



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 DIFFERENTES53

3.1 Un contexte d'exercice propre à chaque tutelle.....53

3.1.1 Les facteurs de risques : un niveau global faible mais certains facteurs très élevés 54

3.1.2 Un impact global de concrétisation des risques qui s'échelonne entre les niveaux « faible » et « élevé » suivant les tutelles.....55

3.2 Des marges de progrès pour toutes les tutelles, avec des mesures le plus souvent simples à mettre en œuvre57

3.2.1 Maîtrise des risques stratégiques58

3.2.1.1 *Points clefs du questionnement.....* 58

3.2.1.2 *Synthèse des éléments de diagnostic.....* 58

3.2.1.3 *Principales préconisations pour une amélioration de la maîtrise des risques stratégiques.....* 60

3.2.2 Maîtrise des risques d'organisation62

3.2.2.1 *Points clefs du questionnement.....* 62

3.2.2.2 *Synthèse des éléments de diagnostic.....* 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.

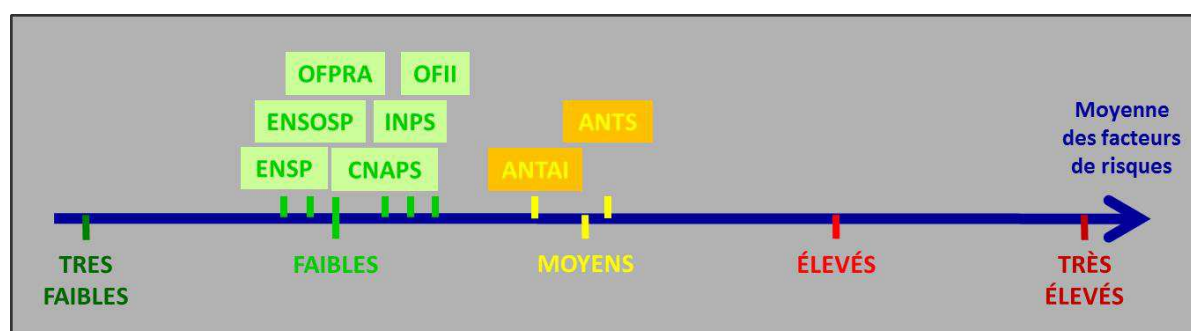
L'analyse a porté sur la tutelle sur huit établissements publics relevant du ministre de l'intérieur : l'ANTAI, l'ANTS, le CNAPS, l'ENSOSP, l'ENSP, l'INPS, l'OFII et l'OFPRA¹. La présente synthèse expose les points de fond qui se dégagent du travail de la mission, au niveau de chaque tutelle et au niveau 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.

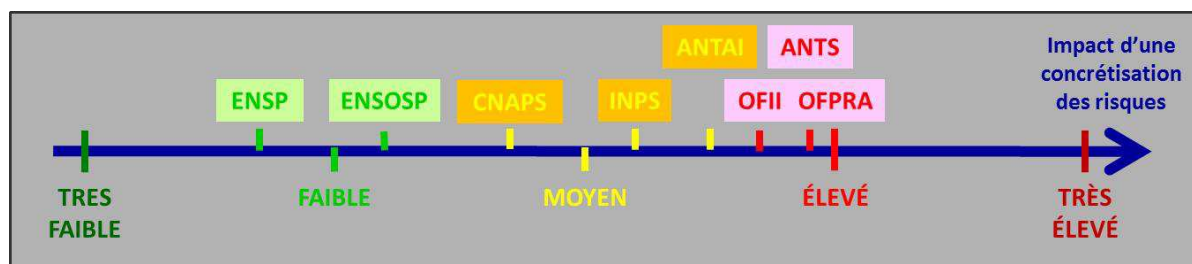
Schéma 1 : moyennes des facteurs de risques



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.

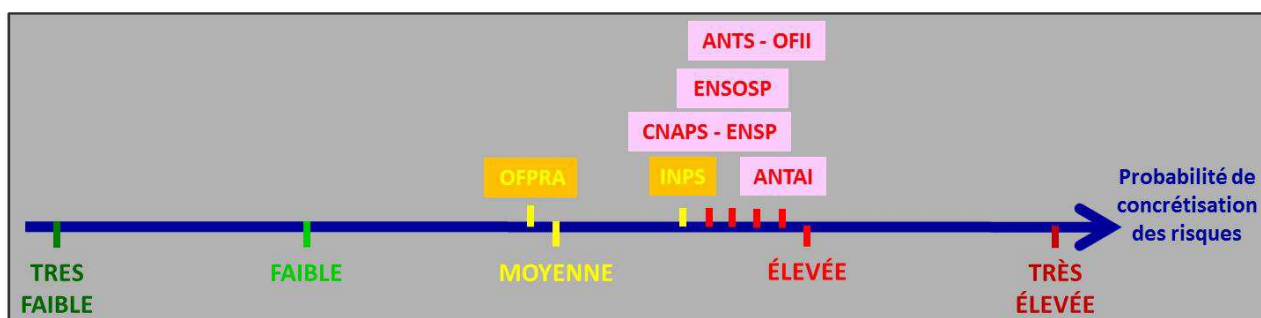
Les huit tutelles ne présentent pas toutes la même sensibilité pour l'Etat s'agissant de la concrétisation des risques : l'impact moyen va du niveau faible (tutelles sur les écoles) au niveau élevé (tutelles sur l'OFPRA et l'ANTS) (cf. schéma 2). Certaines tutelles sont très sensibles aux risques stratégiques (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 reprecisée, 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, DLPAJ 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'OFPRA) ;
 - 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 SYNTHÈSE MINISTÉRIELLES QUI PEINENT À TROUVER LEUR PLACE ALORS QUE LEUR VALEUR AJOUTÉE POURRAIT ÊTRE 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'OFPRA 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 DEPAPI 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, préfetures).

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).

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.

**POINT
D'ATTENTION**

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-ordinale 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'OPERATEUR	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'OPERATEUR	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'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
		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'OPERATEUR	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.

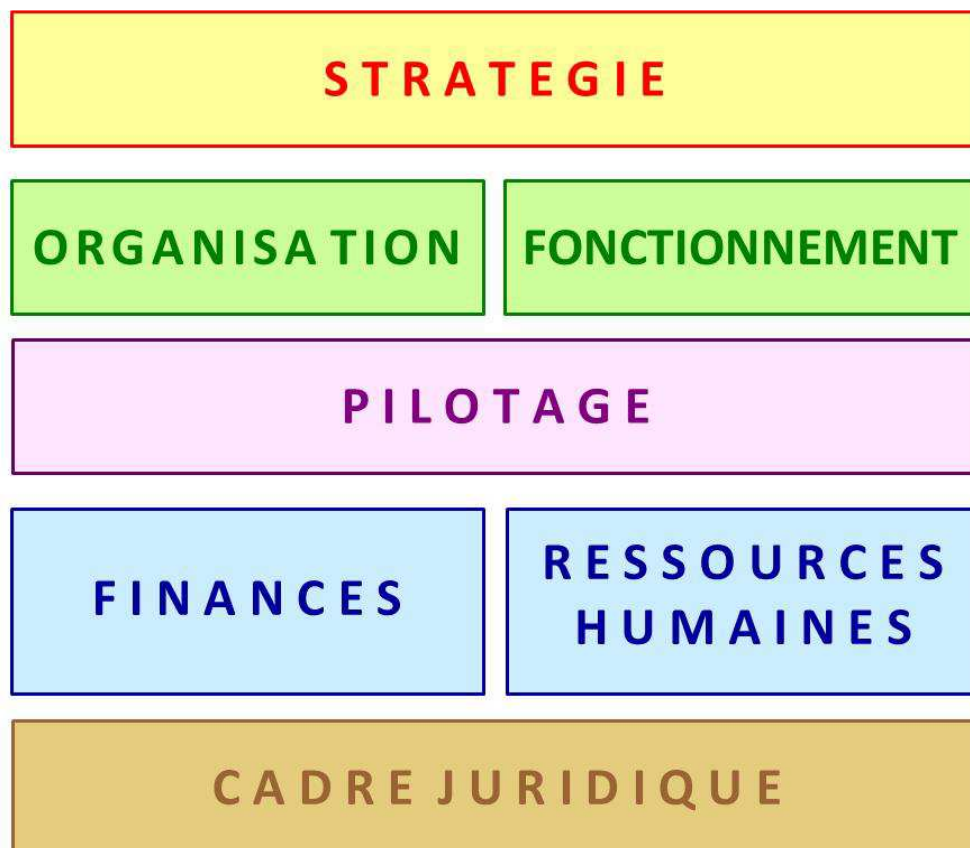
Par convention, sont considérés comme :

- 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 DGPN, 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 DEPAPI 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 édicton.

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 autorité 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 questionnement 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 DEPFI 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 DEPFI, 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	<p>1. <i>Statu quo</i> pour le secrétaire général</p> <p>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</p>	<p>2. Dans l'organisation retenue en 2013, le représentant du secrétaire général est le DEPAFI</p>
ANTS	Oui	Non	<p>1. Maintien du secrétaire général avec voix délibérative en qualité d'autorité de tutelle</p> <p>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</p>	<p>2. Dans l'organisation retenue en 2013, le représentant du secrétaire général est le DEPAFI</p>
CNAPS	Non	Non	<p>1. Entrée du secrétaire général avec voix délibérative s'il devient autorité de tutelle</p> <p>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</p> <p>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</p>	<p>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</p> <p>3. Dans l'organisation retenue en 2013, le représentant du secrétaire général est le DEPAFI</p>

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 mois 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 DEPFI serait utile :

- dans la construction de tableaux de bord de gestion ou l'amélioration des outils existants, la DEPFI 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'OFPRA 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 DEPFI 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'OFPRA) 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, préfetures).

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'OFPRA, 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.

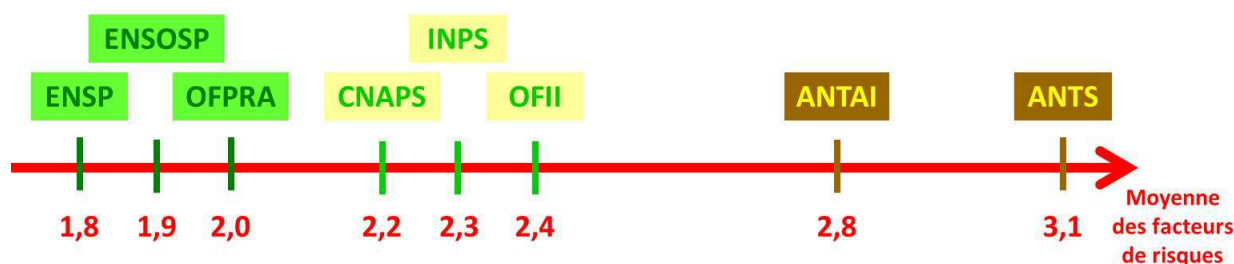
La présence de facteurs de risque ne préjuge pas de la qualité effective de la tutelle, ni du service rendu par le ministère et son opérateur : des mesures préventives efficaces peuvent avoir été mises en place en dépit de facteurs de risques élevés ou, au contraire, des risques peuvent avoir été négligés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

Moyenne des facteurs de risques par tutelle



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.

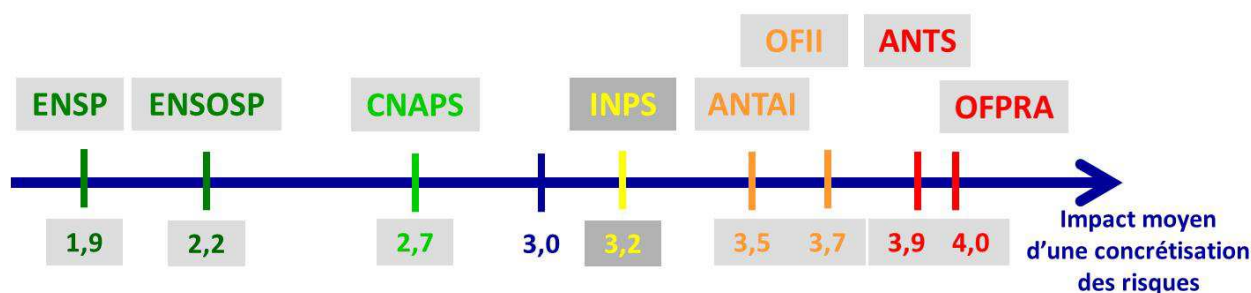
Trois éléments de cohérence sont recherchés : une cohérence « horizontale » par famille de risques, une cohérence « verticale » par tutelle et une cohérence ministérielle (un impact « très élevé » doit correspondre à une vraie priorité pour le ministère, et non pas seulement à une priorité dans le champ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

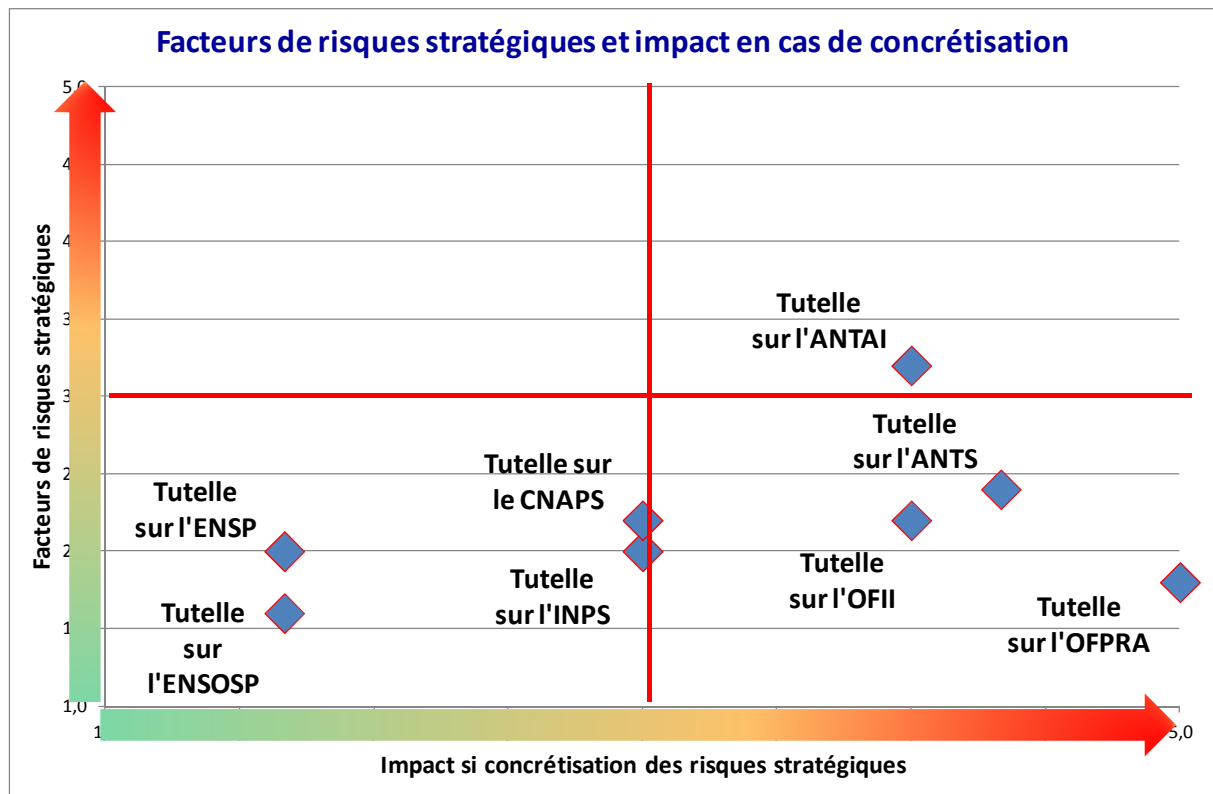
3.2.1.2 Synthèse des éléments de diagnostic

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'OFPRA. Pour la moitié des tutelles (OFII, ANTAI, ANTS et OFPRA), 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'OFPRA et l'OFII.

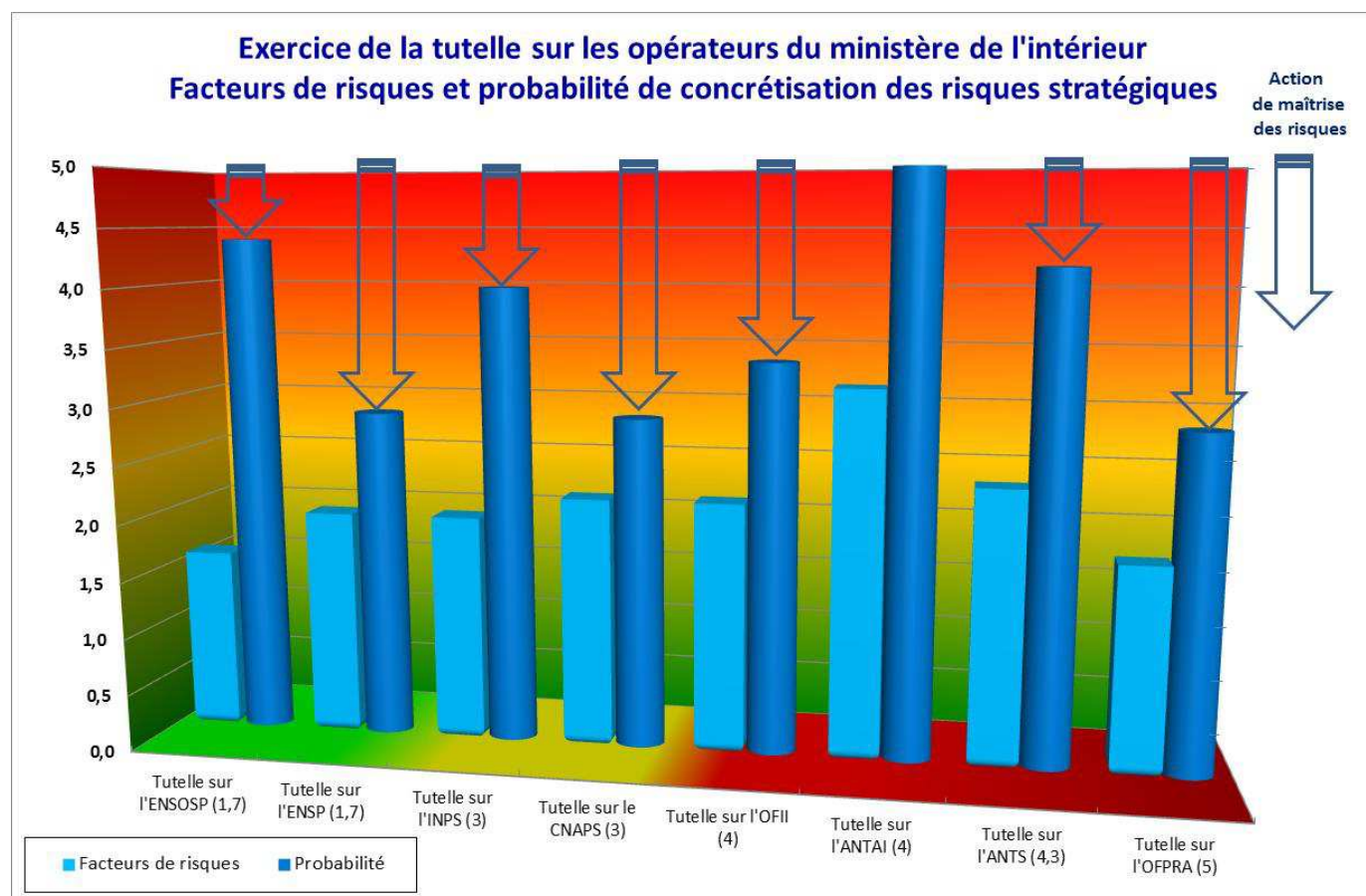
Le graphique de la page suivante et les rapports particuliers mettent en lumière trois éléments principaux en ce qui concerne la maîtrise des risques stratégiques.

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
Comblent 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 questionnement

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.

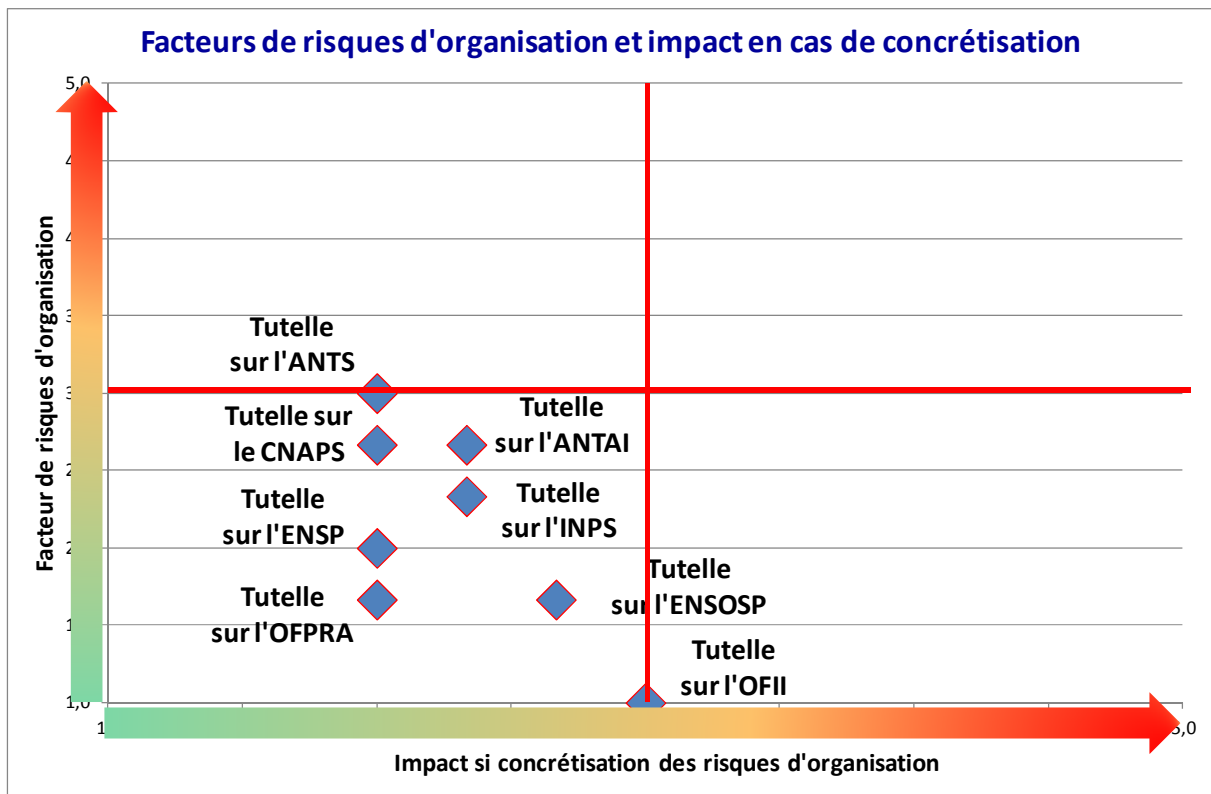
Seule la tutelle sur l'ANTS connaît une moyenne de facteurs de risques évaluée au niveau « moyen », situation qui s'explique principalement par la faible place de l'opérateur dans le cœur de métier de l'autorité de tutelle (secrétaire général) et de la direction de tutelle (DMAT).

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.

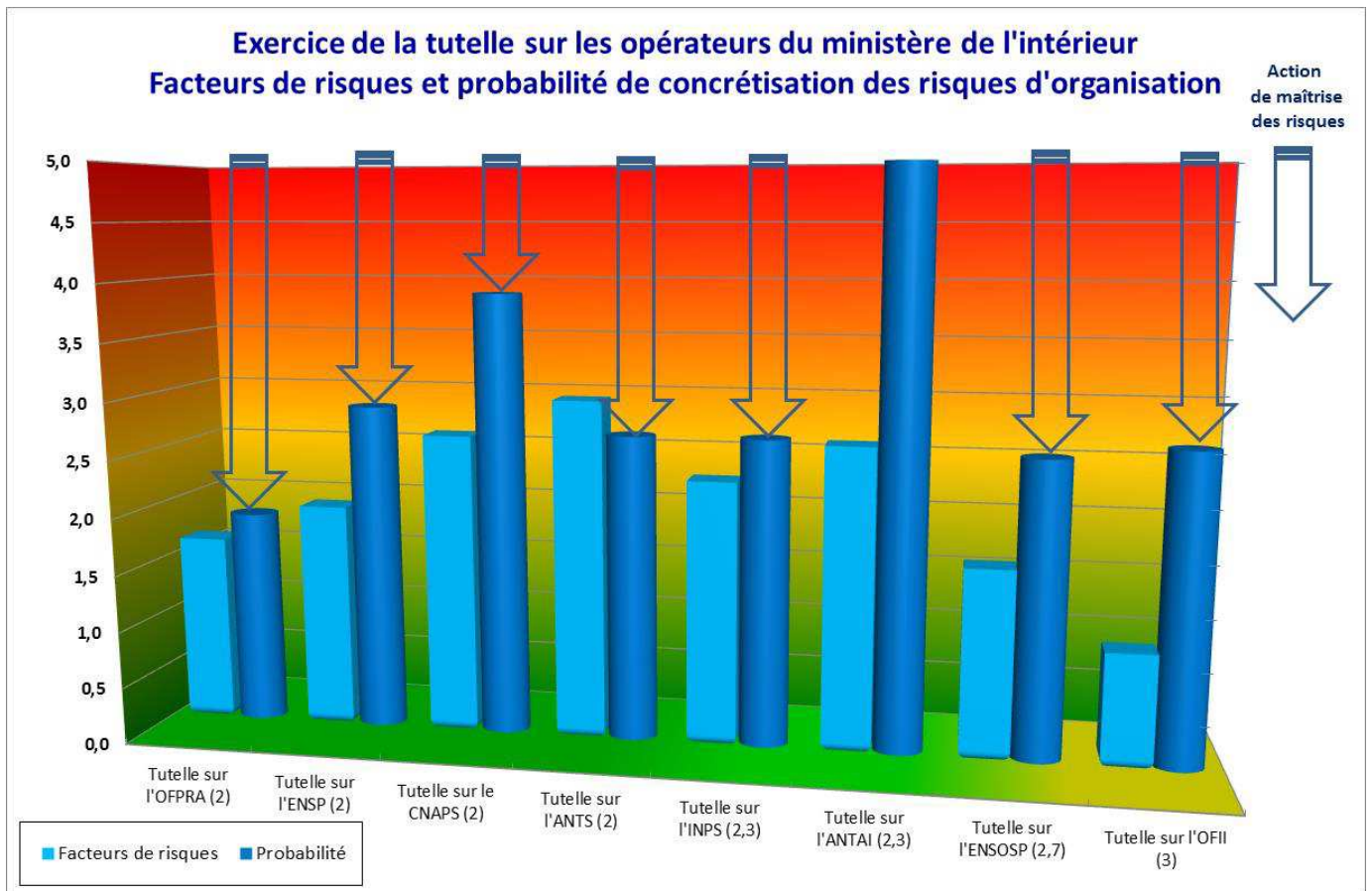
Le graphique ci-après et les rapports particuliers mettent en lumière des probabilités de concrétisation des risques supérieures aux facteurs de risques pour sept des huit tutelles. L'exception est la tutelle sur l'ANTS qui a mis à profit les difficultés rencontrées par l'agence en 2013 pour renforcer 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.

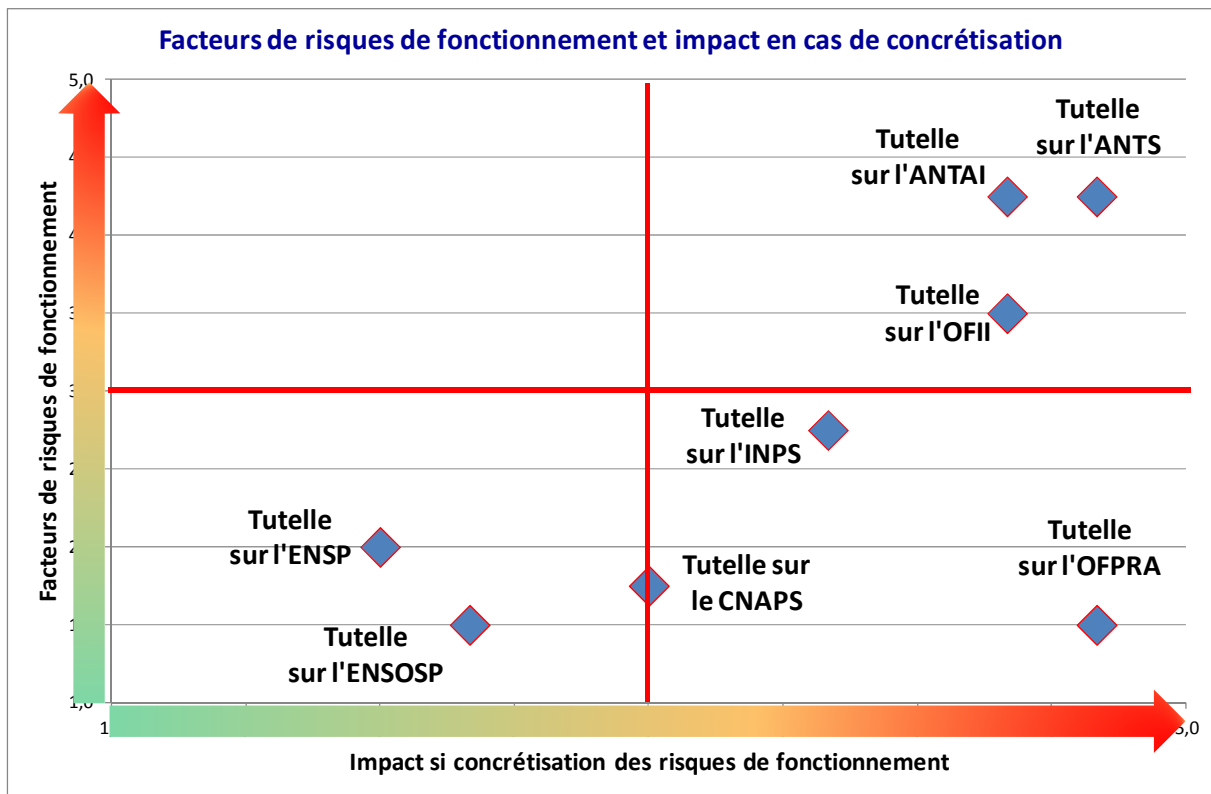
3.2.3.2 Synthèse des éléments de diagnostic

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.

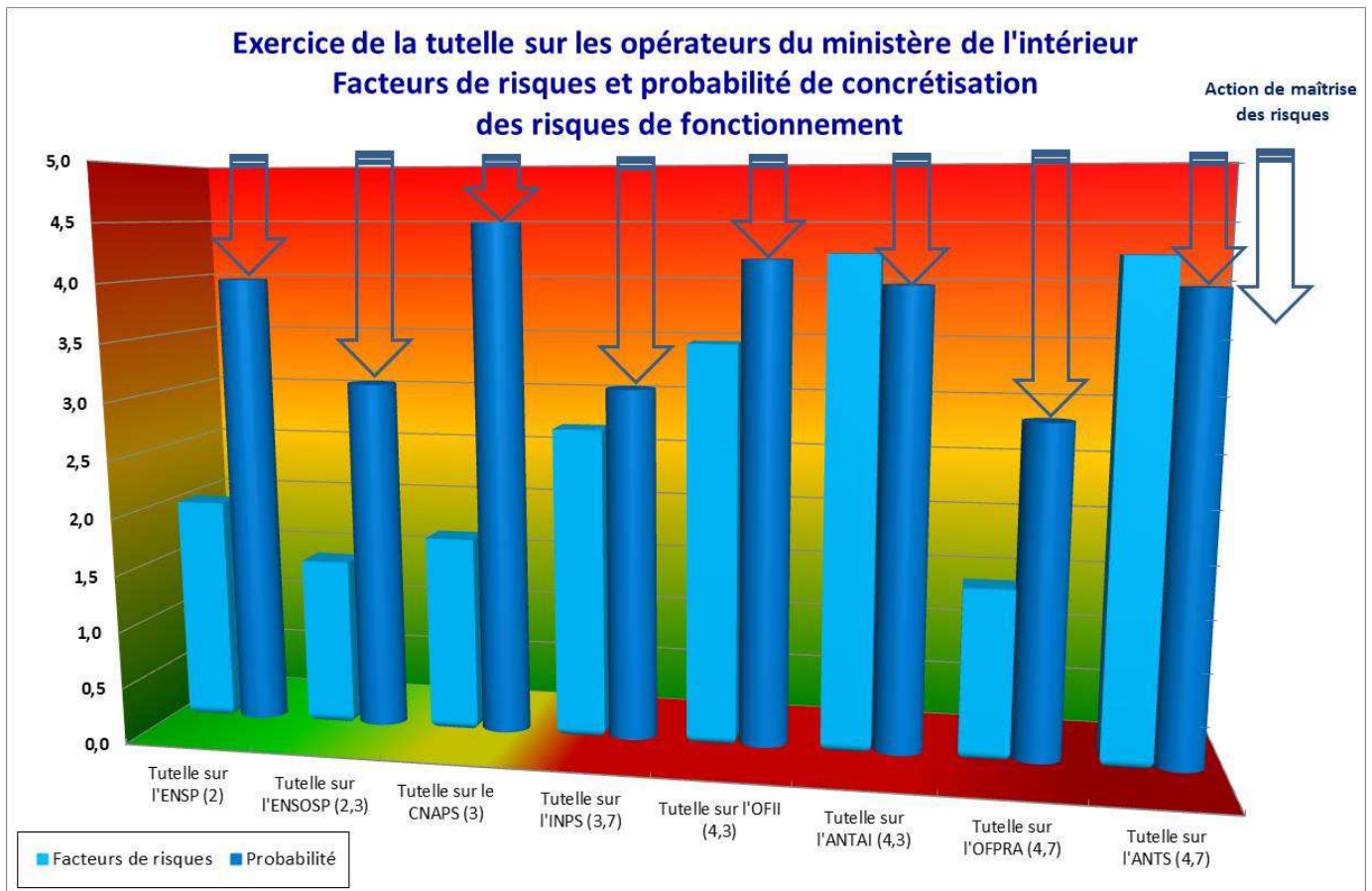
Le croisement des deux aspects met en lumière le besoin d'une attention particulière au fonctionnement des tutelles sur l'ANTS, l'ANTAI et l'OFII.

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 (dont instauration : 2)

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

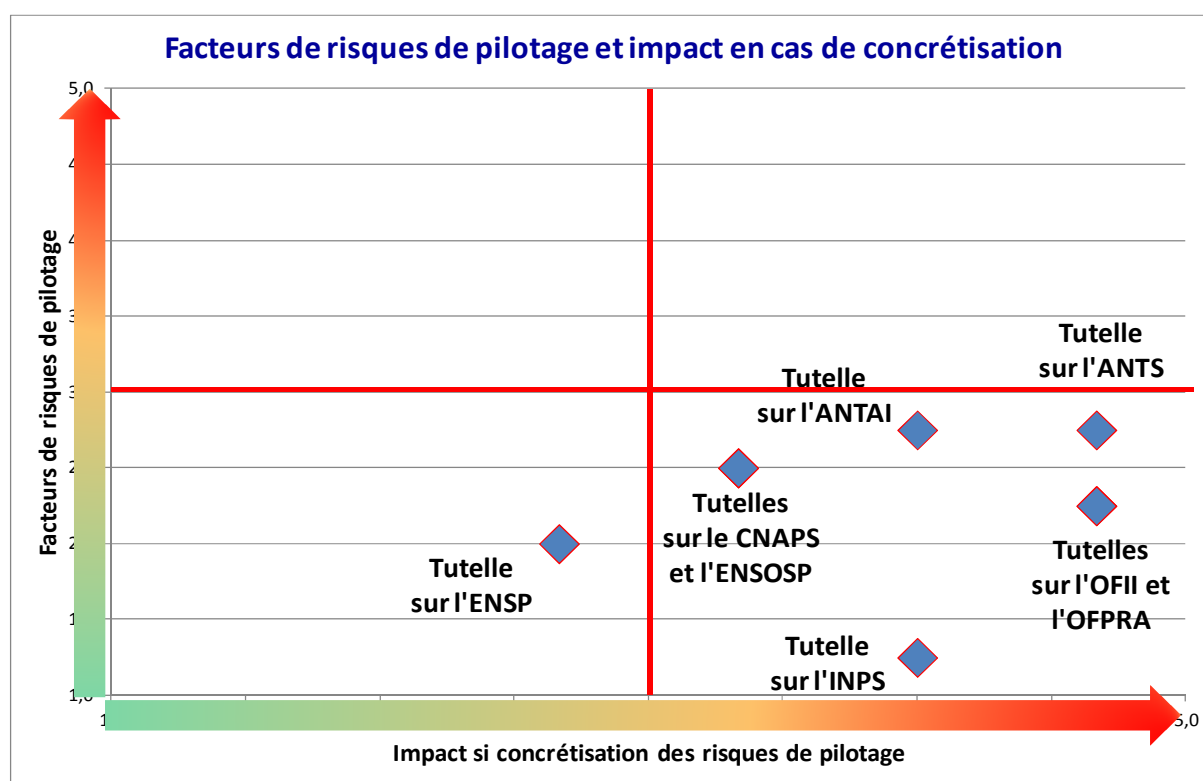
La maîtrise des risques de pilotage repose sur la sécurisation de quatre points clefs⁷⁵, complémentaires entre eux, sans point bloquant :

- 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'OFPPRA 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.

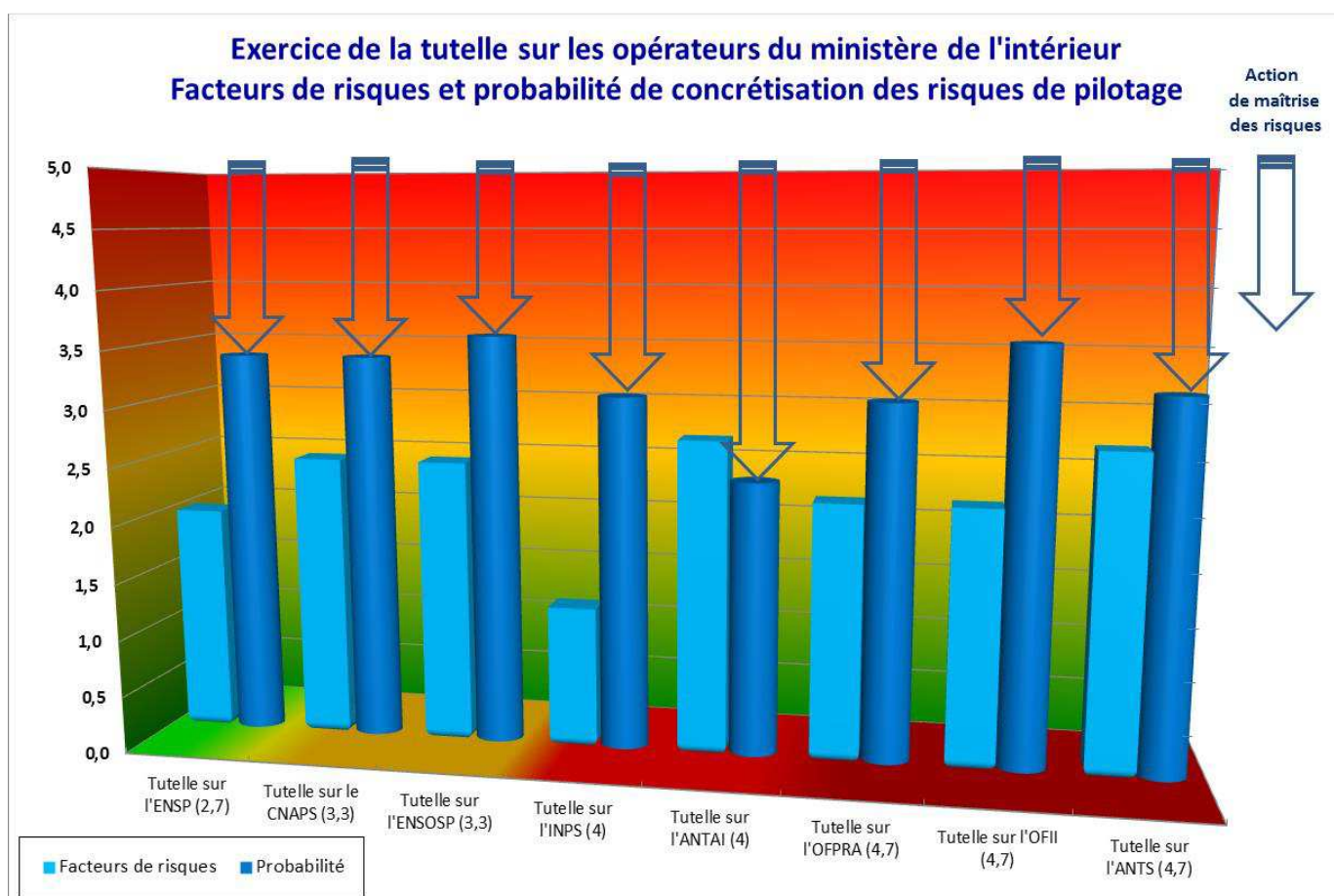
Le graphique ci-dessous et les rapports particuliers mettent en lumière deux éléments principaux relatifs à la maîtrise des risques de pilotage :

- 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 (dont nouveau : 5)
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.

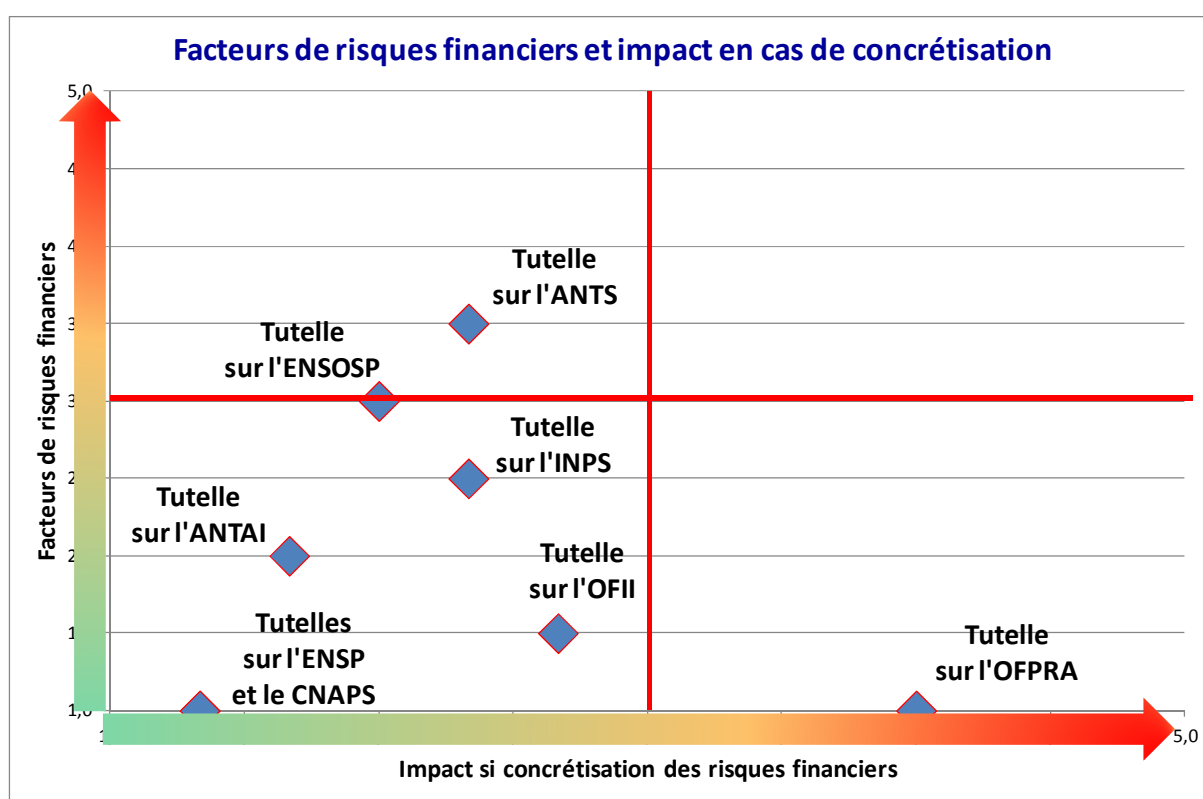
3.2.5.2 Synthèse des éléments de diagnostic

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



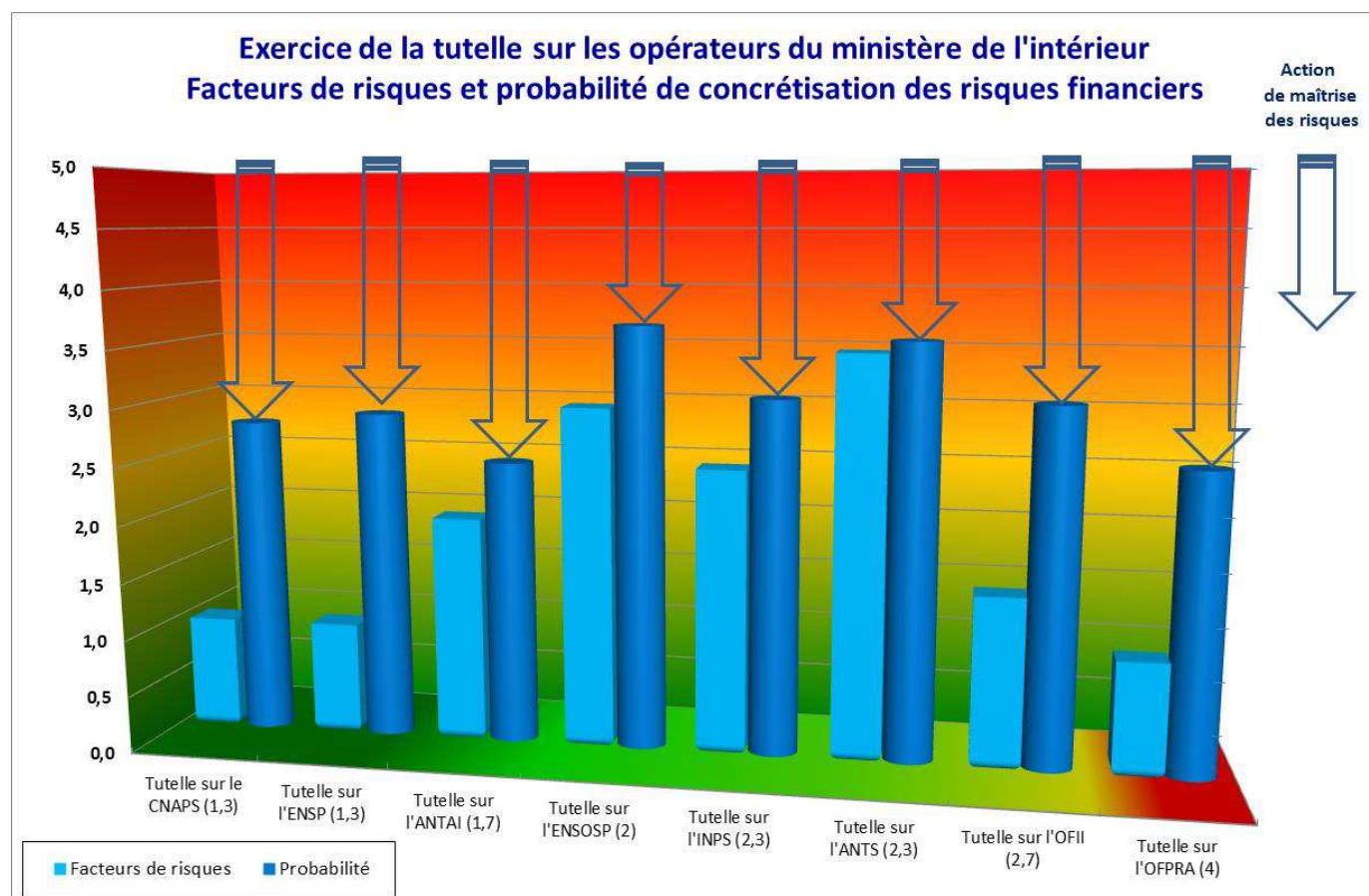
La situation des tutelles est plus homogène à l'analyse d'impact du risque financier : l'ensemble se situe en deçà du niveau moyen (tutelles sur l'OFII, l'ANTS, l'INPS) voire faible (tutelles sur l'ENSOSP, l'ANTAI, l'ENSP et le CNAPS) ; seul la tutelle sur l'OFPRA enregistrerait un impact élevé en cas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

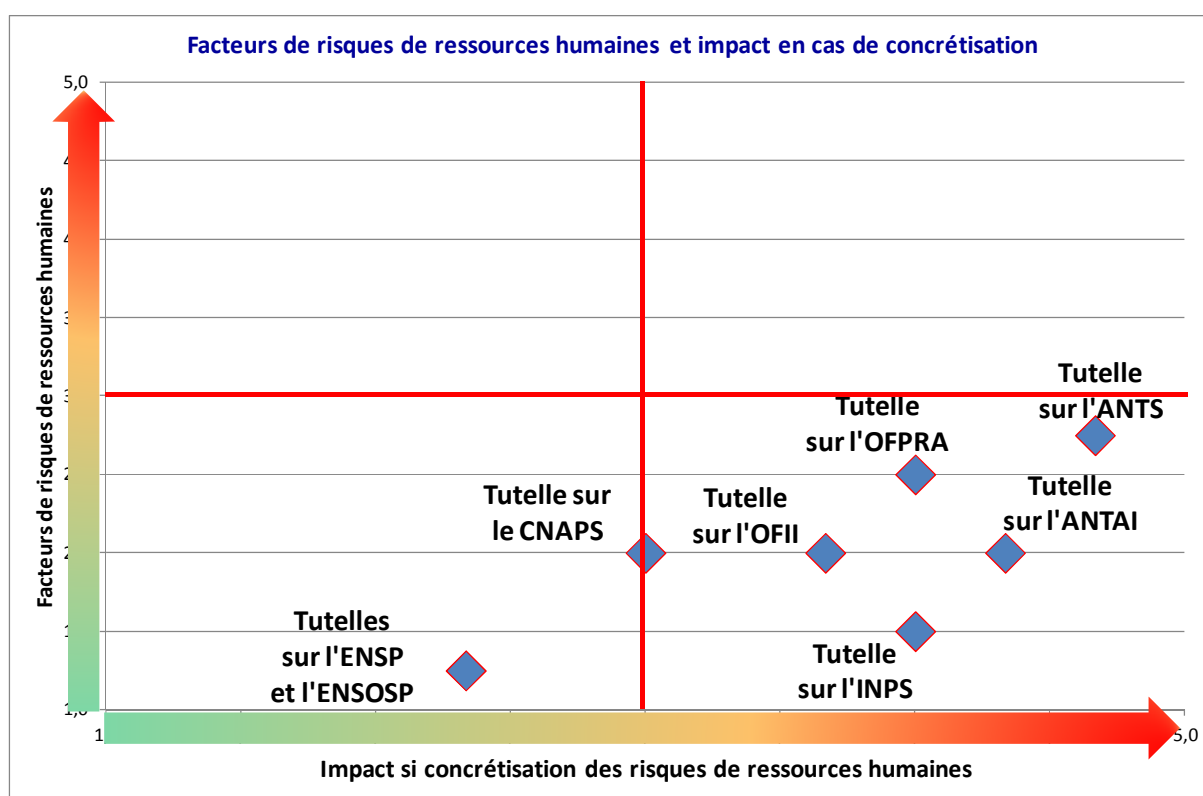
- un responsable délégué de la tutelle est-il désigné et comment son recrutement est-il sécurisé ?
- des personnes-ressources sont-elles identifiées au sein de la direction de tutelle et en dehors de ses services ?
- les formations utiles sont-elles mises en place ?
- quelles sont les dispositions prises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

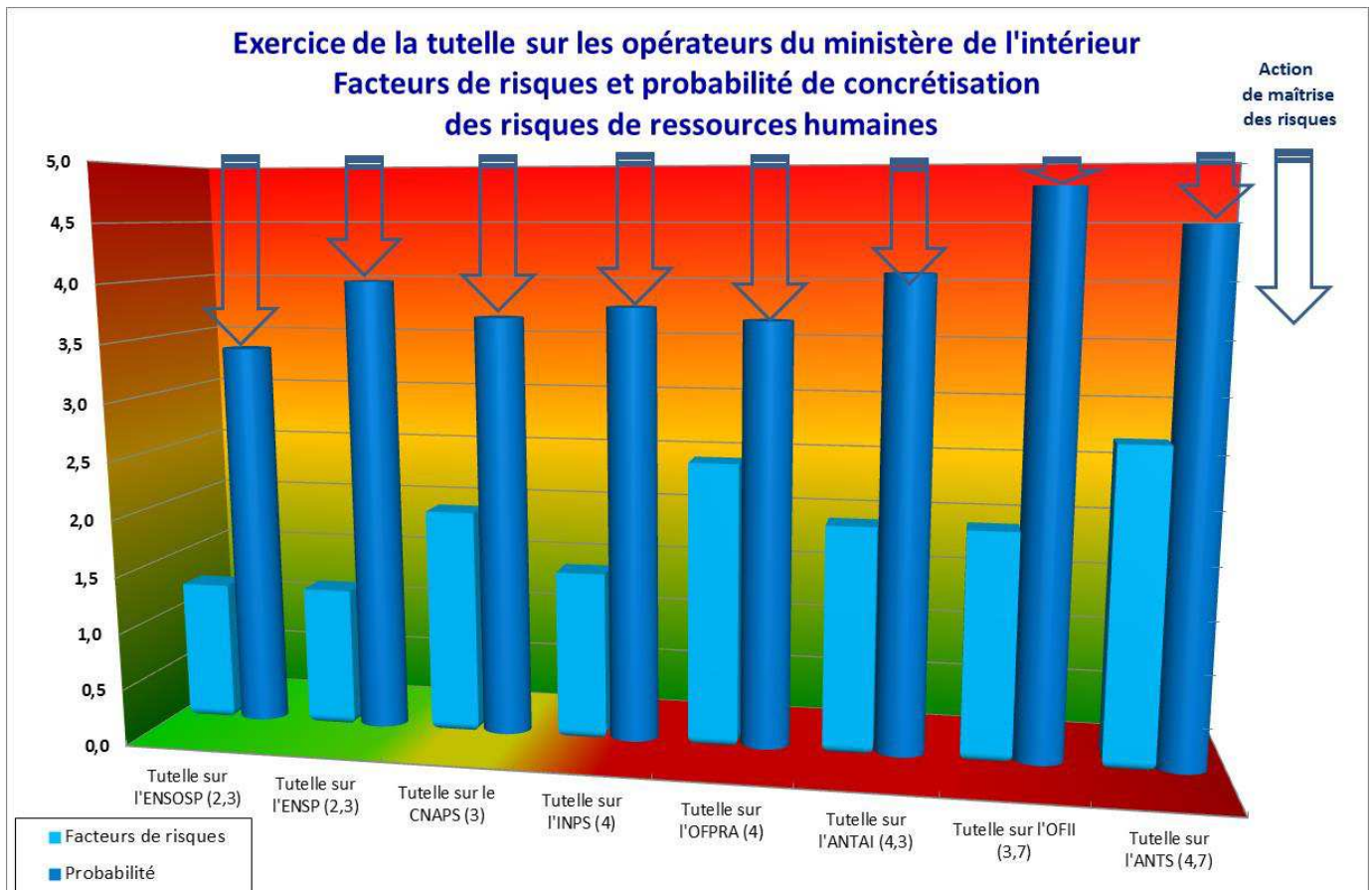


L'impact en cas de survenue des risques incite en revanche à être attentif aux aspects de ressources humaines dans l'exercice de la fonction de tutelle : en dehors des tutelles sur les deux écoles pour lesquelles cet impact est présumé faible, celle sur le CNAPS où il serait moyen et celle sur l'OFII 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 :

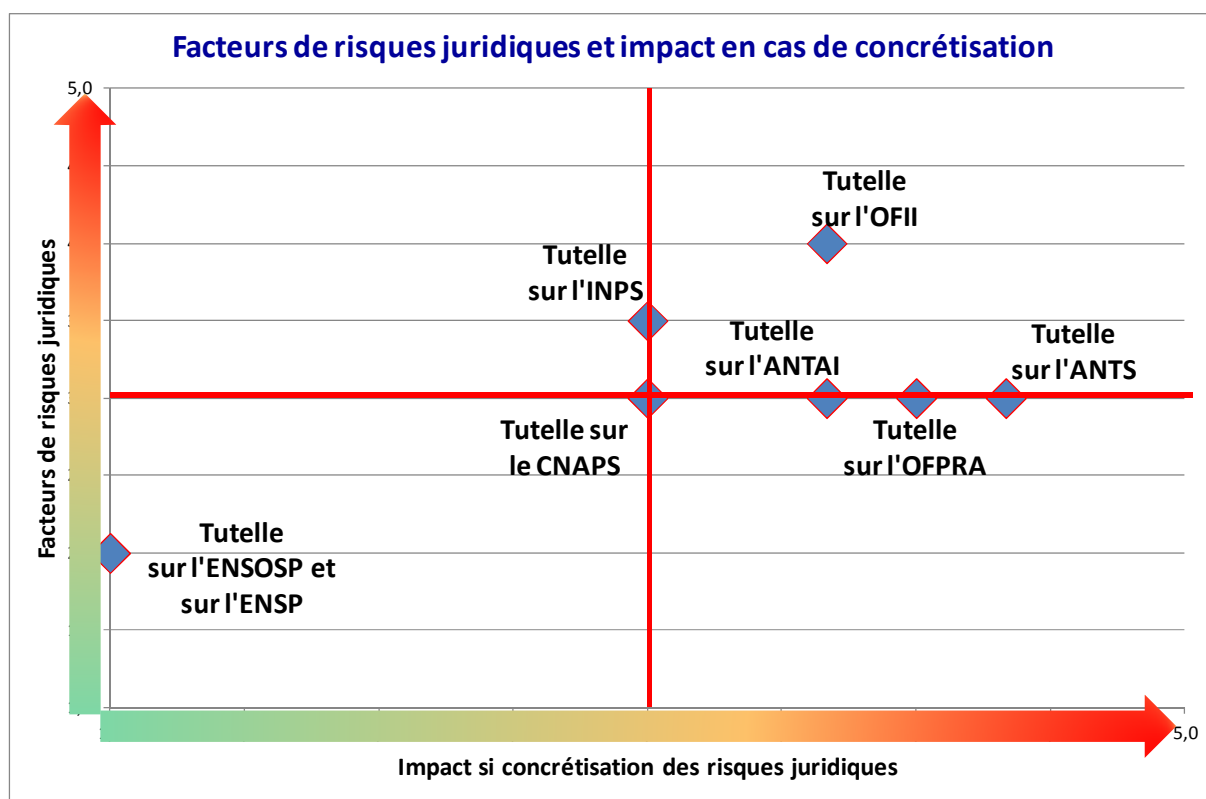
- quel dispositif est mis en place pour sécuriser l'activité de commande publique de l'opérateur ?
- quel dispositif est mis en place pour minimiser les risques contentieux ?
- plus globalement, l'Etat accompagne-t-il l'opérateur dans le déploiement d'un contrôle interne juridique ?

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).

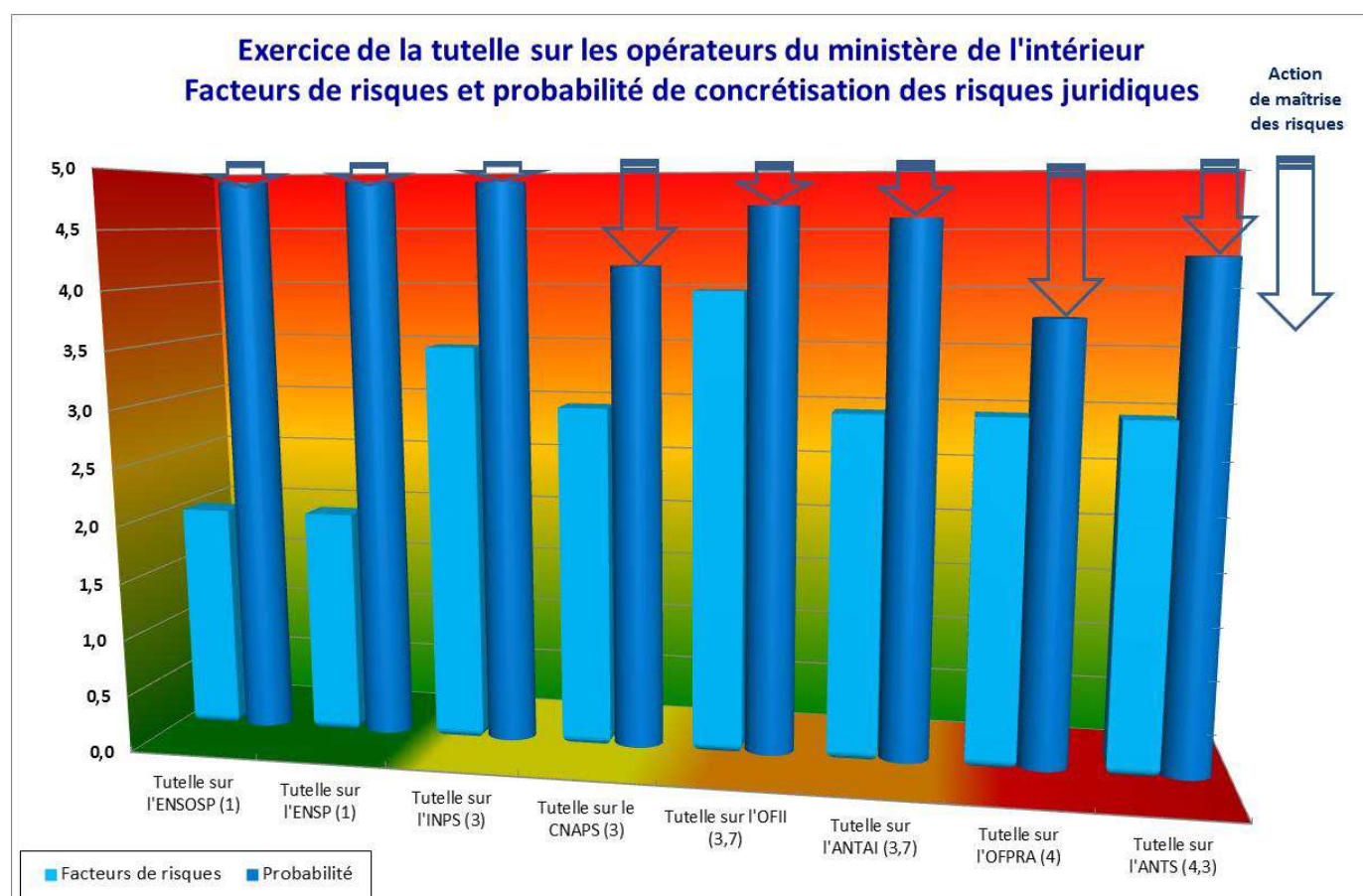
Le graphique ci-après permet de visualiser le niveau de maîtrise des risques juridiques par les différentes tutelles et de comparer ce niveau avec celui des facteurs de risques.

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.

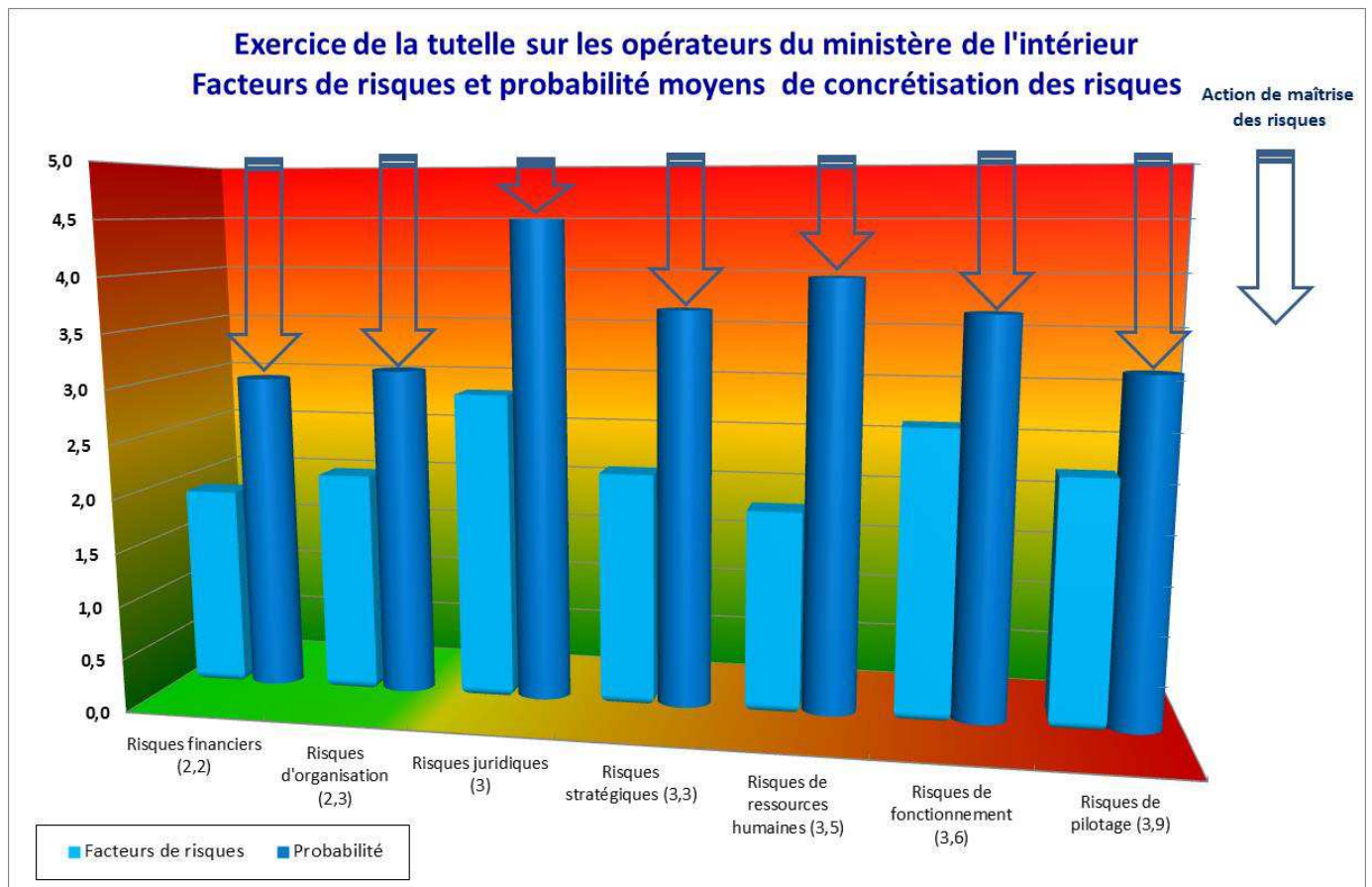
CONCLUSION

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'OFPRA, 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	<p>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 :</p> <p>* Transformation du siège à voix délibérative de la DEPAFI en siège à voix consultative pour ce représentant du secrétaire général (ANTAI, ENSOSP, INPS)</p> <p>* Ajout d'un siège à voix consultative pour ce représentant (ANTS, CNAPS, ENSP, OFII, OFPRA)</p>	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 clés 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 LPPF 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-OFIL-OFPRA)	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 MARS 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 DLPJ 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 DLPJ 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 DLPJ 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
DGPN 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.