que les dispositions confiant à la DEPAFI le rôle de synthèse stratégique des tutelles sont appliquées et que ce rôle est pertinent. Plusieurs insistent sur l'utilité des réunions d'opérateurs organisées deux fois par an par la DEPAFI (ANTS, CNAPS, INPS).

Cependant, les arguments avancés à l'appui des réponses mettent davantage l'accent sur l'expertise financière et de gestion de la DEPAFI, que sur les questions transverses de doctrine d'exercice de la tutelle. L'ANTS explique ainsi que *« l'importance des questions budgétaires justifie cette mission »*. L'ENSP souligne trois apports de la DEPAFI : un *« rappel régulier des priorités du pilotage stratégique, le développement d'une culture commune en matière de gestion et de bonnes pratiques »* et une *« visibilité élargie des enjeux budgétaires »*. Toutefois, à ses yeux, *« le soutien direct aux opérateurs reste modeste »*. Pour l'OFII, la DEPAFI *« dispose seule d'une vision horizontale sur les enjeux budgétaires du ministère et sur l'ensemble des opérateurs »*.

La réponse de l'OFPPRA tranche avec les autres car elle exprime un doute sur le positionnement de ce rôle au service financier de la DEPAFI *« devant le risque qu'elle regarde les missions des opérateurs à travers le seul prisme budgétaire »* et formule une proposition de mise à l'étude du *« rattachement de cette fonction à un service de la DEPAFI distinct du SAFM ou directement au secrétaire général. »*

4.2 Assistance aux responsables de programme (questions 02A, 02B, 02C)

4.2.1 Point de vue des directions de tutelle

Toutes les directions de tutelle disent connaître la fonction d'assistance aux responsables de programme confiée à la DEPAFI. Toutes estiment les dispositions relatives à cette fonction appliquées et pertinentes. La DSCR, la DGSCGC et la DGPN insistent tout particulièrement sur le réseau des tutelles et des opérateurs mis en place et animé par la DEPAFI. Cette action est jugée positivement. La DMAT et la DGEF rappellent leur réponse aux questions précédentes sur la fonction de synthèse stratégique. La DLPAJ ne commente pas sa réponse.

4.2.2 Point de vue de la DEPAFI

Dans l'exercice de l'ensemble des tutelles sauf celle sur l'ENSOSP, la DEPAFI se pose comme *« l'interlocuteur privilégié lors des phases de négociation avec la direction du budget »*. Elle indique apporter un *« appui technique au RPROG lors de la rédaction des PAP/RAP, pour renseigner SIOPE, et également concernant la mise en œuvre du décret GBCP »*⁶.

Au-delà de ce socle, les interventions de la DEPAFI sont variables d'une tutelle à l'autre :

⁶ SIOPE : système d'information des opérateurs de l'Etat.

- échanges réguliers avec la DSCR, notamment sur les sous-jacents budgétaires et les choix d'investissement de l'ANTAI ;
- soutien particulier à la DMAT sur la stratégie de développement et de financement de l'ANTS ;
- appui important à la création du CNAPS, concours à l'élaboration de son COP, implication dans le dossier de la révision de la taxe versée par les sociétés privées ;
- investissement important sur le dossier lourd mais ponctuel du changement d'implantation immobilière de l'ENSOSP (emprunt et modalités de remboursement) ;
- quasi-absence de travail en commun avec la DRCPN, la DEPAFI n'étant par exemple pas associée au dialogue de gestion avec l'ENSP et l'INPS ;
- implication dans le dossier des taxes affectées de l'OFII et participation aux réunions à impact budgétaire pour l'office ;
- contribution à l'élaboration du COP de l'OFPRA, participation aux réunions à impact budgétaire pour l'office et appui spécifique sur l'outil de budgétisation des dépenses d'asile.

La DEPAFI indique aussi avoir très peu d'échanges directs avec le CNAPS, l'ENSOSP, l'ENSP et l'INPS. En revanche, ces échanges se développent avec l'OFII.

4.2.3 Point de vue des opérateurs

Six des huit opérateurs indiquent connaître la fonction d'assistance aux responsables de programme de la DEPAFI (ANTS, CNAPS, ENSOSP, INPS, OFII, OFPRA). Cinq d'entre eux pensent que les dispositions correspondantes sont appliquées, l'INPS disant ne pas avoir d'information sur ce point. L'ENSP dit ne pas connaître ces dispositions. L'ANTAI ne répond pas.

L'ANTS justifie la pertinence de ce rôle en évoquant la « *nécessité de la professionnalisation des tutelles* ». L'OFII rappelle que la DEPAFI diffuse de l'« *expertise budgétaire et comptable* ». L'ENSOSP ne commente pas son appréciation positive. L'OFPRA fournit une réponse plus développée : « *Le suivi budgétaire et financier des opérateurs obéit à des règles interministérielles communes en matière de comptabilité publique, de doctrine budgétaire, de calendrier et d'outils. Il est donc indispensable qu'une coordination et un appui méthodologique soient proposés aux responsables de programme, et à travers eux aux opérateurs. Il paraît légitime que cette mission incombe à la DEPAFI, qui l'assume parfaitement* ».

L'ANTAI, le CNAPS, l'ENSP et l'INPS ne se prononcent pas sur la pertinence du rôle d'assistance aux responsables de programme confié à la DEPAFI.

5 IDENTIFICATION DES SERVICES SUPPORT A MOBILISER EN APPUI AUX AUTORITES DE TUTELLE OU AUX OPERATEURS (QUESTIONS 02D, 02E, 02F, 02G)

5.1 Point de vue des directions de tutelle

5.1.1 Appui aux directions de tutelle

La question relative à l'identification des services support à mobiliser en appui aux directions de tutelle reçoit des réponses contrastées : pour la DMAT, la DLPAJ et la DGPN, aucune démarche de ce type n'existe ; la DGEF exprime l'opinion contraire, mais sans développer son propos. La DSCR évoque « *l'expertise en matière de marchés publics de la DLPAJ ou de cohérence du SI de l'ANTAI avec le schéma directeur du ministère* ».

La DGSCGC se réfère à une présentation d'outils par la DEPAFI lors de la réunion du réseau des tutelles et des opérateurs fin 2014 utilisables par les directions de tutelle ou les opérateurs (« *convention de groupement achats courants* », « *commande de véhicules propres* », « *marché UGAP d'externalisation de l'entretien et de la maintenance automobile* », « *application GEAUDE pour l'immobilier* »). Ces outils relèvent tous du champ métier de la DEPAFI : aucune initiative comparable ne paraît mise en place en matière de ressources humaines, d'affaires juridiques ou de systèmes d'information et de communication.

Les avis sont également partagés quant à l'apport d'une formalisation de la possibilité de mobiliser les services support : elle est jugée inutile par la DMAT, alors que la DLPAJ estime qu'« *une meilleure connaissance des services compétents permettrait de mieux cibler les interlocuteurs et de connaître les correspondants pour des sujets RH, SIC, etc.* » et que la DGPN souligne l'appui méthodologique et les retours d'expérience qu'apporterait une telle identification. La DSCR, la DGSCGC et la DGEF ne se prononcent pas.

5.1.2 Appui aux opérateurs

Les compétences ou expertises à mobiliser dans les services support centraux apparaissent encore moins nettement identifiées lorsqu'il s'agit d'interventions en appui des opérateurs : rien n'est organisé d'après la DMAT, la DLPAJ, la DGPN et la DGEF. La DSCR et la DGSCGC apportent à cette question la même réponse qu'à celle relative à l'appui aux directions de tutelle. En revanche, pour les établissements délocalisés, la DGPN estime que le décret n° 2014-296 du 6 mars 2014 relatif aux secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur apporte des éléments de réponse.

L'utilité d'une identification des services support mobilisables est également moins perçue par les directions de tutelle pour les interventions en appui des opérateurs : la DSCR, la DMAT et la DLPAJ estiment la démarche inutile ; la DGPN ne se prononce pas ; la DGSCGC y est favorable mais ne développe pas sa réponse. Seule, la DGEF liste trois domaines dans lesquels elle lui paraîtrait pertinente : l'achat, les systèmes d'information et les affaires juridiques.

5.2 Point de vue des services support

A la question relative aux fonctions support à mobiliser en appui des directions de tutelle, la DEPAFI répond que « *ces compétences ne sont pas clairement définies dans un document unique, mais certaines sont identifiées et connues des tutelles et des opérateurs* ». Elle mentionne ensuite ses propres services référents en matière d'achat, de contrôle interne et d'immobilier.

Les quatre autres services support qui répondent apportent des éclairages contrastés.

En ce qui concerne l'appui aux directions de tutelle, un service estime que les expertises à mobiliser sont simples à identifier mais que la vraie question est celle de l'autonomie à laisser aux opérateurs ; un autre répond pour son domaine propre en indiquant que sa compétence est reconnue par les textes d'organisation du ministère ; un autre estime que l'identification des fonctions à mobiliser est faite mais non formalisée ; le quatrième indique qu'à son sens, cette identification n'est pas faite.

Trois services estiment qu'une telle identification donnerait plus de visibilité aux acteurs concernés, permettrait de mieux objectiver les ressources utilisées, voire leur permettrait de mieux piloter la fonction dont ils ont la responsabilité ; le quatrième ne se prononce pas sur l'apport d'une telle démarche.

Vis-à-vis des opérateurs, seul un service pense que les compétences à mobiliser sont identifiées, mais toujours sans formalisation ; les trois autres n'ont pas connaissance d'un recensement de fonctions support ministérielles susceptibles d'être mobilisées par les opérateurs. A la question de l'utilité d'une telle démarche, deux services ne répondent pas, le troisième répond positivement et le quatrième, négativement.

5.3 Point de vue des opérateurs

Sur la question relative à l'identification des services support mobilisables en appui aux directions de tutelle, l'ANTAI, le CNAPS et l'ENSOSP ne se prononcent pas ; l'ANTS, l'ENSP et l'OFII répondent qu'à leur connaissance, à l'échelle du ministère, les compétences et expertises à mobiliser ne sont pas identifiées, l'OFII précisant que cela n'entraîne pas de conséquence négative. L'INPS et l'OFPRA mentionnent des outils permettant de se repérer dans l'organisation du ministère (intranet et organigrammes pour l'INPS), voire de s'inscrire dans la politique définie par une filière support (OFPRA à propos de la filière achat pilotée par la DEPAFI).

Les gains attendus d'une formalisation accrue de l'appui des fonctions support aux directions de tutelle sont également limités, l'OFII évoquant seul l'idée « *d'équipes dédiées à la tutelle au sein de ces directions support* ».

Les réponses en ce qui concerne l'appui apporté aux opérateurs par les services support sont assez proches des précédentes : pas de réponse de la part de l'ANTAI et de l'ENSOSP ; réponse négative de la part de l'ENSP et de l'OFII, réponse positive de la part de l'ANTS, de l'INPS et de l'OFPRA, non développée par la première et argumentée dans les mêmes termes que précédemment par le second. L'OFPRA souligne que les prestations proposées sont souvent les mêmes pour les directions de tutelle et les opérateurs et qu'« *il est important que les deux entités soient au même niveau d'information pour l'efficacité de la gestion* ». Le CNAPS met en exergue le soutien qu'il a reçu des différents services du ministère lors de sa création et sa propre capacité à solliciter les bons services au bon moment.

Enfin, quelques attentes précises sont formulées à l'égard des services support :

- un organigramme fonctionnel des services et compétences mobilisables dans les fonctions support à destination des opérateurs (CNAPS) ;
- une clarification en matière de systèmes d'information et de communication, d'achats et d'entretien du domaine immobilier (ENSP) ;
- un appui plus important « essentiellement en matière de ressources humaines » (OFII).

6 PROCESSUS D'ARBITRAGE INTERNES AU MINISTERE (QUESTIONS 04A, 04B, 05A, 06A, 06B)

Cinq situations appelant des arbitrages internes au ministère en matière de tutelle sont évoquées dans le questionnaire : conflit relatif à la répartition des rôles entre le secrétaire général et les directions métier, conflit de même type entre directions métier et services support, questions communes à plusieurs opérateurs, questions stratégiques concernant un opérateur, conflit entre une autorité de tutelle et son opérateur.

Parmi les directions de tutelle, la DMAT, la DLPAJ et la DGEF répondent qu'elles ne connaissent pas de processus d'arbitrage formalisé.

La DGSCGC et la DGPN ne se prononcent pas sur les quatre premières situations. En revanche, s'agissant des conflits éventuels entre l'autorité de tutelle et l'opérateur, les deux directions les estiment réglés de deux manières différentes :

- pour la DGPN, par les dispositions du code de la sécurité intérieure qui donnent au ministre de l'intérieur un pouvoir d'opposition sur la mise en œuvre des délibérations de l'ENSP et de l'INPS ;
- pour la DGSCGC, par la répartition des sièges au sein du conseil d'administration de l'ENSOSP. A noter toutefois que cette répartition ne réserve qu'un tiers des sièges à l'Etat au sein du conseil, ce qui expose l'Etat à être mis en minorité par un vote en cas de conflit. Dans ce cas, il devrait user de son pouvoir d'opposition sur les délibérations adoptées par le conseil d'administration, sans que soient définies les modalités de règlement du différend.

La DSCR construit une réponse logique (conflits entre le secrétariat général et les directions métier tranchés par le cabinet du ministre, répartition des rôles entre directions métier et support, questions communes à plusieurs opérateurs et conflits entre une autorité de tutelle et son opérateur arbitrés par le secrétaire général ou à défaut le cabinet ; décisions stratégiques relatives à un opérateur prises par l'autorité de tutelle et le secrétaire général). Mais cette hiérarchisation des niveaux d'arbitrage ne s'appuie pas sur une réflexion commune de la collégialité des responsables ministériels ni, *a fortiori*, sur un document formalisé.

Les questions relatives aux processus d'arbitrage interne au ministère ne suscitent guère de grands développements de la part des opérateurs : certains ne répondent pas (CNAPS, ENSOSP, ENSP sur les quatre premières situations, ANTAI sur les quatre dernières) ; d'autres indiquent simplement ne pas avoir connaissance d'une formalisation de processus d'arbitrage (ANTS, INPS, OFII, OFPRA, ANTAI sur le règlement des conflits entre le secrétaire général et les directions métier, ENSP sur les arbitrages entre elle-même et l'autorité de tutelle).

Seuls l'OFII et l'OFPRA complètent leur réponse : dans les deux premières situations, l'OFII renvoie à l'arbitrage du cabinet du ministre et, pour ses conflits éventuels avec l'OFPRA sur les questions relatives à l'asile, à leur direction de tutelle commune, la DGEF ; l'OFPRA évoque l'harmonisation des politiques à mettre en œuvre par les opérateurs dans les filières support et le comité technique ministériel comme lieu de discussion des questions communes dans le champ des ressources humaines.

ANNEXE N° 6

FACTEURS DE RISQUES

SOMMAIRE

Introduction : conventions de cotation.....	49
1 Facteurs de risques stratégiques.....	49
1.1 Activité dominante des services relevant de l'autorité de tutelle.....	49
1.2 Caractère mixte de l'activité de la direction de tutelle.....	51
1.3 Modification récente du rattachement ministériel de l'autorité de tutelle	52
1.4 Changement récent d'autorité de tutelle	53
1.5 Hétérogénéité de l'activité de l'opérateur	54
2 Facteurs de risques d'organisation	55
2.1 Nombre de ministères susceptibles de souhaiter exercer la tutelle sur l'opérateur	55
2.2 Nombre de directions du ministère de l'intérieur pouvant s'estimer bien placées pour devenir direction de tutelle de l'opérateur	56
2.3 Faiblesse de la place de l'opérateur dans le cœur de métier de l'autorité de tutelle.....	57
3 Facteurs de risques de fonctionnement.....	58
3.1 Caractère interministériel de l'activité de l'opérateur.....	59
3.2 Diversité des « clients » potentiels de l'opérateur parmi les services publics	59
3.3 Nombre de directions du ministère de l'intérieur ayant vocation à apporter leur expertise à l'autorité de tutelle	60
3.4 Existence d'enjeux territoriaux	62
4 Facteurs de risques de pilotage.....	62
4.1 Manque d'expérience dans la fonction de tutelle.....	63
4.2 Réorganisation récente dans les services de tutelle.....	64
4.3 Faiblesse de la visibilité à court terme de la performance de l'opérateur	65
4.4 Spécificités de l'opérateur, limitant la maîtrise de la tutelle	66
5 Facteurs de risques financiers	67
5.1 Incertitudes sur les financements hors subvention pour charges de service public du ministère de l'intérieur	67
5.2 Part des opérations risquées dans les activités de l'opérateur	68

6	Facteurs de risques de ressources humaines	69
6.1	Réductions d’emplois dans les services relevant de l’autorité de tutelle.....	69
6.2	Ecart entre le profil souhaitable pour diriger l’opérateur et les profils les plus représentés au ministère	71
6.3	Ecart entre le profil souhaitable pour exercer la fonction de responsable délégué de la tutelle et les profils les plus représentés dans la direction de tutelle.....	72
6.4	Travail en contact direct avec l'utilisateur ou un prestataire	73
7	Facteurs de risques juridiques.....	74
7.1	Passation par l’opérateur de marchés publics importants	74
7.2	Responsabilité dans la prise de décisions créatrices de droits ou sanctionnant des comportements.....	75
8	Synthèse des facteurs de risques.....	76

INTRODUCTION : CONVENTIONS DE COTATION

Les facteurs de risques sont des attributs, caractéristiques ou éléments d'environnement soit d'une autorité de tutelle, soit d'un opérateur, extérieurs à la fonction de tutelle mais susceptibles de peser dans son exercice.

La cotation des facteurs de risques retient les conventions suivantes :

- chaque facteur de risques est coté, pour chaque tutelle, en valeurs entières, selon la gradation suivante : 1 : très faible ou nul ; 2 : faible ; 3 : moyen ; 4 : élevé ; 5 : très élevé ;
- chaque famille de risques reçoit alors pour cotation la moyenne des cotations des facteurs de risques identifiés ;
- la cotation recherche à la fois une cohérence « horizontale » par facteur de risques (plus ou moins important suivant les tutelles) et une cohérence « verticale » par tutelle (plus exposée à telle famille de risques qu'à telle autre).

1 FACTEURS DE RISQUES STRATEGIQUES

Les facteurs de risques stratégiques peuvent tenir :

- à l'activité dominante des services relevant de l'autorité de tutelle, plus ou moins marquée par une prépondérance du « temps court » ;
- au caractère multipolaire de l'activité de ces services ;
- à un changement récent de rattachement ministériel de l'autorité de tutelle ;
- à une modification récente de l'autorité de tutelle ;
- à l'hétérogénéité de l'activité de l'opérateur.

1.1 Activité dominante des services relevant de l'autorité de tutelle

Toutes choses étant égales par ailleurs, définir un cap et des orientations stratégiques pour un opérateur devrait être plus facile pour des services habitués à conduire, d'initiative, des réflexions de moyen ou long terme pour cadrer leur propre action et prendre en compte l'évolution des enjeux, que pour des services dont l'activité est marquée par la réponse à des besoins de court terme, voire à des besoins immédiats.

Le fait de participer, plus ou moins fréquemment, à des exercices de type « livre blanc » ne constitue pas un atout décisif s'il ne s'agit pas d'initiatives internes et si l'élaboration de ces productions n'est pas assurée par les services eux-mêmes mais par une équipe extérieure (inspection générale, personnalités qualifiées,...).

Si ce facteur de risques paraît élevé pour tous les services d'un ministère souvent décrit comme le « ministère de l'urgence », on peut sans doute introduire des nuances suivant la dominante d'activité des directions. Parmi les services des autorités de tutelle, on trouve ainsi :

- des directions dans lesquelles la dimension opérationnelle prime, comme la direction générale de la police nationale (DGPN) ;
- des directions dont les échéances sont censées s'équilibrer entre court et moyen termes :
 - direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT), avec le temps court politique des préfetures et des préfets, mais aussi les réflexions sur l'évolution de l'administration territoriale et la coordination de la politique de modernisation et de simplification du ministère ;
 - direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), avec le temps court des crises mais aussi le travail de planification et de préparation de la réponse ;
 - délégation à la sécurité et à la circulation routières (DSCR), avec le temps court de la gestion des dispositifs de contrôle-sanction et de la communication sur les statistiques de sécurité routière, mais aussi des échéances plus longues pour les actions éducatives par exemple ;
- des directions dont l'activité principale est normative, comme la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) et la direction générale des étrangers en France (DGEF).

Tableau n° 1

Cotation du facteur de risques
« Prépondérance du temps court dans l'activité de l'autorité de tutelle »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Prépondérance du temps court dans l'activité de l'autorité de tutelle	4	4	3	4	5	5	3	3

1.2 Caractère multipolaire de l'activité de la direction de tutelle

Pour une direction, être centrée sur une politique publique constitue une incitation à développer une capacité stratégique dans ce domaine (définition de politique, veille stratégique, anticipation des évolutions...). Cette capacité devrait logiquement l'aider à cadrer stratégiquement l'action des opérateurs sur lesquels elle exerce la tutelle. Il en va de même pour une direction centrée sur une fonction support : la réflexion stratégique se porte alors naturellement vers la recherche de la meilleure qualité de prestation au meilleur coût pour l'ensemble des services bénéficiant de l'appui de la direction.

A contrario, avoir une activité multipolaire (portage de plusieurs politiques publiques, animation de réseau, fonctions support) ou se trouver en situation de responsabilité partagée avec d'autres acteurs est susceptible de peser sur la capacité d'une direction à développer ses compétences stratégiques. En ce sens, une telle situation peut apparaître comme un facteur de risques stratégiques pour l'exercice de la tutelle sur les opérateurs relevant de la direction concernée.

Sous cet angle, on peut distinguer parmi les services des autorités de tutelle des opérateurs du ministère de l'intérieur :

- des directions responsables uniques parmi les administrations de l'Etat d'une politique publique (DGEF, DSCR, DGSCGC) ;
- des directions partageant la responsabilité d'une politique publique avec d'autres (DGPN avec les directions générales de la gendarmerie nationale et de la sécurité intérieure) ;
- des directions à activité multipolaire (DMAT, DLP AJ).

Globalement, ce facteur de risques paraît toutefois moins prégnant que celui relatif à l'équilibre entre court et moyen termes.

Tableau n° 2

Cotation du facteur de risques
« Caractère multipolaire de l'activité de la direction de tutelle »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPPRA
Caractère multipolaire de l'activité de la direction de tutelle	1	3	3	1	2	2	1	1

1.3 Modification récente du rattachement ministériel de l'autorité de tutelle

Pendant la vie d'un opérateur, il arrive que son autorité de tutelle change de ministère de rattachement. Une telle évolution constitue nécessairement un facteur de risques stratégiques, le nouveau département ministériel de l'autorité de tutelle pouvant avoir une approche différente de l'ancien en ce qui concerne les orientations stratégiques pour l'action de l'autorité de tutelle ou de l'opérateur. Il paraît raisonnable d'admettre que le facteur de risques s'atténue avec le temps.

En ce qui concerne les autorités de tutelle des opérateurs du ministère de l'intérieur :

- la DMAT, la DLPAJ, la DGSCGC et la DGPN ont connu un rattachement stable tout au long des dernières années ;
- la DGEF, alors secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, a été rattachée au ministère chargé de l'intérieur en novembre 2010⁷ ;
- la DSCR a été placée en mai 2012⁸ sous l'autorité du ministre de l'intérieur pour l'exercice de ses compétences, sans référence à l'autorité conjointe d'un autre ministre ;
- la DGEF et la DSCR ont été intégrées dans l'organisation de l'administration centrale du ministère en août 2013⁹.

Tableau n° 3

Cotation du facteur de risques
« Modification récente du rattachement ministériel de l'autorité de tutelle »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPPRA
Modification récente du rattachement ministériel de l'autorité de tutelle*	3	1	1	1	1	1	2	2

* Cotation à 5 les deux premières années de rattachement, 4 la 3^{ème} année, 3 la 4^{ème} année...

⁷ Décret n° 2010-1444 du 25 novembre 2010 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

⁸ Décret n° 2012-771 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur.

⁹ Décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer.

1.4 Changement récent d'autorité de tutelle

Un autre type de changement possible et constituant également un facteur de risques stratégiques est une modification de l'autorité de tutelle d'un opérateur. Parmi les opérateurs du ministère de l'intérieur :

- l'ENSOSP, l'ENSP et l'INPS n'ont pas changé d'autorité de tutelle depuis plus de dix ans ;
- l'ANTS et le CNAPS sont de création plus récente mais ont chacun la même autorité de tutelle depuis leur mise en place ;
- jusqu'en 2007, l'OFII et l'OFPRA étaient sous la tutelle respectivement des ministres sociaux et du ministre des affaires étrangères. Ils sont alors passés sous la tutelle du ministre chargé de l'immigration, tutelle exercée par le secrétariat général à l'immigration et à l'intégration alors de création récente. Depuis novembre 2010, ils sont sous la tutelle du ministre de l'intérieur, exercée par la direction générale des étrangers en France ;
- l'ANTAI a changé d'autorité de tutelle en 2013, du fait du rattachement de la sous-direction de la circulation et de la sécurité routières de la DMAT à la DSCR.

Tableau n° 4

Cotation du facteur de risques
« Changement récent de l'autorité de tutelle »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Changement récent de l'autorité de tutelle*	5	1	1	1	1	1	1	1

* Cotation à 5 les deux premières années de rattachement, 4 la 3^{ème} année, 3 la 4^{ème} année...

1.5 Hétérogénéité de l'activité de l'opérateur

Dernier facteur de risques stratégiques identifié, l'hétérogénéité de l'activité d'un opérateur tient aux missions qui lui sont confiées. Il s'agit, certes, d'un choix initial du ministère et de l'autorité de tutelle, mais elle pèse ensuite de manière constante sur la capacité de cette autorité à assurer le pilotage stratégique de l'opérateur. Elle devient donc un facteur de risques stratégiques pendant toute la durée d'existence de l'opérateur.

A grands traits, on peut considérer que :

- l'ENSP et l'ENSOSP ont une activité quasi-unique de formation ;
- l'INPS a une activité quasi-unique de réalisation d'expertises scientifiques et techniques ;
- l'OFPRA a une activité double d'instruction des demandes d'asile et de service d'état-civil des personnes protégées ;
- le CNAPS a trois activités principales : délivrance d'agrément, contrôle – sanction des professionnels de la sécurité privée, conseil et assistance ;
- l'ANTS conduit trois types d'activités : définition de normes et contrôle de leur respect ; développement, exploitation et maintenance de systèmes d'information ; achats pour les services de l'Etat ;
- l'ANTAI est dans une situation similaire : contribution à la définition de normes, développement, exploitation et maintenance de systèmes d'information, traitement de masse des infractions relevées automatiquement ;
- l'OFII a quatre grandes activités : la gestion des procédures régulières, l'accueil et l'intégration des immigrés, l'accueil des demandeurs d'asile l'aide au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine¹⁰.

Tableau n° 5

**Cotation du facteur de risques
« Hétérogénéité de l'activité de l'opérateur »**

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Hétérogénéité de l'activité de l'opérateur	3	3	3	1	1	1	4	2

¹⁰ Description d'activité figurant sur le site de l'OFII.

2 FACTEURS DE RISQUES D'ORGANISATION

Trois facteurs sont de nature à compliquer les sujets d'organisation liés à l'activité d'un opérateur et à l'exercice de la tutelle sur celui-ci :

- le nombre de ministères susceptibles de souhaiter exercer la tutelle sur l'opérateur ;
- le nombre de directions du ministère de l'intérieur pouvant s'estimer bien placées pour devenir direction de tutelle de l'opérateur ;
- la faible place de l'opérateur dans le cœur de métier de l'autorité de tutelle.

2.1 Nombre de ministères susceptibles de souhaiter exercer la tutelle sur l'opérateur

Au sein de l'Etat, le rattachement de certains opérateurs au ministère de l'intérieur ne saurait faire débat : tel est le cas des deux écoles (ENSP et ENSOSP), qui forment à des métiers se rattachant de manière univoque à des politiques publiques portées par le ministère de l'intérieur (police, sécurité civile) et celui du CNAPS qui régule l'activité d'un secteur directement connecté à la politique de sécurité intérieure.

Le caractère interministériel de l'activité (*cf. infra*) d'un opérateur ne constitue pas à lui seul un facteur de risques de concurrence entre ministères pour la responsabilité de la tutelle. C'est ainsi que :

- le ministère de la justice est concerné par l'activité de l'INPS mais l'institut s'inscrit dans le dispositif de police judiciaire, globalement au service de la justice mais rattaché dans son ensemble au ministère de l'intérieur ;
- l'ANTS est un opérateur susceptible d'assurer des prestations pour tous les ministères délivrant des titres sécurisés. Pour autant, le poids des titres d'identité (carte nationale d'identité et passeport) et des titres de circulation (permis de conduire, certificat d'immatriculation des véhicules) rend incontestable le positionnement de la tutelle au ministère de l'intérieur ;
- l'OFII a une activité très interministérielle mais son rattachement naturel est celui du ministère porteur de la politique d'immigration et d'intégration. Dès lors que celle-ci a rejoint le ministère de l'intérieur, le positionnement de la tutelle de l'OFII dans ce ministère pose d'autant moins question qu'aucun autre ministère ne couvre mieux le champ d'activité de l'opérateur.

L'analyse est un peu différente pour l'OFPRA, le ministère chef de file de la politique de l'asile étant certes, désormais, le ministère de l'intérieur, mais avec une mobilisation du réseau consulaire qui fait du ministère des affaires étrangères un acteur de cette politique à parité avec celui de l'intérieur.

Enfin, la question est surtout délicate pour l'ANTAI, le décret du 29 mars 2011 créant l'agence définissant une mission complètement interministérielle – et inter-services publics –. Le ministère de l'intérieur a obtenu la tutelle sur l'opérateur mais, suivant les choix stratégiques d'orientation de son activité, le ministère chargé des transports, le ministère chargé des finances voire les services du Premier ministre (DISIC, SGMAP) pourraient s'estimer mieux placés pour l'exercer : le premier, si l'accent était mis sur l'activité historique de l'agence dans le champ de la sécurité routière, même si aujourd'hui la DSCR est rattachée au ministère de l'intérieur, le second ou les troisièmes, si la rationalisation des systèmes de traitement automatisé des infractions s'étendait à des secteurs variés.

Tableau n° 6

Cotation du facteur de risques
« Nombre de ministères susceptibles de souhaiter exercer la tutelle sur l'opérateur »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Nombre de ministères susceptibles de souhaiter exercer la tutelle sur l'opérateur	4	1	1	1	1	1	1	2

2.2 Nombre de directions du ministère de l'intérieur pouvant s'estimer bien placées pour devenir direction de tutelle de l'opérateur

Pour certains opérateurs, le choix de l'autorité de tutelle au sein d'un ministère va de soi, de même que celui du service qu'elle chargera d'exercer la tutelle au quotidien. Pour d'autres, la question est plus complexe.

S'agissant des opérateurs placés sous tutelle du ministre de l'intérieur, les directions métier concernées sont les suivantes :

- ANTAI : DSCR au titre de l'implication de l'agence dans la politique de sécurité routière, DMAT pour la dimension interministérielle, DSIC pour l'aspect systèmes d'information de la rationalisation du traitement de divers types d'infractions ;
- ANTS : DMAT (activité définition de normes pour les titres), DSIC (activité systèmes d'information), DEPAFI (activité achat pour le compte des services de l'Etat) ;
- CNAPS : DLPAJ et délégation aux coopérations de sécurité ;
- ENSOSP : DGSCGC ;
- ENSP : DGPN-DRCPN ;
- INPS : DGPN-DCSP, DGPN-DCPJ ;
- OFII : DGEF ;
- OFPRA : DGEF.

Tableau n° 7

**Cotation du facteur de risques
« Nombre de directions du ministère de l'intérieur
pouvant s'estimer bien placées pour devenir direction de tutelle de l'opérateur »**

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Nombre de directions du ministère de l'intérieur pouvant s'estimer bien placées pour devenir direction de tutelle de l'opérateur	3	3	2	1	1	2	1	1

2.3 Faiblesse de la place de l'opérateur dans le cœur de métier de l'autorité de tutelle

Pour une autorité de tutelle, il est plus facile de positionner l'activité de tutelle au niveau pertinent et d'y consacrer les ressources nécessaires si l'opérateur est un vecteur important de mise en œuvre des politiques publiques dont elle a la responsabilité.

A cet égard, la situation apparaît assez contrastée suivant les tutelles exercées :

- tutelle sur l'ANTAI : l'opérateur assure des services dans le cœur de métier de l'autorité de tutelle et est, pour celle-ci, un acteur majeur dans la conduite de la politique de sécurité routière ;
- tutelle sur l'ANTS : l'opérateur n'est ni central, ni majeur par rapport au cœur de métier de la DMAT, tête de réseau des préfectures, gestionnaire des hauts fonctionnaires du ministère et responsable des élections ;
- tutelle sur le CNAPS : l'opérateur est excentré par rapport au cœur de métier de l'autorité de tutelle (à dominante juridique) ;
- tutelle sur l'ENSOSP : transverse mais de taille relativement modeste, l'opérateur joue néanmoins un rôle dans les relations avec les collectivités territoriale et les sapeurs-pompiers ;
- tutelle sur l'ENSP : transverse et constituant un élément du dialogue social policier, l'opérateur est néanmoins de petite taille et d'un poids relatif pour l'autorité de tutelle dans la gestion des enjeux de court terme qui structurent son activité ;
- tutelle sur l'INPS : l'opérateur est petit et décentré de par sa spécialisation ;
- tutelle sur l'OFII : l'opérateur est central et important par rapport au domaine d'activité de l'ensemble de la direction ;
- tutelle sur l'OFPRA : l'opérateur est central et important par rapport à une partie de l'activité de la direction générale (politique de l'asile).

Tableau n° 8

Cotation du facteur de risques
« Faiblesse de la place de l'opérateur dans le cœur de métier de l'autorité de tutelle »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Faiblesse de la place de l'opérateur dans le cœur de métier de l'autorité de tutelle	1	5	5	3	4	4	1	2

3 FACTEURS DE RISQUES DE FONCTIONNEMENT

Quatre facteurs sont de nature à rendre plus délicate la mise en place d'un fonctionnement interne à l'Etat efficace pour l'exercice de la tutelle d'un opérateur :

- le caractère interministériel de son activité ;
- la diversité de ses « clients » potentiels parmi les services publics ;
- le nombre de directions du ministère de l'intérieur ayant vocation à apporter leur expertise à l'autorité de tutelle ;
- l'existence d'enjeux territoriaux.

Il existe une différence entre les deux premiers points. Le premier a trait à l'impact naturel de l'activité de l'opérateur, tandis que le second est relatif aux sollicitations que l'opérateur peut recevoir de la part de certains services publics pour fournir des prestations.

A titre d'exemple, les missions légales de l'OFII ont un impact dans le champ des politiques des ministères chargés de l'emploi (accueil des étrangers), de la santé (visites médicales), des affaires étrangères (aide au retour), de l'enseignement (cours de français). En revanche, l'OFII n'est pas prestataire des administrations à leur demande.

Inversement, l'ANTAI et l'ANTS sont positionnées comme prestataires appelés à répondre aux besoins des administrations dans leur champ de compétence.

Dans le premier cas de figure, le facteur de risques est relatif à la capacité du ministère de l'intérieur à animer un réseau de parties prenantes et à hiérarchiser et pondérer des priorités nécessairement différentes. Dans le second, il se pose en termes d'animation d'un réseau de « clients » (modalités d'information sur les prestations de l'opérateur, recueil de leurs besoins, opportunité de leur octroyer des voix délibératives dans l'organe de gouvernance...).

3.1 Caractère interministériel de l'activité de l'opérateur

A grands traits, l'activité des opérateurs du ministère s'inscrit spontanément pour partie dans le champ des ministères suivants, au-delà du ministère de l'intérieur :

- CNAPS, ENSOSP, ENSP : aucun ;
- INPS : ministère chargé de la justice ;
- OFPRA : ministère chargé des affaires étrangères ;
- ANTAI : ministères chargés des transports (utilisation de la route), de la justice (procédures), de la santé (action sur les comportements à risques), des finances (alimentation du CAS radars) ;
- OFII : ministères chargés de l'emploi, de la santé, des affaires étrangères et de l'enseignement supérieur ;
- ANTS : tout ministère ayant des titres sécurisés à délivrer.

La cotation retenue est d'un point par ministère concerné.

Tableau n° 9

Cotation du facteur de risque
« Caractère interministériel de l'activité de l'opérateur »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INSP	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Caractère interministériel de l'activité de l'opérateur	5	5	1	1	1	2	5	2

3.2 Diversité des « clients » potentiels de l'opérateur parmi les services publics

Dans le contexte du présent audit, on entend par « clients » des services publics qui ont soit le choix de recourir ou non aux prestations de l'opérateur, soit le choix du volume d'activité qu'ils lui confient.

Ces « clients » potentiels peuvent être nombreux ou non, hétérogènes ou non :

- les textes confient à l'ANTAI un rôle de prestataire pour l'ensemble des ministères, mais aussi des collectivités territoriales et de tout organisme public ou privé chargé d'une mission de service public ;
- ils sont également très larges pour l'ANTS, qui a vocation à répondre à tous les besoins des administrations de l'Etat dans son champ de compétence ;

- l'INPS, qui n'est pas en situation de monopole sur les prestations qu'il réalise, travaille au bénéfice d'acteurs de terrain nombreux et assez variés (sécurité publique, police judiciaire, gendarmerie, travaillant eux-mêmes sur instruction des magistrats du parquet ou de l'instruction) ;
- l'ENSOSP a pour « clients » l'ensemble des SDIS, mais avec des besoins fortement encadrés par les textes relatifs aux obligations de formation des officiers de sapeurs-pompiers. Le volume des formations est incertain mais l'expression des besoins est homogène ;
- l'ENSP n'a pas de « clients » parmi les services publics : elle remplit ses missions de formation à l'égard de fonctionnaires du ministère de l'intérieur ;
- le CNAPS, l'OFII et l'OFPPA n'ont pas de « clients » parmi les services publics.

Tableau n° 10

Cotation du facteur de risque
« Diversité des « clients » potentiels de l'opérateur parmi les services publics »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPPA
Diversité des « clients » potentiels de l'opérateur parmi les services publics	5	5	1	3	1	4	1	1

3.3 Nombre de directions du ministère de l'intérieur ayant vocation à apporter leur expertise à l'autorité de tutelle

Si le nombre de directions pouvant s'estimer bien placées pour devenir direction de tutelle d'un opérateur est un facteur de risques d'organisation car il complique le choix de l'autorité de tutelle, le nombre de directions ayant vocation à apporter leur expertise à l'autorité de tutelle est un facteur de risques de fonctionnement car il définit la densité du réseau inter-directionnel que doit tisser le responsable de la tutelle à l'intérieur du ministère pour bien exercer sa fonction.

En fonction des tutelles exercées, la situation peut s'analyser comme suit :

- tutelle sur l'ANTAI : dix directions ou grands services principalement concernés, dont la direction responsable de la tutelle (DSCR, DMAT, DGPN, DGGN pour l'expertise métier, DSCR comme responsable de programme, DEPAFI-Finances, DEPAFI-Immobilier, DSIC, DLPAJ, DMAT-RH et DRH pour les fonctions support) ;
- tutelle sur l'ANTS : huit directions ou grands services principalement concernés, dont la direction responsable de la tutelle (DMAT, DSIC, DEPAFI-achat pour l'expertise métier, DMAT comme responsable de programme, DLPAJ, DEPAFI-Finances, DEPAFI-Immobilier, DMAT-RH et DRH pour les fonctions support) ;

- tutelle sur le CNAPS : huit directions ou grands services principalement concernés, dont la direction responsable de la tutelle (DLPAJ et DCS pour l'expertise métier, DEPAFI comme responsable de programme, DEPAFI-Finances, DEPAFI-Immobilier, DSIC, DMAT-RH et DRH pour les fonctions support) ;
- tutelle sur l'ENSOSP : cinq directions ou grands services principalement concernés, dont la direction responsable de la tutelle (DGSCGC pour l'expertise métier et comme responsable de programme, DGCL pour les enjeux liés à la réforme des collectivités territoriales, DEPAFI-Finances, DEPAFI-Immobilier et DSIC pour les fonctions support) ;
- tutelle sur l'ENSP : treize directions ou grands services principalement concernés, dont la direction responsable de la tutelle (DGPN-DRCPN pour l'expertise métier et comme responsable de programme, IGPN, DCSP, DCPJ, DCPAF, DCCRS, PP, service de la protection et DGSi pour l'expression des besoins, DEPAFI-Finances, DEPAFI-Immobilier, DSIC, DGPN-DRCPN et DRH pour les fonctions support) ;
- tutelle sur l'INPS : neuf directions ou grands services principalement concernés, dont la direction responsable de la tutelle (DGPN-DCSP, DGPN-DCPJ, PP, DGGN pour l'expertise métier, DGPN-DRCPN comme responsable de programme, DEPAFI-Finances, DEPAFI-Immobilier, DSIC, DGPN-DRCPN et DRH pour les fonctions support) ;
- tutelle sur l'OFII : huit directions ou grands services principalement concernés, dont la direction responsable de la tutelle (DGEF et DMAT pour l'expertise métier, DGEF comme responsable de programme, DEPAFI-Finances, DEPAFI-Immobilier, DSIC, DLPAJ, DMAT-RH et DRH pour les fonctions support) ;
- tutelle sur l'OFPRA : six directions ou grands services principalement concernés, dont la direction responsable de la tutelle (DGEF pour l'expertise métier, DGEF comme responsable de programme, DEPAFI-Finances, DEPAFI-Immobilier, DSIC, DMAT-RH et DRH pour les fonctions support).

Tableau n° 11

Cotation du facteur de risque
« Nombre de directions du ministère de l'intérieur
ayant vocation à apporter leur expertise à l'autorité de tutelle »

	Tutelle sur ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Nombre de directions du ministère de l'intérieur ayant vocation à apporter leur expertise à l'autorité de tutelle*	4	3	3	1	5	3	3	2

* 1 point pour 4 ou 5 directions, 2 pour 6 ou 7, 3 pour 8 ou 9, 4 pour 10 ou 11, 5 pour 12 ou plus

3.4 Existence d'enjeux territoriaux

L'existence d'enjeux territoriaux dans l'activité d'un opérateur constitue un facteur de risques de fonctionnement à double titre, parce qu'ils nécessitent un dialogue entre l'autorité de tutelle et la DMAT et un autre, entre services territoriaux concernés. Ces enjeux territoriaux paraissent :

- nuls ou très faibles pour la DGPN avec l'ENSP, la DGSCGC avec l'ENSOSP et la DGEF avec l'OFPRA ;
- faibles pour la DLPAJ avec le CNAPS et la DGPN avec l'INPS (enjeu d'implantation immobilière des antennes territoriales du CNAPS et des laboratoires de l'INPS) ;
- moyens pour la DSCR avec l'ANTAI, compte tenu notamment de la question du positionnement des radars qui requiert l'avis des préfets ;
- élevés pour la DMAT et l'ANTS, compte tenu du rôle des préfetures dans la délivrance des titres sécurisés ;
- très élevés pour la DGEF et l'OFII, compte tenu de l'existence de zones frontières, voire de recouvrement entre l'activité des préfetures et celle des antennes de l'OFII en matière d'accueil des étrangers.

Tableau n° 12

**Cotation du facteur de risques
« Existence d'enjeux territoriaux »**

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Existence d'enjeux territoriaux	3	4	2	1	1	2	5	1

4 FACTEURS DE RISQUES DE PILOTAGE

En dehors de ceux qui se rapportent au fonctionnement interne de l'Etat, plusieurs facteurs, tenant tantôt à l'opérateur, tantôt à l'autorité de tutelle elle-même, peuvent obérer la capacité de cette dernière à exercer correctement sa fonction, induisant un risque de pilotage. Certains sont conjoncturels et laissent une marge de progrès probable dans le temps. D'autres sont structurels :

- manque d'expérience dans la fonction de tutelle ;
- réorganisation récente des services de tutelle ;
- faiblesse de la visibilité à court terme de la performance de l'opérateur ;
- spécificités de l'opérateur, limitant la maîtrise de la tutelle.

4.1 Manque d'expérience dans la fonction de tutelle

Assurer la tutelle d'un opérateur est une fonction particulière pour une administration. Les relations ne sont pas de même nature qu'avec des services déconcentrés. Elles ne ressemblent pas non plus à celles que l'Etat entretient avec les collectivités décentralisées. Dans le cas particulier du ministère de l'intérieur, les opérateurs tiennent en outre une place globalement modeste dans l'expression des politiques publiques.

Pour autant, il existe des différences entre les directions du ministère, certaines comptant des services exerçant la fonction de tutelle sur un ou plusieurs opérateurs depuis longtemps, d'autres étant encore peu expérimentées dans ce rôle.

La cotation ci-dessous retient des périodes de professionnalisation progressive de trois ans. Cette convention prend en compte notamment la durée habituelle de plusieurs instruments de pilotage pluriannuel (contrats d'objectifs et de performance, lois pluriannuelles de programmation des finances publiques, mandat des dirigeants...).

Avec cette convention, mi-2015 :

- la DSCR est dans sa première période triennale d'exercice de la tutelle (transfert de la tutelle de l'ANTAI en 2013) ;
- la DLPAJ est entrée dans sa deuxième période triennale (création CNAPS en 2011) ;
- les services de la DGEF en sont à leur troisième période (rattachement de l'OFII et de l'OFPPA au nouveau ministère chargé de l'immigration en 2008 et 2007) ;
- il en va de même pour la DMAT (création de l'ANTS en 2007) ;
- la DGSCGC et la DGPN ont une expérience déjà longue de l'exercice de la tutelle sur leurs écoles respectives (ENSOSP et ENSP). La création de l'INPS est plus récente (2001) mais la DGPN en est quand même à sa cinquième période de tutelle sur cet opérateur.

Tableau n° 13

Cotation du facteur de risques
« Manque d'expérience dans la fonction de tutelle »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPPA
Manque d'expérience dans la fonction de tutelle	5	3	4	1	1	1	3	3

4.2 Réorganisation récente dans les services de tutelle

Une réorganisation récente dans les directions en charge de l'exercice de la tutelle est susceptible de réduire temporairement la disponibilité des équipes, prises par les enjeux internes, voire la qualité de la tutelle.

Ce facteur de risques paraît toutefois limité aux situations de changement de rattachement d'une direction entière, de reconfiguration interne à périmètre constant ou d'intégration de nouveaux services. La probabilité d'une perturbation de l'exercice de la tutelle du fait du transfert vers d'autres directions de services (non chargés de la tutelle), paraît en revanche très faible.

Enfin, il s'agit d'un facteur de risques de durée limitée.

La probabilité de perturbation est ainsi cotée à 5 pour l'année de la réorganisation et un point de moins pour chaque année écoulée. Le facteur de risques est ainsi estimé à :

- 3 pour la DSCR, la DMAT et la DLPAJ, compte tenu des évolutions intervenues en 2013¹¹ ;
- 3 pour la DGEF, compte tenu des ajustements d'organisation opérés en 2013 à la faveur de sa création par transformation du SGII ;
- 1 pour la DGSCGC et la DGPN, la transformation de la DAPN en DRCPN remontant à 2010 et la création de la direction générale de la sécurité intérieure en 2014 étant un transfert sortant de services.

Tableau n° 14

Cotation du facteur de risques
« Réorganisation récente dans les services relevant de l'autorité de tutelle »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Réorganisation récente dans les services relevant de l'autorité de tutelle	3	3	3	1	1	1	3	3

¹¹ Transfert de la sous-direction de la circulation et de la sécurité routières de la DMAT à la DSCR, rattachement à la DMAT du bureau des élections et des études politiques et création du service de la modernisation de l'action publique, rattachement de la DLPAJ au secrétariat général, intégration du bureau des polices administratives et création de la mission légistique.

4.3 Faiblesse de la visibilité à court terme de la performance de l'opérateur

Indépendamment de son expérience et de sa stabilité interne, une direction en charge de la tutelle d'un opérateur peut rencontrer des difficultés dans l'exercice de sa fonction si elle manque de visibilité sur tout ou partie de l'activité de l'opérateur.

Ce manque de point de repère peut être relatif à la performance de l'opérateur si son action s'inscrit plutôt dans le temps long, avec peu de signaux d'alerte venant rapidement de l'extérieur en cas de dysfonctionnement. Une telle situation constitue pour l'autorité de tutelle un facteur de risques pour sa propre performance.

La cotation de ce facteur de risques est difficile à objectiver. L'appréciation des résultats d'une école se fait nécessairement en grande partie sur une succession de promotions d'élèves, donc sur plusieurs années.

Inversement, l'extrême sensibilité politique des questions d'immigration et d'asile constituent des garde-fous pour l'activité de l'OFII et de l'OFPPA.

Entre les deux extrêmes, il convient de situer les autres tutelles. L'analyse des activités de chaque opérateur et de l'intérêt à agir des parties prenantes conduit à penser :

- qu'une dégradation des délais de réalisation des expertises de l'INPS ou de leur qualité aurait des chances d'être détectée rapidement par les commanditaires mais qu'il pourrait y avoir un léger temps de latence avant l'alerte auprès de l'autorité de tutelle, les commanditaires étant dispersés et pouvant penser qu'un incident restera isolé ;
- qu'une détérioration de la qualité du service rendu par le CNAPS serait détectée suivant un processus similaire (constat de cas individuels, multiplication, remontée par la profession) ;
- que des dysfonctionnements dans la production des titres sécurisés par l'ANTS seraient appréhendés de façon analogue mais que le facteur de risques est néanmoins plus élevé en raison de la composante de développement de systèmes d'information dans l'activité de l'agence ;
- que la tutelle de l'ANTAI est exposée, comme celle de l'ANTS, à un risque d'« effet tunnel » pour la part de l'activité de l'opérateur consacrée au développement de nouveaux dispositifs mais qu'en revanche, son activité courante de production se prête bien à un suivi d'indicateurs simples (part des infractions constatées donnant lieu à production d'un avis de contravention, délais d'envoi des avis de contravention, délais de traitement des courriers reçus,...) permettant de détecter rapidement un dysfonctionnement.

Tableau n° 15

Cotation du facteur de risques
« Faiblesse de la visibilité à court terme de la performance de l'opérateur »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Faiblesse de la visibilité à court terme de la performance de l'opérateur	2	3	2	5	5	2	1	1

4.4 Spécificités de l'opérateur, limitant la maîtrise de la tutelle

D'autres facteurs peuvent limiter la maîtrise de l'autorité de tutelle et de ses services dans l'exercice de leur fonction à l'égard d'un opérateur.

Le cas le plus difficile au ministère de l'intérieur est celui de la tutelle sur l'ENSOSP, l'Etat étant un financeur très minoritaire de l'école et le rattachement de celle-ci à l'Etat étant parfois mis en question.

Il peut également être plus délicat de piloter un opérateur qui bénéficie de ressources affectées (cas de la DMAT, avec l'ANTS, et de la DGEF, avec l'OFII) ou d'une indépendance fonctionnelle (cas de la DGEF avec l'OFPRA).

Tableau n° 16

Cotation du facteur de risques
« Spécificités de l'opérateur, limitant la maîtrise de la tutelle »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Spécificités de l'opérateur, limitant la maîtrise de la tutelle	1	2	1	3	1	1	2	2

5 FACTEURS DE RISQUES FINANCIERS

Les facteurs de risques financiers pour le ministère de l'intérieur liés à l'activité des opérateurs et à la fonction de tutelle qu'il exerce sur eux peuvent être relatifs à leurs recettes ou à leurs dépenses.

5.1 Incertitudes sur les financements hors subvention pour charges de service public du ministère de l'intérieur

L'impact financier pour le ministère de l'intérieur de l'activité de ses opérateurs se résume le plus souvent au versement de la subvention pour charges de service public qu'il leur alloue. Il arrive que les programmes budgétaires du ministère soient également porteurs d'autres types de crédits au bénéfice de ses opérateurs, en particulier des crédits du titre 7 pour le remboursement de l'emprunt contracté pour l'installation de l'ENSOSP à Aix-en-Provence.

Toutefois, plusieurs opérateurs du ministère ont d'autres sources de financement importantes que les crédits budgétaires qu'il leur attribue : ressources affectées pour l'ANTS et l'OFII, subvention du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et achat de prestations par les SDIS pour l'ENSOSP, prestations payantes de l'INPS pour le ministère de la justice...

Si la construction du budget de ces opérateurs sur la base de ressources pour partie extérieures au ministère allège la charge de ce dernier, elle induit néanmoins un facteur de risques, ces recettes pouvant être moindres que prévu.

Les incertitudes sur les recettes hors subvention pour charges de service public du ministère paraissent :

- très faibles pour l'ENSP et l'OFPRA, financés respectivement à plus de 95% et de 97% par leur subvention pour charges de service public ;
- très faibles, pour l'ANTAI et le CNAPS, financés selon le même principe¹² et par des dotations en fonds propres et, qui plus est, adossés respectivement au compte d'affectation spécial des radars et à une taxe payée par les professionnels de la sécurité privée ;
- faibles, pour l'ANTS et l'OFII, toutes deux bénéficiaires de taxes affectées¹³ mais dont le rendement dépend, pour l'ANTS, du volume de passeports et autres titres effectivement produits et, pour l'OFII, de l'évolution du plafonnement introduit par le ministère chargé du budget ;

¹² Les subventions pour charges de service public représentent 85% des recettes du budget prévisionnel 2014 de l'ANTAI et les dotations en fonds propres, 11%. Pour le CNAPS, la subvention pour charges de service public représente 100% des recettes du budget prévisionnel 2014.

¹³ L'ANTS ne reçoit pas de subvention pour charges de service public. Elle est financée à 97% par des taxes affectées (source : PAP AGTE 2015. Budget prévisionnel 2014). La subvention pour charges de service public reçue par l'OFII représente 6% de ses recettes et ses recettes fiscales, 85% (source : PAP Immigration 2015. Budget prévisionnel 2014).

- fortes, pour l'INPS, créancier régulier¹⁴ d'un ministère de la justice dans l'incapacité budgétaire de financer l'ensemble des frais de justice ;
- très fortes, pour l'ENSOSP, la contribution de l'Etat représentant moins de 20% de son budget et les autres sources de financement dépendant à la fois de considérations politiques (subventions du CNFPT¹⁵) et des arbitrages internes des SDIS lorsqu'ils doivent payer tout ou partie du coût des formations proposées par l'école.

Tableau n° 17

Cotation du facteur de risques
« Incertitudes sur les recettes hors subvention pour charges de service public du ministère de l'intérieur »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Incertitudes sur les recettes hors SCSP du ministère de l'intérieur	1	2	1	5	1	4	2	1

5.2 Part des opérations risquées dans les activités de l'opérateur

D'un point de vue financier, l'activité des opérateurs du ministère de l'intérieur apparaît dans l'ensemble à faible risque de dérive brutale et massive des dépenses : masse salariale¹⁶, dépenses de fonctionnement, peu de projets immobiliers (à l'exception de l'ENSOSP mais qui bénéficie d'un financement spécifique)...

Cette situation générale connaît toutefois deux exceptions, l'ANTAI et surtout l'ANTS, du fait de la place des projets informatiques, toujours à risques, dans leur activité.

Tableau n° 18

Cotation du facteur de risques
« Part des opérations risquées dans les activités de l'opérateur »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Part des opérations risquées dans les activités de l'opérateur	3	5	1	1	1	1	1	1

¹⁴ Les remboursements attendus du ministère de la justice représentent près du tiers des recettes prévisionnelles de l'institut, mais avec un taux de réalisation de l'ordre de 10%, obtenu seulement au prix de transactions avec le ministère débiteur.

¹⁵ Environ 35% des recettes prévisionnelles au budget initial 2015 (Source : ENSOSP).

¹⁶ Sauf l'INPS, dont les personnels relèvent du programme 176 – Police nationale et sont rémunérés par lui.

6 FACTEURS DE RISQUES DE RESSOURCES HUMAINES

Les facteurs de risques de ressources humaines peuvent peser sur la structuration des équipes, sur les profils affectés et sur le respect des règles déontologiques.

6.1 Réductions d'emplois dans les services relevant de l'autorité de tutelle

Compte tenu des enjeux de maîtrise des dépenses publiques, il est probable que les services relevant des autorités de tutelle vont connaître, au cours des prochaines années, des réductions d'emploi répétées.

Ces diminutions constituent un facteur de risques sur l'organisation de la fonction de tutelle, dans la mesure où elles pourraient conduire à une remise en cause du niveau des ressources humaines consacrées à cette fonction.

Pour évaluer le facteur de risque, on suppose que la fonction de tutelle est exercée par des hauts-fonctionnaires (hors police ou gendarmerie) et par des personnels administratifs.

Au cours des trois dernières années (PLF 2013, 2014 et 2015), les schémas d'emploi des catégories concernées sont les suivants, sachant que :

- le programme 216 (Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur) porte les emplois des services des autorités de tutelle de l'ANTAI, de l'ANTS, du CNAPS, de l'OFII et de l'OFPRA ;
- le programme 176 (Police nationale) porte les emplois des services des autorités de tutelle de l'ENSP et de l'INPS ;
- le programme 161 (Sécurité civile) porte les emplois des services de l'autorité de tutelle de l'ENSOSP.

Précision méthodologique

Pour chacun des trois programmes analysés, les calculs présentés ci-après rapportent, pour les catégories d'emplois prises en compte, le schéma d'emplois d'une année donnée au plafond d'emploi de l'année précédente.

La limite de ce mode de calcul est la différence d'unités au numérateur (ETP) et au dénominateur (ETPT). Toutefois, il ne paraît pas pertinent de retenir au numérateur l'impact du schéma d'emplois pour l'année de son adoption, même s'il figure en ETPT, dans la mesure où la création ou la suppression d'emplois a vocation à s'appliquer en année pleine, avec éventuellement un lissage des effets sur deux ans. De même, il n'est pas possible de convertir en ETP le plafond d'emplois exprimé en ETPT. Une approximation s'impose donc.

Compte tenu de l'importance des mesures de périmètre et de transfert enregistrées par les programmes analysés sur la période, il a été jugé préférable de calculer une moyenne des taux d'évolution des effectifs sur trois ans plutôt qu'un taux moyen dont le dénominateur n'aurait pas nécessairement eu beaucoup de sens.

Tableau n° 19

**Schémas d'emplois 2013-2015 des hauts fonctionnaires, personnels administratifs
et personnels scientifiques sur les programmes porteurs des emplois
des services des autorités de tutelle des opérateurs du ministère**

		2013			2014			2015		
		Schéma d'emplois (ETP)	Plafond 2012 (ETPT)	Evo- lution	Schéma d'emplois (ETP)	Plafond 2013 (ETPT)	Evo- lution	Schéma d'emplois (ETP)	Plafond 2014 (ETPT)	Evo- lution
Programme 216 (Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur)	Hauts fonctionnaires	-10	495	-2,0%	-10	486	-2,1%	-11	451	-2,4%
	Personnels administratifs	-61	2 611	-2,3%	-53	2 621	-2,0%	-33	2 691	-1,2%
	Total annuel	-71	3 106	-2,3%	-63	3 107	-2,0%	-44	3 142	-1,4%
	Moyenne des taux d'évolution sur 3 ans									-1,9%
Programme 176 (Police nationale)	Personnels administratifs	224	12 651	1,8%	47	12 641	0,4%	-36	12 805	-0,3%
	Hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement (PN)	-286	11 731	-2,4%	-290	11 412	-2,5%	-238	11 125	-2,1%
	Total annuel	-62	24 382	-0,3%	-243	24 053	-1,0%	-274	23 930	-1,1%
	Moyenne des taux d'évolution sur 3 ans									-0,8%
Programme 161 (Sécurité civile)	Personnels administratifs	-2	133	-1,5%	-5	132	-3,8%	-2	123	-1,6%
	Total annuel	-2	133	-1,5%	-5	132	-3,8%	-2	123	-1,6%
	Moyenne des taux d'évolution sur 3 ans									-2,3%

L'analyse est sans doute incomplète pour la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, qui bénéficie de mises à disposition de sapeurs-pompiers, agents territoriaux, non comptabilisés dans le plafond d'emploi du programme budgétaire 161.

Tableau n° 20

Cotation du facteur de risque
« Réductions d’emplois dans les services relevant de l’autorité de tutelle »

	Tutelle sur l’ANTAI	Tutelle sur l’ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l’ENSOSP	Tutelle sur l’ENSP	Tutelle sur l’INPS	Tutelle sur l’OFII	Tutelle sur l’OFPRA
Réductions d’emplois dans les services relevant de l’autorité de tutelle	2	2	2	1	1	1	2	2

6.2 Ecart entre le profil souhaitable pour diriger l’opérateur et les profils les plus représentés au ministère

Du fait de l’importance de ses effectifs, le ministère de l’intérieur pourvoit le plus souvent ses postes de responsabilité par des mobilités internes. Parmi les compétences et les qualités requises pour diriger un opérateur, celles de manager et de gestionnaire se trouvent aisément dans les différents viviers de hauts fonctionnaires du ministère.

En revanche, d’autres compétences ou même, simplement, d’autres appétences souhaitables sont plus rares : appétence pour les sujets de systèmes d’information et compréhension d’une culture d’ingénieur à l’ANTAI et, plus encore, à l’ANTS, connaissance des enjeux politiques internationaux à l’OFPRA. Il existe ainsi un décalage entre le profil souhaitable pour diriger certains opérateurs et les profils les plus représentés au ministère.

Tableau n° 21

Cotation du facteur de risque
« Ecart entre le profil souhaitable pour diriger l’opérateur et les profils les plus représentés au ministère »

	Tutelle sur l’ANTAI	Tutelle sur l’ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l’ENSOSP	Tutelle sur l’ENSP	Tutelle sur l’INPS	Tutelle sur l’OFII	Tutelle sur l’OFPRA
Ecart entre le profil souhaitable pour diriger l’opérateur et les profils les plus représentés au ministère	3	4	1	1	1	1	1	2

6.3 Ecart entre le profil souhaitable pour exercer la fonction de responsable délégué de la tutelle et les profils les plus représentés dans la direction de tutelle

En ce qui concerne le profil du responsable délégué de la tutelle, le facteur de risques identifié est l'éventualité d'un décalage entre le profil souhaitable et les compétences, expériences ou appétences existantes dans les services de la direction de tutelle, ces services constituant le premier vivier de recrutement vers lequel se tournera le directeur concerné.

L'analyse du profil souhaitable pour le responsable délégué de la tutelle sur les différents opérateurs fait ressortir les points suivants :

- Tutelle de l'ANTAI : recherche d'un profil généraliste ou ingénieur, similaires à des profils recherchés par ailleurs par la DSCR ;
- Tutelle de l'ANTS : recherche d'un profil généraliste ou ingénieur, si possible double. Le profil ingénieur est éloigné de ceux des personnels couramment recrutés à la DMAT ; le profil généraliste requiert une véritable appétence pour les sujets de systèmes d'information ;
- Tutelle du CNAPS : recherche d'un profil généraliste, avec une appétence juridique. Les profils présents à la DLPAJ sont plutôt juridiques ou administratifs ;
- Tutelle de l'ENSOSP : recherche d'un profil à double culture généraliste et sapeur-pompier, similaire à celle de profils présents à la DGSCGC, mais avec en outre une appétence sur les sujets de formation, ce qui restreint le vivier ;
- Tutelle de l'ENSP : recherche d'une double culture généraliste et police, similaire à celle de profils présents la DGPN, mais avec en outre une appétence sur les sujets de formation, ce qui restreint le vivier ;
- Tutelle de l'INPS : recherche d'une double culture généraliste et police judiciaire, similaire à celle de profils présents la DGPN, mais avec en outre une appétence scientifique, plus difficile à trouver ;
- Tutelle de l'OFII et de l'OFPRA : recherche d'une double culture de généraliste et de bon connaisseur du droit des étrangers, proche de celle dont a besoin par ailleurs la DGEF.

L'analyse qui précède ne préjuge pas des compétences et qualités attendues par ailleurs de ces responsables pour exercer leurs autres fonctions que la tutelle.

Tableau n° 22

Cotation du facteur de risque

« Ecart entre le profil souhaitable pour exercer la fonction de responsable délégué de la tutelle et les profils les plus représentés dans la direction de tutelle »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Ecart entre le profil souhaitable pour exercer la fonction de responsable délégué de la tutelle et les profils les plus représentés dans la direction de tutelle	1	3	2	2	2	3	2	2

6.4 Travail en contact direct avec l'utilisateur ou un prestataire

Parmi les risques de ressources humaines auxquels sont soumis tous les services publics, le risque déontologique est souvent difficile à cerner. En revanche, l'un des facteurs de risques est aisé à identifier : il s'agit des activités exposant les agents au contact direct de certains usagers ou de prestataires externes.

Il convient de souligner à nouveau que l'existence d'un facteur de risques ne signifie pas que le risque va se concrétiser. Elle implique en revanche une attention plus grande dans la définition des mesures de maîtrise du risque.

Le facteur de risques « travail en contact direct avec des usagers ou des prestataires » est plus ou moins important suivant les opérateurs du ministère, ce qui appelle une vigilance et un contrôle différenciés de la part des autorités de tutelle :

- il paraît très faible pour l'ENSOSP, l'ENSP et l'INPS, dont l'activité ne met pas les agents en relations directes avec des usagers du service public et dont les marchés publics restent d'ampleur limitée ;
- il reste faible, quoique plus important, pour l'ANTAI et l'ANTS, sa présence tenant surtout aux marchés publics passés par les deux opérateurs et à leur travail régulier avec des prestataires externes ;
- il est de niveau moyen pour le CNAPS et l'OFII, dont les agents sont en contacts avec des usagers qui soumettent des demandes à l'administration ;
- il apparaît plus fort à l'OFPRA, l'autonomie fonctionnelle dont bénéficient les agents instructeurs nécessitant un accompagnement déontologique approprié.

Tableau n° 23

Cotation du facteur de risque
« Travail en contact direct avec l'utilisateur ou un prestataire »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPPRA
Travail en contact direct avec l'utilisateur ou un prestataire	2	2	3	1	1	1	3	4

7 FACTEURS DE RISQUES JURIDIQUES

Les deux facteurs de risques juridiques identifiés ont trait, tous deux, à la nature de l'activité de l'opérateur. Il s'agit, d'une part, de la passation de marchés publics importants, d'autre part, de la responsabilité de l'opérateur dans la prise de décisions créatrices de droits.

7.1 Passation par l'opérateur de marchés publics importants

Une activité nécessitant la passation de marchés publics importants par leur contenu stratégique ou par leur montant constitue un facteur de risques juridiques pour tout service public, y compris pour un opérateur.

Les opérateurs du ministère de l'intérieur les plus exposés – ce qui implique une vigilance particulière de la part de leurs autorités de tutelle - sont sans conteste l'ANTS et l'ANTAI, suivis de l'OFII, puis de l'INPS. Le facteur de risques paraît nettement moindre pour les deux écoles et très faible pour l'OFPPRA et le CNAPS.

Tableau n° 24

Cotation du facteur de risque
« Passation par l'opérateur de marchés publics importants »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPPRA
Passation par l'opérateur de marchés publics importants	5	5	1	2	2	3	4	1

7.2 Responsabilité dans la prise de décisions créatrices de droits ou sanctionnant des comportements

Le cœur de l'activité de certains opérateurs consiste à instruire des demandes formulées par une catégorie d'usagers du service public et, soit à accorder ou non un statut, un agrément, une autorisation, soit à prononcer une sanction. Une telle nature d'activité constitue un facteur de risques contentieux, qui peut être considéré comme important dans le cas :

- de l'OFPRA, décisionnaire dans l'octroi du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire, agissant dans un cadre juridique où les voies de recours à l'encontre de ses décisions sont précisément normées et connues des demandeurs ;
- du CNAPS, responsable dans la délivrance d'agréments aux professionnels de la sécurité privée, personnes morales ou physiques et dans les décisions de sanctions à l'encontre d'acteurs ne respectant pas les règles.

Le facteur de risques apparaît légèrement moins élevé pour l'OFII, la prise de décisions créatrice de droits représentant une part moindre de son activité.

L'INPS, pour sa part, doit faire face au risque permanent de critique de ses expertises dans le cadre du débat judiciaire.

A une échelle et avec une portée bien moindres, les écoles peuvent être amenées à refuser une validation de scolarité ou de spécialisation à un élève, avec un risque de recours contre cette décision.

Enfin, certains opérateurs n'interviennent pas directement dans les décisions prises à l'égard d'usagers ou d'agents du service public : l'ANTAI produit des avis de contraventions mais pas de décision de sanction ; l'ANTS produit des titres sécurisés mais ce n'est pas elle qui prend les décisions de délivrance.

Tableau n° 25

Cotation du facteur de risque
« Responsabilité dans la prise de décisions
créatrices de droits ou sanctionnant des comportements »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Responsabilité dans la prise de décisions créatrices de droits ou sanctionnant des comportements	1	1	5	2	2	4	4	5

8 SYNTHÈSE DES FACTEURS DE RISQUES

Au total, 24 facteurs de risques ont été identifiés dans l'analyse qui précède :

- 5 facteurs de risques stratégiques ;
- 3 facteurs de risques d'organisation ;
- 4 facteurs de risques de fonctionnement ;
- 4 facteurs de risques de pilotage ;
- 2 facteurs de risques financiers ;
- 4 facteurs de risques de ressources humaines ;
- 2 facteurs de risques juridiques.

Ils permettent d'appréhender le caractère plus ou moins favorable de la situation de départ pour l'exercice de la tutelle sur les différents opérateurs du ministère de l'intérieur. Les résultats agrégés sont les suivants, sachant que le tableau de la page suivante récapitule les cotations facteur par facteur :

Tableau n° 26

Moyenne des cotations par famille des facteurs de risques

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Moyenne des cotations par famille	2,8	3,1	2,2	1,9	1,8	2,3	2,4	2,0

L'ANTAI et l'ANTS se détachent assez nettement comme étant les opérateurs pour lesquels l'exercice de la tutelle est rendu complexe par des facteurs de risques marqués.

Les deux agences sont suivies par l'OFII, l'INPS et le CNAPS (cotation moyenne entre 2,2 et 2,4). Viennent ensuite l'OFPRA, l'ENSOSP et enfin, l'ENSP, avec des cotations moyennes entre 1,8 et 2,0.

Cette synthèse ne fournit néanmoins qu'un premier axe d'analyse de la situation de départ avant mise en place d'actions de maîtrise des risques. Elle doit être complétée par une cotation de l'impact des risques s'ils viennent à se concrétiser, avant de servir de base dans l'examen des mesures mises en place par l'Etat pour un exercice efficace et efficient de sa fonction de tutelle.

Tableau n° 27

Récapitulatif de la cotation par facteur de risques

Dominante des risques	Facteurs de risque	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPPA
1 - Risques stratégiques		3,2	2,4	2,2	1,6	2,0	2,0	2,2	1,8
	Prépondérance du temps court dans l'activité de l'autorité de tutelle	4,0	4,0	3,0	4,0	5,0	5,0	3,0	3,0
	Caractère multipolaire de l'activité de la direction de tutelle	1,0	3,0	3,0	1,0	2,0	2,0	1,0	1,0
	Modification récente du rattachement ministériel de l'autorité de tutelle	3,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	2,0
	Changement récent d'autorité de tutelle	5,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
	Hétérogénéité de l'activité de l'opérateur	3,0	3,0	3,0	1,0	1,0	1,0	4,0	2,0
2 - Risques d'organisation		2,7	3,0	2,7	1,7	2,0	2,3	1,0	1,7
	Nombre de ministères susceptibles de souhaiter exercer la tutelle sur l'opérateur	4,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0
	Nombre de directions du ministère de l'intérieur pouvant s'estimer bien placées pour devenir direction de tutelle de l'opérateur	3,0	3,0	2,0	1,0	1,0	2,0	1,0	1,0
	Faiblesse de la place de l'opérateur dans le cœur de métier de l'autorité de tutelle	1,0	5,0	5,0	3,0	4,0	4,0	1,0	2,0
3 - Risques de fonctionnement		4,3	4,3	1,8	1,5	2,0	2,8	3,5	1,5
	Caractère interministériel de l'activité de l'opérateur	5,0	5,0	1,0	1,0	1,0	2,0	5,0	2,0
	Diversité des "clients" potentiels de l'opérateur parmi les services publics	5,0	5,0	1,0	3,0	1,0	4,0	1,0	1,0
	Nombre de directions du ministère de l'intérieur ayant vocation à apporter leur expertise à l'autorité de tutelle	4,0	3,0	3,0	1,0	5,0	3,0	3,0	2,0
	Existence d'enjeux territoriaux	3,0	4,0	2,0	1,0	1,0	2,0	5,0	1,0
4 - Risques de pilotage		2,8	2,8	2,5	2,5	2,0	1,3	2,3	2,3
	Manque d'expérience dans la fonction de tutelle	5,0	3,0	4,0	1,0	1,0	1,0	3,0	3,0
	Réorganisation récente des services relevant de l'autorité de tutelle	3,0	3,0	3,0	1,0	1,0	1,0	3,0	3,0
	Faiblesse de visibilité à court terme de la performance de l'opérateur	2,0	3,0	2,0	5,0	5,0	2,0	1,0	1,0
	Spécificités de l'opérateur, limitant la maîtrise de la tutelle	1,0	2,0	1,0	3,0	1,0	1,0	2,0	2,0
5 - Risques financiers		2,0	3,5	1,0	3,0	1,0	2,5	1,5	1,0
	Incertitudes sur les recettes hors subvention pour charges de service public du ministère de l'intérieur	1,0	2,0	1,0	5,0	1,0	4,0	2,0	1,0
	Part des opérations risquées dans les activités de l'opérateur	3,0	5,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
6 - Risques de ressources humaines		2,0	2,8	2,0	1,3	1,3	1,5	2,0	2,5
	Réduction d'emplois dans les services relevant de l'autorité de tutelle	2,0	2,0	2,0	1,0	1,0	1,0	2,0	2,0
	Ecart entre le profil souhaitable pour diriger l'opérateur et les profils les plus représentés au ministère	3,0	4,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0
	Ecart entre le profil souhaitable pour exercer la fonction de responsable délégué de la tutelle et les profils les plus représentés dans les services de la direction de tutelle	1,0	3,0	2,0	2,0	2,0	3,0	2,0	2,0
	Travail en contact direct avec l'utilisateur ou un prestataire	2,0	2,0	3,0	1,0	1,0	1,0	3,0	4,0
7 - Risques juridiques		3,0	3,0	3,0	2,0	2,0	3,5	4,0	3,0
	Passation par l'opérateur de marchés publics importants	5,0	5,0	1,0	2,0	2,0	3,0	4,0	1,0
	Responsabilité dans la prise de décisions créatrices de droits ou sanctionnant des comportements	1,0	1,0	5,0	2,0	2,0	4,0	4,0	5,0
Moyenne générale des familles de risques (somme des notes par famille / 7)		2,8	3,1	2,2	1,9	1,8	2,3	2,4	2,0

ANNEXE N° 7

IMPACT D'UNE CONCRETISATION DES RISQUES

SOMMAIRE

Introduction : méthodologie.....	81
1 Impact d'une concrétisation de risques stratégiques.....	81
1.1 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI.....	81
1.2 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTS.....	81
1.3 Cas de l'exercice de la tutelle sur le CNAPS.....	82
1.4 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSOSP et sur l'ENSP.....	82
1.5 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'INPS.....	83
1.6 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFII.....	83
1.7 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFPPRA.....	83
1.8 Synthèse des impacts en cas de concrétisation de risques stratégiques dans l'exercice de la tutelle.....	84
2 Impact d'une concrétisation de risques d'organisation	84
2.1 Impact du point de vue du citoyen.....	84
2.2 Impact du point de vue de l'utilisateur.....	85
2.3 Impact du point de vue du contribuable.....	85
2.4 Synthèse des impacts en cas de concrétisation de risques d'organisation dans l'exercice de la tutelle.....	86
3 Impact d'une concrétisation de risques de fonctionnement.....	86
3.1 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI.....	86
3.2 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTS.....	87
3.3 Cas de l'exercice de la tutelle sur le CNAPS.....	87
3.4 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSOSP.....	87
3.5 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSP.....	88
3.6 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'INPS.....	88
3.7 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFII.....	88
3.8 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFPPRA.....	89
3.9 Synthèse des impacts en cas de concrétisation de risques de fonctionnement dans l'exercice de la tutelle.....	89
4 Impact d'une concrétisation de risques de pilotage.....	89
4.1 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI.....	90
4.2 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTS.....	90
4.3 Cas de l'exercice de la tutelle sur le CNAPS.....	90

4.4	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSOSP	90
4.5	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSP	91
4.6	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'INPS.....	91
4.7	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFII	91
4.8	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA	92
4.9	Synthèse des impacts en cas de concrétisation de risques de pilotage dans l'exercice de la tutelle.....	92
5	Impact d'une concrétisation de risques financiers	92
5.1	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI.....	93
5.2	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTS.....	93
5.3	Cas de l'exercice de la tutelle sur le CNAPS	93
5.4	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSOSP	93
5.5	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSP	94
5.6	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'INPS.....	94
5.7	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFII	94
5.8	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA	94
5.9	Synthèse des impacts en cas de concrétisation de risques financiers dans l'exercice de la tutelle.....	95
6	Impact d'une concrétisation de risques de ressources humaines	95
6.1	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI.....	95
6.2	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTS.....	96
6.3	Cas de l'exercice de la tutelle sur le CNAPS	96
6.4	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSOSP et l'ENSP	96
6.5	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'INPS.....	97
6.6	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFII	97
6.7	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA	98
6.8	Synthèse des impacts en cas de concrétisation de risques de ressources humaines dans l'exercice de la tutelle.....	98
7	Impact d'une concrétisation de risques juridiques.....	99
7.1	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI.....	99
7.2	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTS.....	99
7.3	Cas de l'exercice de la tutelle sur le CNAPS	99
7.4	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSOSP et l'ENSP	99
7.5	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'INPS.....	100
7.6	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFII et l'OFPRA	100
7.7	Synthèse des impacts en cas de concrétisation de risques juridiques dans l'exercice de la tutelle.....	100

INTRODUCTION : ELEMENTS DE METHODE

La cotation de l'impact de la concrétisation de risques nécessite la prise en compte de plusieurs questions de méthode :

- impact et risque ne sont pas nécessairement de même nature. A titre d'exemple, la concrétisation d'un risque stratégique peut avoir un impact financier. Une analyse terme à terme (impact stratégique de la concrétisation de risques stratégiques,...) serait donc trop étroite ;
- l'impact doit s'apprécier selon un point de vue extérieur au système étudié : les conséquences internes négatives de la concrétisation d'une dégradation de la performance de la tutelle peuvent certes être regrettées mais elles n'appelleront des mesures correctives rapides que si elles se répercutent à l'extérieur de la relation entre le ministère et l'opérateur ;
- la cotation doit respecter une échelle de proportion interne (comparabilité entre familles de risques et entre tutelles exercées) mais aussi externe. Il importe d'essayer d'éviter le biais consistant à utiliser nécessairement toute l'étendue de l'échelle de cotation, ce qui conduirait à surestimer l'importance relative des risques liés à l'exercice de la tutelle sur les opérateurs par rapport à d'autres risques auxquels le ministère de l'intérieur (et, plus largement, l'Etat) doit faire face. Une telle surévaluation affaiblirait la démarche et aboutirait à l'effet inverse de celui recherché : la minimisation de la réponse apportée.

Prenant en compte ces trois points d'attention, l'équipe d'audit s'est inspirée de l'approche adoptée pour les lois de finances et a retenu trois types d'impact :

- impact du point de vue du citoyen : dégradation de l'efficacité des politiques publiques, impact en politique intérieure, impact international ;
- impact du point de vue de l'utilisateur : baisse de la qualité du service rendu, en précisant que l'« usager » est ici celui qui bénéficie directement des actions de l'opérateur ;

Acception du terme « usagers » dans le système de cotation d'impact

ANTAI : services publics faisant appel aux prestations de traitement automatisé d'infractions et, dans le cadre de l'activité dominante actuelle de l'ANTAI, usagers de la route ;

ANTS : services de l'Etat recourant à la production de titres sécurisés par l'agence et particuliers demandeurs de titres ;

CNAPS : professionnels de la sécurité privée ;

ENSOSP : élèves de l'école et services d'incendie et de secours ;

ENSP : élèves de l'école et services de police ;

INPS : services de police, de gendarmerie et justice ;

OFII : étrangers et employeurs ;

OFPPA : demandeurs d'asile et personnes bénéficiaires de la protection.

- impact du point de vue du contribuable : surcoûts, inefficience.

Il convient de souligner que la cotation ci-dessous essaie d'évaluer l'impact maximum que peut entraîner la concrétisation d'un risque. Si la cinétique du risque est lente et si le dysfonctionnement est détecté assez tôt, l'impact réel est moindre.

La cotation d'impact retient la même échelle de note que celle utilisée pour la cotation des facteurs de risques (1 : très faible ou nul / 2 : faible / 3 : moyen / 4 : élevé / 5 : très élevé), chaque famille de risques recevant pour cotation, pour une tutelle donnée, la moyenne des cotations selon les trois points de vue.

Trois éléments de cohérence sont recherchés : une cohérence « horizontale » par famille de risques, une cohérence « verticale » par tutelle exercée et une cohérence ministérielle (un impact coté 5 doit correspondre à une vraie priorité pour le ministère, et non pas seulement une priorité dans le champ de l'exercice de la tutelle sur les opérateurs).

1 IMPACT D'UNE CONCRETISATION DE RISQUES STRATEGIQUES

La réalisation de risques stratégiques a des impacts de nature et d'intensité différentes selon la tutelle et l'opérateur.

1.1 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI

L'ANTAI est un prestataire de services susceptible d'être à la fois un instrument de la politique de sécurité routière et un vecteur d'efficacité dans la constatation des infractions, le traitement et le recouvrement des amendes associées.

De ce fait, un défaut stratégique dans son pilotage et sa direction peut avoir un impact :

- très élevé, du point de vue du citoyen (efficacité de la politique de sécurité routière, dans un contexte de mauvais chiffres pour les derniers mois) ;
- moyen, du point de vue de l'utilisateur :
 - l'automobiliste est partagé entre le souci d'être protégé et l'envie d'échapper au dispositif à titre individuel ;
 - les usagers institutionnels de l'ANTAI (services publics clients) peuvent voir leurs projets remis en cause ;
- élevé, du point de vue du contribuable, les amendes au sens large concourant à l'équilibre général des finances publiques ;

1.2 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTS

L'ANTS est, comme l'ANTAI, prestataire de services, dans un domaine technique (titres sécurisés) mais également sensible politiquement, avec une incidence importante sur les particuliers usagers (preuve de l'identité, circulation des personnes).

Il en résulte la cotation suivante de l'impact d'un dysfonctionnement stratégique dans l'exercice de la tutelle :

- Elevé, du point de vue du citoyen ;
- très élevé, du point de vue de l'utilisateur ;
- élevé, du point de vue du contribuable si les choix conduisent à de lourdes dépenses inutiles (projets informatiques trop ambitieux) ou non justifiées.

1.3 Cas de l'exercice de la tutelle sur le CNAPS

Le CNAPS est le régulateur de la sécurité privée en France. Ses usagers (les professionnels du secteur) sont particulièrement sensibles à la pertinence et à la cohérence des orientations stratégiques de l'établissement, dans la mesure où ils sont contraints de passer par lui pour pouvoir exercer leur activité. Le citoyen est moins directement concerné mais le deviendrait, dans l'hypothèse d'un conflit majeur entre l'Etat et les professionnels. Enfin, la dimension financière des risques stratégiques paraît très faible compte tenu du choix originel d'un financement indirect par la profession.

Cette analyse conduit à la cotation d'impact suivante :

- Moyen, du point de vue du citoyen ;
- très élevé, du point de vue de l'utilisateur ;
- très faible, du point de vue du contribuable.

1.4 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSOSP et sur l'ENSP

L'impact de difficultés stratégiques s'analyse de manière similaire pour les deux écoles :

- très faible, du point de vue du citoyen (une dérive déontologique dans la formation est toujours possible, mais à cinétique lente donc permettant de remédier à la situation avant qu'elle ne prenne de l'ampleur) ;
- moyenne, du point de vue de l'utilisateur-élève et de l'utilisateur-service employeur (inadéquation du contenu ou de la qualité de la formation par rapport aux exigences des missions exercées par la suite mais, là encore, avec un effet lissé sur plusieurs promotions, permettant de repérer le dysfonctionnement et de rectifier les exigences pédagogiques) ;
- très faible, du point de vue du contribuable (masses financières en jeu limitées et poids des masses salariales).

1.5 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'INPS

L'INPS est un instrument important pour l'efficacité de l'action de police judiciaire et l'amélioration du taux d'élucidation des crimes et délits. Il est également un vecteur d'efficacité pour la police nationale.

Une erreur stratégique concernant l'institut aurait ainsi un impact :

- moyen, du point de vue du citoyen (développement d'un sentiment d'impuissance de la justice mais dont l'INPS n'est pas le seul déterminant) ;
- élevé, du point de vue de l'utilisateur (perte de fiabilité ou de réactivité de l'institut) ;
- faible, du point de vue du contribuable, le souci d'une utilisation optimale des ressources allouées aux forces de sécurité intérieure étant tempéré par la modestie du poids budgétaire de l'INPS.

1.6 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFII

L'action de l'OFII se situe au cœur du champ très sensible de la politique d'immigration et d'intégration. Un dysfonctionnement stratégique de la tutelle sur l'OFII pourrait avoir un impact :

- très élevé, du point de vue du citoyen (débat de politique intérieure, conséquences sur les relations extérieures de la France) ;
- très élevé, du point de vue de l'utilisateur (étrangers entrants, employeurs en France...) ;
- faible, du point de vue du contribuable.

1.7 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA

L'OFPRA intervient, comme l'OFII, dans un domaine politiquement très sensible. Il est en outre garant du respect par la France de ses engagements internationaux en matière d'asile. Par ailleurs, une incohérence entre objectifs de performance et ressources allouées à l'office est susceptible d'entraîner une dégradation de la qualité du service rendu et d'induire des dépenses connexes (hébergement, allocation...).

Il en résulte la cotation d'impact suivante :

- très élevé, du point de vue du citoyen (politique intérieure et politique étrangère) ;
- très élevé, du point de vue de l'utilisateur (délais et qualité d'instruction des demandes) ;
- très élevé, du point de vue du contribuable (dépenses induites).

1.8 Synthèse des impacts en cas de concrétisation de risques stratégiques dans l'exercice de la tutelle

Les impacts d'une concrétisation de risques stratégiques dans l'exercice de la tutelle peuvent être synthétisés comme suit :

Tableau n° 1

Cotation de l'impact d'une concrétisation de risques stratégiques

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Moyenne	4,0	4,3	3,0	1,7	1,7	3,0	4,0	5,0
Point de vue du citoyen	5	4	3	1	1	3	5	5
Point de vue de l'utilisateur	3	5	5	3	3	4	5	5
Point de vue du contribuable	4	4	1	1	1	2	2	5

2 IMPACT D'UNE CONCRETISATION DE RISQUES D'ORGANISATION

Au sens du présent audit, les risques d'organisation sont les risques d'atteinte à la cohérence ou à la clarté de l'organisation de l'Etat (y compris ses opérateurs).

2.1 Impact du point de vue du citoyen

Le citoyen est sensible aux politiques définies et mises en œuvre par la puissance publique. Les questions d'organisation sont assez transparentes pour lui, sauf si elles ont une incidence sur une politique publique ou traduisent une difficulté dans son portage. De ce fait, l'impact d'une concrétisation de risques d'organisation devrait être, pour le citoyen :

- très faible, s'agissant de l'exercice de la tutelle sur l'ENSP et l'ANTS, les deux opérateurs n'étant pas porteurs de politiques publiques ;
- moyen, en ce qui concerne les tutelles sur l'ANTAI, l'OFII et l'OFPRA, les trois opérateurs étant des vecteurs de politique publique importants, respectivement dans les champs de la sécurité routière, de l'immigration-intégration et de l'asile ;
- faible, pour les tutelles sur le CNAPS et l'INPS, en situation intermédiaire par rapport aux deux groupes précédents, dans la mesure où les opérateurs concourent directement à la mise en œuvre de politiques publiques (sécurité au sens large), sans en être les fers de lance exclusifs ni principaux ;
- moyen, pour la tutelle sur l'ENSOSP : l'ENSOSP, sans être en charge d'une politique publique, est l'un des lieux où s'exprime et se construit l'équilibre entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le portage de la politique de sécurité civile.

2.2 Impact du point de vue de l'utilisateur

L'impact d'une mauvaise organisation est perceptible pour l'utilisateur s'il a besoin de s'adresser directement au responsable de la tutelle. Une telle situation est rare lorsque l'utilisateur est un particulier, peu au fait de l'organisation de l'Etat. En revanche, elle peut se produire plus fréquemment lorsque les utilisateurs sont des services publics. Ceci conduit, pour la cotation, à opérer une ligne de partage entre :

- l'ANTS, l'ENSOSP, l'ENSP, l'INPS, d'une part, pour lesquels l'impact de défauts d'organisation peut être considéré comme moyen ;
- l'OFPPA, de l'autre, pour lequel il est très faible.

L'ANTAI apparaît dans une situation intermédiaire, ses utilisateurs les plus nombreux étant aujourd'hui des particuliers mais des services publics pouvant avoir recours à ses services (rôle de prestataire). Pour cette raison, la cotation d'impact proposée est de niveau faible.

La même cotation est proposée pour le CNAPS, dont les utilisateurs ne sont pas des services publics mais siègent dans l'organe de gouvernance.

Enfin, pour l'OFII, la coexistence de son réseau territorial propre et de celui des préfectures complique la compréhension de l'organisation globale du dispositif d'accueil et d'intégration par les utilisateurs du service public. La cotation d'impact proposée est moyenne.

2.3 Impact du point de vue du contribuable

Pour le contribuable, les défauts d'organisation peuvent avoir plusieurs impacts directs : doublons entre directions ou entre le ministère et un opérateur, organes de gouvernance mal dimensionnés ou à la composition inadaptée...

D'autres types d'impact, plus indirects, se rattachent davantage à un mauvais fonctionnement induit de la tutelle ou à un mauvais pilotage de l'opérateur. Par convention, ils sont cotés dans les familles de risques correspondantes (*cf. infra*).

Avec cette approche, l'impact pour le contribuable d'une concrétisation de risques d'organisation est similaire pour toutes les tutelles exercées par le ministère de l'intérieur. Il n'est pas nul mais peut être considéré comme faible par rapport aux autres surcoûts envisagés dans le présent audit.

Seule exception, l'OFII présente la caractéristique d'un réseau territorial très maillé, dans lequel les risques de doublon avec le réseau des préfectures, donc de surcoûts induits, sont plus marqués.

2.4 Synthèse des impacts en cas de concrétisation de risques d'organisation dans l'exercice de la tutelle

Les impacts d'une concrétisation de risques d'organisation dans l'exercice de la tutelle peuvent être synthétisés comme suit :

Tableau n° 2

Cotation de l'impact d'une concrétisation de risques d'organisation

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPPRA
Moyenne	2,3	2,0	2,0	2,7	2,0	2,3	3,0	2,0
Point de vue du citoyen	3	1	2	3	1	2	3	1
Point de vue de l'utilisateur	2	3	2	3	3	3	3	3
Point de vue du contribuable	2	2	2	2	2	2	3	2

3 IMPACT D'UNE CONCRETISATION DE RISQUES DE FONCTIONNEMENT

Les risques de fonctionnement ont été définis (cf. annexe n° 4) comme les risques d'atteinte à l'efficacité de la prise de décisions de l'Etat, à la cohérence ou à la pertinence de celles-ci. Avec cette acception, les conséquences de la concrétisation de tels risques peuvent s'analyser comme suit selon la tutelle et l'opérateur concernés.

3.1 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI

Un fonctionnement defectueux de la tutelle serait susceptible d'induire de mauvaises décisions dans la définition de l'équilibre entre la vocation de l'ANTAI de vecteur de la politique de sécurité routière et sa vocation de prestataire de services intersectoriel pour le traitement automatisé des infractions (opportunité, conditions et limites d'une diversification d'activité de l'opérateur). La dimension territoriale de l'action de l'opérateur pourrait être sous-estimée. L'expertise externe mobilisée par l'autorité exerçant la tutelle (SIC, juridique...) pourrait aussi être lacunaire.

L'impact pourrait s'avérer :

- très élevé, du point de vue du citoyen, si l'efficacité de la politique de sécurité routière s'en trouvait affectée ;
- moyen, du point de vue de l'utilisateur si la réalité concrète dans sa vie quotidienne des dispositifs mis en place par l'agence était mal anticipée ;
- très élevé, du point de vue du contribuable si l'Etat ne parvenait pas à définir les conditions et limites d'une diversification de l'activité de l'opérateur.

3.2 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTS

L'ANTS est un opérateur exposé à l'expression d'intérêts parfois divergents de la part de « clients » de l'Etat potentiellement nombreux. C'est également un opérateur dont l'activité revêt une forte dimension technique et juridique et est porteuse d'enjeux financiers importants.

Des défauts de fonctionnement de la tutelle pourraient avoir un impact :

- élevé, du point de vue du citoyen si l'Etat ne parvenait pas à définir des positions claires dans le domaine des titres sécurisés ;
- très élevé, du point de vue de l'utilisateur, particulier demandeur de titre ou service de l'Etat recourant aux prestations ou aux normes technico-juridiques de l'ANTS ;
- très élevé, du point de vue du contribuable, les dérives de coûts faute de mobilisation de l'expertise nécessaire pouvant être importantes.

3.3 Cas de l'exercice de la tutelle sur le CNAPS

Le CNAPS présente deux traits distinctifs par rapport aux autres opérateurs du ministère, d'une part, la présence de représentants d'un secteur professionnel dans son organe de gouvernance, d'autre part une dyarchie entre autorité exerçant la tutelle (DLPAJ) et responsable du programme LOLF de rattachement de l'opérateur (secrétaire général et, par délégation, DEPAFI).

Ces deux caractéristiques renforcent la nécessité d'un fonctionnement efficace de la tutelle, afin que les positions de l'Etat soient construites et exprimées sans divergence au sein du collège. L'impact d'un mauvais fonctionnement de la tutelle pourrait être :

- élevé, du point de vue du citoyen, en cas d'apparition de crispations entre acteurs de la sécurité publique et de la sécurité privée ;
- moyen, du point de vue de l'utilisateur, en l'espèce les professionnels de la sécurité privée, dont les représentants pourraient être témoins des difficultés de définition des positions de l'Etat ;
- faible, du point de vue du contribuable, la taxe acquittée par la profession pour assurer indirectement le financement du CNAPS ayant toujours dégagé jusqu'à présent des excédents.

3.4 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSOSP

Un mauvais fonctionnement de la tutelle sur l'ENSOSP, conduisant par exemple à l'expression de positions de l'Etat peu construites ou contradictoires, aurait pour conséquence immédiate un affaiblissement de l'Etat, alors même qu'il est minoritaire dans l'organe de gouvernance. L'impact pourrait être :

- faible, du point de vue du citoyen (impact politique sur l'image de l'Etat) ;

- élevé, du point de vue de l'utilisateur, en cas de divergence entre les obligations de formation définies réglementairement par la DGSCGC et la capacité de l'école à répondre aux besoins induits des SDIS ;
- très faible, du point de vue du contribuable.

3.5 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSP

Un fonctionnement défectueux de la tutelle sur l'ENSP pourrait se traduire, par exemple, par une mauvaise prise en compte des besoins de certaines directions actives de police. L'impact de tels dysfonctionnements serait :

- faible, du point de vue du citoyen ;
- moyen, du point de vue de l'utilisateur (élèves et services de police) ;
- très faible, du point de vue du contribuable.

3.6 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'INPS

Dans le cas de l'INPS, l'enjeu d'un bon fonctionnement de la tutelle est de permettre les arbitrages entre les priorités d'action des principaux services qui recourent aux expertises de l'institut (police, gendarmerie, justice) et la conciliation entre objectifs opérationnels et allocation de ressources.

La cotation d'impact en découle :

- élevé, du point de vue du citoyen, la cohérence des choix dépendant en grande partie de la bonne association de tous les acteurs concernés ;
- très élevé, du point de vue de l'utilisateur, c'est-à-dire des services qui recourent aux expertises de l'institut et sont aussi membres de son conseil d'administration ;
- faible, du point de vue du contribuable, un emploi rationnel des ressources nécessitant des arbitrages clairs.

3.7 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFII

Dans le cas de l'OFII, opérateur central dans la mise en œuvre de la politique française d'immigration, d'accueil et d'intégration, un mauvais fonctionnement de la tutelle se traduirait par une définition peu claire ou peu cohérente de cette politique. La cotation de l'impact d'un dysfonctionnement de la tutelle en découle :

- très élevé, du point de vue du citoyen ;
- élevé, du point de vue de l'utilisateur ;
- élevé, du point de vue du contribuable.

3.8 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA

Comme l'OFII, l'OFPRA est opérateur central dans la mise en œuvre d'une politique publique (asile). La concrétisation des risques de fonctionnement de la tutelle pourrait avoir un impact :

- très élevé, du point de vue du citoyen compte tenu de la sensibilité du sujet et de la composition du conseil d'administration (parlementaires, représentant du HCR...) ;
- élevé, du point de vue de l'utilisateur et très élevé du point de vue du contribuable, les dysfonctionnements de la tutelle constituant un obstacle à la conciliation des objectifs intéressant le premier (baisse des délais de traitement) et le second (justification des ressources allouées).

3.9 Synthèse des impacts en cas de concrétisation de risques de fonctionnement dans l'exercice de la tutelle

Les impacts d'une concrétisation de risques de fonctionnement dans l'exercice de la tutelle peuvent être synthétisés comme suit :

Tableau n° 3

Cotation de l'impact d'une concrétisation de risques de fonctionnement

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Moyenne	4,3	4,7	3,0	2,3	2,0	3,7	4,3	4,7
Point de vue du citoyen	5	4	4	2	2	4	5	5
Point de vue de l'utilisateur	3	5	3	4	3	5	4	4
Point de vue du contribuable	5	5	2	1	1	2	4	5

4 IMPACT D'UNE CONCRETISATION DE RISQUES DE PILOTAGE

Les risques de pilotage ont été définis dans le présent audit comme les risques d'atteinte à la fluidité et à l'efficacité de la relation entre le ministère et l'opérateur (*cf.* annexe n° 4).

Pilotage de l'opérateur et fonctionnement de la tutelle sont deux facettes très liées de la performance d'une relation entre l'Etat et un opérateur : un bon fonctionnement de la tutelle est indispensable afin de construire les positions de l'Etat ; un pilotage efficace également, afin d'assurer la clarté du cadrage de l'opérateur et la qualité de son suivi.

Un mauvais fonctionnement de la tutelle constitue un obstacle majeur à un bon pilotage de l'opérateur ; inversement, un bon fonctionnement interne de la tutelle ne produit aucun résultat positif s'il ne se prolonge pas dans un pilotage efficace. Souvent, les défauts dans l'un ou l'autre champ ont les mêmes types d'impact du point de vue du citoyen, de l'utilisateur ou du contribuable, même s'il peut y avoir des cas particuliers pour lesquels l'analyse ne conduit pas à la même cotation d'impact.

4.1 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI

L'impact est de même intensité que pour la concrétisation de risques de fonctionnement :

- très élevé, du point de vue du citoyen ;
- moyen, du point de vue de l'utilisateur ;
- très élevé, du point de vue du contribuable.

4.2 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTS

La cotation est la même que pour la concrétisation de risques de fonctionnement :

- élevé, du point de vue du citoyen ;
- très élevé, du point de vue de l'utilisateur ;
- très élevé, du point de vue du contribuable.

4.3 Cas de l'exercice de la tutelle sur le CNAPS

La cotation est la même que pour la concrétisation de risques de fonctionnement, sauf pour l'impact vu des usagers, potentiellement supérieur en cas de mauvais pilotage :

- élevé, du point de vue du citoyen ;
- élevé, du point de vue de l'utilisateur en cas de dérive non perçue dans le fonctionnement de l'opérateur, faute de suivi ;
- faible, du point de vue du contribuable.

4.4 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSOSP

L'Etat étant minoritaire au conseil d'administration et ne maîtrisant pas le financement de l'opérateur, l'impact d'une concrétisation des risques de pilotage pourrait être sensiblement plus fort que celui relatif aux risques de fonctionnement :

- moyen, du point de vue du citoyen (difficultés de l'Etat à dégager un consensus respectant les grandes orientations qu'il souhaite donner à l'école) ;

- élevé, du point de vue de l'utilisateur, un défaut de pilotage pouvant notamment avoir des conséquences négatives sur la qualité des formations ;
- moyen, du point de vue du contribuable (difficultés de bouclage du budget de l'école, inefficience du fait d'à-coups dans la gestion...).

4.5 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSP

L'opérateur étant stable dans son activité et son fonctionnement, on pourrait penser qu'une tutelle effacée ne causerait pas de grands dommages, du moins à court terme. Néanmoins, des défauts de pilotage pourraient notamment constituer un obstacle à la prise en compte par l'école et par la tutelle des enjeux à long terme, d'où la cotation d'impact suivante, rehaussée du point de vue du citoyen compte tenu des remarques qui précèdent :

- moyen, du point de vue du citoyen (prise en compte du temps long) ;
- élevé, du point de vue de l'utilisateur (élèves et services de police) ;
- très faible, du point de vue du contribuable.

4.6 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'INPS

L'INPS est un opérateur dont l'activité, en forte croissance, est « prescrite » par des « clients » (étatiques) multiples. Des lacunes dans le pilotage de l'opérateur (cadrage, suivi-contrôle) auraient un impact proche de celui induit par des dysfonctionnements de la tutelle :

- élevé, du point de vue du citoyen ;
- très élevé, du point de vue de l'utilisateur, c'est-à-dire des services qui recourent aux expertises de l'institut et sont aussi membres de son conseil d'administration ;
- moyen, du point de vue du contribuable, le maintien de la cohérence des objectifs opérationnels et d'emploi des ressources n'allant pas de soi.

4.7 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFII

Un défaut de pilotage de l'OFII pourrait avoir trait soit à la cohérence de son cadrage, soit à la précision et à la qualité du suivi-contrôle. Dans les deux cas, l'impact pourrait être important :

- très élevé, du point de vue du citoyen, l'OFII étant un acteur central de la politique d'immigration et d'intégration, ayant besoin d'orientations claires pour repenser son action ;
- élevé, du point de vue de l'utilisateur (en particulier, traitement différencié par les différentes directions territoriales) ;
- très élevé, du point de vue du contribuable, un défaut de suivi-contrôle de la part de la tutelle pouvant induire un relâchement de la vigilance dans l'utilisation des recettes affectées, donc de l'inefficience.

4.8 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA

Des défauts dans le pilotage de l'OFPRA pourraient avoir un impact :

- très élevé, du point de vue du citoyen et de l'utilisateur, le bon aboutissement de la réforme de l'asile - à laquelle l'opérateur est pleinement partie prenante - pouvant s'en trouver compromis ;
- élevé, du point de vue du contribuable, un suivi lacunaire de la part de la tutelle de l'emploi des moyens supplémentaires alloués à l'OFPRA pouvant déboucher sur une utilisation sous-optimale de ces ressources.

4.9 Synthèse des impacts en cas de concrétisation de risques de pilotage dans l'exercice de la tutelle

Les impacts d'une concrétisation de risques de pilotage dans l'exercice de la tutelle peuvent être synthétisés comme suit :

Tableau n° 4

Cotation de l'impact d'une concrétisation des risques de pilotage

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Moyenne	4,0	4,7	3,3	3,3	2,7	4,0	4,7	4,7
Point de vue du citoyen	5	4	4	3	3	4	5	5
Point de vue de l'utilisateur	3	5	4	4	4	5	4	5
Point de vue du contribuable	4	5	2	3	1	3	5	4

5 IMPACT D'UNE CONCRETISATION DE RISQUES FINANCIERS

Les risques financiers ont été définis comme les risques de dégradation de la situation des finances publiques ou de minoration de la contribution à son amélioration (*cf.* annexe n° 4).

L'impact principal de la concrétisation de ces risques concerne le contribuable. Cet impact dépend à la fois du mode de financement de l'opérateur (recettes affectées ou non) et de son poids financier par rapport à son programme de rattachement (capacité d'absorption ou non).

5.1 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI

La concrétisation de risques financiers devrait être perceptible essentiellement du point de vue du contribuable, l'impact étant sans doute :

- très faible, du point de vue du citoyen (écho politico-médiatique limité par l'adossement de l'ANTAI à une source de financement solide) ;
- très faible, du point de vue de l'utilisateur ;
- moyen, du point de vue du contribuable en cas de mauvaise maîtrise des projets d'investissement, le CAS radars ayant une capacité d'absorption, dans certaines limites.

5.2 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTS

Les répercussions d'un dérapage financier à l'ANTS devraient être similaires. Globalement, l'impact pourrait être :

- très faible, du point de vue du citoyen ;
- moyen, du point de vue de l'utilisateur, une mauvaise gestion des ressources pouvant entraîner des difficultés de paiement d'un prestataire clef comme l'Imprimerie nationale, avec des répercussions directes sur la production des titres ;
- moyen, du point de vue du contribuable en cas de mauvaise maîtrise des projets d'investissement.

5.3 Cas de l'exercice de la tutelle sur le CNAPS

En ce qui concerne le CNAPS, l'impact paraît faible du point de vue du citoyen, qui pourrait se trouver pénalisé en cas de sous-calibrage des ressources de l'opérateur se répercutant sur sa capacité de contrôle de la profession et très faible du point de vue de l'utilisateur et du contribuable, tant que le mode de financement de l'opérateur reste celui qui a été retenu initialement.

5.4 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSOSP

Des dysfonctionnements financiers seraient plus délicats à résoudre à l'ENSOSP, compte tenu de son mode de financement. L'impact pourrait être :

- moyen, du point de vue du citoyen (risque de divergences entre l'Etat et les collectivités territoriales sur la résolution des difficultés) ;
- très faible, du point de vue de l'utilisateur ;
- faible, du point de vue du contribuable, les sommes en jeu restant probablement modérées.

5.5 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSP

Pour la tutelle sur l'ENSP, l'analyse diffère de celle concernant l'ENSOSP uniquement sous le premier des trois angles, avec un impact prévisionnel :

- très faible, du point de vue du citoyen (capacité d'absorption par le programme 176 – police nationale) ;
- très faible, du point de vue de l'utilisateur ;
- faible, du point de vue du contribuable, les sommes en jeu restant probablement modérées.

5.6 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'INPS

La situation est un peu plus complexe que pour l'ENSP compte tenu d'une part des difficultés récurrentes du ministère de la justice à assurer la rémunération des prestations de l'institut et, d'autre part, du fait que l'activité de l'INPS requiert des dépenses d'investissement régulières. L'impact d'une difficulté financière pourrait être le suivant :

- faible, du point de vue du citoyen, la question de l'insuffisance chronique des crédits pour frais de justice pouvant néanmoins finir par devenir un sujet politique ;
- moyen, du point de vue de l'utilisateur, si les difficultés rencontrées obligeaient à renoncer à des investissements indispensables pour la bonne marche de l'institut ;
- faible, du point de vue du contribuable, les sommes en jeu restant probablement modérées.

5.7 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFII

La concrétisation de risques financiers à l'OFII pourrait porter sur des sommes relativement importantes, compte tenu du budget de l'opérateur, avec un programme de rattachement de faible montant, ce qui aboutit à la cotation d'impact suivante :

- faible, du point de vue du citoyen (répercussions politiques possibles si le programme de rattachement de l'opérateur s'avérait dans l'incapacité d'absorber l'impact financier, ce qui n'est pas impossible) ;
- moyen, du point de vue de l'utilisateur, possiblement pénalisé par une insuffisance des ressources, singulièrement des ressources humaines ;
- moyen, du point de vue du contribuable.

5.8 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA

L'impact le plus important de risques financiers touchant l'OFPRA est l'incidence d'un sous-calibrage des ressources (notamment humaines) de l'office sur les dépenses engagées dans l'attente des décisions sur les demandes d'asile. Cet impact peut ne pas être que financier. Il peut être :

- moyen, du point de vue du citoyen (médiatisation éventuelle) ;

- élevé, du point de vue de l'utilisateur (délais d'instruction et dépenses induites) ;
- très élevé, du point de vue du contribuable (sommes en jeu).

5.9 Synthèse des impacts en cas de concrétisation de risques financiers dans l'exercice de la tutelle

Les impacts d'une concrétisation de risques financiers dans l'exercice de la tutelle peuvent être synthétisés comme suit :

Tableau n° 5

Cotation de l'impact d'une concrétisation de risques financiers

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPPA
Moyenne	1,7	2,3	1,3	2,0	1,3	2,3	2,7	4,0
Point de vue du citoyen	1	1	2	3	1	2	2	3
Point de vue de l'utilisateur	1	3	1	1	1	3	3	4
Point de vue du contribuable	3	3	1	2	2	2	3	5

6 IMPACT D'UNE CONCRETISATION DE RISQUES DE RESSOURCES HUMAINES

L'impact d'une concrétisation des risques de ressources humaines est souvent sous-estimé, alors que de la pertinence du choix des personnes et du dimensionnement des équipes dépendent la qualité de la relation entre tutelle et opérateur, la richesse et la diversité des échanges (caractère stratégique, technicité...) ou encore l'impulsion managériale interne, soit trois facteurs décisifs de réussite de l'Etat et d'un opérateur donné dans la conduite de leurs missions respectives. Les éléments d'analyse et de cotation sont les suivants.

6.1 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI

L'ANTAI se trouve confrontée à un défi permanent d'équilibre entre son rôle de fait dans la politique de sécurité routière, et sa mission de prestataire pour le traitement automatisé des infractions. De son côté, la DSCR doit assurer la tutelle d'un opérateur dont l'activité a vocation, en l'état actuel des textes, à échapper progressivement à son champ d'expertise.

Dans ce contexte, des erreurs dans les profils des responsables et des experts mobilisés en appui, tant côté tutelle que côté opérateur ou dans le dimensionnement des équipes, pourraient avoir un impact :

- très élevé, du point de vue du citoyen si le pilotage de l'opérateur et son management ne parvenaient pas à redéfinir son équilibre interne (perte de lisibilité de son action) ;

- élevé, du point de vue de l'utilisateur, surtout des collectivités territoriales impliquées dans la réforme de décentralisation ;
- élevé, du point de vue du contribuable, si elles devenaient un obstacle au bon aboutissement des projets portés par l'ANTAI.

6.2 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTS

Les exigences de ressources humaines sont particulièrement fortes pour la tutelle sur l'ANTS, compte tenu de la complexité et de la technicité des missions de l'opérateur, ainsi que de la diversité de ses clients potentiels. Des erreurs de choix seraient d'autant plus dommageables aujourd'hui que la situation de l'opérateur et de sa tutelle est difficile. L'impact serait :

- élevé, du point de vue du citoyen, les orientations fixées par l'Etat à l'opérateur ou que ce dernier s'assigne ne pouvant être clarifiées faute de capacité stratégique ;
- très élevé, du point de vue de l'utilisateur, le bon aboutissement des grands projets de titres pouvant se trouver remis en cause faute de capacité d'expertise et de conduite de projet ;
- très élevé, du point de vue du contribuable, le redressement de la situation financière de l'opérateur pouvant se trouver compromis, faute de compétences de gestion.

6.3 Cas de l'exercice de la tutelle sur le CNAPS

En ce qui concerne la tutelle sur le CNAPS, le contexte est un peu particulier dans la mesure où la génération des créateurs de l'opérateur est arrivée en fin de mandat et est en phase de remplacement par une génération de « consolidateurs ». La nouvelle période qui s'ouvre ne nécessite pas exactement les mêmes qualités que la première, tant pour la tutelle que pour l'opérateur. Des erreurs dans les choix de ressources humaines pourraient avoir un impact :

- élevé, du point de vue du citoyen, compte tenu du rôle confié à l'opérateur de régulateur d'une profession en plein essor ;
- élevé, du point de vue de l'utilisateur, les professionnels devant s'adapter à de nouveaux interlocuteurs institutionnels et adapter leurs pratiques aux inflexions induites par les changements de personnes ;
- très faible, du point de vue du contribuable, tant que le mode de financement de l'opérateur serait maintenu.

6.4 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSOSP et l'ENSP

Dans le cas des deux écoles, le choix des dirigeants des opérateurs et des responsables de la tutelle sont déterminants pour développer la capacité de l'Etat et de ses établissements publics à réfléchir sur le long terme et à prendre en compte les évolutions de leur environnement et des enjeux des politiques publiques auxquelles ils concourent.

L'impact d'erreurs dans ces choix ou dans le dimensionnement des équipes pourrait être :

- moyen, du point de vue du citoyen, la valeur ajoutée des deux écoles ayant vocation à s'inscrire dans un temps long, non valorisé par les modes de pilotage et de gestion actuels ;
- moyen, du point de vue de l'utilisateur si les responsables choisis procédaient à des infléchissements non pertinents dans les choix pédagogiques notamment ;
- très faible, du point de vue du contribuable, les enjeux d'efficience existant bien entendu mais sur des masses financières et des effectifs limités par rapport aux politiques publiques en cause.

6.5 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'INPS

Dans l'exercice de la tutelle sur l'INPS, les erreurs de choix dans le domaine des ressources humaines seraient plus lourdes de conséquences. Outre l'enjeu managérial de la direction d'un établissement constitué de laboratoires maillant le territoire et ayant une forte tradition de fonctionnement autonome, il existe des enjeux de ressources humaines forts du côté de la tutelle pour faire la synthèse des questions métier et définir l'évolution du positionnement de l'opérateur. L'impact de choix de profils non pertinents apparaît dès lors :

- élevé, du point de vue du citoyen, en l'absence de portage de projets de rationalisation du secteur de la police technique et scientifique ;
- élevé, du point de vue de l'utilisateur, en cas d'infléchissement non pertinent induit des orientations globales de l'établissement ;
- élevé, du point de vue du contribuable, en l'absence de capacité de contre-expertise des propositions de développement scientifique émanant de l'opérateur.

6.6 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFII

Le regroupement d'opérateurs d'origines différentes a permis la mise en place d'un opérateur unique mais son positionnement doit encore être conforté. La révision des missions de l'OFII est considérée comme souhaitable depuis plusieurs années. Il y a donc, pour la tutelle de l'OFII et pour l'opérateur, des enjeux de portage de réforme et de conduite de projet, à forte composante managériale et de pilotage.

Dans ce contexte, des choix de ressources humaines non pertinents pourraient avoir un impact :

- élevé, du point de vue du citoyen, la capacité à clarifier les choix en matière de politique d'immigration et d'intégration se trouvant amoindrie ;
- élevé, du point de vue de l'utilisateur, la qualité de service pouvant souffrir d'une absence de projet commun à l'ensemble des personnels ;
- moyen, du point de vue du contribuable, les projets d'optimisation de l'organisation et de la gestion n'aboutissant pas.

6.7 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA

Le rattachement de l'OFPRA au ministère chargé de l'immigration, puis au ministère de l'intérieur a pu susciter des craintes. Les surmonter pleinement nécessite de faire la preuve à la fois de la cohérence, de l'intégrité et de l'efficacité de la politique de l'asile dans ce nouveau périmètre ministériel et d'entraîner l'ensemble de l'office dans un projet collectif au service de la politique dont il a la responsabilité.

La dimension humaine de l'action à conduire est importante et des erreurs dans le choix des acteurs de la tutelle ou de l'équipe dirigeante de l'opérateur pourraient avoir un impact :

- élevé, du point de vue du citoyen ;
- moyen, du point de vue de l'utilisateur, avec une qualité de service possiblement en baisse ;
- très élevé, du point de vue du contribuable, compte tenu des dépenses induites par toute sous-optimisation du champ de l'asile.

6.8 Synthèse des impacts en cas de concrétisation de risques de ressources humaines dans l'exercice de la tutelle

Les impacts d'une concrétisation de risques de ressources humaines dans l'exercice de la tutelle peuvent être synthétisés comme suit :

Tableau n° 6

Cotation de l'impact d'une concrétisation de risques de ressources humaines

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Moyenne	4,3	4,7	3,0	2,3	2,3	4,0	3,7	4,0
Point de vue du citoyen	5	4	4	3	3	4	4	4
Point de vue de l'utilisateur	4	5	4	3	3	4	4	3
Point de vue du contribuable	4	5	1	1	1	4	3	5

7 IMPACT D'UNE CONCRETISATION DE RISQUES JURIDIQUES

Les conséquences d'une concrétisation des risques juridiques s'analysent de la façon suivante.

7.1 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI

Les risques juridiques tiennent à l'importance des marchés publics passés par l'opérateur. Leur impact peut être approché comme suit :

- élevé, du point de vue du citoyen, si le dysfonctionnement d'un marché ou d'une procédure compromet la mise en place d'un nouvel outil par exemple ;
- faible, du point de vue de l'utilisateur, l'utilisateur de la route percevant peu les risques liés aux marchés publics ;
- très élevé, du point de vue du contribuable, en cas de problème sur les marchés publics.

7.2 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTS

Les risques juridiques sont relatifs aux marchés publics passés par l'agence. Leur impact peut être approché comme suit :

- élevé, du point de vue du citoyen (impact politique, tant au plan intérieur dans la mesure où les titres sécurisés comprennent notamment toutes les preuves de l'identité qu'au plan international si la France n'honore pas ses engagements relatifs au degré de sécurité des titres qu'elle produit) ;
- élevé, du point de vue de l'utilisateur : un problème sur un marché public est susceptible de perturber, voire de bloquer, la production de certains titres sécurisés, ce qui représente un impact majeur pour l'utilisateur ;
- très élevé, du point de vue du contribuable, en cas de problème sur les marchés publics.

7.3 Cas de l'exercice de la tutelle sur le CNAPS

Les risques juridiques tiennent principalement au fait que l'opérateur prend des décisions créatrices de droits à l'égard des professionnels de la sécurité privée. De ce fait, l'impact d'une concrétisation des risques juridiques serait :

- moyen, du point de vue du citoyen (conséquences politiques) ;
- très élevé, du point de vue de l'utilisateur (rupture de l'égalité des usagers devant la loi) ;
- très faible, pour le contribuable, le dysfonctionnement étant assez rapidement identifié pour que la mise en cause financière de l'Etat soit peu coûteuse.

7.4 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSOSP et l'ENSP

Dans les deux cas, les risques juridiques apparaissent très faibles sous les trois angles.

7.5 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'INPS

Le principal risque est un risque de contentieux inhérent à l'activité de l'institut, ce qui conduit à la cotation suivante de l'impact d'un tel dysfonctionnement :

- moyen, du point de vue du citoyen (atteinte forte mais indirecte à l'efficacité de la justice) ;
- élevé, du point de vue de l'utilisateur ;
- sans doute faible, pour le contribuable, le dysfonctionnement étant assez rapidement identifié pour que la mise en cause financière de l'Etat soit peu coûteuse.

7.6 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFII et l'OFPRA

Pour les deux offices, le profil de risque se rapproche de celui décrit pour l'exercice de la tutelle sur le CNAPS, mais dans des champs de politique publique particulièrement sensibles (immigration – intégration, asile), d'où un impact estimé comme suit :

- très élevé, du point de vue du citoyen (conséquences politiques) ;
- très élevé, du point de vue de l'utilisateur (rupture de l'égalité des usagers devant la loi) ;
- très faible, pour le contribuable, s'agissant de l'OFII, le dysfonctionnement étant assez rapidement identifié pour que la mise en cause financière de l'Etat soit peu coûteuse, et faible, s'agissant de l'OFPRA, compte tenu des coûts induits de fonctionnement de la CNDA.

7.7 Synthèse des impacts en cas de concrétisation de risques juridiques dans l'exercice de la tutelle

Les impacts d'une concrétisation de risques juridiques dans l'exercice de la tutelle peuvent être synthétisés comme suit, sachant que le tableau de la page suivante récapitule l'ensemble des cotations :

Tableau n° 7

Cotation de l'impact d'une concrétisation de risques juridiques

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Moyenne	3,7	4,3	3,0	1,0	1,0	3,0	3,7	4,0
Point de vue du citoyen	4	4	3	1	1	3	5	5
Point de vue de l'utilisateur	2	4	5	1	1	4	5	5
Point de vue du contribuable	5	5	1	1	1	2	1	2

Tableau n° 8

Récapitulatif de la cotation de l'impact d'une concrétisation des risques

Dominante de risques	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPPA
1 - Risques stratégiques	4,0	4,3	3,0	1,7	1,7	3,0	4,0	5,0
Impact du point de vue du citoyen	5,0	4,0	3,0	1,0	1,0	3,0	5,0	5,0
Impact du point de vue de l'utilisateur	3,0	5,0	5,0	3,0	3,0	4,0	5,0	5,0
Impact du point de vue du contribuable	4,0	4,0	1,0	1,0	1,0	2,0	2,0	5,0
2 - Risques d'organisation	2,3	2,0	2,0	2,7	2,0	2,3	3,0	2,0
Impact du point de vue du citoyen	3,0	1,0	2,0	3,0	1,0	2,0	3,0	1,0
Impact du point de vue de l'utilisateur	2,0	3,0	2,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Impact du point de vue du contribuable	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	3,0	2,0
3 - Risques de fonctionnement	4,3	4,7	3,0	2,3	2,0	3,7	4,3	4,7
Impact du point de vue du citoyen	5,0	4,0	4,0	2,0	2,0	4,0	5,0	5,0
Impact du point de vue de l'utilisateur	3,0	5,0	3,0	4,0	3,0	5,0	4,0	4,0
Impact du point de vue du contribuable	5,0	5,0	2,0	1,0	1,0	2,0	4,0	5,0
4 - Risques de pilotage	4,0	4,7	3,3	3,3	2,7	4,0	4,7	4,7
Impact du point de vue du citoyen	5,0	4,0	4,0	3,0	3,0	4,0	5,0	5,0
Impact du point de vue de l'utilisateur	3,0	5,0	4,0	4,0	4,0	5,0	4,0	5,0
Impact du point de vue du contribuable	4,0	5,0	2,0	3,0	1,0	3,0	5,0	4,0
5 - Risques financiers	1,7	2,3	1,3	2,0	1,3	2,3	2,7	4,0
Impact du point de vue du citoyen	1,0	1,0	2,0	3,0	1,0	2,0	2,0	3,0
Impact du point de vue de l'utilisateur	1,0	3,0	1,0	1,0	1,0	3,0	3,0	4,0
Impact du point de vue du contribuable	3,0	3,0	1,0	2,0	2,0	2,0	3,0	5,0
6 - Risques de ressources humaines	4,3	4,7	3,0	2,3	2,3	4,0	3,7	4,0
Impact du point de vue du citoyen	5,0	4,0	4,0	3,0	3,0	4,0	4,0	4,0
Impact du point de vue de l'utilisateur	4,0	5,0	4,0	3,0	3,0	4,0	4,0	3,0
Impact du point de vue du contribuable	4,0	5,0	1,0	1,0	1,0	4,0	3,0	5,0
7 - Risques juridiques	3,7	4,3	3,0	1,0	1,0	3,0	3,7	4,0
Impact du point de vue du citoyen	4,0	4,0	3,0	1,0	1,0	3,0	5,0	5,0
Impact du point de vue de l'utilisateur	2,0	4,0	5,0	1,0	1,0	4,0	5,0	5,0
Impact du point de vue du contribuable	5,0	5,0	1,0	1,0	1,0	2,0	1,0	2,0
Impact moyen	3,5	3,9	2,7	2,2	1,9	3,2	3,7	4,0
Impact moyen du point de vue du citoyen	4,0	3,1	3,1	2,3	1,7	3,1	4,1	4,0
Impact moyen du point de vue de l'utilisateur	2,6	4,3	3,4	2,7	2,6	4,0	4,0	4,1
Impact moyen du point de vue du contribuable	3,9	4,1	1,4	1,6	1,3	2,4	3,0	4,0

ANNEXE N° 8

ANALYSE DE LA MAÎTRISE DES RISQUES DANS L'EXERCICE DE CHAQUE TUTELLE ELEMENTS METHODOLOGIQUES

SOMMAIRE

1	Ventilation des risques entre le niveau ministériel et l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur	103
2	Questions d'audit de la maîtrise des risques ministériels	106
2.1	Risques stratégiques ministériels	106
2.2	Risques d'organisation ministériels	106
2.3	Risques ministériels de fonctionnement	107
2.4	Risques ministériels de pilotage	108
2.5	Risques financiers ministériels	108
2.6	Risques ministériels de ressources humaines	109
2.7	Risques juridiques ministériels	109
3	Questions d'audit de la maîtrise des risques dans l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur	110
3.1	Risque stratégiques pour chaque tutelle	110
3.2	Risques d'organisation pour chaque tutelle	112
3.3	Risques de fonctionnement par chaque tutelle	114
3.4	Risques de pilotage pour chaque tutelle	116
3.5	Risques financiers pour chaque tutelle	120
3.6	Risques de ressources humaines pour chaque tutelle	121
3.7	Risques juridiques pour chaque tutelle	123
4	Eléments de méthode pour la cotation de la maîtrise des risques liés à l'exercice de chaque tutelle	124
4.1	Cotation de la maîtrise des risques stratégiques liés à l'exercice d'une tutelle	124
4.2	Cotation de la maîtrise des risques d'organisation liés à l'exercice d'une tutelle	125
4.3	Cotation de la maîtrise des risques de fonctionnement liés à l'exercice d'une tutelle	128
4.4	Cotation de la maîtrise des risques de pilotage liés à l'exercice d'une tutelle	129
4.5	Cotation de la maîtrise des risques financiers liés à l'exercice d'une tutelle	131
4.6	Cotation de la maîtrise des risques de ressources humaines liés à l'exercice d'une tutelle	132
4.7	Cotation de la maîtrise des risques juridiques liés à l'exercice d'une tutelle	133

L'exploitation linéaire des réponses aux questionnaires d'audit fait ressortir la façon dont chaque directeur appréhende la fonction de tutelle au plan ministériel et en assume sa part dans le cadre de ses responsabilités vis-à-vis d'un ou plusieurs opérateurs (autorité de tutelle, directeur en charge d'une fonction support, responsable transverse). La lecture croisée des réponses met également en lumière des convergences ou divergences entre une direction de tutelle et un opérateur, ainsi qu'entre ces deux acteurs, la direction financière et les services support.

Cette première approche doit être complétée par une double analyse de la maîtrise des risques portant, d'une part, sur les risques ministériels, d'autre part, sur les risques spécifiques à l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur.

Cette analyse doit permettre, par un rapprochement avec la cotation initiale des risques, d'évaluer l'effort de maîtrise fourni dans l'exercice de chaque tutelle, mais aussi de déterminer les niveaux de risque restant à couvrir, de définir des priorités d'action et les outils les plus pertinents pour réduire les risques résiduels.

1 VENTILATION DES RISQUES ENTRE LE NIVEAU MINISTERIEL ET L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR CHAQUE OPERATEUR

Le travail de typologie a conduit à l'identification de 73 risques, regroupés en sept familles :

- 13 risques stratégiques ;
- 13 risques d'organisation ;
- 15 risques de fonctionnement ;
- 12 risques de pilotage ;
- 9 risques financiers ;
- 9 risques de ressources humaines ;
- 2 risques juridiques.

Parmi ces risques, certains doivent être appréhendés et maîtrisés au niveau ministériel, tandis que d'autres ressortissent d'actions propres à l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur. La ventilation entre les deux niveaux de travail figure dans le tableau des pages suivantes.

Les dix premiers risques sont de niveau ministériel. La synthèse des réponses aux questions d'audit permettant de recueillir des éléments d'analyse de la maîtrise de ces risques figure en annexe n° 5.

La maîtrise des risques infra-ministériels fait l'objet d'une analyse spécifique portant sur l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur, dans les rapports particuliers A à H.

Tableau n° 1

**Ventilation des risques entre le niveau ministériel
et le niveau de la tutelle sur chaque opérateur**

N°	Libellé	Famille	Niveau
1	Absence de vision stratégique ministérielle	Stratégique	Ministériel
2	Fonction de tutelle sous-investie par le ministère	Fonctionnement	Ministériel
3	Concurrence entre le secrétariat général et les directions métier	Fonctionnement	Ministériel
4	Défaut d'investissement du ministère dans l'un des champs support de la tutelle	Fonctionnement	Ministériel
5	Doublons entre directions ou services support	Organisation	Ministériel
6	Défaut de ressource disponible en appui dans les directions ou services support	Ressources humaines	Ministériel
7	Profils inadaptés dans les fonctions support en appui	Ressources humaines	Ministériel
8	Absence de processus d'arbitrage sur la répartition des compétences	Fonctionnement	Ministériel
9	Absence de processus d'arbitrage sur les questions communes à plusieurs opérateurs	Fonctionnement	Ministériel
10	Absence de processus d'arbitrage stratégique	Fonctionnement	Ministériel
11	Création d'un opérateur en réponse à un besoin non pérenne	Organisation	Tutelle par opérateur
12	Missions floues	Stratégique	Tutelle par opérateur
13	Décalage originel entre missions théoriques et missions exercées	Stratégique	Tutelle par opérateur
14	Ambiguïté sur le degré d'autonomie de l'opérateur	Stratégique	Tutelle par opérateur
15	Défaillance ou empêchement du directeur de l'opérateur	Pilotage	Tutelle par opérateur
16	Difficulté avec l'organe de gouvernance	Pilotage	Tutelle par opérateur
17	Compétence collégiale insuffisante de l'organe de gouvernance	Organisation	Tutelle par opérateur
18	Lourdeur excessive de l'organe de gouvernance	Organisation	Tutelle par opérateur
19	Missions de l'organe de gouvernance mal définies ou trop étroites	Organisation	Tutelle par opérateur
20	Missions de l'organe de gouvernance trop larges	Organisation	Tutelle par opérateur
21	Sur-calibrage budgétaire	Finances	Tutelle par opérateur
22	Sous-calibrage budgétaire	Finances	Tutelle par opérateur
23	Sur-calibrage en emplois	Finances	Tutelle par opérateur
24	Sous-calibrage en emplois	Finances	Tutelle par opérateur
25	Erreur dans le choix du responsable de l'opérateur	Ressources humaines	Tutelle par opérateur
26	Absence de désignation claire de l'autorité exerçant la tutelle	Organisation	Tutelle par opérateur
27	Concurrence entre directions pour le rôle d'autorité exerçant la tutelle	Organisation	Tutelle par opérateur
28	Approche incomplète de la tutelle (métier)	Fonctionnement	Tutelle par opérateur
29	Approche incomplète de la tutelle (support)	Fonctionnement	Tutelle par opérateur
30	Création de structures redondantes	Organisation	Tutelle par opérateur
31	Manque de compétence à l'appui de l'opérateur	Ressources humaines	Tutelle par opérateur
32	Mauvaise articulation entre tutelle métier et tutelle budgétaire	Fonctionnement	Tutelle par opérateur
33	Absence de responsable délégué de la tutelle clairement identifié	Organisation	Tutelle par opérateur
34	Positionnement hiérarchique trop faible	Organisation	Tutelle par opérateur
35	Sous-dimensionnement de l'équipe en charge de la tutelle au sein des services de l'autorité exerçant la tutelle	Ressources humaines	Tutelle par opérateur
36	Défaut de compétence dans les services de l'autorité exerçant la tutelle	Ressources humaines	Tutelle par opérateur
37	Défaut de compétence pour l'exercice d'une facette de la tutelle	Ressources humaines	Tutelle par opérateur
38	Profil inadapté du responsable délégué de la tutelle	Ressources humaines	Tutelle par opérateur
39	Profils inadaptés dans l'équipe de tutelle	Ressources humaines	Tutelle par opérateur

N°	Libellé	Famille	Niveau
40	Maintien d'un opérateur inutile	Organisation	Tutelle par opérateur
41	Décalage progressif entre missions théoriques et missions exercées	Stratégique	Tutelle par opérateur
42	Inadéquation entre la forme juridique de l'opérateur et des missions qui évoluent	Organisation	Tutelle par opérateur
43	Absence de cadrage stratégique	Stratégique	Tutelle par opérateur
44	Objectifs de performance inatteignables sur la période	Stratégique	Tutelle par opérateur
45	Absence de formalisation de la feuille de route du directeur de l'opérateur	Pilotage	Tutelle par opérateur
46	Défaut de cohérence entre le COP et les objectifs du directeur de l'opérateur	Pilotage	Tutelle par opérateur
47	Absence de volet ressources dans le COP	Stratégique	Tutelle par opérateur
48	Défaut de cohérence entre les objectifs de performance et les ressources prévues	Stratégique	Tutelle par opérateur
49	Défaut de cohérence entre le PLPFP et le COP/COM	Stratégique	Tutelle par opérateur
50	Défaut de cohérence entre la lettre de mission du directeur de l'opérateur et le volet ressources du COP/COM	Pilotage	Tutelle par opérateur
51	Absence de définition de la position des services de l'autorité exerçant la tutelle	Fonctionnement	Tutelle par opérateur
52	Expression de positions contradictoires par des services de l'autorité exerçant la tutelle devant l'opérateur ou des tiers	Fonctionnement	Tutelle par opérateur
53	Absence de définition de la position du ministère de l'intérieur	Fonctionnement	Tutelle par opérateur
54	Expression de positions contradictoires par des services du ministère de l'intérieur devant l'opérateur ou des tiers	Fonctionnement	Tutelle par opérateur
55	Absence de définition de la position de l'Etat	Fonctionnement	Tutelle par opérateur
56	Expression de positions interministérielles contradictoires devant l'opérateur ou des tiers	Fonctionnement	Tutelle par opérateur
57	Absence d'orientations stratégiques annuelles	Stratégique	Tutelle par opérateur
58	Désaccord entre l'opérateur et l'autorité exerçant la tutelle	Pilotage	Tutelle par opérateur
59	Défaut de cohérence des orientations stratégiques annuelles par rapport au COP/COM	Stratégique	Tutelle par opérateur
60	Défaut de cohérence par rapport à la lettre de mission du directeur de l'opérateur	Pilotage	Tutelle par opérateur
61	Absence de dialogue de gestion	Finances	Tutelle par opérateur
62	Défaut de cohérence entre la trajectoire pluri-annuelle et sa déclinaison annuelle	Finances	Tutelle par opérateur
63	Absence de suivi de performance	Pilotage	Tutelle par opérateur
64	Non atteinte par l'opérateur des cibles de performance	Stratégique	Tutelle par opérateur
65	Absence de suivi de l'emploi des ressources	Pilotage	Tutelle par opérateur
66	Non atteinte par l'opérateur des cibles relatives à l'emploi des ressources	Finances	Tutelle par opérateur
67	Erreurs ou fraudes budgétaires et comptables	Finances	Tutelle par opérateur
68	Mauvaise gestion	Finances	Tutelle par opérateur
69	Erreurs ou fraudes sur marchés publics	Juridique	Tutelle par opérateur
70	Erreurs ou fraudes avec incidences contentieuses	Juridique	Tutelle par opérateur
71	Défaut de contrôle interne dans l'opérateur	Pilotage	Tutelle par opérateur
72	Absence de politique de maîtrise des risques de l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur	Pilotage	Tutelle par opérateur
73	Défaut d'anticipation des risques liés à l'opérateur	Pilotage	Tutelle par opérateur

2 QUESTIONS D'AUDIT DE LA MAITRISE DES RISQUES MINISTERIELS

2.1 Risques stratégiques ministériels

Parmi les treize risques stratégiques recensés dans la typologie, un est de niveau ministériel :

- Risque n° 1 : Absence de vision stratégique ministérielle.

Quatre questions adressées aux autorités de tutelle, aux opérateurs ou aux autres acteurs concourent à éclairer les dispositions prises par le ministère dans son ensemble pour maîtriser ce risque.

Tableau n° 2

Questions auditant les risques stratégiques ministériels

N°	Libellé des questions
01G	La DEPAFI, en vertu de l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation du secrétariat général du ministère de l'intérieur, est chargée d'une mission de synthèse stratégique des tutelles des opérateurs du ministère. Connaissez-vous cette disposition ?
01H	Vous paraît-elle globalement appliquée ?
01I	Vous paraît-elle pertinente ? Expliquer votre réponse.
01J	Comment la DEPAFI est-elle alimentée au titre de sa mission de synthèse stratégique ?

2.2 Risques d'organisation ministériels

Un des treize risques d'organisation répertoriés est de niveau ministériel :

- Risque n° 5 : Doublons entre directions ou services support.

Sept questions visent à auditer la maîtrise de ce risque. Parmi elles, la question 2B est déclinée par tutelle dans sa version adressée au secrétaire général et à la DEPAFI.

Tableau n° 3

Questions auditant les risques d'organisation ministériels

N°	Libellé des questions
02A	La DEPAFI est chargée d'une mission d'assistance aux responsables de programme dans l'exercice de la tutelle budgétaire et financière des opérateurs du ministère. Connaissez-vous cette disposition ?
02B	Tutelles et opérateurs : Vous paraît-elle globalement appliquée ? SG et DEPAFI : Comment la DEPAFI assure-t-elle sa mission d'assistance aux responsables de programme dans l'exercice de la tutelle budgétaire et financière des opérateurs du ministère ? Merci de répondre séparément pour chaque couple responsable de programme - opérateur.

N°	Libellé des questions
02C	Vous paraît-elle pertinente ? Expliquer votre réponse.
02D	A votre connaissance, à l'échelle du ministère, les compétences et expertises d'autres directions ou services support à mobiliser en appui aux autorités de tutelle (achat, RH, SIC, immobilier, affaires juridiques...) sont-elles identifiées ? Si oui, fournir le document.
02E	Si non, que pourrait apporter d'après vous une identification précise de ces compétences et expertises support mobilisables en appui aux autorités de tutelle ?
02F	A votre connaissance, à l'échelle du ministère, les compétences et expertises d'autres directions ou services support à mobiliser à la demande des opérateurs (achat, RH, SIC, immobilier, affaires juridiques...) sont-elles identifiées ? Si oui, fournir le document.
02G	Si non, à votre sens, faudrait-il identifier des compétences et expertises au sein de ces directions et services support, mobilisables à la demande des opérateurs ? Lesquelles ?

2.3 Risques ministériels de fonctionnement

Six des douze risques de fonctionnement sont de niveau ministériel :

- Risque n° 2 : Fonction de tutelle sous-investie par le ministère ;
- Risque n° 3 : Concurrence entre le secrétariat général et les directions métier ;
- Risque n° 4 : Défaut d'investissement du ministère dans l'un des champs support de la tutelle ;
- Risque n° 8 : Absence d'arbitrage sur la répartition des compétences ;
- Risque n° 9 : Absence d'arbitrage sur les questions communes à plusieurs opérateurs ;
- Risque n° 10 : Absence de processus d'arbitrage stratégique.

Dix-huit questions concourent à l'évaluation de la couverture de ces risques.

Tableau n° 4

Questions auditant les risques ministériels de fonctionnement

N°	Libellé des questions
01A	A votre connaissance, la notion de tutelle fait-elle l'objet d'une définition interministérielle ou à l'échelle du ministère ? Si oui, fournir le document.
01B	A votre connaissance, existe-t-il une doctrine au sein du ministère de l'intérieur sur la forme juridique à donner à un opérateur en fonction de ses missions ou du degré d'autonomie souhaité par rapport à l'autorité exerçant la tutelle ? Si oui, fournir le document.
01C	A votre connaissance, à l'échelle du ministère, la répartition des rôles entre le secrétaire général et les directions métier en matière de tutelle est-elle formalisée ? Si oui, fournir le document.
01D	A votre sens, les dispositions du décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 qui confient aux secrétaires généraux des ministères la "coordination de la tutelle sur les opérateurs relevant du ministère" vont-elles entraîner des modifications dans la répartition des rôles au ministère de l'intérieur ? Si oui, lesquelles ? Merci de développer.

N°	Libellé des questions
01E	Par note du 10 janvier 2012, le ministre vous a désigné comme autorité exerçant la tutelle sur un ou plusieurs opérateurs du ministère. Votre lettre de mission comprend-elle des objectifs se rapportant à cette fonction ? Si oui, la fournir.
01F	A votre connaissance, à l'échelle du ministère, la répartition des rôles entre l'autorité exerçant la tutelle et les autres directions métier concernées par l'activité d'un opérateur est-elle formalisée ? Si oui, fournir le document.
02A	La DEPAFI est chargée d'une mission d'assistance aux responsables de programme dans l'exercice de la tutelle budgétaire et financière des opérateurs du ministère. Connaissez-vous cette disposition ?
02B	Tutelles et opérateurs : Vous paraît-elle globalement appliquée ? DEPAFI et SG : Comment la DEPAFI assure-t-elle sa mission d'assistance aux responsables de programme dans l'exercice de la tutelle budgétaire et financière des opérateurs du ministère ? Merci de répondre séparément pour chaque couple responsable de programme - opérateur.
02C	Vous paraît-elle pertinente ? Expliquer votre réponse.
02D	A votre connaissance, à l'échelle du ministère, les compétences et expertises d'autres directions ou services support à mobiliser en appui aux autorités de tutelle (achat, RH, SIC, immobilier, affaires juridiques...) sont-elles identifiées ? Si oui, fournir le document.
02E	Si non, que pourrait apporter d'après vous une identification précise de ces compétences et expertises support mobilisables en appui aux autorités de tutelle ?
02F	A votre connaissance, à l'échelle du ministère, les compétences et expertises d'autres directions ou services support à mobiliser à la demande des opérateurs (achat, RH, SIC, immobilier, affaires juridiques...) sont-elles identifiées ? Si oui, fournir le document.
02G	Si non, à votre sens, faudrait-il identifier des compétences et expertises au sein de ces directions et services support, mobilisables à la demande des opérateurs ? Lesquelles ?
04A	A votre connaissance, à l'échelle du ministère, les processus d'arbitrage en cas de conflit relatif à la répartition des rôles entre le secrétaire général et les directions métier en matière de tutelle sont-ils formalisés ? Si oui, fournir le document.
04B	A votre connaissance, à l'échelle du ministère, les processus d'arbitrage en cas de conflit relatif à la répartition des rôles entre directions métier et directions ou services support en matière de tutelle sont-ils formalisés ? Si oui, fournir le document.
05A	A votre connaissance, à l'échelle du ministère, les processus d'arbitrage sur les questions communes à plusieurs opérateurs sont-ils formalisés ? Si oui, fournir le document.
06A	A votre connaissance, à l'échelle du ministère, les processus d'arbitrage sur les questions stratégiques relatives à un opérateur sont-ils formalisés ? Si oui, fournir le document.
06B	A votre connaissance, à l'échelle du ministère, les processus d'arbitrage en cas de conflit entre une autorité exerçant la tutelle et son opérateur sont-ils formalisés ? Si oui, fournir le document.

2.4 Risques ministériels de pilotage

Aucun risque de pilotage nécessitant une approche ministérielle n'a été identifié.

2.5 Risques financiers ministériels

Aucun risque financier nécessitant une approche ministérielle n'a été identifié.

2.6 Risques ministériels de ressources humaines

Deux des neuf risques de ressources humaines sont de niveau ministériel :

- Risque n° 6 : Défaut de ressource disponible en appui dans les directions ou services support ;
- Risque n° 7 : Profils inadaptés dans les fonctions support en appui.

Quatre questions concourent à l'évaluation de la couverture de ces risques.

Tableau n° 5

Questions auditant les risques ministériels de ressources humaines

N°	Libellé des questions
03A	Secrétaire général, DEPAFI et services support : Certaines fiches de poste dans vos services intègrent-elles une mission d'appui aux autorités exerçant la tutelle sur les opérateurs du ministère ? Si oui, fournir ces fiches de poste et indiquer le nombre d'ETPT dédiés. Si non, pensez-vous que cela devrait être le cas ?
03B	Secrétaire général, autorités de tutelle, DEPAFI et services support : Certaines fiches de poste dans vos services intègrent-elles une mission d'appui aux opérateurs du ministère ? Si oui, fournir ces fiches de poste et indiquer le nombre d'ETPT dédiés. Si non, pensez-vous que cela devrait être le cas ?
03C	Secrétaire général, DEPAFI et services support : Quels sont les critères de choix pour pourvoir les postes évoqués dans les questions 03A et 03B ?
03D	Secrétaire général, DEPAFI et services support : Comment est ensuite valorisé le passage par l'un de ces postes dans le parcours de carrière des agents concernés ?

2.7 Risques juridiques ministériels

Aucun risque juridique nécessitant une approche ministérielle n'a été identifié.

3 QUESTIONS D'AUDIT DE LA MAITRISE DES RISQUES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR CHAQUE OPERATEUR

3.1 Risque stratégiques pour chaque tutelle

Parmi les treize risques stratégiques identifiés, douze doivent être couverts dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur.

Risques stratégiques à couvrir dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur	
Risque n° 12 : Missions floues	
Risque n° 13 : Décalage originel entre missions théoriques et missions exercées	
Risque n° 14 : Ambiguïté sur le degré d'autonomie de l'opérateur	
Risque n° 41 : Décalage progressif entre missions théoriques et missions exercées	
Risque n° 43 : Absence de cadrage stratégique	
Risque n° 44 : Objectifs de performance inatteignables sur la période	
Risque n° 47 : Absence de volet ressources dans le COP	
Risque n° 48 : Défaut de cohérence entre les objectifs de performance et les ressources prévues	
Risque n° 49 : Défaut de cohérence entre la loi de programmation des finances publiques et le COP	
Risque n° 57 : Absence d'orientations stratégiques annuelles	
Risque n° 59 : Défaut de cohérence des orientations stratégiques annuelles par rapport au COP	
Risque n° 64 : Non atteinte par l'opérateur des cibles de performance	

Les 36 questions adressées à l'autorité de tutelle, au secrétaire général, à la DEPAFI, aux responsables des services support et à l'opérateur pour éclairer les dispositions prises pour maîtriser ces risques sont récapitulées dans le tableau ci-après. Certaines fournissent des informations sur plusieurs risques à la fois.

Tableau n° 6

Questions auditant la maîtrise des risques stratégiques dans l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur

N°	Libellé des questions
07A	Y a-t-il eu une analyse des besoins avant la création de l'opérateur ? Si oui, la fournir.
07B	Comment ses missions ont-elles été définies ?
07C	Les conséquences de sa création sur les missions des services de l'Etat ont-elles été étudiées ? Si oui, fournir le document.
07D	Comment ont-elles été prises en compte ?
07E	Qui a validé formellement la création de l'opérateur ? Fournir le document de validation formelle.
07F	Quel service a porté le texte de création de l'opérateur ? La DLPAJ a-t-elle été associée à sa rédaction ?
07G	<i>Questions miroirs adressées au secrétaire général et à la DEPAFI</i>

N°	Libellé des questions
08A	Quelles sont les raisons qui ont présidé à la création d'un établissement public plutôt que d'un service classique ou d'un service à compétence nationale ?
08B	Qui a arbitré la forme juridique de l'opérateur ? Fournir le document retraçant cet arbitrage.
08C	<i>Questions miroirs adressées au secrétaire général et à la DEPAFI</i>
26A	A votre connaissance, l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur a-t-elle déjà conduit une réflexion sur l'opportunité de son maintien, sur l'évolution de ses missions et sur la pertinence de sa forme juridique ?
26B	Si oui, était-ce d'initiative ? En réponse à une commande gouvernementale ou ministérielle ?
26C	Les services de l'opérateur ont-ils été associés à cette analyse ?
26D	Cette analyse est-elle périodique ? Si oui, merci d'en préciser la fréquence.
27A	L'opérateur est-il doté d'un COP en vigueur ? Si oui, le fournir.
27B	A votre connaissance, l'élaboration du volet stratégique du COP fait-il l'objet d'échanges contradictoires entre les directions concernées par la tutelle ?
27C	DEPAFI, services support : Participez-vous à l'élaboration du volet stratégique du COP de l'opérateur ? Si non, serait-ce souhaitable à vos yeux ?
27D	L'élaboration du volet stratégique du COP fait-il l'objet d'échanges contradictoires entre l'autorité exerçant la tutelle et l'opérateur ? Si oui, fournir les comptes-rendus des réunions d'élaboration.
27E	A votre sens, le point de vue de l'opérateur est-il suffisamment pris en compte ? En tant que de besoin, merci de développer.
27F	Un bilan du précédent COP sert-il de base à l'élaboration du nouveau ? Fournir le dernier bilan réalisé.
27G	L'élaboration du COP s'appuie-t-elle sur une autoévaluation par l'opérateur ? Si oui, la fournir.
29A	Existe-t-il un volet ressources dans le COP ?
29B	Si oui, la direction du budget est-elle associée à son élaboration ?
29C	Autorité de tutelle et opérateur : Même question concernant la DEPAFI. DEPAFI : Participez-vous à l'élaboration du volet ressources du COP de l'opérateur ?
30A	Comment est assurée la cohérence entre les objectifs de performance et les ressources prévues dans le COP ? Fournir les éléments de dossier retraçant cette recherche de cohérence.
31A	Autorité de tutelle, DEPAFI : Comment est assurée la cohérence entre la loi de programmation des finances publiques et le COP de l'opérateur ? Fournir les éléments de dossier produits dans le cadre de la négociation du PLPFP.
31B	<i>Question miroir de 31A adressée à l'opérateur</i>
35A	Comment sont établis et arrêtés les orientations stratégiques annuelles de l'opérateur (réunions de cadrage, communication formelle des objectifs annuels) ?
35B	A votre connaissance, qui participe à la définition des orientations stratégiques annuelles ? Fournir les documents.
35C	Les orientations stratégiques annuelles de l'opérateur font-elles l'objet d'une présentation à l'organe de gouvernance ? Si oui, fournir les comptes-rendus des réunions correspondantes.
35D	<i>Questions miroirs adressées à la DEPAFI</i>
35E	Opérateur : Recevez-vous une lettre d'objectifs annuels ? Si oui, fournir la plus récente.

N°	Libellé des questions
36A	A votre connaissance, l'autorité exerçant la tutelle opère-t-elle une vérification de cohérence des objectifs annuels du directeur de l'opérateur avec le contrat d'objectifs et de performance ?
36B	Avez-vous déjà noté des incohérences entre les objectifs annuels du directeur de l'opérateur et le COP ? Si oui, merci de développer.
40A	En cas de non atteinte par l'opérateur des objectifs de performance fixés, quels dispositifs correctifs l'autorité exerçant la tutelle peut-elle mettre en œuvre ?
40B	De tels dispositifs ont-ils déjà été utilisés ? Si oui, détailler.

Ces questions peuvent se regrouper en sept thématiques :

- Questions n° 7xxx et 8xxx : création de l'opérateur (analyse des besoins, missions, articulation avec l'Etat, choix de la forme juridique) ;
- Questions n° 26xxx : réflexions sur l'avenir de l'opérateur ;
- Questions n° 27xxx, 29xxx et 30xxx : contrat d'objectifs et de performance (existence, volet stratégique, volet ressources, cohérence entre objectifs de performance et ressources) ;
- Questions n° 31xxx : cohérence entre la loi de programmation des finances publiques et le COP ;
- Questions n° 35xxx (sauf 35E) : orientations stratégiques annuelles ;
- Questions n° 35E et 36xxx : objectifs annuels du directeur ;
- Questions n° 40xxx : dispositifs correctifs en cas de non atteinte des objectifs de performance.

3.2 Risques d'organisation pour chaque tutelle

Sur les treize risques d'organisation recensés, douze relèvent du niveau de l'exercice de la tutelle sur un opérateur donné.

Risques d'organisation à couvrir dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur

Risque n° 11 : Création d'un opérateur en réponse à un besoin non pérenne
Risque n° 17 : Compétence collégiale insuffisante de l'organe de gouvernance
Risque n° 18 : Lourdeur excessive de l'organe de gouvernance
Risque n° 19 : Missions de l'organe de gouvernance mal définies ou trop étroites
Risque n° 20 : Missions de l'organe de gouvernance trop larges
Risque n° 26 : Absence de désignation claire de l'autorité exerçant la tutelle
Risque n° 27 : Concurrence entre directions pour le rôle d'autorité exerçant la tutelle
Risque n° 30 : Création de structures redondantes
Risque n° 33 : Absence de responsable délégué clairement identifié
Risque n° 34 : Positionnement hiérarchique trop faible
Risque n° 40 : Maintien d'un opérateur inutile
Risque n° 42 : Inadéquation entre la forme juridique de l'opérateur et des missions qui évoluent

Les 25 questions qui concourent à éclairer les dispositions prises pour maîtriser ces risques sont récapitulées dans le tableau ci-après. Certaines fournissent des informations sur plusieurs risques à la fois.

Tableau n° 7

**Questions auditant la maîtrise des risques d'organisation
dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur**

N°	Libellé des questions
07A	Y a-t-il eu une analyse des besoins avant la création de l'opérateur ? Si oui, la fournir.
07C	Les conséquences de sa création sur les missions des services de l'Etat ont-elles été étudiées ? Si oui, fournir le document.
07D	Comment ont-elles été prises en compte ?
07E	Qui a validé formellement la création de l'opérateur ? Fournir le document de validation formelle.
07F	Quel service a porté le texte de création de l'opérateur ? La DLPAJ a-t-elle été associée à sa rédaction ?
07G	<i>Questions miroirs adressées au secrétaire général et à la DEPAFI</i>
11A	Comment a été déterminée la composition de l'organe de gouvernance de l'opérateur ?
11B	La composition de l'organe de gouvernance vous paraît-elle pertinente ? Si non, quelles évolutions vous paraîtraient souhaitables ?
11C	<i>Questions miroirs adressées au secrétaire général et à la DEPAFI</i>
12A	Comment ont été déterminées les missions de l'organe de gouvernance de l'opérateur ?
12B	Les missions de l'organe de gouvernance de l'opérateur vous paraissent-elles pertinentes ? Si non, quelles évolutions vous paraîtraient souhaitables ?
16A	Quelle est l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur ? Fournir le texte réglementaire qui lui confie cette compétence.
16B	<i>Questions miroirs adressées au secrétaire général, à la DEPAFI et aux services support</i>
18B	La DEPAFI intervient-elle en appui de l'opérateur sur les sujets budgétaires et financiers ?
18D	L'identification de directions et services support pouvant intervenir en appui des autorités de tutelle ou des opérateurs a-t-elle évité la création de structures redondantes au sein de l'opérateur ? Si oui, merci de développer.
18F	L'apport réel des directions et services support est-il conforme aux besoins de l'opérateur ? Merci de détailler en tant que de besoin.
18I	Services support : Avez-vous déjà apporté votre expertise ou vos services à l'opérateur ? Si oui, merci de développer et de fournir tout document utile permettant de retracer ces interventions.
18J	Services support : A votre sens, l'opérateur devrait-il s'appuyer davantage sur votre expertise et vos services ?
20A	A votre connaissance, quelles sont les entités (sous-direction, bureau, mission...) en charge de la tutelle au sein des services de l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur ?
20B	Question miroir adressée à la DEPAFI

N°	Libellé des questions
21A	Quel est le libellé du poste du responsable de la tutelle pour le compte de l'autorité exerçant la tutelle ?
26A	A votre connaissance, l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur a-t-elle déjà conduit une réflexion sur l'opportunité du maintien de l'opérateur, sur l'évolution de ses missions et sur la pertinence de sa forme juridique ?
26B	Si oui, était-ce d'initiative ? En réponse à une commande gouvernementale ou ministérielle ?
26C	Les services de l'opérateur ont-ils été associés à cette analyse ?
26D	Cette analyse est-elle périodique ? Si oui, merci d'en préciser la fréquence.

Ces questions peuvent se regrouper en six thématiques :

- Questions n° 7xxx : création de l'opérateur (analyse des besoins, missions, articulation avec l'Etat, portage du texte créant l'opérateur) ;
- Questions n° 11xxx et 12xxx : organe de gouvernance de l'opérateur (composition, missions, compétence collégiale) ;
- Questions n° 16xxx : autorité de tutelle ;
- Questions n° 18xxx : redondances, doublons ou concurrence entre les services de l'Etat et avec l'opérateur ;
- Questions n° 20xxx et 21xxx : responsable délégué de la tutelle et entité en charge de la tutelle ;
- Questions n° 26xxx : réflexions sur l'avenir de l'opérateur.

3.3 Risques de fonctionnement par chaque tutelle

Parmi les quinze risques de fonctionnement, neuf relèvent d'un traitement au niveau de la tutelle sur un opérateur donné.

Risques de fonctionnement à couvrir dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur

Risque n° 28 : Approche incomplète de la tutelle (métier)
Risque n° 29 : Approche incomplète de la tutelle (support)
Risque n° 32 : Mauvaise articulation entre tutelle métier et tutelle budgétaire
Risque n° 51 : Absence de définition de la position des services de l'autorité exerçant la tutelle
Risque n° 52 : Expression de positions contradictoires par des services de l'autorité exerçant la tutelle devant l'opérateur ou des tiers
Risque n° 53 : Absence de définition de la position du ministère de l'intérieur
Risque n° 54 : Expression de positions contradictoires par des services du ministère de l'intérieur devant l'opérateur ou des tiers
Risque n° 55 : Absence de définition de la position de l'Etat
Risque n° 56 : Expression de positions interministérielles contradictoires devant l'opérateur ou des tiers

Les 16 questions destinées à auditer la maîtrise de ces risques sont listées dans le tableau ci-après.

Tableau n° 8

**Questions auditant la maîtrise des risques de fonctionnement
dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur**

N°	Libellé des questions
17A	A votre sens, d'autres directions ont-elles vocation, au titre de leurs fonctions métier, à être associées à l'exercice de la tutelle ?
17B	Si oui, lesquelles ? Fournir le document qui les répertorie.
17C	<i>Questions miroirs au secrétaire général et à la DEPAFI</i>
18A	La DEPAFI apporte-t-elle une valeur ajoutée à l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur sur le volet budgétaire et financier de cette tutelle ? Merci de développer votre réponse.
18C	A votre connaissance, d'autres directions ou services sont-ils mobilisés, au titre de leurs fonctions support, pour apporter une expertise à l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur ou à l'appui de cet opérateur ? Si oui, lesquels ? Fournir le document qui les répertorie.
18E	L'apport réel de ces directions et services est-il conforme à vos besoins ? Merci de détailler en tant que de besoin.
18G	Services support : Avez-vous déjà apporté votre expertise à l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur ? Si oui, merci de développer (fréquence de cet appui, sujets principaux) et de fournir tout document utile permettant de retracer ces interventions en 2013 et 2014.
18H	Services support : A votre sens, l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur devrait-elle s'appuyer davantage sur votre expertise ? Si oui, merci de développer.
19A	Une procédure d'accès de l'opérateur que vous dirigez aux fonctions support du ministère a-t-elle été formalisée ? Si oui, fournir le document.
20A	A votre connaissance, quelles sont les entités (sous-direction, bureau, mission...) en charge de la tutelle au sein des services de l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur ?
20B	<i>Question miroir adressée à la DEPAFI</i>
33C	A votre connaissance, avant les réunions de l'organe de gouvernance de l'opérateur que vous dirigez, existe-t-il une procédure de mise en cohérence par l'autorité exerçant la tutelle des positions de ses services ?
33D	A votre connaissance, avant les réunions de l'organe de gouvernance de l'opérateur, existe-t-il une procédure de mise en cohérence des positions du ministère ? <i>(avec question miroir au secrétaire général et à la DEPAFI)</i>
34A	La tenue de réunions préparatoires aux réunions de l'organe de gouvernance est-elle systématique ? Si non, expliquer pourquoi. Si oui, fournir la liste des participants. <i>(avec question miroir au secrétaire général et à la DEPAFI)</i>
34B	A votre connaissance, y-a-t-il un chef de file de l'administration clairement identifié dans ces réunions préparatoires ? Si oui, préciser. <i>(avec question miroir à la DEPAFI)</i>
34C	Au cours des trois dernières années, est-il arrivé que les représentants de l'Etat au sein de l'organe de gouvernance de l'opérateur expriment des positions divergentes entre elles à l'occasion de réunions de l'organe de gouvernance ? Si oui, merci de développer, en précisant comment la difficulté a été résolue <i>(avec question miroir à la DEPAFI)</i>

Ces questions peuvent se regrouper en quatre thématiques :

- Questions n° 17xxx : autres directions métier appelées à être associées à l'exercice de la tutelle ;
- Questions n° 18xxx: apport des services support dans l'exercice de la tutelle ;
- Questions n° 20xxx : identification de l'entité responsable de la tutelle par les échelons transverses ;
- Questions n° 33xxx et 34xxx : position de l'Etat dans les réunions de l'organe de gouvernance (préparation, pré-conseils d'administration, calage des positions de l'Etat, expression de l'Etat en séance).

3.4 Risques de pilotage pour chaque tutelle

Parmi les douze risques de pilotage identifiés, tous doivent être appréhendés dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur.

**Risques de pilotage à couvrir
dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur**

Risque n° 15 : Défaillance ou empêchement du directeur de l'opérateur
Risque n° 16 : Difficulté avec l'organe de gouvernance
Risque n° 45 : Absence de formalisation de la feuille de route du directeur de l'opérateur
Risque n° 46 : Défaut de cohérence entre le COP et les objectifs du directeur de l'opérateur
Risque n° 50 : Défaut de cohérence entre la lettre de mission du directeur de l'opérateur et le volet ressources du COP/COM
Risque n° 58 : Désaccord entre l'opérateur et l'autorité exerçant la tutelle
Risque n° 60 : Défaut de cohérence par rapport à la lettre de mission du directeur de l'opérateur
Risque n° 63 : Absence de suivi de performance
Risque n° 65 : Absence de suivi de l'emploi des ressources
Risque n° 71 : Défaut de contrôle interne dans l'opérateur
Risque n° 72 : Absence de politique de maîtrise des risques de l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur
Risque n° 73 : Défaut d'anticipation des risques liés à l'opérateur

Les 43 questions destinées à auditer la maîtrise de ces risques sont listées dans le tableau ci-après.

Tableau n° 9

**Questions auditant la maîtrise des risques de pilotage
dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur**

N°	Libellé des questions
09A	Les modalités permettant d'assurer la continuité de l'opérateur en cas d'empêchement du directeur sont-elles formalisées ? Si oui, fournir le document.
10A	Les réponses aux situations de divergence éventuelle entre le président de l'organe de gouvernance et le directeur sont-elles organisées ? Si oui, fournir le document. Fournir également le règlement intérieur de l'opérateur.
10B	Les réponses aux situations de divergence éventuelle entre l'organe de gouvernance et l'autorité exerçant la tutelle sont-elles organisées ? Si oui, fournir le document.
10C	Au cours des trois dernières années, l'autorité exerçant la tutelle a-t-elle été amenée à s'opposer à une délibération adoptée par l'organe de gouvernance de l'opérateur ? Si oui, sur quel sujet et comment la difficulté a-t-elle été résolue ?
28A	Votre nomination à la tête l'opérateur s'est-elle accompagnée d'une lettre de mission pour la durée de votre mandat ? Si oui, la fournir.
28B	Si oui, cette lettre de mission fait-elle explicitement référence au COP ?
32A	Autorité de tutelle, DEPAFI : Des objectifs budgétaires ou financiers sont-ils fixés à chaque nouveau directeur de l'opérateur ? Si oui, la DEPAFI participe-t-elle à leur fixation ?
32B	Opérateur : Des objectifs budgétaires ou financiers vous sont-ils fixés ?
32C	Autorité de tutelle, DEPAFI : Des objectifs sont-ils fixés à chaque nouveau directeur de l'opérateur en matière d'évolution du plafond d'emploi ou de la masse salariale ? Si oui, la DEPAFI participe-t-elle à leur fixation ?
32D	Opérateur : Des objectifs vous sont-ils fixés en matière d'évolution du plafond d'emploi ou de la masse salariale de l'opérateur que vous dirigez ?
33A	Qui détermine l'ordre du jour de l'organe de gouvernance ?
33B	L'autorité exerçant la tutelle joue-t-elle un rôle dans la détermination de cet ordre du jour ?
35A	Comment sont établis et arrêtés les orientations stratégiques annuelles de l'opérateur (réunions de cadrage, communication formelle des objectifs annuels) ?
35B	A votre connaissance, qui participe à la définition des orientations stratégiques annuelles ? Fournir les documents.
35C	Les orientations stratégiques annuelles de l'opérateur font-elles l'objet d'une présentation à l'organe de gouvernance ? Si oui, fournir les comptes-rendus des réunions correspondantes.
35D	DEPAFI : Des orientations stratégiques annuelles sont-elles définies pour l'opérateur ? Si oui, merci de préciser si vous êtes associé à la fixation de ces objectifs.
35E	Opérateur : Recevez-vous une lettre d'objectifs annuels ? Si oui, fournir la plus récente.

N°	Libellé des questions
37A	Opérateur : Si vous avez une lettre de mission pluriannuelle, l'autorité exerçant la tutelle opère-t-elle, à votre connaissance, une vérification de cohérence de vos objectifs annuels avec cette lettre ?
37B	Avez-vous déjà noté des incohérences entre vos objectifs annuels et votre lettre de mission pluriannuelle ? Si oui, merci de développer.
39A	Autorité de tutelle : Quels sont les outils que vous mettez en œuvre, en votre qualité d'autorité exerçant la tutelle, pour suivre la réalisation des objectifs de performance de l'opérateur (typologie, fréquence d'alimentation) ? Secrétaire général, DEPAFI : Avez-vous communication des tableaux de bord de suivi de la performance de l'opérateur tenus par l'autorité de tutelle ? Si oui, selon quelle fréquence ? Fournir vos tableaux de bord.
39B	Quels sont les outils que vous mettez en œuvre pour suivre la réalisation des objectifs de performance de l'opérateur que vous dirigez (typologie, fréquence d'alimentation) ? Fournir vos tableaux de bord.
39C	Communiquez-vous ces tableaux de bord à la tutelle ? Si oui, selon quelle fréquence ?
39D	Autorité de tutelle et opérateur : Communiquez-vous ces tableaux de bord à la DEPAFI ? DEPAFI : Avez-vous communication des tableaux de bord de suivi de leur performance tenus par l'opérateur ? Si oui, selon quelle fréquence ?
39E	Secrétaire général, DEPAFI : Disposez-vous d'outils propres et transverses de suivi de la performance des opérateurs du ministère ? Si oui, les fournir.
41A	Autorité de tutelle : Quels sont les outils que vous mettez en œuvre, en votre qualité d'autorité exerçant la tutelle, pour suivre la réalisation des objectifs en matière d'emploi des ressources (typologie, fréquence d'alimentation) ? DEPAFI : Avez-vous communication des tableaux de bord de suivi des objectifs de l'opérateur en matière d'emploi des ressources tenus par l'autorité de tutelle ? Si oui, selon quelle fréquence ? Fournir vos tableaux de bord.
41B	Quels sont les outils que vous mettez en œuvre pour suivre la réalisation de vos objectifs en matière d'emploi des ressources (typologie, fréquence d'alimentation) ? Fournir vos tableaux de bord.
41C	Communiquez-vous ces tableaux de bord à l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur que vous dirigez ? Si oui, selon quelle fréquence ?
41D	Autorité de tutelle et opérateur : Communiquez-vous ces tableaux de bord à la DEPAFI ? DEPAFI : Avez-vous communication des tableaux de bord tenus par l'opérateur pour assurer le suivi de ses objectifs en matière d'emploi des ressources ? Si oui, selon quelle fréquence ?
41E	Secrétaire général, DEPAFI : Disposez-vous d'outils propres et transverses de suivi des objectifs des opérateurs en matière d'emploi des ressources ? Si oui, les fournir.
46A	Existe-t-il un dispositif de contrôle interne au sein de l'opérateur que vous dirigez ? Si oui, lequel ? Fournir les documents le formalisant.
46B	Avez-vous établi une cartographie des risques de l'opérateur que vous dirigez ? Si oui, la fournir.
46C	L'autorité exerçant la tutelle vous fournit-elle un appui pour l'établissement de votre cartographie des risques et la mise en place de votre contrôle interne ? Si oui, sous quelle forme ?
46D	A votre sens, l'autorité exerçant la tutelle devrait-elle vous fournir un appui plus important dans ces domaines ? Si oui, sous quelle forme ? Merci de développer.
46E	Secrétaire général, DEPAFI : vos services fournissent-ils un appui à l'opérateur et à l'autorité de tutelle pour l'établissement de leur cartographie des risques et la mise en place de leur dispositif de contrôle interne ? Si oui, lequel ?

N°	Libellé des questions
46F	Secrétaire général, DEPAFI : Pensez-vous qu'un appui plus important à l'opérateur et à l'autorité de tutelle de la part de vos services serait souhaitable dans ces domaines ? Si oui, merci de préciser les actions que vous prévoyez de mettre en œuvre.
46G	L'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur que vous dirigez contrôle-t-elle l'efficacité de votre dispositif de contrôle interne ? Si oui, comment ?
46H	A votre sens, l'autorité exerçant la tutelle devrait-elle renforcer son contrôle sur l'efficacité de votre dispositif de contrôle interne ? Si oui, comment ?
46I	Secrétaire général, DEPAFI : Vos services assurent-ils un contrôle de l'efficacité des dispositifs de contrôle interne budgétaire et comptable mis en place par l'opérateur ? Si oui, comment ?
46J	Secrétaire général, DEPAFI : Pensez-vous que vos services devraient renforcer ce contrôle ? Si oui, comment ?
46K	Autorité de tutelle : En votre qualité d'autorité exerçant la tutelle, avez-vous élaboré une cartographie des risques de vos services incluant les risques liés à l'exercice de la tutelle sur l'opérateur ? Si oui, la fournir. Si non, prévoyez-vous de le faire et à quelle échéance ?
46L	Secrétaire général, DEPAFI : Vos services ont-ils établi une cartographie des risques budgétaires et comptables liés à l'activité de tutelle du ministère ? Si oui, la fournir. Si non, prévoyez-vous de le faire et à quelle échéance ?
46M	Autorité de tutelle : En votre qualité d'autorité exerçant la tutelle, avez-vous élaboré une cartographie des risques de l'opérateur ? Si oui, la fournir. Si non, prévoyez-vous de le faire et à quelle échéance ?
46N	Secrétaire général, DEPAFI : Avez-vous déjà établi une cartographie des risques budgétaires et comptables liés à l'activité de l'opérateur pour le ministère ? Si oui, la fournir. Si non, prévoyez-vous de le faire et à quelle échéance ?

Ces questions peuvent se regrouper en sept thématiques :

- Questions n° 09xxx et 10A : gestion des situations imprévues (empêchement du directeur, conflit entre le président de l'organe de gouvernance et le directeur) ;
- Questions 10B, 10C et 33xxx : relations de l'Etat avec l'organe de gouvernance ;
- Questions n° 28xxx et 32xxx : objectifs fixés aux nouveaux directeurs (lettre de mission, objectifs précis...) ;
- Questions n° 35xxx et 37xxx : orientations et objectifs annuels ;
- Questions n° 39xxx : suivi de la performance ;
- Questions n° 41xxx : suivi de l'emploi des ressources ;
- Questions n° 46xxx : actions de maîtrise des risques (contrôle interne, cartographie des risques).

3.5 Risques financiers pour chaque tutelle

Parmi les neuf risques financiers identifiés, tous doivent être appréhendés dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur.

Risques financiers à couvrir dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur	
Risque n° 21 : Sur-calibrage budgétaire	
Risque n° 22 : Sous-calibrage budgétaire	
Risque n° 23 : Sur-calibrage en emplois	
Risque n° 24 : Sous-calibrage en emplois	
Risque n° 61 : Absence de dialogue de gestion	
Risque n° 62 : Défaut de cohérence entre la trajectoire pluri-annuelle et sa déclinaison annuelle	
Risque n° 66 : Non atteinte par l'opérateur des cibles relatives à l'emploi des ressources	
Risque n° 67 : Erreurs ou fraudes budgétaires et comptables	
Risque n° 68 : Mauvaise gestion	

Les 15 questions destinées à auditer la maîtrise de ces risques sont listées dans le tableau ci-après.

Tableau n° 10

Questions auditant la maîtrise des risques financiers dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur

N°	Libellé des questions
13A	Comment s'est opéré le calibrage financier initial de l'opérateur que vous dirigez (montant du budget, subvention pour charge de service public, recettes affectées ou non...) ? Fournir les documents.
13B	DEPAFI : Comment s'est opéré le calibrage financier initial de l'opérateur (montant du budget, subvention pour charge de service public, recettes affectées ou non...) ?
14A	Comment ont été déterminés le plafond d'emplois et le niveau de la masse salariale initiaux de l'opérateur que vous dirigez ? Fournir les documents.
14B	DEPAFI : Comment ont été déterminés le plafond d'emplois et le niveau de la masse salariale initiaux de l'opérateur ? Merci de répondre séparément pour chaque opérateur et de fournir les documents disponibles.
38A	Un dialogue de gestion est-il mis en œuvre entre le ministère et l'opérateur que vous dirigez ?
38B	Si oui, avec quelle périodicité ?
38C	Quels sont les participants ?
38D	Quel est l'objectif de ce dialogue de gestion ? Quel intérêt en retirez-vous ? Fournir les éléments de dossier et les comptes-rendus de réunion pour les exercices 2013 et 2014.

N°	Libellé des questions
38E	Un dialogue de gestion est-il mis en œuvre entre le ministère et l'opérateur ? Merci de répondre en précisant si vos services y participent et son apport pour vous.
42A	En cas d'utilisation des ressources non conforme aux prévisions, quels dispositifs correctifs l'autorité exerçant la tutelle peut-elle mettre en œuvre ?
42B	De tels dispositifs ont-ils déjà été utilisés ? Si oui, détailler.
42C	DEPAFI : En cas d'utilisation des ressources non conforme aux prévisions, quels dispositifs correctifs pouvez-vous mettre en œuvre en votre qualité de représentant du responsable de la fonction financière ministérielle ?
42D	DEPAFI : De tels dispositifs ont-ils déjà été mis en œuvre ? Si oui, détailler.
43A	Comment et par qui est assuré le contrôle de la qualité de l'exécution budgétaire et comptable de l'opérateur (contrôle interne ? Agent comptable ? Organe de gouvernance ? Tutelle ? DEPAFI ? Direction du budget) ?
43B	Existe-t-il des dispositifs correctifs en cas de dérapage budgétaire ou comptable ? Si oui, préciser.

Ces questions peuvent se regrouper en quatre thématiques :

- Questions n° 13xxx et 14xxx : calibrage initial des ressources (finances et emplois) ;
- Questions n° 38xxx : dialogue de gestion ;
- Questions n° 42xxx : dispositifs correctifs en gestion ;
- Questions n° 43xxx : contrôle de la qualité de l'exécution budgétaire et comptable.

3.6 Risques de ressources humaines pour chaque tutelle

Parmi les neuf risques de ressources humaines identifiés, sept doivent être appréhendés dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur.

Risques ressources humaines à couvrir dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur

Risque n° 25 : Erreur dans le choix du responsable de l'opérateur
Risque n° 31 : Manque de compétence à l'appui de l'opérateur
Risque n° 35 : Sous-dimensionnement de l'équipe en charge de la tutelle au sein des services de l'autorité exerçant la tutelle
Risque n° 36 : Défaut de compétence dans les services de l'autorité exerçant la tutelle
Risque n° 37 : Défaut de compétence pour l'exercice d'une facette de la tutelle
Risque n° 38 : Profil inadapté du responsable délégué de la tutelle
Risque n° 39 : Profils inadaptés dans l'équipe de tutelle

Les 13 questions destinées à auditer la maîtrise de ces risques sont listées dans le tableau ci-après.

Tableau n° 11

**Questions auditant la maîtrise des risques de ressources humaines
dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur**

N°	Libellé des questions
15A	Un préfigurateur a-t-il été désigné pour mettre en place l'opérateur que vous dirigez ?
15B	Quelles ont été les modalités de recrutement du préfigurateur ou du premier directeur de l'opérateur ? Fournir la fiche de poste.
15C	Ces modalités vous paraissent-elles satisfaisantes ? Si non, quelles modalités auraient été souhaitables ?
15D	Services support : Avez-vous connaissance des modalités de recrutement du préfigurateur ou du premier directeur de l'opérateur ? Ces modalités vous paraissent-elles satisfaisantes ? Si non, quelles modalités auraient été souhaitables ?
22A	Autorité de tutelle : Quel est l'effectif en ETPT de l'équipe en charge de la tutelle au sein de vos services ?
22B	Autorité de tutelle : Quelle est la composition de l'équipe en charge de la tutelle au sein de vos services ? Fournir les fiches de postes.
23A	Des personnes-ressources sont-elles identifiées dans les autres directions impliquées dans la tutelle au titre de leurs fonctions métier ?
24A	Quel est, d'après vous, le profil à rechercher pour le poste de responsable de la tutelle sur votre opérateur dans les services de l'autorité exerçant la tutelle ?
24B	Autorité de tutelle : Quelles sont les modalités de recrutement du responsable de la tutelle sur l'opérateur au sein de vos services ?
24C	Autorité de tutelle: Ces modalités de recrutement vous paraissent-elles satisfaisantes ? Si non, quelles sont les améliorations souhaitables ?
24D	DEPAFI : Le profil du responsable de la tutelle vous paraît-il adapté ?
25A	Tutelles : Quelles sont les modalités de recrutement des membres de l'équipe en charge de la tutelle sur l'opérateur au sein de vos services ?
25B	Tutelles : Ces modalités de recrutement vous paraissent-elles satisfaisantes ? Si non, quelles sont les améliorations souhaitables ?

Ces questions peuvent se regrouper en quatre thématiques :

- Questions n° 15xxx : préfigurateur ;
- Questions n° 24xxx : responsable délégué de la tutelle (profil et recrutement du responsable de la tutelle) ;
- Questions n° 22xxx et 25xxx : équipe en charge de la tutelle (composition, recrutement) ;
- Questions n° 23xxx : personnes-ressources dans les autres services concernés.

3.7 Risques juridiques pour chaque tutelle

Les deux risques juridiques identifiés doivent être appréhendés dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur.

**Risques juridiques à couvrir
dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur**

Risque n° 69 : Erreurs ou fraudes sur marchés publics

Risque n° 70 : Erreurs ou fraudes avec incidences contentieuses

Les six questions destinées à auditer la maîtrise de ces risques sont listées dans le tableau ci-après.

Tableau n° 12

**Questions auditant la maîtrise des risques juridiques
dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur**

N°	Libellé des questions
44A	Comment et par qui est assuré le contrôle de la régularité et de la conformité des actes produits par l'opérateur que vous dirigez en matière de marchés publics ?
44B	Existe-t-il des dispositifs correctifs en cas de non-conformité ? Si oui, préciser.
44C	DLPAJ : à votre connaissance, qui assure le contrôle de la régularité et de la conformité des actes produits par l'opérateur en matière de marchés publics ? Existe-t-il des dispositifs correctifs en cas de non-conformité ? Si oui, préciser.
45A	Comment et par qui est assuré le suivi du risque contentieux de l'opérateur que vous dirigez ?
45B	Existe-t-il des dispositifs correctifs en cas de difficultés de traitement du contentieux par l'opérateur que vous dirigez ? Si, oui, préciser.
45C	Services support : A votre connaissance, qui assure le suivi du risque contentieux de l'opérateur ? Existe-t-il des dispositifs correctifs en cas de difficultés de traitement du contentieux par l'opérateur ? Si, oui, préciser.

Ces questions peuvent se regrouper en deux thématiques :

- Questions n° 44xxx : contrôle de la régularité et de la conformité des marchés publics de l'opérateur ;
- Questions n° 45xxx : suivi du risque contentieux.

4 ELEMENTS DE METHODE POUR LA COTATION DE LA MAITRISE DES RISQUES LIES A L'EXERCICE DE CHAQUE TUTELLE

Pour un type de risques donné, la cotation part d'une probabilité de réalisation des risques maximale à la création de l'opérateur, c'est-à-dire, pour chaque tutelle et chaque famille de risques, du niveau très élevé (5).

Le niveau de maîtrise s'améliore par la mise en œuvre de mesures (élaboration d'un contrat d'objectifs et de performance, partage de tableaux de bord, développement du contrôle interne...), qui viennent minorer la probabilité ou l'impact de la concrétisation des risques. L'effet des mesures favorables est donc coté avec un signe négatif (-) puisqu'il se retranche du niveau maximal de départ.

4.1 Cotation de la maîtrise des risques stratégiques liés à l'exercice d'une tutelle

La maîtrise des risques stratégiques suppose le franchissement de quatre étapes principales :

- la définition par l'Etat d'une vision stratégique du rôle de l'opérateur et de sa relation avec lui ;
- le cadrage pluriannuel de l'action de l'opérateur, conformément à cette vision, dans un document le liant à l'Etat. Il peut s'agir d'un contrat d'objectifs et de performance ou d'un contrat d'objectifs et de moyens, conclu entre l'opérateur et l'Etat seuls, ou d'un contrat d'établissement pouvant être également signé par d'autres acteurs impliqués dans la vie de l'opérateur ;
- la déclinaison de ce cadrage dans des orientations stratégiques annuelles ;
- une réflexion anticipatrice sur les dispositifs correctifs en cas de non atteinte des cibles de performance ou de gestion.

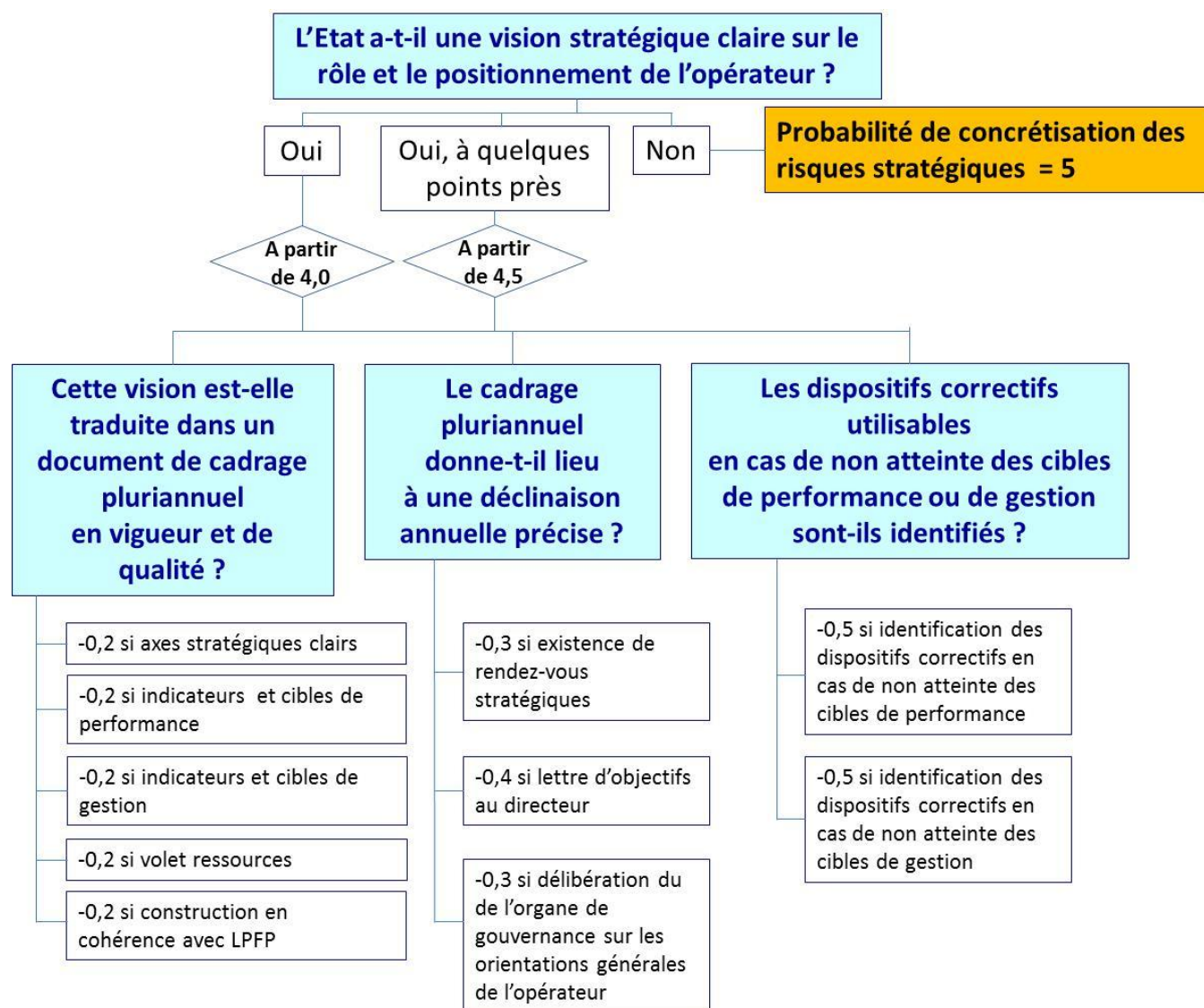
Dans une situation où aucune de ces étapes ne serait franchie, la probabilité des risques stratégiques serait la plus élevée, c'est-à-dire de niveau 5 dans la cotation retenue dans le présent audit. A l'inverse, si les quatre aspects sont traités, la probabilité des risques stratégiques est très faible (niveau 1).

Par convention, on considère que chaque étape bien accomplie permet de faire baisser d'un point la probabilité des risques stratégiques. Néanmoins, l'ordre des étapes n'est pas indifférent : en l'absence de vision stratégique, le niveau de risques stratégiques ne pourrait être que très élevé (5), quels que soient les efforts déployés par ailleurs pour doter l'opérateur d'un COP ou définir des objectifs stratégiques annuels par exemple.

Le questionnement relatif à la maîtrise des risques stratégiques se conduit ainsi comme suit.

Schéma n° 1

Cotation de la probabilité de concrétisation de risques stratégiques dans l'exercice de la tutelle sur un opérateur donné



4.2 Cotation de la maîtrise des risques d'organisation liés à l'exercice d'une tutelle

La maîtrise des risques d'organisation passe par une attention portée à quatre points principaux :

- la pertinence du choix de l'autorité de tutelle de l'opérateur ;
- la couverture des missions et des fonctions ;
- la structuration de l'organisation interne des services de l'autorité de tutelle ;
- l'organisation et le fonctionnement de l'organe de gouvernance de l'opérateur.

Le premier de ces quatre points comporte deux facettes :

- d'une part, la cohérence du choix de l'autorité de tutelle par rapport à la vision stratégique de l'Etat pour son opérateur ;
- d'autre part sa légitimité institutionnelle.

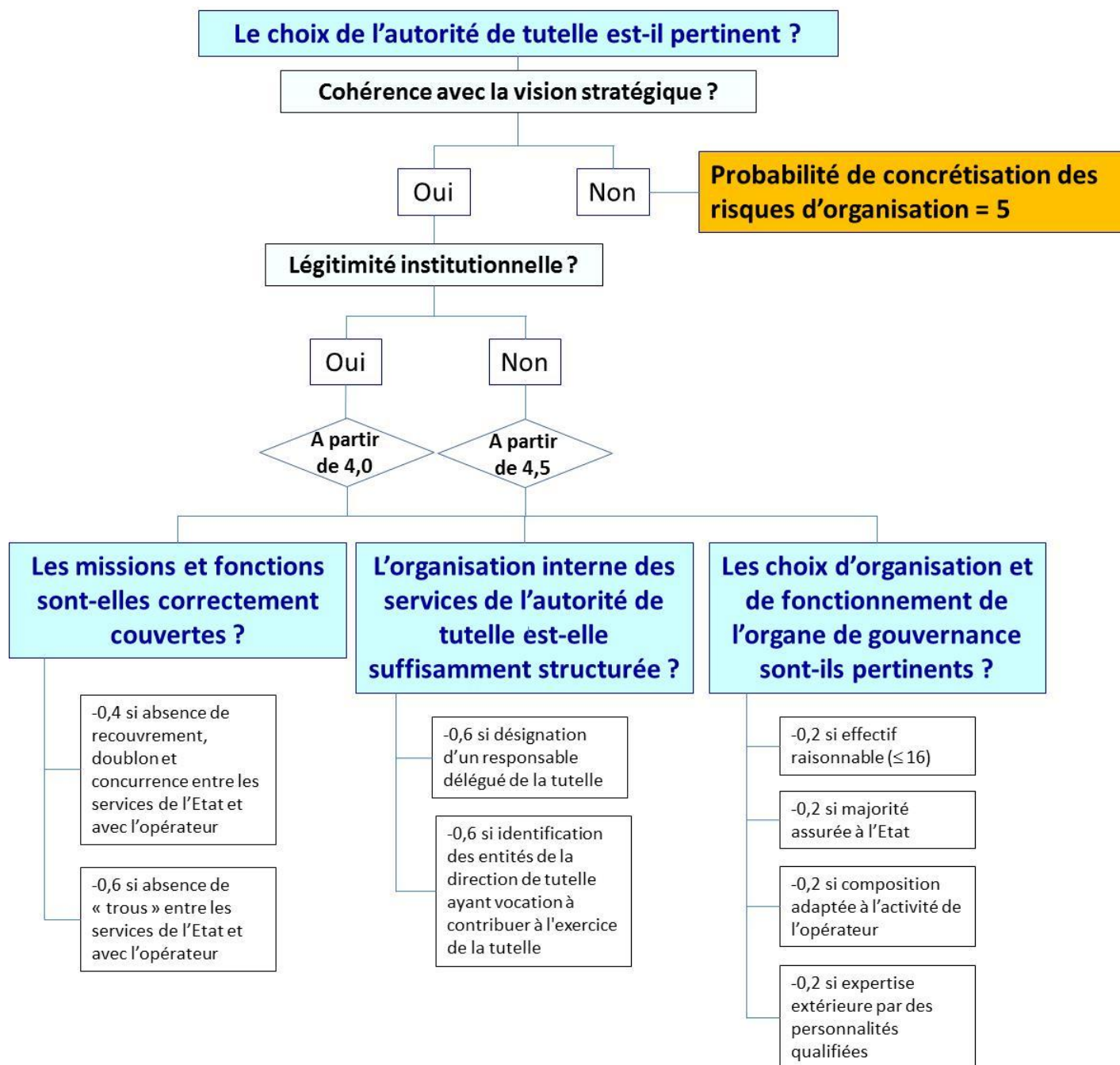
Le premier aspect s'impose comme un verrou pour la maîtrise des risques : si le choix de l'autorité de tutelle n'est pas cohérent avec la vision stratégique, la tutelle ne peut pas correctement s'exercer.

Traduit en cotation, ce constat conduit à considérer que si la cohérence du choix de l'autorité de tutelle n'est pas certaine, le niveau de risques d'organisation est nécessairement maximal (5), quelles que soient les mesures prises par ailleurs. En revanche, si cette cohérence est incontestable, le niveau de maîtrise peut être amélioré par des actions complémentaires.

Par convention, chacun des points est coté selon la décomposition suivante.

Schéma n° 2

Cotation de la probabilité de concrétisation de risques d'organisation dans l'exercice de la tutelle sur un opérateur donné



4.3 Cotation de la maîtrise des risques de fonctionnement liés à l'exercice d'une tutelle

Dans un cadre ministériel dont l'élaboration relève du secrétaire général et, par délégation, de la DEPAFI, l'exercice de la fonction de tutelle sur chaque opérateur est confié, à titre principal, à une autorité de tutelle. Pour autant, il est rare qu'une unique direction relevant de cette autorité puissent, à elle seule, couvrir toutes les facettes de la fonction de tutelle, qu'il s'agisse des aspects métier, qui nécessitent souvent un croisement d'approches (choix entre des orientations stratégiques divergentes, priorisation voire arbitrage entre des besoins concurrents ou antinomiques, dimension territoriale, relations avec des acteurs publics hors Etat, enjeux internationaux...), ou des aspects de gestion, dans les multiples composantes des fonctions support et transverses.

Un exercice plein de la fonction de tutelle sur un opérateur requiert ainsi la coopération de plusieurs directions, métier ou support. Pour certains opérateurs, ces directions appartiennent toutes au même ministère ; pour d'autres s'ajoute une dimension interministérielle.

La fluidité et l'efficacité des relations entre les services de l'Etat appelés à contribuer à l'exercice de la tutelle sur un opérateur appellent une attention d'autant plus soutenue qu'à la faveur de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, il a été jugé pertinent de regrouper les sources de financement des opérateurs en provenance du budget de l'Etat en désignant pour chacun un programme de rattachement unique, dont le responsable est souvent également l'autorité de tutelle de l'opérateur.

Il en résulte une tendance à la verticalisation excessive des relations entre l'Etat et ses opérateurs et au désinvestissement de la part des directions non retenues comme directions de tutelle mais concernées par l'activité d'un opérateur ou pouvant lui fournir un appui.

La maîtrise des risques de fonctionnement de la tutelle consiste, précisément, à veiller à l'identification de l'ensemble des services ayant un rôle à jouer dans l'exercice de la tutelle et à leur association à cette fonction, dans leurs champs de compétences respectifs.

Quatre aspects principaux sont à prendre en compte :

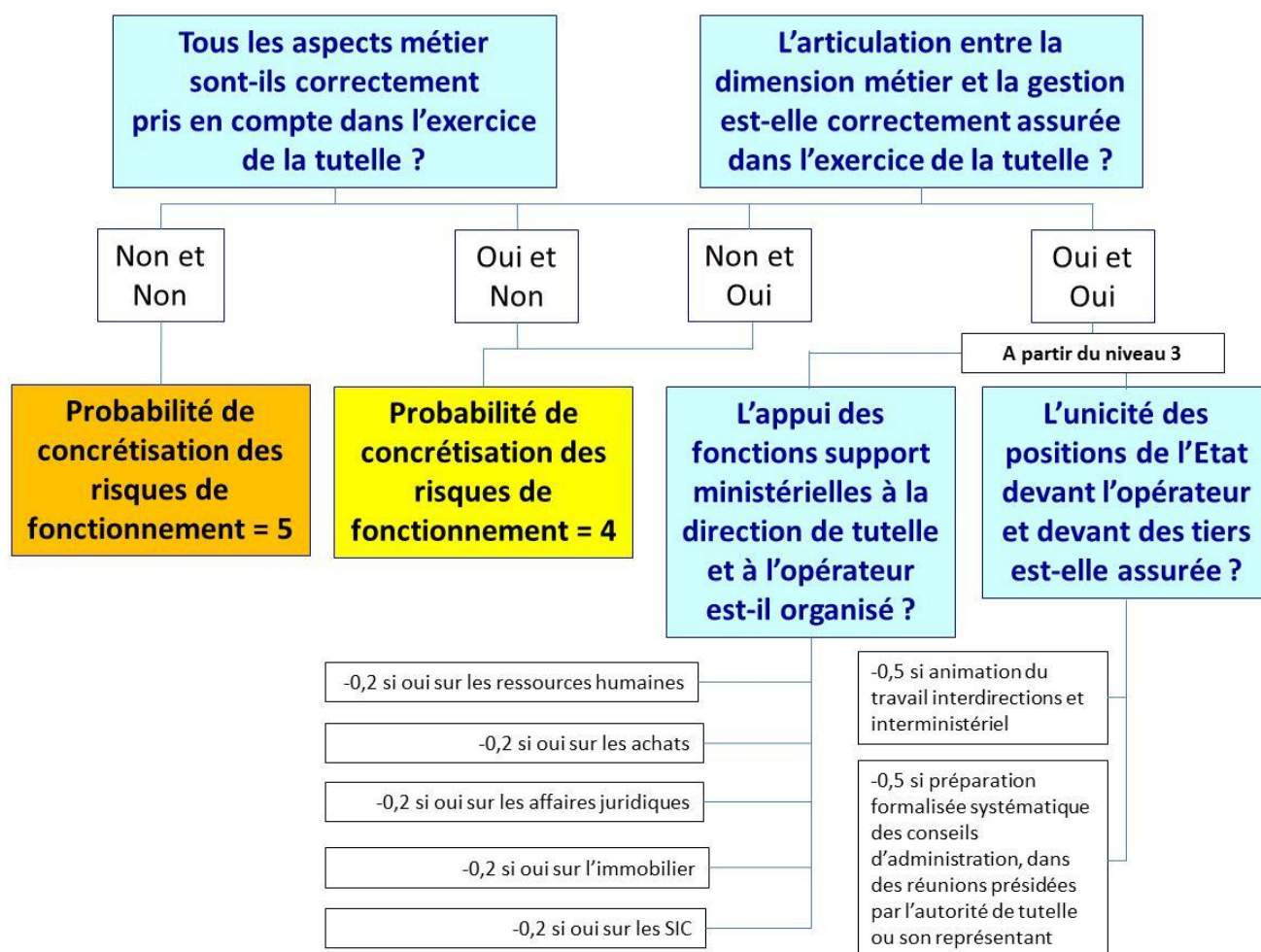
- la prise en compte de tous les aspects métier ;
- l'articulation entre les dimensions métier et gestion de l'exercice de la tutelle ;
- l'organisation de l'appui à la direction de tutelle et à l'opérateur dans les fonctions support ;
- l'unicité des positions de l'Etat devant l'opérateur et les tiers.

La probabilité de concrétisation de risques de fonctionnement liés à l'exercice de la tutelle est très forte si aucun des deux premiers points n'est convenablement couvert. Elle est forte si seulement l'un des deux l'est. S'ils le sont tous les deux, les deux autres aspects sont susceptibles d'améliorer encore le fonctionnement de la tutelle, en efficacité et en efficience.

Cette analyse se traduit dans le logigramme de cotation suivant.

Schéma n° 3

Cotation de la probabilité de concrétisation de risques de fonctionnement dans l'exercice de la tutelle sur un opérateur donné



A partir d'une situation où tout est à construire (probabilité de concrétisation des risques au niveau maximal, soit 5), la résolution des points précédents permet d'atteindre un niveau de risque très faible (1).

4.4 Cotation de la maîtrise des risques de pilotage liés à l'exercice d'une tutelle

Pour maîtriser les risques inhérents à sa relation avec l'opérateur, l'Etat doit structurer cette relation sous plusieurs angles :

- relation avec l'organe de gouvernance de l'opérateur ;
- cadrage de l'action du directeur de l'opérateur ;

- suivi de la performance et de la gestion de l'opérateur ;
- politique de maîtrise des risques appliquée à l'opérateur.

Ces quatre aspects font l'objet d'une cotation différenciée, selon la décomposition suivante.

Tableau n° 13

**Cotation de la maîtrise de la concrétisation
de risques de pilotage
dans l'exercice de la tutelle sur un opérateur donné**

Point clef de pilotage	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef
Relation avec l'organe de gouvernance et son président	Nomination du président de l'organe de gouvernance par l'Etat	-0,2	-0,9
	Possibilité pour le ministre de l'intérieur de provoquer une réunion de l'organe de gouvernance	-0,2	
	Pouvoir d'opposition de l'Etat aux délibérations adoptées par l'organe de gouvernance	-0,5	
Cadrage de l'action du directeur	Lettre de mission pluriannuelle ou lettre d'objectifs annuelle	-0,3	-0,6
	Part variable de rémunération, liée à l'atteinte d'objectifs avec dispositif clair d'évaluation des résultats	-0,3	
Suivi de la performance et de la gestion	Réunions régulières entre la direction de tutelle et l'opérateur (points abordés : stratégie, élaboration PLF, élaboration et suivi du COP, préparation des CA, dialogue de gestion, résultats de performance et de gestion)	-0,5	-1,3
	Définition des tableaux de bord de performance et de gestion tenus par la direction de tutelle ou attendus de l'opérateur et surveillance de leur transmission	-0,5	
	Définition des tableaux de bord de performance et de gestion utiles à la DEPAFI, transmission ou surveillance de leur transmission à la DEPAFI	-0,3	
Politique de maîtrise des risques appliquée à l'opérateur	Anticipation des situations imprévues (absence ou empêchement long, conflit)	-0,2	-1,2
	Accompagnement méthodologique de l'opérateur dans la mise en place du contrôle interne	-0,5	
	Audit régulier du dispositif de contrôle interne de l'opérateur	-0,5	

4.5 Cotation de la maîtrise des risques financiers liés à l'exercice d'une tutelle

Des risques financiers liés à l'exercice de la tutelle peuvent se concrétiser pour l'Etat si les ressources de l'opérateur, hors subvention pour charges de service public, sont inférieures aux montants attendus ou si ses dépenses sont supérieures aux prévisions. Ces dérives peuvent prendre d'autant plus d'ampleur qu'elles sont détectées tardivement. La maîtrise de ces risques passe donc par :

- la sécurisation des ressources de l'opérateur ;
- l'anticipation de dérives possibles des dépenses ;
- un suivi régulier de la gestion de l'opérateur ;
- une assurance sur l'efficacité du contrôle interne financier de l'opérateur.

Par convention, chacun de ces aspects est coté selon la décomposition suivante.

Tableau n° 14

**Critères de cotation de la maîtrise
de la concrétisation de risques financiers
dans l'exercice de la tutelle sur un opérateur donné**

Point clef au plan financier	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef
Sécurisation des ressources de l'opérateur	Adaptation du type de ressources par rapport à l'activité de l'opérateur	-0,4	-0,8
	Couverture effective des dépenses par des recettes	-0,4	
Anticipation de dérives possibles des dépenses	Identification des leviers de l'Etat pour réduire les dépenses de l'opérateur (priorisation des investissements, réglementation pour des dépenses d'intervention, redimensionnement du programme d'activité...)	-0,4	-1,2
	Organisation de l'accès de l'opérateur aux fonctions support du ministère (achats, SIC, immobilier, RH)	-0,4	
	Suivi spécifique des dossiers à gros enjeux (marchés publics importants, contentieux coûteux,...)	-0,4	

Point clef au plan financier	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef
Suivi de la gestion de l'opérateur	Tenue d'un tableau de bord par la direction de tutelle ou transmission mensuelle par l'opérateur à l'autorité de tutelle et à la DEPAFI d'indicateurs de gestion (rentree des ressources externes, exécution des dépenses) et d'indicateurs financiers	-0,5	-1,0
	Dialogue de gestion régulier entre l'Etat et l'opérateur (au moins 3 fois par an, plus si besoin)	-0,5	
Assurance sur le contrôle interne financier de l'opérateur	Degré d'avancement du déploiement du contrôle interne financier par l'opérateur	-0,3	
	Accompagnement méthodologique de l'opérateur dans la mise en place du contrôle interne financier	-0,3	-1,0
	Audit régulier du dispositif de contrôle interne financier de l'opérateur	-0,4	

4.6 Cotation de la maîtrise des risques de ressources humaines liés à l'exercice d'une tutelle

Les risques de ressources humaines, de nature tant qualitative que quantitative, portent à la fois sur les recrutements clefs dans les services concourant à l'exercice de la tutelle et à la tête de l'opérateur.

Comme pour les risques stratégiques, la maîtrise des risques de ressources humaines s'analyse selon un questionnaire ordonné, la réponse à une question conditionnant le passage à la suivante.

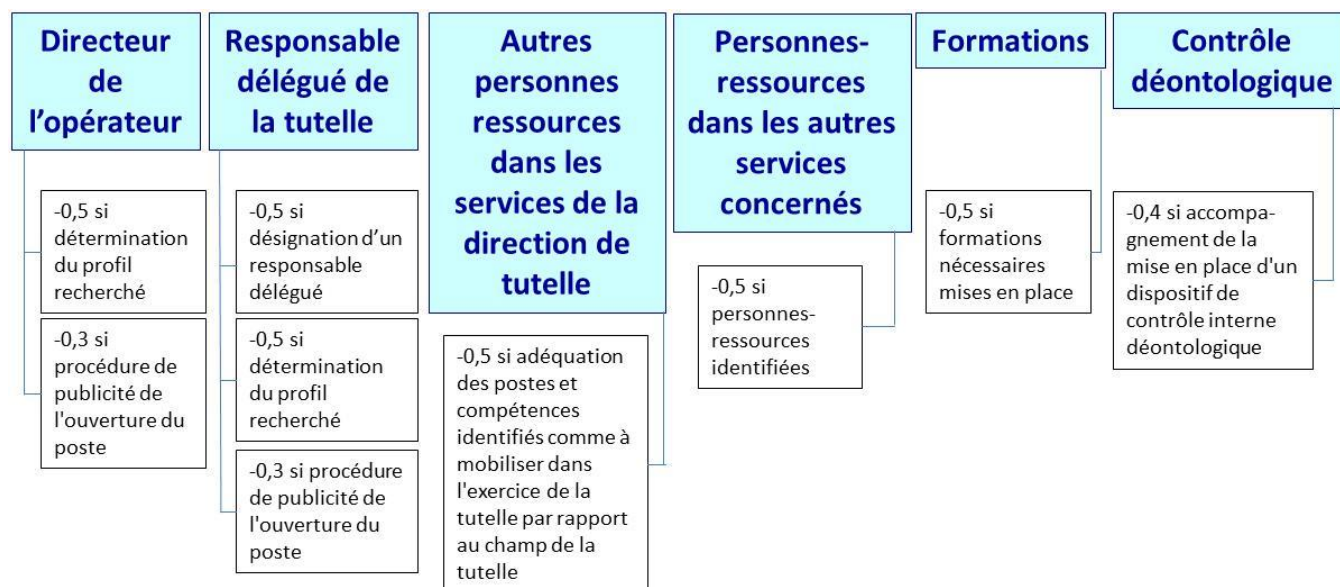
Le but de l'exercice de la tutelle étant l'efficacité et l'efficience de l'opérateur au service de l'Etat, le premier niveau de maîtrise des risques de ressources humaines est nécessairement le choix d'un bon directeur d'établissement, dont la sécurisation passe par la détermination du profil recherché.

Le franchissement du niveau suivant suppose de désigner un bon responsable délégué de la tutelle, ce qui pose à nouveau la question du profil adapté.

Ensuite, deux autres améliorations, indépendantes l'une de l'autre, sont utiles : la professionnalisation d'une petite équipe chargée de la tutelle et l'identification de personnes-ressources dans les autres directions impliquées.

Schéma n° 4

Cotation de la probabilité de concrétisation de risques de ressources humaines dans l'exercice de la tutelle sur un opérateur donné



4.7 Cotation de la maîtrise des risques juridiques liés à l'exercice d'une tutelle

Les risques juridiques diffèrent sensiblement suivant l'activité des opérateurs du ministère de l'intérieur (risques liés aux marchés publics, au refus de titres ou de droits, à des décisions de sanctions...). La maîtrise de ces risques suppose donc de bien identifier les pans d'activité à risque dans les missions de l'opérateur. Bien qu'appliquée à ces objets différents, la démarche de maîtrise est en revanche assez proche et porte sur les aspects suivants :

- la mobilisation de l'expertise juridique du ministère en appui de l'opérateur, en tant que de besoin ;
- le suivi des enjeux juridiques de l'opérateur ;
- l'assurance de l'efficacité du contrôle interne juridique de l'opérateur.

Par convention, chacun de ces aspects est coté selon la décomposition suivante.

Tableau n° 17

**Cotation de la maîtrise de la concrétisation
des risques juridiques
dans l'exercice de la tutelle sur un opérateur donné**

Point clef au plan juridique	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef
Sécurisation des risques relatifs à la commande publique	Tenue par l'opérateur et transmission régulière à l'autorité de tutelle d'un tableau de bord de ses marchés publics et procédures en cours	-0,6	-1,8
	Point régulier (2 à 3 fois par an) avec la DLPAJ et la DEPAFI	-0,6	
	Contrôle externe de la régularité et de la conformité des actes de marchés publics de l'opérateur	-0,6	
Sécurisation des risques contentieux	Tenue par l'opérateur et transmission régulière à l'autorité de tutelle d'un tableau de bord des dossiers pré-contentieux et contentieux	-0,6	-1,2
	Point régulier (2 à 3 fois par an) avec la DLPAJ et la DEPAFI	-0,6	
Assurance sur le contrôle interne juridique de l'opérateur	Accompagnement méthodologique de l'opérateur dans la mise en place du contrôle interne juridique	-0,5	-1,0
	Audit régulier du dispositif de contrôle interne juridique de l'opérateur	-0,5	

ANNEXE N° 9

SYNTHESE DES REPONSES AUX QUESTIONNAIRES D'AUDIT DIRECTIONS ET SERVICES SUPPORT

La tutelle exercée par un ministère sur ses opérateurs concernant non seulement leurs missions mais aussi leur gestion, un questionnaire d'audit a été adressé aux directions et services en charge de fonctions support au ministère de l'intérieur, afin d'analyser leur rôle dans les relations du ministère avec ses opérateurs.

Ont été saisis à ce titre :

- la direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT), la direction des ressources humaines (DRH) et la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN) sur la fonction ressources humaines ;
- la direction de l'évaluation de la performance, et des affaires financières et immobilières (DEPAFI) sur la fonction immobilière pilotée par la sous-direction des affaires immobilières (SDAI) ;
- la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) ;
- la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) sur la fonction juridique ;
- le service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI).

En revanche, le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (ST(SI)²) n'a pas été sollicité, les systèmes d'information dont ont besoin les opérateurs du secteur police relevant – sauf erreur - principalement de la DSIC.

Le premier à répondre a été le SAELSI, qui a indiqué à la mission dès la réception du questionnaire qu'il n'avait aucun contact avec les opérateurs du ministère et n'assurait aucune prestation à leur profit.

Par la suite, la DSIC, la DLPAJ, la DEPAFI-Immobilier et la DRH ont répondu au questionnaire. Ce sont ces quatre réponses qui sont analysées ci-après.

1 PRINCIPES GENERAUX D'EXERCICE DE LA TUTELLE AU SEIN DU MINISTERE

Les directions et services support du ministère ont été interrogés sur cinq points relatifs à l'organisation générale de l'exercice de la tutelle au sein du ministère :

- leur connaissance ou non de l'existence d'une doctrine ministérielle sur la forme à donner à un opérateur ;
- leur degré de connaissance du rôle spécifique de la DEPAFI dans le champ de la tutelle sur les opérateurs ;

- leur avis sur la mobilisation des fonctions support du ministère, soit à l'appui des autorités en charge de la tutelle, soit à l'appui des opérateurs eux-mêmes ;
- la traduction éventuelle de ces appuis dans les fiches de poste de leurs services ;
- leur perception d'une formalisation des processus d'arbitrage au sein du ministère dans le domaine de l'exercice de la tutelle sur les opérateurs.

1.1 Doctrine sur la forme à donner à un opérateur (question 01B)

Aucune des quatre directions n'a répondu à la question relative à l'existence ou non d'une doctrine au ministère de l'intérieur sur la forme à donner à un opérateur (établissement public, service à compétence nationale, autre).

1.2 Rôle particulier de la DEPAFI (questions 01G-01H-01I)

En revanche, toutes connaissent les dispositions réglementaires confiant à la DEPAFI la synthèse des tutelles stratégiques des opérateurs. La DSIC et la DLPAJ estiment que ces dispositions sont appliquées ; les mêmes et la DRH pensent qu'elles sont pertinentes, la DSIC mettant l'accent sur leur cohérence avec le rôle de responsable de la fonction financière ministérielle (RFFiM) de la DEPAFI tandis que la DRH insiste sur la nécessité d'une vision globale dans l'exercice de la tutelle.

1.3 Fonctions support à mobiliser dans l'exercice de la tutelle (questions 02D, 02E, 02F, 02G)

Les questions relatives aux fonctions support à mobiliser dans l'exercice de la tutelle ou les relations avec les opérateurs suscitent des réponses contrastées :

- pour les autorités exerçant la tutelle sur les opérateurs : la DLPAJ estime que les expertises à mobiliser sont simples à identifier mais que la vraie question est celle de l'autonomie à laisser aux opérateurs ; la DEPAFI-Immobilier répond pour son domaine propre en indiquant que sa compétence est reconnue par les textes d'organisation du ministère ; la DSIC indique qu'à son sens, l'identification des fonctions support à mobiliser à l'appui des autorités exerçant la tutelle n'est pas faite. Les trois directions s'accordent pour estimer qu'une telle identification donnerait plus de visibilité aux acteurs concernés, permettrait de mieux objectiver les ressources utilisées, voire permettrait à la direction sollicitée de mieux piloter la fonction dont elle a la responsabilité. La DRH, de son côté, estime qu'il n'y a pas de formalisation des compétences à mobiliser et ne se prononce pas sur l'apport d'une identification plus précise ;
- vis-à-vis des opérateurs : aucune des quatre directions n'a connaissance d'un recensement de fonctions support ministérielles susceptibles d'être mobilisées par les opérateurs. A la question de l'utilité d'une telle démarche, la DLPAJ et la DRH ne répondent pas, la DEPAFI-Immobilier répond positivement et la DSIC, négativement.

1.4 Fiches de poste mentionnant les opérateurs ou la tutelle sur ceux-ci (questions 03A-03B-03C-03D)

Aucune des quatre directions répondantes n'a jugé utile jusqu'à présent de mentionner un appui aux opérateurs ou aux autorités exerçant la tutelle sur ceux-ci dans certaines des fiches de poste de ses services.

La DEPAFI-Immobilier indique prévoir une modification de ses fiches de poste. La DSIC précise qu'elle apporte déjà appui et conseil aux autorités exerçant la tutelle, voire à certains opérateurs, mais sans que cela conduise à le préciser dans les fiches de poste. La DLPAJ conforte cette approche en soulignant que ses compétences s'emploient de la même façon, qu'il s'agisse de conseiller un service du ministère, une autorité de tutelle dans sa relation avec son opérateur ou l'opérateur lui-même. La DRH n'estime pas nécessaire de revoir ses fiches de poste pour y faire figurer l'appui aux directions de tutelle ou aux opérateurs.

1.5 Processus d'arbitrage (questions 04B-06A-06B)

Dernier aspect des principes généraux d'exercice de la tutelle au sein du ministère, les directions et services support ont été interrogés sur les processus d'arbitrage pour trois types de conflit possibles :

- conflit relatif à la répartition des rôles entre directions métier et directions ou services support en matière de tutelle ;
- conflit sur les questions stratégiques relatives à un opérateur ;
- conflit entre une autorité exerçant la tutelle et son opérateur.

Dans les trois cas, la DSIC, la DLPAJ et la DRH ont répondu qu'à leur connaissance, les processus d'arbitrage n'étaient pas formalisés ; la DEPAFI-Immobilier n'a pas répondu.

2 CREATION DES OPERATEURS

Les directions et services support peuvent être ou non mobilisés au moment de la création d'un opérateur, selon les besoins à couvrir dans les domaines des ressources humaines, de l'immobilier, des systèmes d'information ou de l'équipement.

Indépendamment de ces sollicitations spécifiques, interroger les directions et services support du ministère sur leur connaissance des tenants et aboutissants de la création des opérateurs permet d'appréhender la perception collective de chacun des opérateurs par des services du ministère non responsables au quotidien de l'exercice de la tutelle.

Les directions et services support ont ainsi été questionnés sur les deux points suivants :

- leur connaissance des raisons qui ont présidé à la création d'établissements publics plutôt que de services classiques ou de services à compétence nationale ;
- leur appréciation sur les modalités de recrutement du premier dirigeant de chacun des opérateurs.

Sur les deux questions, les réponses sont assez incomplètes.

2.1 Raisons ayant conduit à la création d'établissements publics (questions 08C, 08C1 à 08C8)

Sur la question des motivations du ministère pour créer des établissements publics, les représentants de la fonction immobilière (DEPAFI-Immobilier) ne se prononcent pas.

La DLPAJ ne répond que pour l'opérateur dont elle assure par ailleurs la tutelle, le CNAPS, en rappelant que sa création est le fruit d'une recommandation d'un rapport de l'inspection générale de l'administration et que la forme d'établissement public administratif a été arbitrée par le cabinet, sur proposition de la DLPAJ elle-même.

La DSIC répond de manière précise pour trois opérateurs sur les huit, en évoquant les recettes provenant de l'activité des radars pour l'ANTAI, les modalités de perception des redevances sur les titres pour l'ANTS et le souhait d'associer la profession à sa propre régulation s'agissant du choix de la forme juridique du CNAPS. Le fait que la DSIC ait une connaissance fine des sujets concernant l'ANTAI et l'ANTS s'explique sans doute par la connexité de leurs activités avec les siennes. Son analyse relative au CNAPS est plus étonnante – au bon sens du terme.

La DRH apporte un éclairage pour cinq opérateurs : pour l'ANTAI, elle met l'accent sur le lien à faire entre les recettes des radars et le développement de l'agence, pour l'ANTS, elle évoque les « exigences croissantes en matière de réglementation, de délais, de technicité et de sécurité des titres », pour le CNAPS, le « contexte politique » ; pour l'OFII et l'OFPRA, elle rappelle simplement le changement de rattachement ministériel encore récent des deux opérateurs.

Aucune des directions ne répond en revanche sur l'origine du statut d'établissement public de l'ENSOSP, de l'ENSP et de l'INPS. Ceci tient sans doute en partie au fait que ces établissements sont plus anciens et ont souvent connu des évolutions au fil du temps, dont seules les directions les plus proches ont dû garder la trace.

2.2 Modalités de recrutement des premiers dirigeants (questions 15D, 15D1 à 15D8)

Sur la question du recrutement des préfigurateurs ou des premiers dirigeants, les quatre directions n'ont pas de réponse, sauf la DLPAJ en ce qui concerne le CNAPS – dont elle assure la tutelle par ailleurs.

3 POSITIONNEMENT ET STRUCTURATION DE LA TUTELLE

Le questionnaire sollicite ensuite les directions et services support sur leur connaissance des dispositifs de tutelle mis en place par le ministère pour chacun de ses opérateurs :

- autorité de tutelle et entité responsable de l'exercice de cette fonction au sein de ses services ;
- participation à l'exercice de la tutelle par apport d'expertise à l'autorité de tutelle ;
- participation à l'exercice de la tutelle par apport d'expertise à l'opérateur ;

- participation à l'élaboration du volet stratégique du contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'opérateur.

3.1 Identification des autorités de tutelle (questions 16B, 16B1 à 16B8)

A la question de l'identification des autorités de tutelle, la DEPAFI-Immobilier ne répond pas.

La DSIC et la DRH restent au premier niveau de l'organigramme du ministère (directions générales et directions autonomes), sauf pour l'ANTS pour laquelle la DSIC désigne la mission de délivrance des titres sécurisés (MDST) de la DMAT comme assurant effectivement la fonction de tutelle.

La DLPAJ affine l'analyse, avec toutefois une erreur en ce qui concerne l'ANTAI, pour laquelle elle identifie le secrétaire général (et par délégation, la DMAT) comme autorité de tutelle, alors que cette responsabilité a été transférée à la DSCR.

Pour les deux opérateurs police (ENSP et INPS), une direction répondante désigne la DRCPN comme entité en charge de la tutelle pour le compte du DGPN. Les textes d'organisation du ministère confient bien à la DRCPN un rôle explicite dans l'exercice de la tutelle sur ces deux opérateurs, mais il est circonscrit à la tutelle financière des deux établissements. La direction support qui répond au questionnaire d'audit étend donc implicitement la mission de la DRCPN à la tutelle métier, ce qui peut se comprendre s'agissant de l'ENSP (la sous-direction de la formation et du développement des compétences de la police est bien rattachée à la DRCPN) mais moins pour ce qui est de l'INPS.

Ces réponses révèlent le caractère peu lisible du dispositif mis en place par le ministère pour l'exercice de la tutelle sur certains de ses opérateurs au moins.

3.2 Apport d'expertise aux autorités de tutelle (questions 18G, 18G1 à 18G8, 18H, 18H1 à 18H8)

3.2.1 Situation actuelle

La DRH indique n'avoir jusqu'à présent pas été sollicitée par les autorités de tutelle.

La DEPAFI-Immobilier répond brièvement à cette question, en indiquant simplement qu'elle a apporté son expertise à l'autorité exerçant la tutelle sur l'ANTS, mais sans préciser comment.

La DSIC répond positivement pour trois autorités de tutelle : pour deux d'entre elles, son intervention s'explique par le domaine d'activité des opérateurs concernés, l'ANTAI (expertise sur la forme d'un marché) et l'ANTS (coûts de la CNI et du SIV, coûts d'hébergement) ; la DSIC dit avoir aussi apporté une expertise à l'autorité exerçant la tutelle sur le CNAPS pour la conception du système d'information de ce dernier. Cette mobilisation s'inscrit probablement dans un rôle classique d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

La DLPAJ semble, parmi les quatre directions répondantes, la plus largement sollicitée :

- de manière désormais systématique, s'agissant du contrôle exercé par les autorités de tutelle sur les grands projets de marché de l'ANTAI et de l'ANTS et sur les dossiers à forts enjeux juridiques pour ces deux opérateurs (ex : décentralisation des amendes de stationnement) ;
- occasionnellement, par la DGEF sur les actes juridiques de l'OFII ou de l'OFPRA ;
- ponctuellement, par la DGPB pour assurer une formation pour les officiers de police sur les questions de fonction publique.

3.2.2 Evolutions souhaitables

Interrogées sur l'opportunité d'un recours plus fréquent à leur expertise par les autorités de tutelle, les quatre directions apportent des réponses différentes :

- la DEPAFI-Immobilier ne met en avant que l'utilité pour la DGSCGC de l'associer étroitement au programme immobilier de l'ENSOSP, paraissant ainsi répondre en fonction seulement des grandes opérations en cours ;
- la DSIC estime souhaitable d'être davantage sollicitée sur les projets de l'ANTAI et de l'ANTS, sous deux angles, à la fois des choix budgétaires et de l'intégration des systèmes d'information des opérateurs dans ceux du ministère. L'approche est ici plus « métier » et globale ;
- la DLPAJ fournit une réponse de principe, favorable à l'extension aux opérateurs de sa compétence de contrôle systématique des actes de la commande publique mais plus nuancée sur la sécurisation d'ensemble de la fonction juridique des opérateurs, pour des questions de charge pour la direction ;
- la DRH adopte également une approche globale, insistant sur le « besoin d'une approche transversale sur la relation entre l'opérateur, l'autorité de tutelle et le support ».

3.3 Apport d'expertise aux opérateurs (questions 18I, 18I1 à 18I8, 18J, 18J1 à 18J8)

Pour la DSIC, l'apport d'expertise aux opérateurs se limite à l'ANTS, avec le dossier de la carte nationale d'identité. La DLPAJ intervient davantage, du moins vis-à-vis de l'ANTS et de l'ANTAI, compte tenu de la mission que lui ont confiée les autorités de tutelle.

La DEPAFI-Immobilier ne se prononce mais on peut déduire de ses réponses aux questions précédentes (relations limitées avec les opérateurs, faible appui aux autorités de tutelle...) que son expertise directe au bénéfice des opérateurs doit être nulle ou quasi-nulle.

La DRH apparaît positionnée en appui de tous les opérateurs hors police, avec des sujets communs à tous (dialogue social, élections professionnelles), des sujets concernant plusieurs opérateurs comme les conditions de recours aux contractuels (ANTS, CNAPS) ou plus spécifiques (dispositif de titularisation des agents contractuels, mise en œuvre de guichets uniques d'accueil des demandeurs d'asile pour l'OFII, réflexion sur la fusion des corps de l'OFPRA et du ministère, organisation de concours de recrutement pour le compte de l'OFPRA par convention).

3.4 Participation à l'élaboration du volet stratégique des COP (questions 27C, 27C1 à 27C8)

Lorsqu'elles ne sont pas par ailleurs autorités de tutelle (cas de la DLPAJ sur le CNAPS), les directions support qui répondent ne sont pas associées à l'élaboration du volet stratégique des contrats d'objectifs et de performance des opérateurs du ministère.

La DSIC estime qu'une telle association serait souhaitable pour les COP de l'ANTAI et de l'ANTS, compte tenu des enjeux qu'ils revêtent en matière de systèmes d'information.

4 PILOTAGE PLURI-ANNUEL DES OPERATEURS

Le questionnaire adressé aux directions et services support ne comporte pas de question relevant de cette partie.

5 EXERCICE ANNUEL ET INFRA-ANNUEL DE LA TUTELLE

Seule la DLPAJ est interrogée sur l'exercice annuel et infra-annuelle de la tutelle, au titre de son rôle de garant de la qualité juridique du ministère.

5.1 Contrôle de la régularité et de la conformité des actes produits par les opérateurs en matière de marchés publics (questions 44C, 44C1 à 44C8)

La première question porte sur le contrôle de la régularité et de la conformité des actes produits par les opérateurs en matière de marchés publics. La DLPAJ précise que les opérateurs n'entrent pas dans le champ du contrôle des actes de la commande publique.

Toutefois, depuis 2012, elle intervient de manière systématique, à la demande des autorités de tutelle, sur les marchés de l'ANTAI et de l'ANTS et est parfois également sollicitée par la DGEF sur des marchés de l'OFII.

La DLPAJ estime que son association en amont sur les marchés les plus complexes de l'ensemble des opérateurs devrait être étudiée.

La DLPAJ pose également la question de l'existence ou non d'une équipe de juristes au sein des opérateurs, ainsi que – dans une réponse précédente – celle du coût et de l'opportunité des marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou d'avocats, qui semblent ne pas toujours apporter les prestations attendues, soit pendant la phase d'élaboration des marchés, soit en phase pré-contentieuse ou contentieuse (*cf. infra*).

5.2 Suivi du risque contentieux des opérateurs (questions 45C, 45C1 à 45C8)

La DLPAJ rappelle que les opérateurs sont des personnes morales autonomes, qui donc traitent leur contentieux directement. Elle précise qu'ils recourent souvent à des marchés d'avocats.

La DLPAJ précise : « *lorsque la DLPAJ a été associée à la passation du marché, elle en suit toutes les étapes, y compris la rédaction des mémoires en défense et les plaidoiries, lorsque celui-ci fait l'objet d'un référé précontractuel ou d'un recours au fond. Il peut également arriver que bien que l'opérateur ait un marché d'avocat ou une AMOA, celui-ci demande à la DLPAJ d'assurer le traitement écrit ou oral du contentieux* ».

ANNEXE N° 10

COMPARAISON DE LA GOUVERNANCE DES OPERATEURS DU MINISTERE

1 MODE DE DESIGNATION DES PRESIDENTS ET DIRECTEURS

Tous les présidents et directeurs d'opérateur sont nommés par décret, à l'exception du président du collège du CNAPS, élu par les membres du collège. Certains décrets sont portés par le ministre de tutelle seul, d'autres sont conjoints (intérieur justice pour le président du conseil d'administration de l'INPS, immigration et intégration pour le président du conseil d'administration de l'OFII, affaires étrangères et asile pour le directeur général de l'OFPRA). Trois durées de mandat ne sont pas précisées (directeur de l'ANTS, du CNAPS et de l'INPS).

	Nom de l'organe de gouvernance	Président de l'organe de gouvernance		Directeur de l'opérateur	
		Mode de désignation	Durée de mandat	Mode de désignation	Durée de mandat
ANTAI	Conseil d'administration	Décret sur proposition du MI	3 ans renouvelables 1 fois	Décret sur proposition du MI	3 ans renouvelables 1 fois
ANTS	Conseil d'administration	Décret sur proposition du MI	3 ans renouvelables 1 fois	Décret sur proposition du MI	Non précisée
CNAPS	Collège	Elu en son sein (hors représentants des professionnels) à la majorité absolue des voix de ses membres et à bulletin secret	3 ans renouvelables 1 fois	Décret sur proposition du MI	Non précisée
ENSOSP	Conseil d'administration	Décret sur proposition du ministre chargé de la sécurité civile	3 ans	Décret sur proposition du ministre chargé de la sécurité civile	3 ans
ENSP	Conseil d'administration	Conseiller d'Etat, désigné sur proposition du VP du CE Nomination par décret sur proposition du MI	3 ans renouvelables	Décret sur proposition du MI	3 ans renouvelables 1 fois
INPS	Conseil d'administration	Décret sur proposition conjointe Min Justice et Min Intérieur	3 ans renouvelables 1 fois	Décret sur proposition du MI	Non précisée
OFII	Conseil d'administration	Décret sur proposition conjointe des ministres chargés de l'immigration et de l'intégration Particularités : 2 VP (1 représentant des deux ministres et 1 PQ)	3 ans renouvelables	Décret sur proposition du ministre chargé de l'immigration	3 ans renouvelables
OFPRA	Conseil d'administration	Décret sur proposition du ministre chargé de l'asile	3 ans renouvelables	Décret sur proposition conjointe du MAE et du ministre chargé de l'asile	3 ans renouvelables

2 COMPOSITION DES ORGANES DE GOUVERNANCE

Membres à voix délibérative (1)												
	Voix délibératives	Président compté à part	Membres de droit	Représentants de l'Etat	Ministère de l'intérieur					Direction du budget	Autres ministères	Autres fonctionnaires d'Etat, désignés
					IGA	Directions métier	SG	DEPAFI	Autres directions transverses			
ANTAI	16	1	13		Non	DGPN, DGGN, DGCL, DMAT, DSCR	Oui	Oui	DSIC	Oui	Transports (SG, Infrastructures- transports-mer), Finances (DGFIP), Justice (DACG)	
ANTS	21	1	18		Non	DMAT, DSIC, DGPN, DLPAJ, DGGN	Oui	Non	Non	Oui	SGDSN, SGMEFI, DGDouanes, SGMAE, DFEEF au MAE, DGA MAE, DSI MAE, SG CICI, SG transports, SG Justice, SG MAS	
CNAPS	25	Elu au sein du collège		11	Oui	DCS, DGPN, DGGN, DLPAJ	Non	Non	Non	Non	DGT, DGCIS, DGAC, DG Infrastructures, transports et mer, SGA MINDEF, DSS	1 membre du parquet général près la Cour de Cass. + 1 membre du CE
ENSOSP	24	Choisi parmi les représentants des collectivités territoriales	3 (DGSCGC, DEPAFI, S/D SP)	8	Non	DGSCGC, S/D sapeurs-pompiers	Non	Oui	Non	Non	1 préfet en poste territorial + 4 représentants désignés par les ministres chargés de la sécurité civile, de l'enseignement supérieur, de l'environnement et du budget	
ENSP	22	Conseiller d'Etat	4 (MI)		Non	DGPN, PP, DRCPN, IGP	Non	Non	Non	Non	Non	1 conseiller d'Etat, président
INPS	24	1	Les 12 représentants de l'Etat	12	Non	DGPN, DCPJ, DCSP, PP, DAPN, DFPN,	Non	Oui	DSIC	Non	Justice (DACG, DSJ, DAGE), Recherche (DGRI)	
OFII	16	1		8	Non	1 représentant du ministre de l'immigration 1 représentant du ministre de l'intégration	Non	Non	Non	Non	1 Emploi, 1 MAE, 1 Agriculture, 1 Enseignement Supérieur, 1 Santé, 1 Budget	
OPRA	11	1		7	Non	DGEF, DMAT, chef service asile	Non	Non		Oui	1 personnalité nommée par décret du Pm, 1 par le MAE (SG), 1 par le Min Justice (DACS)	

Membres à voix délibérative (2)						
	Membres désignés sur proposition	Représentants des collectivités locales et de leurs établissements publics	Représentants des professionnels du secteur	Personnalités qualifiées	Représentants des personnels de l'opérateur	Autres
ANTAI					2	
ANTS					2	
CNAPS			8	4		
ENSOSP		Président ADF, Président AMF, 1 membre désigné par le président ADF, 2 membres de CA de SDIS, 3 membres du CA du CNFPT représentants les CT	Président FNSPF Président ANDSIS 2 officiers SPP		2 représentants des enseignants et chercheurs de l'école + 2 représentants des autres personnels	
ENSP	4 personnalités : * 1 sur prop. du garde des sceaux * 1 sur prop. conjointe des ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la recherche * 1 président d'université, sur prop. CPU * 1 maire d'une commune soumise au régime de la police d'Etat			3	2	8 : * 4 représentants des élèves * 2 représentants de la CAP des commissaires * 2 représentants de la CAP des officiers
INPS				6, sur prop. Justice (2), Intérieur (2) Recherche (1), Enseignement Sup (1)	5 (2 dir labo, 1 pers actif, 1 pers administratif, 2 pers scientifiques)	
OFII				5	2	
OFPRA				3 (1 député, 1 sénateur 1 député européen)	1	

Membres à voix consultative				
	Dirigeant	Contrôleur budgétaire	Agent comptable	Autre
ANTAI	Directeur	Oui	Oui	
ANTS	Directeur	Oui	Oui	
CNAPS	Directeur	Oui	Oui	ACOSS sur demande du président
ENSOSP	Directeur	Oui	Oui	1 représentant par promotion d'élèves officiers en formation Directeur adjoint Directeurs départementaux Secrétaire général
ENSP	Directeur	Oui	Oui	
INPS	Directeur	Oui	Oui	Président du conseil scientifique
OFII	DG	Oui	Oui	DG peut être assisté d'autres membres de l'office
OFPRA	DG			Délégué du haut commissaire des Nations Unies pour les réfugiés + 3 PQ dont au moins 1 représentant des organismes d'aide aux réfugiés et demandeurs d'asile

3. COMPETENCES DES ORGANES DE GOUVERNANCE		ANTAI	ANTS	CNAPS	ENSOSP	ENSP	INPS	OFII	OFPPRA
Compétences limitatives ou non	"Délibère notamment sur"	Oui	Oui						
	"Délibère sur"			Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
	Délibération en outre sur questions soumises par le président			Oui			Oui		
	Délibération en outre sur questions soumises par le ministre de l'intérieur			Oui			Oui		
	Délibération en outre sur questions soumises par le directeur						Oui		
Stratégie	Les orientations générales de l'opérateur	Oui (1)	Oui (1)	Oui (1)		Oui (2)	Oui (1)		Oui (art. en L)
	Les orientations scientifiques de l'opérateur						Oui (1)		
	Les objectifs stratégiques pluriannuels						Oui (1)		
	Le contrat d'objectifs et de performance pluriannuel					Oui (1)		Oui (3)	
	Le contrat d'établissement	Oui (1)	Oui (1)		Oui (1)				
Suivi d'activité	Le programme annuel d'activité	Oui (1)	Oui (1)		Oui (2)	Oui (2)		Oui (4)	
	Le rapport annuel d'activité	Oui (2)	Oui (2)	Oui (12)	Oui (16)	Oui (10)	Oui (7)	Oui (7)	Oui (2)
Budget et finances	Le budget primitif et ses modifications	Oui (3)	Oui (3)	Oui (6)	Oui (7)	Oui (4)	Oui (2)	Oui (4)	Oui (3)
	Le programme annuel d'investissement	Oui (1)	Oui (1)						
	Le compte financier	Oui (4)	Oui (4)	Oui (7)	Oui (8)	Oui (5)	Oui (3)	Oui (5)	Oui (4)
	L'affectation du résultat de l'exercice	Oui (4)	Oui (4)	Oui (7)	Oui (8)	Oui (5)	Oui (3)	Oui (5)	
	L'utilisation du fonds de réserve	Oui (4)	Oui (4)	Oui (7)	Oui (8)	Oui (5)	Oui (3)		
	Le placement des fonds disponibles							Oui (8)	
	Les emprunts	Oui (5) après autorisation des ministres	Oui (5)		Oui (13)		Oui (9)		
	Les prises, extensions et cessions de participations	Oui (6)	Oui (6)		Oui (14)				
	Les dons et legs	Oui (10)	Oui (10)	Oui (10)	Oui (9)	Oui (6)	Oui (4)	Oui (11)	Oui (5)
	La participation de l'opérateur à des GIP et des GIE				Oui (14)	Oui (8)	Oui (10)		
	Les conditions générales de vente des produits et services fournis par l'établissement							Oui (10)	
	Les redevances et rémunérations de toute nature perçues par l'établissement				Oui (11)		Oui (11)		

NB : les chiffres entre parenthèses indiquent à quel rang le sujet est mentionné dans le texte qui définit les compétences de l'organe de gouvernance

		ANTAI	ANTS	CNAPS	ENSOSP	ENSP	INPS	OFII	OPFRA
Ressources humaines	Les conditions générales de recrutement, d'emploi et de rémunération des personnels	Oui (7)	Oui (7)	Oui (8)					
	Les règles de mise en oeuvre des régimes	na	na	na	Oui (4)		na	na	na
	Le tableau des emplois							Oui (6)	
	Les nominations aux emplois de SG et de chefs de division								Oui (avis)
Affaires immobilières	La stratégie immobilière de l'opérateur							Oui (9)	
	Les baux	Oui (9)	Oui (9)	Oui (9)		Oui (7)	Oui (5)	Oui (9)	Oui (6)
	Les locations		Oui (9)			Oui (7)	Oui (5)		Oui (6)
	Les acquisitions et aliénations d'immeubles	Oui (9)	Oui (9)	Oui (9)	Oui (10)	Oui (7)	Oui (5)	Oui (9)	Oui (6)
	La constitution et cession de droits réels immobiliers							Oui (9)	
	La maîtrise d'ouvrage d'opérations de construction				Oui (14)				
Affaires juridiques	Les actions en justice et les transactions	Oui (11)	Oui (11)	Oui (11)	Oui (15)	Oui (9)	Oui (6)		
	L'autorisation des transactions							Oui (12)	
	Les modalités générales de passation des conventions et des marchés	Oui (12)	Oui (12)		Oui (12)	Oui	Oui (8)		
	Les contrats et marchés	Oui si nature ou montant le justifie (12)	Oui si nature ou montant le justifie (12)	Oui (9)		Oui si nature ou montant le justifie			
Organisation	L'organisation générale de l'opérateur	Oui (8)	Oui (8)		Oui (3)	Oui (2)		Oui (1)	Oui (1)
	La création de départements				Oui (3)				
	La création de filiales				Oui (14)				
	Les ouvertures et fermetures des directions territoriales en France et des représentations à l'étranger, ainsi que leurs missions	na	na	na	na	na	na	Oui (1 et 2)	na
	Les conditions générales de fonctionnement de l'opérateur							Oui (1)	
	Le règlement intérieur de l'opérateur			Oui (5)	Oui (5)	Oui	Oui (in fine)		
	Le règlement de la scolarité	na	na	na	Oui (6)		na	na	na
	Le règlement intérieur de l'organe de gouvernance	Oui	Oui						Oui
	Toute mesure propre à améliorer le fonctionnement de l'opérateur, pour transmission au Gouvernement								Oui

NB : les chiffres entre parenthèses indiquent à quel rang le sujet est mentionné dans le texte qui définit les compétences de l'organe de gouvernance

		ANTAI	ANTS	CNAPS	ENSOSP	ENSP	INPS	OFII	OFPRA
Sujets métier propres à chaque opérateur	Les modalités d'assistance et de conseil général à la profession	na	na	Oui (2)	na	na	na	na	na
	Les projets de modification du code de déontologie des personnes physiques ou morales exerçant des activités privées de sécurité	na	na	Oui (3)	na	na	na	na	na
	Les avis et propositions prévus au cinquième alinéa de l'article L. 632-1 du code de la sécurité intérieure	na	na	Oui (4)	na	na	na	na	na
	Liste des pays considérés comme des pays d'origine sûrs	na	na	na	na	na	na	na	Oui (art. en L)
	Modalités de mise en œuvre des dispositions relatives à l'octroi du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire	na	na	na	na	na	na	na	Oui (art. en L)
	Toute mesure propre à améliorer le sort des réfugiés, pour transmission au Gouvernement	na	na	na	na	na	na	na	Oui
	La création de certificats et les demandes de leur enregistrement au répertoire national des certifications professionnelles	na	na	na	na	Oui (3)	na	na	na
	La création de filiales et les conventions passées entre celles-ci et l'opérateur	na	na	na	na	Oui (8)	na	na	na
	La participation à des opérations de mécénat et de parrainage	na	na	na	Oui (14)		na	na	na
	Les conventions de coopérations avec d'autres établissements, publics ou privés, français ou étrangers	na	na	na	Oui (14)		na	na	na
	Avis sur les projets d'arrêtés prévus à l'article R. 512-1-2 du CESEDA concernant les conditions d'octroi et le montant de l'aide au retour	na	na	na	na	na	na	Oui	na

NB : les chiffres entre parenthèses indiquent à quel rang le sujet est mentionné dans le texte qui définit les compétences de l'organe de gouvernance

ANNEXE N° 11

GLOSSAIRE

Audit interne	<p>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 améliorer sa performance.</p> <p>L'activité d'audit interne aide cette organisation à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de management des risques, de contrôle, et de gouvernance, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité. (source : MMAI, repris du CRAIE)</p>
Autorité de tutelle	<p>« <i>Autorité exerçant la tutelle</i> » dans la note ministérielle du 10 janvier 2012. Responsable d'un service du ministère, secrétaire général, directeur général, délégué ou directeur directement rattaché au ministre, désigné ès-qualités pour exercer au nom du ministre de l'intérieur et en liaison avec l'ensemble des services concernés du ministère et d'autres ministères, la fonction de tutelle sur un opérateur donné</p>
Contrôle interne	<p>Ensemble des dispositifs formalisés et permanents décidés par chaque ministre, mis en œuvre par les responsables de tous les niveaux, sous la coordination du secrétaire général du département ministériel, qui visent à maîtriser les risques liés à la réalisation des objectifs de chaque ministère. (source : MMAI, repris du CRAIE)</p>
Cotation	<p>Détermination d'un niveau de facteur de risques, de probabilité de concrétisation des risques ou d'impact. Ce niveau est compris entre 1 (très faible) et 5 (très élevé), avec un chiffre après la virgule.</p>
Dialogue de gestion	<p>Rendez-vous spécifiques de cadrage et de suivi de la gestion, tenus à des périodes prédéfinies. A titre indicatif, pour un opérateur, deux réunions par an paraissent un bon rythme (en dehors des réunions de présentation des projets de délibérations budgétaires) :</p> <ul style="list-style-type: none">• une réunion de cadrage vers le mois de septembre (informations fournies par l'opérateur : exécution N, prévisions de fin de gestion, besoins pour N+1 ; informations fournies par l'autorité de tutelle : orientations globales N+1 sur le programme de rattachement de l'opérateur, priorités politiques, pré-cadrage). Après une synthèse au niveau du programme, l'autorité de tutelle notifie à l'opérateur sa subvention N+1 ou les éléments de cadrage des recettes affectées (octobre). L'opérateur prépare alors son budget initial N+1, présenté à l'organe de gouvernance en novembre ou décembre ;• une réunion de suivi vers le mois de mai (informations fournies par l'opérateur : mise en place de la gestion, évolution d'activité, aléas ; informations fournies par l'autorité de tutelle : ajustements éventuels de priorités ; mesures de régulation au programme et impact pour l'opérateur)
Direction de tutelle	<p>Service du ministère de niveau secrétariat général, direction générale ou direction, dirigé par l'autorité de tutelle et sur lequel elle s'appuie à titre principal ou exclusif pour exercer la fonction de tutelle</p>

Equipe de tutelle	Le cas échéant, petite équipe dont au moins un membre se consacre à plein temps à la fonction de tutelle, sur un ou plusieurs opérateurs
Facteur de risques	Attribut, caractéristique ou élément d'environnement soit de l'autorité de tutelle, soit de l'opérateur, extérieur à la fonction de tutelle mais susceptible de peser sur son exercice
Impact de concrétisation des risques	Effet de la concrétisation d'un type de risques, analysé du triple point de vue du citoyen, de l'utilisateur et du contribuable
Lettre d'objectifs	Outil de pilotage annuel consistant en une lettre adressée annuellement par le ministre ou l'autorité de tutelle au dirigeant de l'opérateur pour formaliser les orientations stratégiques fixées par l'Etat à l'opérateur, fixer les objectifs et les cibles et préciser les modalités de détermination de la part variable de rémunération du dirigeant
Lettre de mission	Outil de pilotage pluriannuel consistant en une lettre adressée par le ministre au nouveau dirigeant de l'opérateur, dans les semaines suivant sa prise de poste, traçant les orientations stratégiques pluriannuelles fixées par l'Etat pour la durée du mandat du dirigeant
Opérateur	Chacun des huit organismes retenus dans le champ de l'audit (ANTAI, ANTS, CNAPS, ENSOSP, ENSP, INPS, OFIL, OFPRA). Sept sur les huit sont « opérateurs » au sens de la LOLF. L'ENSOSP, qui constitue l'exception sur ce point depuis 2011, est néanmoins appelé également « opérateur » pour des raisons de simplicité
Orientations générales (d'un établissement)	Document par lequel l'opérateur s'approprie et décline les orientations stratégiques fixées par l'Etat, tout en prenant en compte ses enjeux internes (management, organisation, fonctionnement, ressources humaines...) Ces orientations générales sont présentées par le dirigeant de l'opérateur à l'organe délibérant qui se prononce par un vote
Orientations stratégiques (de l'Etat)	Processus de fixation d'objectifs annuels par l'Etat à l'opérateur après un échange avec lui Ces orientations stratégiques relèvent de la responsabilité de l'Etat. Elles sont traduites dans la lettre d'objectifs adressée au dirigeant de l'opérateur
Rendez-vous stratégique	Réunion spécifique d'échange entre l'opérateur et l'Etat, tenue à une période prédéfinie de l'année (concomitamment à la réunion de cadrage du dialogue de gestion – cf. <i>supra</i>) en vue de la fixation des orientations stratégiques annuelles de l'opérateur par l'Etat.
Responsable délégué de la tutelle	Haut fonctionnaire chargé, au sein de la direction de tutelle, d'assister l'autorité de tutelle dans l'exercice de la tutelle en assurant la coordination des services de l'Etat concernés, l'interface courante avec la direction de l'opérateur et la préparation des arbitrages ministériels ou interministériels nécessaires. Il peut disposer d'une petite équipe dédiée ou non. Il peut être hiérarchiquement rattaché directement à l'autorité de tutelle ou être positionné à l'intérieur d'un service.

Risque	Possibilité que se produise un événement qui aura un impact sur la réalisation des objectifs. Le risque se mesure en termes d'impact et de probabilité. (source : MMAI)
Risque d'organisation	Risques d'atteinte à la cohérence ou à la clarté de l'organisation de l'Etat (y compris ses opérateurs).
Risque de fonctionnement	Risques d'atteinte à l'efficacité de la prise des décisions de l'Etat, à la cohérence ou à la pertinence de celles-ci.
Risque de pilotage	Risques d'atteinte à la fluidité et à l'efficacité de la relation entre le ministère et l'opérateur.
Risque de ressources humaines	Risques d'altération de l'efficacité ou de l'efficience avec lesquelles l'Etat remplit ses missions, du fait des choix d'utilisation des ressources humaines.
Risque financier	Risques de dégradation de la situation des finances publiques ou de minoration de la contribution à son amélioration.
Risque juridique	Risques de mise en cause de la responsabilité de l'Etat du fait du non-respect de ses engagements internationaux ou des lois et règlements français.
Risque stratégique	Risques d'atteinte à la cohérence et à la pertinence des politiques publiques portées par l'Etat et de non atteinte des objectifs stratégiques qu'il se fixe.

ANNEXE N° 12

LISTE DES SIGLES

ACSE	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
ADF	Assemblée des départements de France
AMF	Association des maires de France
ANAEM	Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrants
ANTAI	Agence nationale de traitement automatisé des infractions
ANTS	Agence nationale des titres sécurisés
CBCM	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CHAI	Comité d'harmonisation de l'audit interne
CIF	Contrôle interne financier
CNAPS	Conseil national des activités privées de sécurité
CNCMFE- NRBCE	Centre national civil et militaire de formation et d'entraînement aux événements de nature nucléaire, radiologique, biologique, chimique et explosive
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNHI	Cité nationale de l'histoire de l'immigration
CRAIE	Cadre de référence de l'audit interne dans l'administration de l'Etat
CSI	Code de la sécurité intérieure
DAPN	Direction de l'administration de la police nationale
DCPJ	Direction centrale de la police judiciaire (DGPN)
DCS	Délégation aux coopérations de sécurité
DCSP	Direction centrale de la sécurité publique (DGPN)
DEPAFI	Direction de l'évaluation de la performance, et des affaires financières et immobilières
DGEF	Direction générale des étrangers en France
DGPN	Direction générale de la police nationale
DGSCGC	Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises
DGFîP	Direction générale des finances publiques
DISP	Délégation interministérielle à la sécurité privée
DLPAJ	Direction des libertés publiques et des affaires juridiques
DMAT	Direction de la modernisation et de l'action territoriale
DPGECP	Document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel

DPICA	Direction de projet interministériel de contrôle automatisé
DRCPN	Direction des ressources et des compétences de la police nationale
DRFiP	Direction régionale des finances publiques
DSCR	Délégation à la sécurité et à la circulation routières
DSIC	Direction des systèmes d'information et de communication
ENSOSP	Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers
ENSP	Ecole nationale supérieure de la police
EPA	Etablissement public administratif
ETPT	Equivalent temps plein travaillé
GBCP	(Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la) gestion budgétaire et comptable publique
HCR	Haut-commissariat des nations unies pour les réfugiés
IDSC	Inspection de la défense et de la sécurité civiles
IGA	Inspection générale de l'administration
IGPDE	Institut de la gestion publique et du développement économique
IGPN	Inspection générale de la police nationale
INPS	Institut national de la police scientifique
IRCGN	Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LOPPSI	Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure
LPFP	Loi de programmation des finances publiques
MDST	Mission de délivrance des titres sécurisés
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
PAP	Projet annuel de performances
PLF	Projet de loi de finances
PVé	Procès-verbal électronique
RAP	Rapport annuel de performances
RGPP	Révision générale des politiques publiques
SCN	Service à compétence nationale
SDATR	Sous-direction des actions transversales et des ressources (DSCR)
SDFDC	Sous-direction de la formation et du développement des compétences (DRCPN)
SDFP	Sous-direction des finances et du pilotage (DRCPN)
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours

SDPA	Sous-direction des polices administratives (DLPAJ)
SDPTS	Sous-direction de la police technique et scientifique (DCPJ)
SDRCDE	Sous-direction des ressources, des compétences et de la doctrine d'emploi de la direction des sapeurs-pompiers (DGSCGC)
SG	Secrétaire général
SGMAP	Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
SIV	Système d'immatriculation des véhicules
SMAP	Service de la modernisation de l'action publique (DMAT)
SPSI	Service du pilotage et des systèmes d'information (DGEF)
ST(SI) ²	Service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure
UGAP	Union des groupements d'achats publics