



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° 15068-14095-01bis

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

—————

ANNEXES AU RAPPORT GÉNÉRAL



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

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

N° 15068-14095-01bis

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

ANNEXES AU RAPPORT GÉNÉRAL

Etabli par :

Sophie DELAPORTE,
Inspectrice générale de l'administration

Frédéric PERRIN,
Inspecteur général de l'administration

Anne BADONNEL,
Inspectrice de l'administration

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

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

– Juillet 2015 –

LISTE DES ANNEXES

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

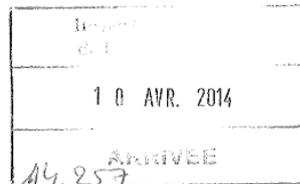
Annexe n° 1

LETTRE DE MISSION

S. Delaporte
P. Lecomte



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR



Le Directeur de Cabinet

Paris, le 08 AVR. 2014

Réf. :

Note

à l'attention de

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

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

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

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

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

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

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

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

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

T. L. S.
Thierry LATASTE



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

Référence cartographie des risques

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

Le sujet proposé et son contexte

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Format et budget de la mission d'audit

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

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

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

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

Annexe n° 2

PERSONNES RENCONTREES

1 ADMINISTRATIONS CENTRALES DU MINISTERE DE L'INTERIEUR

1.1 Secrétariat général

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

1.1.1 Direction de la modernisation et de l'action territoriale

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

1.1.2 Direction des libertés publiques et de affaires juridiques

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

1.1.3 Direction des ressources humaines

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

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

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

1.1.5 Direction des systèmes d'information et de communication

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

1.2 Direction générale de la police nationale

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

1.2.1 Direction des ressources et des compétences de la police nationale

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

1.3 Direction générale des étrangers en France

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

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

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

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

1.5 Délégation à la sécurité et à la circulation routières

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

2 AUTRES ADMINISTRATIONS CENTRALES

2.1 Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique

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

2.2 Ministère des finance et des comptes publics

2.2.1 Direction du budget

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

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

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

3 OPERATEURS SOUS LA TUTELLE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

3.1 Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI)

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

3.2 Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)

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

3.3 Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS)

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

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

- Monsieur Francis MENE, directeur ;

3.5 Ecole nationale supérieure de la police (ENSP)

- Madame Hélène MARTINI, directrice ;

3.6 Institut national de la police scientifique (INPS)

- Monsieur Frédéric DUPUCH, directeur ;

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

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

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

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

ANNEXE N° 3

PERIMETRE DE LA MISSION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 CONVENTION DE TERMINOLOGIE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ANNEXE N° 4

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

SOMMAIRE

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

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

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

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

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

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

Tableau n° 1

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

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

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

Rôle		Tâches		Sous-tâches	
N°	Contenu	N°	Contenu	N°	Contenu
5	EXERCER LA TUTELLE ANNUELLE ET INFRA-ANNUELLE DE L'OPERATEUR	17	Assurer l'unicité de la position de l'Etat au sein de l'organe de gouvernance	17.1	Mettre en cohérence les positions des services de l'autorité exerçant la tutelle
				17.2	Mettre en cohérence les positions au sein du ministère de l'intérieur
				17.3	Mettre en cohérence les positions des ministères représentés dans l'organe de gouvernance
		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	23.1	Contrôler la qualité des marchés publics
				23.2	Suivre le risque contentieux
24	Contrôler l'existence et la qualité du contrôle interne de l'opérateur				
25	Anticiper les risques liés à l'opérateur	25.1	Mettre en place un contrôle interne dans les services de l'autorité exerçant la		
		25.2	Etablir une cartographie des risques de l'opérateur		

2 RISQUES ASSOCIES AUX TACHES CONSTITUANT LA FONCTION DE TUTELLE

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

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

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

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

Tableau n° 2

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

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

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

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

3 REGROUPEMENT DES RISQUES

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

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

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

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

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

3.1 Risques stratégiques

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

Les principaux symptômes de difficultés stratégiques sont :

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

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

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

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

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

Risques stratégiques

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

3.2 Risques d'organisation

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

Les difficultés organisationnelles peuvent se traduire par :

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

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

Risques d'organisation

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

3.3 Risques de fonctionnement

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

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

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

Risques de fonctionnement

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

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

3.4 Risques de pilotage

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

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

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

Risques de pilotage

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

3.5 Risques financiers

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

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

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

Risques financiers

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

3.6 Risques de ressources humaines

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

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

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

Risques ressources humaines

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

3.7 Risques juridiques

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

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

Risques juridiques

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

4 QUESTIONS D'AUDIT

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

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

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

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

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

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

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

Tableau n° 3

Correspondance entre questions et risques audités

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

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

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

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

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

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

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

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

ANNEXE N° 5

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

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

Tableau n° 1

Risques de niveau ministériel

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

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

1 DEFINITION DE LA TUTELLE ET DE LA FORME JURIDIQUE DES OPERATEURS (QUESTIONS 01A, 01B)

1.1 Définition interministérielle ou ministérielle de la notion de tutelle

1.1.1 Point de vue des directions de tutelle

Sur l'existence d'une définition de la notion de tutelle, presque toutes les directions de tutelle du ministère mentionnent au moins l'un des deux documents suivants : la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat (DSCR, DMAT, DLPAJ, DGPN) et sa déclinaison ministérielle, la note n° 12-039 du ministre de l'intérieur du 10 janvier 2012 (DSCR, DMAT, DLPAJ, DGSCGC). Seule, la DGEF n'évoque pas ces documents : elle fait référence aux rapports du groupe de travail interministériel relatif aux agences et opérateurs de l'Etat animé par le SGMAP.

La DMAT cite, outre la circulaire du Premier ministre et la note ministérielle, le *Vade-mecum à l'usage des tutelles et des opérateurs* qu'elle a élaboré avec la DSCR pour l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI et l'ANTS.

La DGSCGC développe sa réponse en revenant sur les évolutions induites par la LOLF (apparition de la notion d'opérateur, adoption de critères comptables pour la définir, assouplissement ultérieur de ces critères) et en fournissant une note de doctrine interne sur ce sujet.

1.1.2 Point de vue des opérateurs

En dehors de l'OFPRA et de l'INPS, les opérateurs sont moins précis dans leurs réponses. L'OFPRA et l'INPS citent à la fois la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 et la note du ministre de l'intérieur du 10 janvier 2012, auxquelles l'OFPRA ajoute les rapports du groupe de travail interministériel relatif aux agences et opérateurs de l'Etat. L'ANTS n'évoque que la circulaire de 2010 et l'ANTAI, des « *circulaires du Premier ministre* ». Le CNAPS, l'ENSOSP et l'OFII n'ont pas connaissance d'une définition de la fonction de tutelle. L'ENSP ne répond pas à la question.

1.2 Forme à donner aux opérateurs

1.2.1 Point de vue des directions de tutelle

Pour la DMAT, la DLPAJ, la DGPN et la DGEF, il n'existe pas de doctrine ministérielle sur la forme adaptée des opérateurs. La DGSCGC renvoie au jaune budgétaire (qui définit la notion d'opérateurs), à la note déjà citée du ministre de l'intérieur et à sa propre note de doctrine interne : elle répond ainsi davantage sur les modalités de détermination de la liste des opérateurs de l'Etat (au sens de la LOLF) que sur la comparaison des avantages et inconvénients des différents statuts possibles. La DSCR ne répond pas à la question.

1.2.2 Point de vue des opérateurs

L'ANTAI, l'ANTS, le CNAPS, l'ENOSP, l'ENSP, l'INPS et l'OFII indiquent qu'ils n'ont pas connaissance d'une doctrine sur la forme à donner aux opérateurs. Le CNAPS illustre sa réponse par son propre cas, pour lequel il a été décidé en réunion interministérielle de soumettre la question de sa forme juridique « à l'examen du Conseil d'Etat ». Pour l'OFPRA, les instructions interministérielles de réduction du nombre d'opérateurs ont conduit le ministère à examiner les différentes formes juridiques susceptibles d'être conférées aux entités nouvellement créées nécessitant une certaine autonomie de gestion. Mais il n'indique pas si ce travail a abouti.

2 REPARTITION DES ROLES AU SEIN DU MINISTERE DE L'INTERIEUR (QUESTIONS 01C, 01D, 01F)

2.1 Répartition des rôles entre le secrétariat général et les directions métier

2.1.1 Fondement actuel de la répartition

Les six directions de tutelle apportent quatre réponses différentes à la question de la définition de la répartition des rôles entre le secrétaire général et les autorités exerçant la tutelle : la DSCR et la DGEF font référence à la note ministérielle précitée du 10 janvier 2012 ; la DGSCGC mentionne le décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères ; la DLPAJ et la DMAT indiquent ne pas avoir connaissance d'une formalisation de la répartition des rôles, la DMAT renvoyant toutefois, de manière paradoxale, au décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale et à ses arrêtés d'application ; la DGPN indique que « l'exercice est en cours de formalisation avec la DEPFI ».

Les réponses des opérateurs sont également diverses : l'ANTS cite le *Vade-mecum à l'usage des tutelles et des opérateurs* (cf. supra) ; l'ENSP, l'INPS et l'OFPRA renvoient tous trois à la note ministérielle du 10 janvier 2012 ; l'ENSP complète sa réponse par une mention de l'arrêté du 12 août 2013⁵ portant organisation interne du secrétariat général du ministère de l'intérieur, référence implicitement fournie également par l'OFII, qui évoque également une « lettre du Premier ministre au niveau interministériel » ; le CNAPS et l'ENSOSP n'ont pas connaissance d'une répartition formalisée des rôles ; l'ANTAI ne répond pas.

2.1.2 Impact attendu du décret de juillet 2014 sur les secrétaires généraux

Cinq des six directions de tutelle estiment que le décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères ne modifiera pas la répartition définie depuis 2012 (DSCR, DMAT, DLPAJ, DGSCGC, DGEF). La DGPN pense que ce décret va permettre « de mettre en place un dispositif de pilotage général et surtout de développer une cohérence au sein du ministère autour de l'exercice de la tutelle ».

⁵ NOR : INTA 1319029A.

La DEPAFI envisage deux évolutions concrètes liées à la mise en œuvre du décret : d'une part, un renforcement de la fonction de responsable de la fonction financière ministérielle (RFFiM) et, d'autre part, sa participation systématique à tous les conseils d'administration, ce qui implique la modification des textes régissant cinq opérateurs (ANTS, CNAPS, ENSP, OFII, OFPRA).

Du côté des opérateurs, l'ANTS, l'INPS et l'OFPRA pensent que le décret de l'été 2014 ne fera pas évoluer la répartition des rôles. L'ANTAI et l'ENSOSP ne répondent pas. Trois opérateurs s'attendent à davantage de changements :

- l'OFII considère que le décret marque « *l'approfondissement d'une évolution déjà engagée depuis plusieurs années faisant davantage de place aux secrétaires généraux qu'une rupture* » ;
- le CNAPS évoque les demandes récentes formulées par le secrétaire général (communication d'indicateurs financiers, entrée de la DEPAFI dans tous les organes de gouvernance) ;
- l'ENSP pointe le risque qu'une mission de coordination confiée au secrétaire général du ministère de l'intérieur n'induisse une « *dichotomie possible entre les objectifs métiers et les objectifs budgétaires* » rendant nécessaire, en plus du formalisme actuel de la tutelle, l'organisation « *d'un triple dialogue convergent* » de qualité.

2.2 Articulation entre l'autorité de tutelle et les autres directions métier concernées

Pour quatre des six directions de tutelle (DMAT, DGSCGC, DGPN, DGEF), l'articulation entre autorité de tutelle et autres directions métier ayant vocation à contribuer à l'exercice de la tutelle ne fait pas l'objet d'une formalisation à l'échelle du ministère.

La DSCR centre sa réponse sur le cas particulier de l'ANTAI : pour elle, la répartition des rôles, formalisée par le décret créant l'opérateur, prend la forme d'une participation des directions concernées au conseil d'administration de l'opérateur.

La DLPAJ répond sur le cas particulier du CNAPS en évoquant la note du 5 juillet 2011 dans laquelle le secrétaire général du ministère propose à la DLPAJ d'exercer la tutelle de l'établissement « *dans la mesure où la DLPAJ est en charge du cadre réglementaire régissant le CNAPS* ». Sur la composante budgétaire du pilotage stratégique, le secrétaire général précise que « *la DEPAFI pourra vous seconder, si vous le souhaitez, dans l'exercice de la tutelle financière, mais il est, à mon sens, important que la tutelle ne soit pas parcellisée. Elle est unique même si elle comporte deux volets (métier et financier) ; elle doit être exercée par un seul responsable* ».

L'ANTAI, l'ENSOSP et l'ENSP pensent que la répartition des rôles entre autorité de tutelle et directions métier concernées n'est pas formalisée. L'ANTS renvoie à nouveau au *Vademecum à l'usage des tutelles et des opérateurs*. Le CNAPS et l'INPS s'appuient plutôt sur les textes qui les régissent, avec mention explicite (INPS) des dispositions relatives à la composition du conseil d'administration et du conseil scientifique. Le CNAPS signale également la demande récente de participation de la DEPAFI comme membre de droit du collège, en qualité de représentant du responsable de la fonction financière ministérielle (note du secrétaire général du 6 octobre 2014).

L'OFII estime que, dans son champ d'activité, toutes les directions métier concernées sont « regroupées au sein de la DGEF, autorité chargée de la tutelle ». Enfin, l'OFPRA se réfère une nouvelle fois à la note ministérielle, qui n'évoque pourtant pas le rôle des autres directions métier.

3 CONSEQUENCES DE LA DESIGNATION DES AUTORITES DE TUTELLE (QUESTION 01E)

3.1 Point de vue des directions de tutelle

La question, posée uniquement aux autorités de tutelle, porte sur la prise en compte de la fonction de tutelle dans leurs lettres d'objectifs. Le DSCR est le seul à avoir joint sa lettre d'objectifs à sa réponse au questionnaire.

D'après les réponses reçues, les lettres d'objectifs du DSCR, de la DMAT, du DLPAJ, du DGSCGC, du DGPN et du DGEF ne comprennent pas d'éléments portant sur l'exercice de la tutelle respectivement sur l'ANTAI, l'ANTS, le CNAPS, l'ENSOSP, l'INPS, l'OFII et l'OFPRA. La seule exception concerne l'ENSP : la DGPN indique que la lettre d'objectifs 2014 de son directeur général comportait des objectifs relatifs au contenu de la formation et à des économies budgétaires pour l'école. En revanche, lors de la réunion de travail avec la mission en juin 2015, le DGPN a précisé que la fonction de tutelle n'est pas évoquée dans sa lettre d'objectifs 2015.

3.2 Point de vue des opérateurs

Certains opérateurs sont évoqués dans les lettres d'objectifs de leurs autorités de tutelle, soit comme partenaire (ANTAI partenaire de la DSCR pour la mise en œuvre de la « décentralisation du stationnement »), soit comme élément de contexte (la lettre d'objectifs du DLPAJ évoque « l'adaptation du cadre juridique applicable en ayant pour objectif premier la continuation du travail de moralisation de la profession accéléré avec la création du CNAPS en 2011 »).

4 ROLE SPECIFIQUE DE LA DEPAFI (QUESTIONS 01G, 01H, 01I, 01J, 02A, 02B, 02C)

Toutes les directions de tutelle disent connaître le double rôle de la DEPAFI, en charge à la fois de la synthèse stratégique des tutelles et de l'assistance aux responsables de programme dans leur mission de tutelle budgétaire et financière. Tous les opérateurs répondent également positivement à la question relative au rôle de synthèse stratégique ; en revanche, l'ANTAI ne s'exprime pas sur le volet d'appui financier et l'ENSP répond que la DRCPN n'a pas évoqué cet aspect du rôle de la DEPAFI avec elle.

Cette connaissance *a priori* plutôt bonne reste, à l'analyse, souvent superficielle, les confusions entre les deux rôles de la DEPAFI n'étant pas rares et l'appui de la DEPAFI au titre de chacun de ces rôles étant parfois mal cerné.

4.1 Synthèse stratégique des tutelles (questions 01G, 01H, 01I, 01J)

4.1.1 Point de vue des directions de tutelle

Cinq directions de tutelle sur les six estiment que les dispositions relatives au rôle de synthèse stratégique des tutelles de la DEPAFI sont appliquées. Seule la DGPN répond qu'à son sens, elles ne le sont pas, mais sans développer ce point.

Toutes les directions de tutelle s'accordent en revanche pour considérer ce rôle comme pertinent, avec des apports divers : partage d'expériences et de bonnes pratiques (DSCR, DMAT, DLPAJ), homogénéisation des pratiques (DMAT), assistance commune (DLPAJ), appui, conseil et synthèse (DGSCGC), vision transversale (DGEF).

La DGPN est plus nuancée : pour elle, le rôle de synthèse stratégique de la DEPAFI est pertinent « *dans la mesure où il pourrait permettre de disposer d'une cohérence dans les outils mis à disposition des opérateurs ou de leur tutelle, d'échanges sur la stratégie ministérielle en la matière, d'analyses transversales comparatives entre opérateurs* ». La DGPN appelle toutefois à la vigilance pour que ce rôle de synthèse stratégique ne se mue pas en niveau de tutelle supplémentaire et préserve « *la tutelle métier et budgétaire exercée par le responsable de programme* ».

Au-delà de ce consensus sur l'utilité d'une synthèse stratégique des tutelles, les manières d'alimenter la DEPAFI pour lui permettre de remplir son rôle sont floues et dispersées : transmission d'indicateurs, essentiellement financiers (DSCR, DLPAJ, DGSCGC), communication de la lettre d'objectifs du directeur de l'opérateur (DLPAJ), association à la rédaction du COP (DMAT, DLPAJ) et aux rendez-vous stratégiques (DMAT). La DGPN explique qu'il est répondu aux demandes de la DEPAFI au fur et à mesure de leur formulation ; la DGEF indique apporter « *la réponse à toutes les commandes [de la DEPAFI] : tableaux de suivi du pilotage stratégique, documents des pré-CA, suivi de la feuille de route sur la modernisation, etc.* ».

4.1.2 Point de vue de la DEPAFI

Les réponses de la DEPAFI montrent que pour l'ensemble des opérateurs, la DEPAFI est associée aux grandes échéances budgétaires et aux phases de préparation des conseils d'administration. En revanche, elle pense ne pas être systématiquement destinataire des documents qui seront présentés en conseil d'administration.

Les échanges de nature plus stratégiques lui paraissent fluides avec la DSCR sur l'ANTAI et avec la DMAT sur l'ANTS. En revanche, la DEPAFI indique par exemple ne pas avoir communication des tableaux de pilotage du CNAPS. Enfin, l'articulation avec la DGEF et les opérateurs qui lui sont rattachés reste à parfaire, qu'il s'agisse de la participation aux réunions des conseils d'administration (dont elle n'est pas membre) et aux réunions de suivi du COP (association aux réunions concernant l'OFPRA mais plus délicate pour celles concernant l'OFII).

4.1.3 Point de vue des opérateurs

En dehors de l'ANTAI et de l'ENSOSP qui ne répondent pas à ces questions, la plupart des opérateurs estiment que les dispositions confiant à la DEPAFI le rôle de synthèse stratégique des tutelles sont appliquées et que ce rôle est pertinent. Plusieurs insistent sur l'utilité des réunions d'opérateurs organisées deux fois par an par la DEPAFI (ANTS, CNAPS, INPS).

Cependant, les arguments avancés à l'appui des réponses mettent davantage l'accent sur l'expertise financière et de gestion de la DEPAFI, que sur les questions transverses de doctrine d'exercice de la tutelle. L'ANTS explique ainsi que *« l'importance des questions budgétaires justifie cette mission »*. L'ENSP souligne trois apports de la DEPAFI : un *« rappel régulier des priorités du pilotage stratégique, le développement d'une culture commune en matière de gestion et de bonnes pratiques »* et une *« visibilité élargie des enjeux budgétaires »*. Toutefois, à ses yeux, *« le soutien direct aux opérateurs reste modeste »*. Pour l'OFII, la DEPAFI *« dispose seule d'une vision horizontale sur les enjeux budgétaires du ministère et sur l'ensemble des opérateurs »*.

La réponse de l'OFPPRA tranche avec les autres car elle exprime un doute sur le positionnement de ce rôle au service financier de la DEPAFI *« devant le risque qu'elle regarde les missions des opérateurs à travers le seul prisme budgétaire »* et formule une proposition de mise à l'étude du *« rattachement de cette fonction à un service de la DEPAFI distinct du SAFM ou directement au secrétaire général. »*

4.2 Assistance aux responsables de programme (questions 02A, 02B, 02C)

4.2.1 Point de vue des directions de tutelle

Toutes les directions de tutelle disent connaître la fonction d'assistance aux responsables de programme confiée à la DEPAFI. Toutes estiment les dispositions relatives à cette fonction appliquées et pertinentes. La DSCR, la DGSCGC et la DGPN insistent tout particulièrement sur le réseau des tutelles et des opérateurs mis en place et animé par la DEPAFI. Cette action est jugée positivement. La DMAT et la DGEF rappellent leur réponse aux questions précédentes sur la fonction de synthèse stratégique. La DLPAJ ne commente pas sa réponse.

4.2.2 Point de vue de la DEPAFI

Dans l'exercice de l'ensemble des tutelles sauf celle sur l'ENSOSP, la DEPAFI se pose comme *« l'interlocuteur privilégié lors des phases de négociation avec la direction du budget »*. Elle indique apporter un *« appui technique au RPROG lors de la rédaction des PAP/RAP, pour renseigner SIOPE, et également concernant la mise en œuvre du décret GBCP »*⁶.

Au-delà de ce socle, les interventions de la DEPAFI sont variables d'une tutelle à l'autre :

⁶ SIOPE : système d'information des opérateurs de l'Etat.

- échanges réguliers avec la DSCR, notamment sur les sous-jacents budgétaires et les choix d'investissement de l'ANTAI ;
- soutien particulier à la DMAT sur la stratégie de développement et de financement de l'ANTS ;
- appui important à la création du CNAPS, concours à l'élaboration de son COP, implication dans le dossier de la révision de la taxe versée par les sociétés privées ;
- investissement important sur le dossier lourd mais ponctuel du changement d'implantation immobilière de l'ENSOSP (emprunt et modalités de remboursement) ;
- quasi-absence de travail en commun avec la DRCPN, la DEPAFI n'étant par exemple pas associée au dialogue de gestion avec l'ENSP et l'INPS ;
- implication dans le dossier des taxes affectées de l'OFII et participation aux réunions à impact budgétaire pour l'office ;
- contribution à l'élaboration du COP de l'OFPRA, participation aux réunions à impact budgétaire pour l'office et appui spécifique sur l'outil de budgétisation des dépenses d'asile.

La DEPAFI indique aussi avoir très peu d'échanges directs avec le CNAPS, l'ENSOSP, l'ENSP et l'INPS. En revanche, ces échanges se développent avec l'OFII.

4.2.3 Point de vue des opérateurs

Six des huit opérateurs indiquent connaître la fonction d'assistance aux responsables de programme de la DEPAFI (ANTS, CNAPS, ENSOSP, INPS, OFII, OFPRA). Cinq d'entre eux pensent que les dispositions correspondantes sont appliquées, l'INPS disant ne pas avoir d'information sur ce point. L'ENSP dit ne pas connaître ces dispositions. L'ANTAI ne répond pas.

L'ANTS justifie la pertinence de ce rôle en évoquant la « *nécessité de la professionnalisation des tutelles* ». L'OFII rappelle que la DEPAFI diffuse de l'« *expertise budgétaire et comptable* ». L'ENSOSP ne commente pas son appréciation positive. L'OFPRA fournit une réponse plus développée : « *Le suivi budgétaire et financier des opérateurs obéit à des règles interministérielles communes en matière de comptabilité publique, de doctrine budgétaire, de calendrier et d'outils. Il est donc indispensable qu'une coordination et un appui méthodologique soient proposés aux responsables de programme, et à travers eux aux opérateurs. Il paraît légitime que cette mission incombe à la DEPAFI, qui l'assume parfaitement* ».

L'ANTAI, le CNAPS, l'ENSP et l'INPS ne se prononcent pas sur la pertinence du rôle d'assistance aux responsables de programme confié à la DEPAFI.

5 IDENTIFICATION DES SERVICES SUPPORT A MOBILISER EN APPUI AUX AUTORITES DE TUTELLE OU AUX OPERATEURS (QUESTIONS 02D, 02E, 02F, 02G)

5.1 Point de vue des directions de tutelle

5.1.1 Appui aux directions de tutelle

La question relative à l'identification des services support à mobiliser en appui aux directions de tutelle reçoit des réponses contrastées : pour la DMAT, la DLPAJ et la DGPN, aucune démarche de ce type n'existe ; la DGEF exprime l'opinion contraire, mais sans développer son propos. La DSCR évoque « *l'expertise en matière de marchés publics de la DLPAJ ou de cohérence du SI de l'ANTAI avec le schéma directeur du ministère* ».

La DGSCGC se réfère à une présentation d'outils par la DEPAFI lors de la réunion du réseau des tutelles et des opérateurs fin 2014 utilisables par les directions de tutelle ou les opérateurs (« *convention de groupement achats courants* », « *commande de véhicules propres* », « *marché UGAP d'externalisation de l'entretien et de la maintenance automobile* », « *application GEAUDE pour l'immobilier* »). Ces outils relèvent tous du champ métier de la DEPAFI : aucune initiative comparable ne paraît mise en place en matière de ressources humaines, d'affaires juridiques ou de systèmes d'information et de communication.

Les avis sont également partagés quant à l'apport d'une formalisation de la possibilité de mobiliser les services support : elle est jugée inutile par la DMAT, alors que la DLPAJ estime qu'« *une meilleure connaissance des services compétents permettrait de mieux cibler les interlocuteurs et de connaître les correspondants pour des sujets RH, SIC, etc.* » et que la DGPN souligne l'appui méthodologique et les retours d'expérience qu'apporterait une telle identification. La DSCR, la DGSCGC et la DGEF ne se prononcent pas.

5.1.2 Appui aux opérateurs

Les compétences ou expertises à mobiliser dans les services support centraux apparaissent encore moins nettement identifiées lorsqu'il s'agit d'interventions en appui des opérateurs : rien n'est organisé d'après la DMAT, la DLPAJ, la DGPN et la DGEF. La DSCR et la DGSCGC apportent à cette question la même réponse qu'à celle relative à l'appui aux directions de tutelle. En revanche, pour les établissements délocalisés, la DGPN estime que le décret n° 2014-296 du 6 mars 2014 relatif aux secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur apporte des éléments de réponse.

L'utilité d'une identification des services support mobilisables est également moins perçue par les directions de tutelle pour les interventions en appui des opérateurs : la DSCR, la DMAT et la DLPAJ estiment la démarche inutile ; la DGPN ne se prononce pas ; la DGSCGC y est favorable mais ne développe pas sa réponse. Seule, la DGEF liste trois domaines dans lesquels elle lui paraîtrait pertinente : l'achat, les systèmes d'information et les affaires juridiques.

5.2 Point de vue des services support

A la question relative aux fonctions support à mobiliser en appui des directions de tutelle, la DEPAFI répond que « *ces compétences ne sont pas clairement définies dans un document unique, mais certaines sont identifiées et connues des tutelles et des opérateurs* ». Elle mentionne ensuite ses propres services référents en matière d'achat, de contrôle interne et d'immobilier.

Les quatre autres services support qui répondent apportent des éclairages contrastés.

En ce qui concerne l'appui aux directions de tutelle, un service estime que les expertises à mobiliser sont simples à identifier mais que la vraie question est celle de l'autonomie à laisser aux opérateurs ; un autre répond pour son domaine propre en indiquant que sa compétence est reconnue par les textes d'organisation du ministère ; un autre estime que l'identification des fonctions à mobiliser est faite mais non formalisée ; le quatrième indique qu'à son sens, cette identification n'est pas faite.

Trois services estiment qu'une telle identification donnerait plus de visibilité aux acteurs concernés, permettrait de mieux objectiver les ressources utilisées, voire leur permettrait de mieux piloter la fonction dont ils ont la responsabilité ; le quatrième ne se prononce pas sur l'apport d'une telle démarche.

Vis-à-vis des opérateurs, seul un service pense que les compétences à mobiliser sont identifiées, mais toujours sans formalisation ; les trois autres n'ont pas connaissance d'un recensement de fonctions support ministérielles susceptibles d'être mobilisées par les opérateurs. A la question de l'utilité d'une telle démarche, deux services ne répondent pas, le troisième répond positivement et le quatrième, négativement.

5.3 Point de vue des opérateurs

Sur la question relative à l'identification des services support mobilisables en appui aux directions de tutelle, l'ANTAI, le CNAPS et l'ENSOSP ne se prononcent pas ; l'ANTS, l'ENSP et l'OFII répondent qu'à leur connaissance, à l'échelle du ministère, les compétences et expertises à mobiliser ne sont pas identifiées, l'OFII précisant que cela n'entraîne pas de conséquence négative. L'INPS et l'OFPRA mentionnent des outils permettant de se repérer dans l'organisation du ministère (intranet et organigrammes pour l'INPS), voire de s'inscrire dans la politique définie par une filière support (OFPRA à propos de la filière achat pilotée par la DEPAFI).

Les gains attendus d'une formalisation accrue de l'appui des fonctions support aux directions de tutelle sont également limités, l'OFII évoquant seul l'idée « *d'équipes dédiées à la tutelle au sein de ces directions support* ».

Les réponses en ce qui concerne l'appui apporté aux opérateurs par les services support sont assez proches des précédentes : pas de réponse de la part de l'ANTAI et de l'ENSOSP ; réponse négative de la part de l'ENSP et de l'OFII, réponse positive de la part de l'ANTS, de l'INPS et de l'OFPRA, non développée par la première et argumentée dans les mêmes termes que précédemment par le second. L'OFPRA souligne que les prestations proposées sont souvent les mêmes pour les directions de tutelle et les opérateurs et qu' « *il est important que les deux entités soient au même niveau d'information pour l'efficacité de la gestion* ». Le CNAPS met en exergue le soutien qu'il a reçu des différents services du ministère lors de sa création et sa propre capacité à solliciter les bons services au bon moment.

Enfin, quelques attentes précises sont formulées à l'égard des services support :

- un organigramme fonctionnel des services et compétences mobilisables dans les fonctions support à destination des opérateurs (CNAPS) ;
- une clarification en matière de systèmes d'information et de communication, d'achats et d'entretien du domaine immobilier (ENSP) ;
- un appui plus important « essentiellement en matière de ressources humaines » (OFII).

6 PROCESSUS D'ARBITRAGE INTERNES AU MINISTERE (QUESTIONS 04A, 04B, 05A, 06A, 06B)

Cinq situations appelant des arbitrages internes au ministère en matière de tutelle sont évoquées dans le questionnaire : conflit relatif à la répartition des rôles entre le secrétaire général et les directions métier, conflit de même type entre directions métier et services support, questions communes à plusieurs opérateurs, questions stratégiques concernant un opérateur, conflit entre une autorité de tutelle et son opérateur.

Parmi les directions de tutelle, la DMAT, la DLPAJ et la DGEF répondent qu'elles ne connaissent pas de processus d'arbitrage formalisé.

La DGSCGC et la DGPN ne se prononcent pas sur les quatre premières situations. En revanche, s'agissant des conflits éventuels entre l'autorité de tutelle et l'opérateur, les deux directions les estiment réglés de deux manières différentes :

- pour la DGPN, par les dispositions du code de la sécurité intérieure qui donnent au ministre de l'intérieur un pouvoir d'opposition sur la mise en œuvre des délibérations de l'ENSP et de l'INPS ;
- pour la DGSCGC, par la répartition des sièges au sein du conseil d'administration de l'ENSOSP. A noter toutefois que cette répartition ne réserve qu'un tiers des sièges à l'Etat au sein du conseil, ce qui expose l'Etat à être mis en minorité par un vote en cas de conflit. Dans ce cas, il devrait user de son pouvoir d'opposition sur les délibérations adoptées par le conseil d'administration, sans que soient définies les modalités de règlement du différend.

La DSCR construit une réponse logique (conflits entre le secrétariat général et les directions métier tranchés par le cabinet du ministre, répartition des rôles entre directions métier et support, questions communes à plusieurs opérateurs et conflits entre une autorité de tutelle et son opérateur arbitrés par le secrétaire général ou à défaut le cabinet ; décisions stratégiques relatives à un opérateur prises par l'autorité de tutelle et le secrétaire général). Mais cette hiérarchisation des niveaux d'arbitrage ne s'appuie pas sur une réflexion commune de la collégialité des responsables ministériels ni, *a fortiori*, sur un document formalisé.

Les questions relatives aux processus d'arbitrage interne au ministère ne suscitent guère de grands développements de la part des opérateurs : certains ne répondent pas (CNAPS, ENSOSP, ENSP sur les quatre premières situations, ANTAI sur les quatre dernières) ; d'autres indiquent simplement ne pas avoir connaissance d'une formalisation de processus d'arbitrage (ANTS, INPS, OFII, OFPRA, ANTAI sur le règlement des conflits entre le secrétaire général et les directions métier, ENSP sur les arbitrages entre elle-même et l'autorité de tutelle).

Seuls l'OFII et l'OFPRA complètent leur réponse : dans les deux premières situations, l'OFII renvoie à l'arbitrage du cabinet du ministre et, pour ses conflits éventuels avec l'OFPRA sur les questions relatives à l'asile, à leur direction de tutelle commune, la DGEF ; l'OFPRA évoque l'harmonisation des politiques à mettre en œuvre par les opérateurs dans les filières support et le comité technique ministériel comme lieu de discussion des questions communes dans le champ des ressources humaines.

ANNEXE N° 6

FACTEURS DE RISQUES

SOMMAIRE

Introduction : conventions de cotation.....	49
1 Facteurs de risques stratégiques.....	49
1.1 Activité dominante des services relevant de l'autorité de tutelle.....	49
1.2 Caractère mixte de l'activité de la direction de tutelle.....	51
1.3 Modification récente du rattachement ministériel de l'autorité de tutelle	52
1.4 Changement récent d'autorité de tutelle	53
1.5 Hétérogénéité de l'activité de l'opérateur	54
2 Facteurs de risques d'organisation	55
2.1 Nombre de ministères susceptibles de souhaiter exercer la tutelle sur l'opérateur	55
2.2 Nombre de directions du ministère de l'intérieur pouvant s'estimer bien placées pour devenir direction de tutelle de l'opérateur	56
2.3 Faiblesse de la place de l'opérateur dans le cœur de métier de l'autorité de tutelle.....	57
3 Facteurs de risques de fonctionnement.....	58
3.1 Caractère interministériel de l'activité de l'opérateur.....	59
3.2 Diversité des « clients » potentiels de l'opérateur parmi les services publics	59
3.3 Nombre de directions du ministère de l'intérieur ayant vocation à apporter leur expertise à l'autorité de tutelle	60
3.4 Existence d'enjeux territoriaux	62
4 Facteurs de risques de pilotage.....	62
4.1 Manque d'expérience dans la fonction de tutelle.....	63
4.2 Réorganisation récente dans les services de tutelle.....	64
4.3 Faiblesse de la visibilité à court terme de la performance de l'opérateur	65
4.4 Spécificités de l'opérateur, limitant la maîtrise de la tutelle	66
5 Facteurs de risques financiers	67
5.1 Incertitudes sur les financements hors subvention pour charges de service public du ministère de l'intérieur	67
5.2 Part des opérations risquées dans les activités de l'opérateur	68

6	Facteurs de risques de ressources humaines	69
6.1	Réductions d'emplois dans les services relevant de l'autorité de tutelle.....	69
6.2	Ecart entre le profil souhaitable pour diriger l'opérateur et les profils les plus représentés au ministère	71
6.3	Ecart entre le profil souhaitable pour exercer la fonction de responsable délégué de la tutelle et les profils les plus représentés dans la direction de tutelle.....	72
6.4	Travail en contact direct avec l'utilisateur ou un prestataire	73
7	Facteurs de risques juridiques.....	74
7.1	Passation par l'opérateur de marchés publics importants	74
7.2	Responsabilité dans la prise de décisions créatrices de droits ou sanctionnant des comportements	75
8	Synthèse des facteurs de risques.....	76

INTRODUCTION : CONVENTIONS DE COTATION

Les facteurs de risques sont des attributs, caractéristiques ou éléments d'environnement soit d'une autorité de tutelle, soit d'un opérateur, extérieurs à la fonction de tutelle mais susceptibles de peser dans son exercice.

La cotation des facteurs de risques retient les conventions suivantes :

- chaque facteur de risques est coté, pour chaque tutelle, en valeurs entières, selon la gradation suivante : 1 : très faible ou nul ; 2 : faible ; 3 : moyen ; 4 : élevé; 5 : très élevé ;
- chaque famille de risques reçoit alors pour cotation la moyenne des cotations des facteurs de risques identifiés ;
- la cotation recherche à la fois une cohérence « horizontale » par facteur de risques (plus ou moins important suivant les tutelles) et une cohérence « verticale » par tutelle (plus exposée à telle famille de risques qu'à telle autre).

1 FACTEURS DE RISQUES STRATEGIQUES

Les facteurs de risques stratégiques peuvent tenir :

- à l'activité dominante des services relevant de l'autorité de tutelle, plus ou moins marquée par une prépondérance du « temps court » ;
- au caractère multipolaire de l'activité de ces services ;
- à un changement récent de rattachement ministériel de l'autorité de tutelle ;
- à une modification récente de l'autorité de tutelle ;
- à l'hétérogénéité de l'activité de l'opérateur.

1.1 Activité dominante des services relevant de l'autorité de tutelle

Toutes choses étant égales par ailleurs, définir un cap et des orientations stratégiques pour un opérateur devrait être plus facile pour des services habitués à conduire, d'initiative, des réflexions de moyen ou long terme pour cadrer leur propre action et prendre en compte l'évolution des enjeux, que pour des services dont l'activité est marquée par la réponse à des besoins de court terme, voire à des besoins immédiats.

Le fait de participer, plus ou moins fréquemment, à des exercices de type « livre blanc » ne constitue pas un atout décisif s'il ne s'agit pas d'initiatives internes et si l'élaboration de ces productions n'est pas assurée par les services eux-mêmes mais par une équipe extérieure (inspection générale, personnalités qualifiées,...).

Si ce facteur de risques paraît élevé pour tous les services d'un ministère souvent décrit comme le « ministère de l'urgence », on peut sans doute introduire des nuances suivant la dominante d'activité des directions. Parmi les services des autorités de tutelle, on trouve ainsi :

- des directions dans lesquelles la dimension opérationnelle prime, comme la direction générale de la police nationale (DGPN) ;
- des directions dont les échéances sont censées s'équilibrer entre court et moyen termes :
 - direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT), avec le temps court politique des préfetures et des préfets, mais aussi les réflexions sur l'évolution de l'administration territoriale et la coordination de la politique de modernisation et de simplification du ministère ;
 - direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), avec le temps court des crises mais aussi le travail de planification et de préparation de la réponse ;
 - délégation à la sécurité et à la circulation routières (DSCR), avec le temps court de la gestion des dispositifs de contrôle-sanction et de la communication sur les statistiques de sécurité routière, mais aussi des échéances plus longues pour les actions éducatives par exemple ;
- des directions dont l'activité principale est normative, comme la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) et la direction générale des étrangers en France (DGEF).

Tableau n° 1

Cotation du facteur de risques « Prépondérance du temps court dans l'activité de l'autorité de tutelle »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Prépondérance du temps court dans l'activité de l'autorité de tutelle	4	4	3	4	5	5	3	3

1.2 Caractère multipolaire de l'activité de la direction de tutelle

Pour une direction, être centrée sur une politique publique constitue une incitation à développer une capacité stratégique dans ce domaine (définition de politique, veille stratégique, anticipation des évolutions...). Cette capacité devrait logiquement l'aider à cadrer stratégiquement l'action des opérateurs sur lesquels elle exerce la tutelle. Il en va de même pour une direction centrée sur une fonction support : la réflexion stratégique se porte alors naturellement vers la recherche de la meilleure qualité de prestation au meilleur coût pour l'ensemble des services bénéficiant de l'appui de la direction.

A contrario, avoir une activité multipolaire (portage de plusieurs politiques publiques, animation de réseau, fonctions support) ou se trouver en situation de responsabilité partagée avec d'autres acteurs est susceptible de peser sur la capacité d'une direction à développer ses compétences stratégiques. En ce sens, une telle situation peut apparaître comme un facteur de risques stratégiques pour l'exercice de la tutelle sur les opérateurs relevant de la direction concernée.

Sous cet angle, on peut distinguer parmi les services des autorités de tutelle des opérateurs du ministère de l'intérieur :

- des directions responsables uniques parmi les administrations de l'Etat d'une politique publique (DGEF, DSCR, DGSCGC) ;
- des directions partageant la responsabilité d'une politique publique avec d'autres (DGPN avec les directions générales de la gendarmerie nationale et de la sécurité intérieure) ;
- des directions à activité multipolaire (DMAT, DLPAJ).

Globalement, ce facteur de risques paraît toutefois moins prégnant que celui relatif à l'équilibre entre court et moyen termes.

Tableau n° 2

**Cotation du facteur de risques
« Caractère multipolaire de l'activité de la direction de tutelle »**

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPPRA
Caractère multipolaire de l'activité de la direction de tutelle	1	3	3	1	2	2	1	1

1.3 Modification récente du rattachement ministériel de l'autorité de tutelle

Pendant la vie d'un opérateur, il arrive que son autorité de tutelle change de ministère de rattachement. Une telle évolution constitue nécessairement un facteur de risques stratégiques, le nouveau département ministériel de l'autorité de tutelle pouvant avoir une approche différente de l'ancien en ce qui concerne les orientations stratégiques pour l'action de l'autorité de tutelle ou de l'opérateur. Il paraît raisonnable d'admettre que le facteur de risques s'atténue avec le temps.

En ce qui concerne les autorités de tutelle des opérateurs du ministère de l'intérieur :

- la DMAT, la DLPAJ, la DGSCGC et la DGPN ont connu un rattachement stable tout au long des dernières années ;
- la DGEF, alors secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, a été rattachée au ministère chargé de l'intérieur en novembre 2010⁷ ;
- la DSCR a été placée en mai 2012⁸ sous l'autorité du ministre de l'intérieur pour l'exercice de ses compétences, sans référence à l'autorité conjointe d'un autre ministre ;
- la DGEF et la DSCR ont été intégrées dans l'organisation de l'administration centrale du ministère en août 2013⁹.

Tableau n° 3

Cotation du facteur de risques
« Modification récente du rattachement ministériel de l'autorité de tutelle »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Modification récente du rattachement ministériel de l'autorité de tutelle*	3	1	1	1	1	1	2	2

* Cotation à 5 les deux premières années de rattachement, 4 la 3^{ème} année, 3 la 4^{ème} année...

⁷ Décret n° 2010-1444 du 25 novembre 2010 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

⁸ Décret n° 2012-771 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de l'intérieur.

⁹ Décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer.

1.4 Changement récent d'autorité de tutelle

Un autre type de changement possible et constituant également un facteur de risques stratégiques est une modification de l'autorité de tutelle d'un opérateur. Parmi les opérateurs du ministère de l'intérieur :

- l'ENSOSP, l'ENSP et l'INPS n'ont pas changé d'autorité de tutelle depuis plus de dix ans ;
- l'ANTS et le CNAPS sont de création plus récente mais ont chacun la même autorité de tutelle depuis leur mise en place ;
- jusqu'en 2007, l'OFII et l'OFPRA étaient sous la tutelle respectivement des ministres sociaux et du ministre des affaires étrangères. Ils sont alors passés sous la tutelle du ministre chargé de l'immigration, tutelle exercée par le secrétariat général à l'immigration et à l'intégration alors de création récente. Depuis novembre 2010, ils sont sous la tutelle du ministre de l'intérieur, exercée par la direction générale des étrangers en France ;
- l'ANTAI a changé d'autorité de tutelle en 2013, du fait du rattachement de la sous-direction de la circulation et de la sécurité routières de la DMAT à la DSCR.

Tableau n° 4

Cotation du facteur de risques
« Changement récent de l'autorité de tutelle »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Changement récent de l'autorité de tutelle*	5	1	1	1	1	1	1	1

* Cotation à 5 les deux premières années de rattachement, 4 la 3^{ème} année, 3 la 4^{ème} année...

1.5 Hétérogénéité de l'activité de l'opérateur

Dernier facteur de risques stratégiques identifié, l'hétérogénéité de l'activité d'un opérateur tient aux missions qui lui sont confiées. Il s'agit, certes, d'un choix initial du ministère et de l'autorité de tutelle, mais elle pèse ensuite de manière constante sur la capacité de cette autorité à assurer le pilotage stratégique de l'opérateur. Elle devient donc un facteur de risques stratégiques pendant toute la durée d'existence de l'opérateur.

A grands traits, on peut considérer que :

- l'ENSP et l'ENSOSP ont une activité quasi-unique de formation ;
- l'INPS a une activité quasi-unique de réalisation d'expertises scientifiques et techniques ;
- l'OFPRA a une activité double d'instruction des demandes d'asile et de service d'état-civil des personnes protégées ;
- le CNAPS a trois activités principales : délivrance d'agrément, contrôle – sanction des professionnels de la sécurité privée, conseil et assistance ;
- l'ANTS conduit trois types d'activités : définition de normes et contrôle de leur respect ; développement, exploitation et maintenance de systèmes d'information ; achats pour les services de l'Etat ;
- l'ANTAI est dans une situation similaire : contribution à la définition de normes, développement, exploitation et maintenance de systèmes d'information, traitement de masse des infractions relevées automatiquement ;
- l'OFII a quatre grandes activités : la gestion des procédures régulières, l'accueil et l'intégration des immigrés, l'accueil des demandeurs d'asile l'aide au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine¹⁰.

Tableau n° 5

**Cotation du facteur de risques
« Hétérogénéité de l'activité de l'opérateur »**

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Hétérogénéité de l'activité de l'opérateur	3	3	3	1	1	1	4	2

¹⁰ Description d'activité figurant sur le site de l'OFII.

2 FACTEURS DE RISQUES D'ORGANISATION

Trois facteurs sont de nature à compliquer les sujets d'organisation liés à l'activité d'un opérateur et à l'exercice de la tutelle sur celui-ci :

- le nombre de ministères susceptibles de souhaiter exercer la tutelle sur l'opérateur ;
- le nombre de directions du ministère de l'intérieur pouvant s'estimer bien placées pour devenir direction de tutelle de l'opérateur ;
- la faible place de l'opérateur dans le cœur de métier de l'autorité de tutelle.

2.1 Nombre de ministères susceptibles de souhaiter exercer la tutelle sur l'opérateur

Au sein de l'Etat, le rattachement de certains opérateurs au ministère de l'intérieur ne saurait faire débat : tel est le cas des deux écoles (ENSP et ENSOSP), qui forment à des métiers se rattachant de manière univoque à des politiques publiques portées par le ministère de l'intérieur (police, sécurité civile) et celui du CNAPS qui régule l'activité d'un secteur directement connecté à la politique de sécurité intérieure.

Le caractère interministériel de l'activité (*cf. infra*) d'un opérateur ne constitue pas à lui seul un facteur de risques de concurrence entre ministères pour la responsabilité de la tutelle. C'est ainsi que :

- le ministère de la justice est concerné par l'activité de l'INPS mais l'institut s'inscrit dans le dispositif de police judiciaire, globalement au service de la justice mais rattaché dans son ensemble au ministère de l'intérieur ;
- l'ANTS est un opérateur susceptible d'assurer des prestations pour tous les ministères délivrant des titres sécurisés. Pour autant, le poids des titres d'identité (carte nationale d'identité et passeport) et des titres de circulation (permis de conduire, certificat d'immatriculation des véhicules) rend incontestable le positionnement de la tutelle au ministère de l'intérieur ;
- l'OFII a une activité très interministérielle mais son rattachement naturel est celui du ministère porteur de la politique d'immigration et d'intégration. Dès lors que celle-ci a rejoint le ministère de l'intérieur, le positionnement de la tutelle de l'OFII dans ce ministère pose d'autant moins question qu'aucun autre ministère ne couvre mieux le champ d'activité de l'opérateur.

L'analyse est un peu différente pour l'OFPRA, le ministère chef de file de la politique de l'asile étant certes, désormais, le ministère de l'intérieur, mais avec une mobilisation du réseau consulaire qui fait du ministère des affaires étrangères un acteur de cette politique à parité avec celui de l'intérieur.

Enfin, la question est surtout délicate pour l'ANTAI, le décret du 29 mars 2011 créant l'agence définissant une mission complètement interministérielle – et inter-services publics –. Le ministère de l'intérieur a obtenu la tutelle sur l'opérateur mais, suivant les choix stratégiques d'orientation de son activité, le ministère chargé des transports, le ministère chargé des finances voire les services du Premier ministre (DISIC, SGMAP) pourraient s'estimer mieux placés pour l'exercer : le premier, si l'accent était mis sur l'activité historique de l'agence dans le champ de la sécurité routière, même si aujourd'hui la DSCR est rattachée au ministère de l'intérieur, le second ou les troisièmes, si la rationalisation des systèmes de traitement automatisé des infractions s'étendait à des secteurs variés.

Tableau n° 6

Cotation du facteur de risques « Nombre de ministères susceptibles de souhaiter exercer la tutelle sur l'opérateur »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Nombre de ministères susceptibles de souhaiter exercer la tutelle sur l'opérateur	4	1	1	1	1	1	1	2

2.2 Nombre de directions du ministère de l'intérieur pouvant s'estimer bien placées pour devenir direction de tutelle de l'opérateur

Pour certains opérateurs, le choix de l'autorité de tutelle au sein d'un ministère va de soi, de même que celui du service qu'elle chargera d'exercer la tutelle au quotidien. Pour d'autres, la question est plus complexe.

S'agissant des opérateurs placés sous tutelle du ministre de l'intérieur, les directions métier concernées sont les suivantes :

- ANTAI : DSCR au titre de l'implication de l'agence dans la politique de sécurité routière, DMAT pour la dimension interministérielle, DSIC pour l'aspect systèmes d'information de la rationalisation du traitement de divers types d'infractions ;
- ANTS : DMAT (activité définition de normes pour les titres), DSIC (activité systèmes d'information), DEPAFI (activité achat pour le compte des services de l'Etat) ;
- CNAPS : DLPAJ et délégation aux coopérations de sécurité ;
- ENSOSP : DGSCGC ;
- ENSP : DGPN-DRCPN ;
- INPS : DGPN-DCSP, DGPN-DCPJ ;
- OFII : DGEF ;
- OFPRA : DGEF.

Tableau n° 7

Cotation du facteur de risques « Nombre de directions du ministère de l'intérieur pouvant s'estimer bien placées pour devenir direction de tutelle de l'opérateur »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Nombre de directions du ministère de l'intérieur pouvant s'estimer bien placées pour devenir direction de tutelle de l'opérateur	3	3	2	1	1	2	1	1

2.3 Faiblesse de la place de l'opérateur dans le cœur de métier de l'autorité de tutelle

Pour une autorité de tutelle, il est plus facile de positionner l'activité de tutelle au niveau pertinent et d'y consacrer les ressources nécessaires si l'opérateur est un vecteur important de mise en œuvre des politiques publiques dont elle a la responsabilité.

A cet égard, la situation apparaît assez contrastée suivant les tutelles exercées :

- tutelle sur l'ANTAI : l'opérateur assure des services dans le cœur de métier de l'autorité de tutelle et est, pour celle-ci, un acteur majeur dans la conduite de la politique de sécurité routière ;
- tutelle sur l'ANTS : l'opérateur n'est ni central, ni majeur par rapport au cœur de métier de la DMAT, tête de réseau des préfetures, gestionnaire des hauts fonctionnaires du ministère et responsable des élections ;
- tutelle sur le CNAPS : l'opérateur est excentré par rapport au cœur de métier de l'autorité de tutelle (à dominante juridique) ;
- tutelle sur l'ENSOSP : transverse mais de taille relativement modeste, l'opérateur joue néanmoins un rôle dans les relations avec les collectivités territoriale et les sapeurs-pompier ;
- tutelle sur l'ENSP : transverse et constituant un élément du dialogue social policier, l'opérateur est néanmoins de petite taille et d'un poids relatif pour l'autorité de tutelle dans la gestion des enjeux de court terme qui structurent son activité ;
- tutelle sur l'INPS : l'opérateur est petit et décentré de par sa spécialisation ;
- tutelle sur l'OFII : l'opérateur est central et important par rapport au domaine d'activité de l'ensemble de la direction ;
- tutelle sur l'OFPRA : l'opérateur est central et important par rapport à une partie de l'activité de la direction générale (politique de l'asile).

Tableau n° 8

Cotation du facteur de risques « Faiblesse de la place de l'opérateur dans le cœur de métier de l'autorité de tutelle »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Faiblesse de la place de l'opérateur dans le cœur de métier de l'autorité de tutelle	1	5	5	3	4	4	1	2

3 FACTEURS DE RISQUES DE FONCTIONNEMENT

Quatre facteurs sont de nature à rendre plus délicate la mise en place d'un fonctionnement interne à l'Etat efficace pour l'exercice de la tutelle d'un opérateur :

- le caractère interministériel de son activité ;
- la diversité de ses « clients » potentiels parmi les services publics ;
- le nombre de directions du ministère de l'intérieur ayant vocation à apporter leur expertise à l'autorité de tutelle ;
- l'existence d'enjeux territoriaux.

Il existe une différence entre les deux premiers points. Le premier a trait à l'impact naturel de l'activité de l'opérateur, tandis que le second est relatif aux sollicitations que l'opérateur peut recevoir de la part de certains services publics pour fournir des prestations.

A titre d'exemple, les missions légales de l'OFII ont un impact dans le champ des politiques des ministères chargés de l'emploi (accueil des étrangers), de la santé (visites médicales), des affaires étrangères (aide au retour), de l'enseignement (cours de français). En revanche, l'OFII n'est pas prestataire des administrations à leur demande.

Inversement, l'ANTAI et l'ANTS sont positionnées comme prestataires appelés à répondre aux besoins des administrations dans leur champ de compétence.

Dans le premier cas de figure, le facteur de risques est relatif à la capacité du ministère de l'intérieur à animer un réseau de parties prenantes et à hiérarchiser et pondérer des priorités nécessairement différentes. Dans le second, il se pose en termes d'animation d'un réseau de « clients » (modalités d'information sur les prestations de l'opérateur, recueil de leurs besoins, opportunité de leur octroyer des voix délibératives dans l'organe de gouvernance...).

3.1 Caractère interministériel de l'activité de l'opérateur

A grands traits, l'activité des opérateurs du ministère s'inscrit spontanément pour partie dans le champ des ministères suivants, au-delà du ministère de l'intérieur :

- CNAPS, ENSOSP, ENSP : aucun ;
- INPS : ministère chargé de la justice ;
- OFPRA : ministère chargé des affaires étrangères ;
- ANTAI : ministères chargés des transports (utilisation de la route), de la justice (procédures), de la santé (action sur les comportements à risques), des finances (alimentation du CAS radars) ;
- OFII : ministères chargés de l'emploi, de la santé, des affaires étrangères et de l'enseignement supérieur ;
- ANTS : tout ministère ayant des titres sécurisés à délivrer.

La cotation retenue est d'un point par ministère concerné.

Tableau n° 9

**Cotation du facteur de risque
« Caractère interministériel de l'activité de l'opérateur »**

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INSP	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Caractère interministériel de l'activité de l'opérateur	5	5	1	1	1	2	5	2

3.2 Diversité des « clients » potentiels de l'opérateur parmi les services publics

Dans le contexte du présent audit, on entend par « clients » des services publics qui ont soit le choix de recourir ou non aux prestations de l'opérateur, soit le choix du volume d'activité qu'ils lui confient.

Ces « clients » potentiels peuvent être nombreux ou non, hétérogènes ou non :

- les textes confient à l'ANTAI un rôle de prestataire pour l'ensemble des ministères, mais aussi des collectivités territoriales et de tout organisme public ou privé chargé d'une mission de service public ;
- ils sont également très larges pour l'ANTS, qui a vocation à répondre à tous les besoins des administrations de l'Etat dans son champ de compétence ;

- l'INPS, qui n'est pas en situation de monopole sur les prestations qu'il réalise, travaille au bénéfice d'acteurs de terrain nombreux et assez variés (sécurité publique, police judiciaire, gendarmerie, travaillant eux-mêmes sur instruction des magistrats du parquet ou de l'instruction) ;
- l'ENSOSP a pour « clients » l'ensemble des SDIS, mais avec des besoins fortement encadrés par les textes relatifs aux obligations de formation des officiers de sapeurs-pompiers. Le volume des formations est incertain mais l'expression des besoins est homogène ;
- l'ENSP n'a pas de « clients » parmi les services publics : elle remplit ses missions de formation à l'égard de fonctionnaires du ministère de l'intérieur ;
- le CNAPS, l'OFII et l'OFPRA n'ont pas de « clients » parmi les services publics.

Tableau n° 10

**Cotation du facteur de risque
« Diversité des « clients » potentiels de l'opérateur parmi les services publics »**

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Diversité des « clients » potentiels de l'opérateur parmi les services publics	5	5	1	3	1	4	1	1

3.3 Nombre de directions du ministère de l'intérieur ayant vocation à apporter leur expertise à l'autorité de tutelle

Si le nombre de directions pouvant s'estimer bien placées pour devenir direction de tutelle d'un opérateur est un facteur de risques d'organisation car il complique le choix de l'autorité de tutelle, le nombre de directions ayant vocation à apporter leur expertise à l'autorité de tutelle est un facteur de risques de fonctionnement car il définit la densité du réseau inter-directionnel que doit tisser le responsable de la tutelle à l'intérieur du ministère pour bien exercer sa fonction.

En fonction des tutelles exercées, la situation peut s'analyser comme suit :

- tutelle sur l'ANTAI : dix directions ou grands services principalement concernés, dont la direction responsable de la tutelle (DSCR, DMAT, DGPN, DGGN pour l'expertise métier, DSCR comme responsable de programme, DEPAFI-Finances, DEPAFI-Immobilier, DSIC, DLPAJ, DMAT-RH et DRH pour les fonctions support) ;
- tutelle sur l'ANTS : huit directions ou grands services principalement concernés, dont la direction responsable de la tutelle (DMAT, DSIC, DEPAFI-achat pour l'expertise métier, DMAT comme responsable de programme, DLPAJ, DEPAFI-Finances, DEPAFI-Immobilier, DMAT-RH et DRH pour les fonctions support) ;

- tutelle sur le CNAPS : huit directions ou grands services principalement concernés, dont la direction responsable de la tutelle (DLPAJ et DCS pour l'expertise métier, DEPAFI comme responsable de programme, DEPAFI-Finances, DEPAFI-Immobilier, DSIC, DMAT-RH et DRH pour les fonctions support) ;
- tutelle sur l'ENSOSP : cinq directions ou grands services principalement concernés, dont la direction responsable de la tutelle (DGSCGC pour l'expertise métier et comme responsable de programme, DGCL pour les enjeux liés à la réforme des collectivités territoriales, DEPAFI-Finances, DEPAFI-Immobilier et DSIC pour les fonctions support) ;
- tutelle sur l'ENSP : treize directions ou grands services principalement concernés, dont la direction responsable de la tutelle (DGPN-DRCPN pour l'expertise métier et comme responsable de programme, IGPN, DCSP, DCPJ, DCPAF, DCCRS, PP, service de la protection et DGSi pour l'expression des besoins, DEPAFI-Finances, DEPAFI-Immobilier, DSIC, DGPN-DRCPN et DRH pour les fonctions support) ;
- tutelle sur l'INPS : neuf directions ou grands services principalement concernés, dont la direction responsable de la tutelle (DGPN-DCSP, DGPN-DCPJ, PP, DGGN pour l'expertise métier, DGPN-DRCPN comme responsable de programme, DEPAFI-Finances, DEPAFI-Immobilier, DSIC, DGPN-DRCPN et DRH pour les fonctions support) ;
- tutelle sur l'OFII : huit directions ou grands services principalement concernés, dont la direction responsable de la tutelle (DGEF et DMAT pour l'expertise métier, DGEF comme responsable de programme, DEPAFI-Finances, DEPAFI-Immobilier, DSIC, DLPAJ, DMAT-RH et DRH pour les fonctions support) ;
- tutelle sur l'OFPRA : six directions ou grands services principalement concernés, dont la direction responsable de la tutelle (DGEF pour l'expertise métier, DGEF comme responsable de programme, DEPAFI-Finances, DEPAFI-Immobilier, DSIC, DMAT-RH et DRH pour les fonctions support).

Tableau n° 11

**Cotation du facteur de risque
« Nombre de directions du ministère de l'intérieur
ayant vocation à apporter leur expertise à l'autorité de tutelle »**

	Tutelle sur ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Nombre de directions du ministère de l'intérieur ayant vocation à apporter leur expertise à l'autorité de tutelle*	4	3	3	1	5	3	3	2

* 1 point pour 4 ou 5 directions, 2 pour 6 ou 7, 3 pour 8 ou 9, 4 pour 10 ou 11, 5 pour 12 ou plus

3.4 Existence d'enjeux territoriaux

L'existence d'enjeux territoriaux dans l'activité d'un opérateur constitue un facteur de risques de fonctionnement à double titre, parce qu'ils nécessitent un dialogue entre l'autorité de tutelle et la DMAT et un autre, entre services territoriaux concernés. Ces enjeux territoriaux paraissent :

- nuls ou très faibles pour la DGPN avec l'ENSP, la DGSCGC avec l'ENSOSP et la DGEF avec l'OFPRA ;
- faibles pour la DLPAJ avec le CNAPS et la DGPN avec l'INPS (enjeu d'implantation immobilière des antennes territoriales du CNAPS et des laboratoires de l'INPS) ;
- moyens pour la DSCR avec l'ANTAI, compte tenu notamment de la question du positionnement des radars qui requiert l'avis des préfets ;
- élevés pour la DMAT et l'ANTS, compte tenu du rôle des préfetures dans la délivrance des titres sécurisés ;
- très élevés pour la DGEF et l'OFII, compte tenu de l'existence de zones frontières, voire de recouvrement entre l'activité des préfetures et celle des antennes de l'OFII en matière d'accueil des étrangers.

Tableau n° 12

**Cotation du facteur de risques
« Existence d'enjeux territoriaux »**

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Existence d'enjeux territoriaux	3	4	2	1	1	2	5	1

4 FACTEURS DE RISQUES DE PILOTAGE

En dehors de ceux qui se rapportent au fonctionnement interne de l'Etat, plusieurs facteurs, tenant tantôt à l'opérateur, tantôt à l'autorité de tutelle elle-même, peuvent obérer la capacité de cette dernière à exercer correctement sa fonction, induisant un risque de pilotage. Certains sont conjoncturels et laissent une marge de progrès probable dans le temps. D'autres sont structurels :

- manque d'expérience dans la fonction de tutelle ;
- réorganisation récente des services de tutelle ;
- faiblesse de la visibilité à court terme de la performance de l'opérateur ;
- spécificités de l'opérateur, limitant la maîtrise de la tutelle.

4.1 Manque d'expérience dans la fonction de tutelle

Assurer la tutelle d'un opérateur est une fonction particulière pour une administration. Les relations ne sont pas de même nature qu'avec des services déconcentrés. Elles ne ressemblent pas non plus à celles que l'Etat entretient avec les collectivités décentralisées. Dans le cas particulier du ministère de l'intérieur, les opérateurs tiennent en outre une place globalement modeste dans l'expression des politiques publiques.

Pour autant, il existe des différences entre les directions du ministère, certaines comptant des services exerçant la fonction de tutelle sur un ou plusieurs opérateurs depuis longtemps, d'autres étant encore peu expérimentées dans ce rôle.

La cotation ci-dessous retient des périodes de professionnalisation progressive de trois ans. Cette convention prend en compte notamment la durée habituelle de plusieurs instruments de pilotage pluriannuel (contrats d'objectifs et de performance, lois pluriannuelles de programmation des finances publiques, mandat des dirigeants...).

Avec cette convention, mi-2015 :

- la DSCR est dans sa première période triennale d'exercice de la tutelle (transfert de la tutelle de l'ANTAI en 2013) ;
- la DLPAJ est entrée dans sa deuxième période triennale (création CNAPS en 2011) ;
- les services de la DGEF en sont à leur troisième période (rattachement de l'OFII et de l'OFPRA au nouveau ministère chargé de l'immigration en 2008 et 2007) ;
- il en va de même pour la DMAT (création de l'ANTS en 2007) ;
- la DGSCGC et la DGPN ont une expérience déjà longue de l'exercice de la tutelle sur leurs écoles respectives (ENSOSP et ENSP). La création de l'INPS est plus récente (2001) mais la DGPN en est quand même à sa cinquième période de tutelle sur cet opérateur.

Tableau n° 13

Cotation du facteur de risques
« Manque d'expérience dans la fonction de tutelle »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Manque d'expérience dans la fonction de tutelle	5	3	4	1	1	1	3	3

4.2 Réorganisation récente dans les services de tutelle

Une réorganisation récente dans les directions en charge de l'exercice de la tutelle est susceptible de réduire temporairement la disponibilité des équipes, prises par les enjeux internes, voire la qualité de la tutelle.

Ce facteur de risques paraît toutefois limité aux situations de changement de rattachement d'une direction entière, de reconfiguration interne à périmètre constant ou d'intégration de nouveaux services. La probabilité d'une perturbation de l'exercice de la tutelle du fait du transfert vers d'autres directions de services (non chargés de la tutelle), paraît en revanche très faible.

Enfin, il s'agit d'un facteur de risques de durée limitée.

La probabilité de perturbation est ainsi cotée à 5 pour l'année de la réorganisation et un point de moins pour chaque année écoulée. Le facteur de risques est ainsi estimé à :

- 3 pour la DSCR, la DMAT et la DLPAJ, compte tenu des évolutions intervenues en 2013¹¹ ;
- 3 pour la DGEF, compte tenu des ajustements d'organisation opérés en 2013 à la faveur de sa création par transformation du SGII ;
- 1 pour la DGSCGC et la DGPN, la transformation de la DAPN en DRCPN remontant à 2010 et la création de la direction générale de la sécurité intérieure en 2014 étant un transfert sortant de services.

Tableau n° 14

Cotation du facteur de risques
« Réorganisation récente dans les services relevant de l'autorité de tutelle »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Réorganisation récente dans les services relevant de l'autorité de tutelle	3	3	3	1	1	1	3	3

¹¹ Transfert de la sous-direction de la circulation et de la sécurité routières de la DMAT à la DSCR, rattachement à la DMAT du bureau des élections et des études politiques et création du service de la modernisation de l'action publique, rattachement de la DLPAJ au secrétariat général, intégration du bureau des polices administratives et création de la mission légistique.

4.3 Faiblesse de la visibilité à court terme de la performance de l'opérateur

Indépendamment de son expérience et de sa stabilité interne, une direction en charge de la tutelle d'un opérateur peut rencontrer des difficultés dans l'exercice de sa fonction si elle manque de visibilité sur tout ou partie de l'activité de l'opérateur.

Ce manque de point de repère peut être relatif à la performance de l'opérateur si son action s'inscrit plutôt dans le temps long, avec peu de signaux d'alerte venant rapidement de l'extérieur en cas de dysfonctionnement. Une telle situation constitue pour l'autorité de tutelle un facteur de risques pour sa propre performance.

La cotation de ce facteur de risques est difficile à objectiver. L'appréciation des résultats d'une école se fait nécessairement en grande partie sur une succession de promotions d'élèves, donc sur plusieurs années.

Inversement, l'extrême sensibilité politique des questions d'immigration et d'asile constituent des garde-fous pour l'activité de l'OFII et de l'OFPPA.

Entre les deux extrêmes, il convient de situer les autres tutelles. L'analyse des activités de chaque opérateur et de l'intérêt à agir des parties prenantes conduit à penser :

- qu'une dégradation des délais de réalisation des expertises de l'INPS ou de leur qualité aurait des chances d'être détectée rapidement par les commanditaires mais qu'il pourrait y avoir un léger temps de latence avant l'alerte auprès de l'autorité de tutelle, les commanditaires étant dispersés et pouvant penser qu'un incident restera isolé ;
- qu'une détérioration de la qualité du service rendu par le CNAPS serait détectée suivant un processus similaire (constat de cas individuels, multiplication, remontée par la profession) ;
- que des dysfonctionnements dans la production des titres sécurisés par l'ANTS seraient appréhendés de façon analogue mais que le facteur de risques est néanmoins plus élevé en raison de la composante de développement de systèmes d'information dans l'activité de l'agence ;
- que la tutelle de l'ANTAI est exposée, comme celle de l'ANTS, à un risque d'« effet tunnel » pour la part de l'activité de l'opérateur consacrée au développement de nouveaux dispositifs mais qu'en revanche, son activité courante de production se prête bien à un suivi d'indicateurs simples (part des infractions constatées donnant lieu à production d'un avis de contravention, délais d'envoi des avis de contravention, délais de traitement des courriers reçus,...) permettant de détecter rapidement un dysfonctionnement.

Tableau n° 15

Cotation du facteur de risques
« Faiblesse de la visibilité à court terme de la performance de l'opérateur »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Faiblesse de la visibilité à court terme de la performance de l'opérateur	2	3	2	5	5	2	1	1

4.4 Spécificités de l'opérateur, limitant la maîtrise de la tutelle

D'autres facteurs peuvent limiter la maîtrise de l'autorité de tutelle et de ses services dans l'exercice de leur fonction à l'égard d'un opérateur.

Le cas le plus difficile au ministère de l'intérieur est celui de la tutelle sur l'ENSOSP, l'Etat étant un financeur très minoritaire de l'école et le rattachement de celle-ci à l'Etat étant parfois mis en question.

Il peut également être plus délicat de piloter un opérateur qui bénéficie de ressources affectées (cas de la DMAT, avec l'ANTS, et de la DGEF, avec l'OFII) ou d'une indépendance fonctionnelle (cas de la DGEF avec l'OFPRA).

Tableau n° 16

Cotation du facteur de risques
« Spécificités de l'opérateur, limitant la maîtrise de la tutelle »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Spécificités de l'opérateur, limitant la maîtrise de la tutelle	1	2	1	3	1	1	2	2

5 FACTEURS DE RISQUES FINANCIERS

Les facteurs de risques financiers pour le ministère de l'intérieur liés à l'activité des opérateurs et à la fonction de tutelle qu'il exerce sur eux peuvent être relatifs à leurs recettes ou à leurs dépenses.

5.1 Incertitudes sur les financements hors subvention pour charges de service public du ministère de l'intérieur

L'impact financier pour le ministère de l'intérieur de l'activité de ses opérateurs se résume le plus souvent au versement de la subvention pour charges de service public qu'il leur alloue. Il arrive que les programmes budgétaires du ministère soient également porteurs d'autres types de crédits au bénéfice de ses opérateurs, en particulier des crédits du titre 7 pour le remboursement de l'emprunt contracté pour l'installation de l'ENSOSP à Aix-en-Provence.

Toutefois, plusieurs opérateurs du ministère ont d'autres sources de financement importantes que les crédits budgétaires qu'il leur attribue : ressources affectées pour l'ANTS et l'OFII, subvention du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et achat de prestations par les SDIS pour l'ENSOSP, prestations payantes de l'INPS pour le ministère de la justice...

Si la construction du budget de ces opérateurs sur la base de ressources pour partie extérieures au ministère allège la charge de ce dernier, elle induit néanmoins un facteur de risques, ces recettes pouvant être moindres que prévu.

Les incertitudes sur les recettes hors subvention pour charges de service public du ministère paraissent :

- très faibles pour l'ENSP et l'OFPRA, financés respectivement à plus de 95% et de 97% par leur subvention pour charges de service public ;
- très faibles, pour l'ANTAI et le CNAPS, financés selon le même principe¹² et par des dotations en fonds propres et, qui plus est, adossés respectivement au compte d'affectation spécial des radars et à une taxe payée par les professionnels de la sécurité privée ;
- faibles, pour l'ANTS et l'OFII, toutes deux bénéficiaires de taxes affectées¹³ mais dont le rendement dépend, pour l'ANTS, du volume de passeports et autres titres effectivement produits et, pour l'OFII, de l'évolution du plafonnement introduit par le ministère chargé du budget ;

¹² Les subventions pour charges de service public représentent 85% des recettes du budget prévisionnel 2014 de l'ANTAI et les dotations en fonds propres, 11%. Pour le CNAPS, la subvention pour charges de service public représente 100% des recettes du budget prévisionnel 2014.

¹³ L'ANTS ne reçoit pas de subvention pour charges de service public. Elle est financée à 97% par des taxes affectées (source : PAP AGTE 2015. Budget prévisionnel 2014). La subvention pour charges de service public reçue par l'OFII représente 6% de ses recettes et ses recettes fiscales, 85% (source : PAP Immigration 2015. Budget prévisionnel 2014).

- fortes, pour l'INPS, créancier régulier¹⁴ d'un ministère de la justice dans l'incapacité budgétaire de financer l'ensemble des frais de justice ;
- très fortes, pour l'ENSOSP, la contribution de l'Etat représentant moins de 20% de son budget et les autres sources de financement dépendant à la fois de considérations politiques (subventions du CNFPT¹⁵) et des arbitrages internes des SDIS lorsqu'ils doivent payer tout ou partie du coût des formations proposées par l'école.

Tableau n° 17

Cotation du facteur de risques
« Incertitudes sur les recettes hors subvention pour charges de service public du ministère de l'intérieur »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Incertitudes sur les recettes hors SCSP du ministère de l'intérieur	1	2	1	5	1	4	2	1

5.2 Part des opérations risquées dans les activités de l'opérateur

D'un point de vue financier, l'activité des opérateurs du ministère de l'intérieur apparaît dans l'ensemble à faible risque de dérive brutale et massive des dépenses : masse salariale¹⁶, dépenses de fonctionnement, peu de projets immobiliers (à l'exception de l'ENSOSP mais qui bénéficie d'un financement spécifique)...

Cette situation générale connaît toutefois deux exceptions, l'ANTAI et surtout l'ANTS, du fait de la place des projets informatiques, toujours à risques, dans leur activité.

Tableau n° 18

Cotation du facteur de risques
« Part des opérations risquées dans les activités de l'opérateur »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Part des opérations risquées dans les activités de l'opérateur	3	5	1	1	1	1	1	1

¹⁴ Les remboursements attendus du ministère de la justice représentent près du tiers des recettes prévisionnelles de l'institut, mais avec un taux de réalisation de l'ordre de 10%, obtenu seulement au prix de transactions avec le ministère débiteur.

¹⁵ Environ 35% des recettes prévisionnelles au budget initial 2015 (Source : ENSOSP).

¹⁶ Sauf l'INPS, dont les personnels relèvent du programme 176 – Police nationale et sont rémunérés par lui.

6 FACTEURS DE RISQUES DE RESSOURCES HUMAINES

Les facteurs de risques de ressources humaines peuvent peser sur la structuration des équipes, sur les profils affectés et sur le respect des règles déontologiques.

6.1 Réductions d'emplois dans les services relevant de l'autorité de tutelle

Compte tenu des enjeux de maîtrise des dépenses publiques, il est probable que les services relevant des autorités de tutelle vont connaître, au cours des prochaines années, des réductions d'emploi répétées.

Ces diminutions constituent un facteur de risques sur l'organisation de la fonction de tutelle, dans la mesure où elles pourraient conduire à une remise en cause du niveau des ressources humaines consacrées à cette fonction.

Pour évaluer le facteur de risque, on suppose que la fonction de tutelle est exercée par des hauts-fonctionnaires (hors police ou police) et par des personnels administratifs.

Au cours des trois dernières années (PLF 2013, 2014 et 2015), les schémas d'emploi des catégories concernées sont les suivants, sachant que :

- le programme 216 (Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur) porte les emplois des services des autorités de tutelle de l'ANTAI, de l'ANTS, du CNAPS, de l'OFII et de l'OFPRA ;
- le programme 176 (Police nationale) porte les emplois des services des autorités de tutelle de l'ENSP et de l'INPS ;
- le programme 161 (Sécurité civile) porte les emplois des services de l'autorité de tutelle de l'ENSOSP.

Précision méthodologique

Pour chacun des trois programmes analysés, les calculs présentés ci-après rapportent, pour les catégories d'emplois prises en compte, le schéma d'emplois d'une année donnée au plafond d'emploi de l'année précédente.

La limite de ce mode de calcul est la différence d'unités au numérateur (ETP) et au dénominateur (ETPT). Toutefois, il ne paraît pas pertinent de retenir au numérateur l'impact du schéma d'emplois pour l'année de son adoption, même s'il figure en ETPT, dans la mesure où la création ou la suppression d'emplois a vocation à s'appliquer en année pleine, avec éventuellement un lissage des effets sur deux ans. De même, il n'est pas possible de convertir en ETP le plafond d'emplois exprimé en ETPT. Une approximation s'impose donc.

Compte tenu de l'importance des mesures de périmètre et de transfert enregistrées par les programmes analysés sur la période, il a été jugé préférable de calculer une moyenne des taux d'évolution des effectifs sur trois ans plutôt qu'un taux moyen dont le dénominateur n'aurait pas nécessairement eu beaucoup de sens.

Tableau n° 19

Schémas d'emplois 2013-2015 des hauts fonctionnaires, personnels administratifs et personnels scientifiques sur les programmes porteurs des emplois des services des autorités de tutelle des opérateurs du ministère

		2013			2014			2015		
		Schéma d'emplois (ETP)	Plafond 2012 (ETPT)	Evo-lution	Schéma d'emplois (ETP)	Plafond 2013 (ETPT)	Evo-lution	Schéma d'emplois (ETP)	Plafond 2014 (ETPT)	Evo-lution
Programme 216 (Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur)	Hauts fonctionnaires	-10	495	-2,0%	-10	486	-2,1%	-11	451	-2,4%
	Personnels administratifs	-61	2 611	-2,3%	-53	2 621	-2,0%	-33	2 691	-1,2%
	Total annuel	-71	3 106	-2,3%	-63	3 107	-2,0%	-44	3 142	-1,4%
	Moyenne des taux d'évolution sur 3 ans									-1,9%
Programme 176 (Police nationale)	Personnels administratifs	224	12 651	1,8%	47	12 641	0,4%	-36	12 805	-0,3%
	Hauts fonctionnaires, corps de conception et de direction et corps de commandement (PN)	-286	11 731	-2,4%	-290	11 412	-2,5%	-238	11 125	-2,1%
	Total annuel	-62	24 382	-0,3%	-243	24 053	-1,0%	-274	23 930	-1,1%
	Moyenne des taux d'évolution sur 3 ans									-0,8%
Programme 161 (Sécurité civile)	Personnels administratifs	-2	133	-1,5%	-5	132	-3,8%	-2	123	-1,6%
	Total annuel	-2	133	-1,5%	-5	132	-3,8%	-2	123	-1,6%
	Moyenne des taux d'évolution sur 3 ans									-2,3%

L'analyse est sans doute incomplète pour la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, qui bénéficie de mises à disposition de sapeurs-pompiers, agents territoriaux, non comptabilisés dans le plafond d'emploi du programme budgétaire 161.

Tableau n° 20

Cotation du facteur de risque
« Réductions d'emplois dans les services relevant de l'autorité de tutelle »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Réductions d'emplois dans les services relevant de l'autorité de tutelle	2	2	2	1	1	1	2	2

6.2 Ecart entre le profil souhaitable pour diriger l'opérateur et les profils les plus représentés au ministère

Du fait de l'importance de ses effectifs, le ministère de l'intérieur pourvoit le plus souvent ses postes de responsabilité par des mobilités internes. Parmi les compétences et les qualités requises pour diriger un opérateur, celles de manager et de gestionnaire se trouvent aisément dans les différents viviers de hauts fonctionnaires du ministère.

En revanche, d'autres compétences ou même, simplement, d'autres aptitudes souhaitables sont plus rares : aptitude pour les sujets de systèmes d'information et compréhension d'une culture d'ingénieur à l'ANTAI et, plus encore, à l'ANTS, connaissance des enjeux politiques internationaux à l'OFPRA. Il existe ainsi un décalage entre le profil souhaitable pour diriger certains opérateurs et les profils les plus représentés au ministère.

Tableau n° 21

Cotation du facteur de risque
« Ecart entre le profil souhaitable pour diriger l'opérateur et les profils les plus représentés au ministère »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Ecart entre le profil souhaitable pour diriger l'opérateur et les profils les plus représentés au ministère	3	4	1	1	1	1	1	2

6.3 Ecart entre le profil souhaitable pour exercer la fonction de responsable délégué de la tutelle et les profils les plus représentés dans la direction de tutelle

En ce qui concerne le profil du responsable délégué de la tutelle, le facteur de risques identifié est l'éventualité d'un décalage entre le profil souhaitable et les compétences, expériences ou appétences existantes dans les services de la direction de tutelle, ces services constituant le premier vivier de recrutement vers lequel se tournera le directeur concerné.

L'analyse du profil souhaitable pour le responsable délégué de la tutelle sur les différents opérateurs fait ressortir les points suivants :

- Tutelle de l'ANTAI : recherche d'un profil généraliste ou ingénieur, similaires à des profils recherchés par ailleurs par la DSCR ;
- Tutelle de l'ANTS : recherche d'un profil généraliste ou ingénieur, si possible double. Le profil ingénieur est éloigné de ceux des personnels couramment recrutés à la DMAT ; le profil généraliste requiert une véritable appétence pour les sujets de systèmes d'information ;
- Tutelle du CNAPS : recherche d'un profil généraliste, avec une appétence juridique. Les profils présents à la DLPAJ sont plutôt juridiques ou administratifs ;
- Tutelle de l'ENSOSP : recherche d'un profil à double culture généraliste et sapeur-pompier, similaire à celle de profils présents à la DGSCGC, mais avec en outre une appétence sur les sujets de formation, ce qui restreint le vivier ;
- Tutelle de l'ENSP : recherche d'une double culture généraliste et police, similaire à celle de profils présents la DGPN, mais avec en outre une appétence sur les sujets de formation, ce qui restreint le vivier ;
- Tutelle de l'INPS : recherche d'une double culture généraliste et police judiciaire, similaire à celle de profils présents la DGPN, mais avec en outre une appétence scientifique, plus difficile à trouver ;
- Tutelle de l'OFII et de l'OFPRA : recherche d'une double culture de généraliste et de bon connaisseur du droit des étrangers, proche de celle dont a besoin par ailleurs la DGEF.

L'analyse qui précède ne préjuge pas des compétences et qualités attendues par ailleurs de ces responsables pour exercer leurs autres fonctions que la tutelle.

Tableau n° 22

Cotation du facteur de risque

« Ecart entre le profil souhaitable pour exercer la fonction de responsable délégué de la tutelle et les profils les plus représentés dans la direction de tutelle »

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Ecart entre le profil souhaitable pour exercer la fonction de responsable délégué de la tutelle et les profils les plus représentés dans la direction de tutelle	1	3	2	2	2	3	2	2

6.4 Travail en contact direct avec l'utilisateur ou un prestataire

Parmi les risques de ressources humaines auxquels sont soumis tous les services publics, le risque déontologique est souvent difficile à cerner. En revanche, l'un des facteurs de risques est aisé à identifier : il s'agit des activités exposant les agents au contact direct de certains usagers ou de prestataires externes.

Il convient de souligner à nouveau que l'existence d'un facteur de risques ne signifie pas que le risque va se concrétiser. Elle implique en revanche une attention plus grande dans la définition des mesures de maîtrise du risque.

Le facteur de risques « travail en contact direct avec des usagers ou des prestataires » est plus ou moins important suivant les opérateurs du ministère, ce qui appelle une vigilance et un contrôle différenciés de la part des autorités de tutelle :

- il paraît très faible pour l'ENSOSP, l'ENSP et l'INPS, dont l'activité ne met pas les agents en relations directes avec des usagers du service public et dont les marchés publics restent d'ampleur limitée ;
- il reste faible, quoique plus important, pour l'ANTAI et l'ANTS, sa présence tenant surtout aux marchés publics passés par les deux opérateurs et à leur travail régulier avec des prestataires externes ;
- il est de niveau moyen pour le CNAPS et l'OFII, dont les agents sont en contacts avec des usagers qui soumettent des demandes à l'administration ;
- il apparaît plus fort à l'OFPRA, l'autonomie fonctionnelle dont bénéficient les agents instructeurs nécessitant un accompagnement déontologique approprié.

Tableau n° 23

**Cotation du facteur de risque
« Travail en contact direct avec l'utilisateur ou un prestataire »**

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Travail en contact direct avec l'utilisateur ou un prestataire	2	2	3	1	1	1	3	4

7 FACTEURS DE RISQUES JURIDIQUES

Les deux facteurs de risques juridiques identifiés ont trait, tous deux, à la nature de l'activité de l'opérateur. Il s'agit, d'une part, de la passation de marchés publics importants, d'autre part, de la responsabilité de l'opérateur dans la prise de décisions créatrices de droits.

7.1 Passation par l'opérateur de marchés publics importants

Une activité nécessitant la passation de marchés publics importants par leur contenu stratégique ou par leur montant constitue un facteur de risques juridiques pour tout service public, y compris pour un opérateur.

Les opérateurs du ministère de l'intérieur les plus exposés – ce qui implique une vigilance particulière de la part de leurs autorités de tutelle - sont sans conteste l'ANTS et l'ANTAI, suivis de l'OFII, puis de l'INPS. Le facteur de risques paraît nettement moindre pour les deux écoles et très faible pour l'OFPRA et le CNAPS.

Tableau n° 24

**Cotation du facteur de risque
« Passation par l'opérateur de marchés publics importants »**

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Passation par l'opérateur de marchés publics importants	5	5	1	2	2	3	4	1

7.2 Responsabilité dans la prise de décisions créatrices de droits ou sanctionnant des comportements

Le cœur de l'activité de certains opérateurs consiste à instruire des demandes formulées par une catégorie d'usagers du service public et, soit à accorder ou non un statut, un agrément, une autorisation, soit à prononcer une sanction. Une telle nature d'activité constitue un facteur de risques contentieux, qui peut être considéré comme important dans le cas :

- de l'OFPRA, décisionnaire dans l'octroi du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire, agissant dans un cadre juridique où les voies de recours à l'encontre de ses décisions sont précisément normées et connues des demandeurs ;
- du CNAPS, responsable dans la délivrance d'agréments aux professionnels de la sécurité privée, personnes morales ou physiques et dans les décisions de sanctions à l'encontre d'acteurs ne respectant pas les règles.

Le facteur de risques apparaît légèrement moins élevé pour l'OFII, la prise de décisions créatrice de droits représentant une part moindre de son activité.

L'INPS, pour sa part, doit faire face au risque permanent de critique de ses expertises dans le cadre du débat judiciaire.

A une échelle et avec une portée bien moindres, les écoles peuvent être amenées à refuser une validation de scolarité ou de spécialisation à un élève, avec un risque de recours contre cette décision.

Enfin, certains opérateurs n'interviennent pas directement dans les décisions prises à l'égard d'usagers ou d'agents du service public : l'ANTAI produit des avis de contraventions mais pas de décision de sanction ; l'ANTS produit des titres sécurisés mais ce n'est pas elle qui prend les décisions de délivrance.

Tableau n° 25

**Cotation du facteur de risque
« Responsabilité dans la prise de décisions
créatrices de droits ou sanctionnant des comportements »**

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Responsabilité dans la prise de décisions créatrices de droits ou sanctionnant des comportements	1	1	5	2	2	4	4	5

8 SYNTHÈSE DES FACTEURS DE RISQUES

Au total, 24 facteurs de risques ont été identifiés dans l'analyse qui précède :

- 5 facteurs de risques stratégiques ;
- 3 facteurs de risques d'organisation ;
- 4 facteurs de risques de fonctionnement ;
- 4 facteurs de risques de pilotage ;
- 2 facteurs de risques financiers ;
- 4 facteurs de risques de ressources humaines ;
- 2 facteurs de risques juridiques.

Ils permettent d'appréhender le caractère plus ou moins favorable de la situation de départ pour l'exercice de la tutelle sur les différents opérateurs du ministère de l'intérieur. Les résultats agrégés sont les suivants, sachant que le tableau de la page suivante récapitule les cotations facteur par facteur :

Tableau n° 26

Moyenne des cotations par famille des facteurs de risques

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Moyenne des cotations par famille	2,8	3,1	2,2	1,9	1,8	2,3	2,4	2,0

L'ANTAI et l'ANTS se détachent assez nettement comme étant les opérateurs pour lesquels l'exercice de la tutelle est rendu complexe par des facteurs de risques marqués.

Les deux agences sont suivies par l'OFII, l'INPS et le CNAPS (cotation moyenne entre 2,2 et 2,4). Viennent ensuite l'OFPRA, l'ENSOSP et enfin, l'ENSP, avec des cotations moyennes entre 1,8 et 2,0.

Cette synthèse ne fournit néanmoins qu'un premier axe d'analyse de la situation de départ avant mise en place d'actions de maîtrise des risques. Elle doit être complétée par une cotation de l'impact des risques s'ils viennent à se concrétiser, avant de servir de base dans l'examen des mesures mises en place par l'Etat pour un exercice efficace et efficient de sa fonction de tutelle.

Tableau n° 27

Récapitulatif de la cotation par facteur de risques

Dominante des risques	Facteurs de risque	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPPA
1 - Risques stratégiques		3,2	2,4	2,2	1,6	2,0	2,0	2,2	1,8
	Prépondérance du temps court dans l'activité de l'autorité de tutelle	4,0	4,0	3,0	4,0	5,0	5,0	3,0	3,0
	Caractère multipolaire de l'activité de la direction de tutelle	1,0	3,0	3,0	1,0	2,0	2,0	1,0	1,0
	Modification récente du rattachement ministériel de l'autorité de tutelle	3,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	2,0
	Changement récent d'autorité de tutelle	5,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
	Hétérogénéité de l'activité de l'opérateur	3,0	3,0	3,0	1,0	1,0	1,0	4,0	2,0
2 - Risques d'organisation		2,7	3,0	2,7	1,7	2,0	2,3	1,0	1,7
	Nombre de ministères susceptibles de souhaiter exercer la tutelle sur l'opérateur	4,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0
	Nombre de directions du ministère de l'intérieur pouvant s'estimer bien placées pour devenir direction de tutelle de l'opérateur	3,0	3,0	2,0	1,0	1,0	2,0	1,0	1,0
	Faiblesse de la place de l'opérateur dans le cœur de métier de l'autorité de tutelle	1,0	5,0	5,0	3,0	4,0	4,0	1,0	2,0
3 - Risques de fonctionnement		4,3	4,3	1,8	1,5	2,0	2,8	3,5	1,5
	Caractère interministériel de l'activité de l'opérateur	5,0	5,0	1,0	1,0	1,0	2,0	5,0	2,0
	Diversité des "clients" potentiels de l'opérateur parmi les services publics	5,0	5,0	1,0	3,0	1,0	4,0	1,0	1,0
	Nombre de directions du ministère de l'intérieur ayant vocation à apporter leur expertise à l'autorité de tutelle	4,0	3,0	3,0	1,0	5,0	3,0	3,0	2,0
	Existence d'enjeux territoriaux	3,0	4,0	2,0	1,0	1,0	2,0	5,0	1,0
4 - Risques de pilotage		2,8	2,8	2,5	2,5	2,0	1,3	2,3	2,3
	Manque d'expérience dans la fonction de tutelle	5,0	3,0	4,0	1,0	1,0	1,0	3,0	3,0
	Réorganisation récente des services relevant de l'autorité de tutelle	3,0	3,0	3,0	1,0	1,0	1,0	3,0	3,0
	Faiblesse de visibilité à court terme de la performance de l'opérateur	2,0	3,0	2,0	5,0	5,0	2,0	1,0	1,0
	Spécificités de l'opérateur, limitant la maîtrise de la tutelle	1,0	2,0	1,0	3,0	1,0	1,0	2,0	2,0
5- Risques financiers		2,0	3,5	1,0	3,0	1,0	2,5	1,5	1,0
	Incertitudes sur les recettes hors subvention pour charges de service public du ministère de l'intérieur	1,0	2,0	1,0	5,0	1,0	4,0	2,0	1,0
	Part des opérations risquées dans les activités de l'opérateur	3,0	5,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
6 - Risques de ressources humaines		2,0	2,8	2,0	1,3	1,3	1,5	2,0	2,5
	Réduction d'emplois dans les services relevant de l'autorité de tutelle	2,0	2,0	2,0	1,0	1,0	1,0	2,0	2,0
	Ecart entre le profil souhaitable pour diriger l'opérateur et les profils les plus représentés au ministère	3,0	4,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0
	Ecart entre le profil souhaitable pour exercer la fonction de responsable délégué de la tutelle et les profils les plus représentés dans les services de la direction de tutelle	1,0	3,0	2,0	2,0	2,0	3,0	2,0	2,0
	Travail en contact direct avec l'utilisateur ou un prestataire	2,0	2,0	3,0	1,0	1,0	1,0	3,0	4,0
7 - Risques juridiques		3,0	3,0	3,0	2,0	2,0	3,5	4,0	3,0
	Passation par l'opérateur de marchés publics importants	5,0	5,0	1,0	2,0	2,0	3,0	4,0	1,0
	Responsabilité dans la prise de décisions créatrices de droits ou sanctionnant des comportements	1,0	1,0	5,0	2,0	2,0	4,0	4,0	5,0
Moyenne générale des familles de risques (somme des notes par famille / 7)		2,8	3,1	2,2	1,9	1,8	2,3	2,4	2,0

ANNEXE N° 7

IMPACT D'UNE CONCRETISATION DES RISQUES

SOMMAIRE

Introduction : méthodologie.....	81
1 Impact d'une concrétisation de risques stratégiques.....	81
1.1 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI.....	81
1.2 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTS.....	81
1.3 Cas de l'exercice de la tutelle sur le CNAPS.....	82
1.4 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSOSP et sur l'ENSP.....	82
1.5 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'INPS.....	83
1.6 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFII.....	83
1.7 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA.....	83
1.8 Synthèse des impacts en cas de concrétisation de risques stratégiques dans l'exercice de la tutelle.....	84
2 Impact d'une concrétisation de risques d'organisation.....	84
2.1 Impact du point de vue du citoyen.....	84
2.2 Impact du point de vue de l'utilisateur.....	85
2.3 Impact du point de vue du contribuable.....	85
2.4 Synthèse des impacts en cas de concrétisation de risques d'organisation dans l'exercice de la tutelle.....	86
3 Impact d'une concrétisation de risques de fonctionnement.....	86
3.1 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI.....	86
3.2 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTS.....	87
3.3 Cas de l'exercice de la tutelle sur le CNAPS.....	87
3.4 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSOSP.....	87
3.5 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSP.....	88
3.6 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'INPS.....	88
3.7 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFII.....	88
3.8 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA.....	89
3.9 Synthèse des impacts en cas de concrétisation de risques de fonctionnement dans l'exercice de la tutelle.....	89
4 Impact d'une concrétisation de risques de pilotage.....	89
4.1 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI.....	90
4.2 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTS.....	90
4.3 Cas de l'exercice de la tutelle sur le CNAPS.....	90

4.4	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSOSP	90
4.5	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSP	91
4.6	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'INPS.....	91
4.7	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFII	91
4.8	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA	92
4.9	Synthèse des impacts en cas de concrétisation de risques de pilotage dans l'exercice de la tutelle.....	92
5	Impact d'une concrétisation de risques financiers	92
5.1	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI.....	93
5.2	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTS.....	93
5.3	Cas de l'exercice de la tutelle sur le CNAPS.....	93
5.4	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSOSP	93
5.5	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSP	94
5.6	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'INPS.....	94
5.7	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFII	94
5.8	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA	94
5.9	Synthèse des impacts en cas de concrétisation de risques financiers dans l'exercice de la tutelle.....	95
6	Impact d'une concrétisation de risques de ressources humaines	95
6.1	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI.....	95
6.2	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTS.....	96
6.3	Cas de l'exercice de la tutelle sur le CNAPS.....	96
6.4	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSOSP et l'ENSP	96
6.5	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'INPS.....	97
6.6	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFII	97
6.7	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA	98
6.8	Synthèse des impacts en cas de concrétisation de risques de ressources humaines dans l'exercice de la tutelle.....	98
7	Impact d'une concrétisation de risques juridiques.....	99
7.1	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI.....	99
7.2	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTS.....	99
7.3	Cas de l'exercice de la tutelle sur le CNAPS.....	99
7.4	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSOSP et l'ENSP	99
7.5	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'INPS.....	100
7.6	Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFII et l'OFPRA	100
7.7	Synthèse des impacts en cas de concrétisation de risques juridiques dans l'exercice de la tutelle.....	100

INTRODUCTION : ELEMENTS DE METHODE

La cotation de l'impact de la concrétisation de risques nécessite la prise en compte de plusieurs questions de méthode :

- impact et risque ne sont pas nécessairement de même nature. A titre d'exemple, la concrétisation d'un risque stratégique peut avoir un impact financier. Une analyse terme à terme (impact stratégique de la concrétisation de risques stratégiques,...) serait donc trop étroite ;
- l'impact doit s'apprécier selon un point de vue extérieur au système étudié : les conséquences internes négatives de la concrétisation d'une dégradation de la performance de la tutelle peuvent certes être regrettées mais elles n'appelleront des mesures correctives rapides que si elles se répercutent à l'extérieur de la relation entre le ministère et l'opérateur ;
- la cotation doit respecter une échelle de proportion interne (comparabilité entre familles de risques et entre tutelles exercées) mais aussi externe. Il importe d'essayer d'éviter le biais consistant à utiliser nécessairement toute l'étendue de l'échelle de cotation, ce qui conduirait à surestimer l'importance relative des risques liés à l'exercice de la tutelle sur les opérateurs par rapport à d'autres risques auxquels le ministère de l'intérieur (et, plus largement, l'Etat) doit faire face. Une telle surévaluation affaiblirait la démarche et aboutirait à l'effet inverse de celui recherché : la minimisation de la réponse apportée.

Prenant en compte ces trois points d'attention, l'équipe d'audit s'est inspirée de l'approche adoptée pour les lois de finances et a retenu trois types d'impact :

- impact du point de vue du citoyen : dégradation de l'efficacité des politiques publiques, impact en politique intérieure, impact international ;
- impact du point de vue de l'utilisateur : baisse de la qualité du service rendu, en précisant que l'« usager » est ici celui qui bénéficie directement des actions de l'opérateur ;

Acception du terme « usagers » dans le système de cotation d'impact

ANTAI : services publics faisant appel aux prestations de traitement automatisé d'infractions et, dans le cadre de l'activité dominante actuelle de l'ANTAI, usagers de la route ;
ANTS : services de l'Etat recourant à la production de titres sécurisés par l'agence et particuliers demandeurs de titres ;
CNAPS : professionnels de la sécurité privée ;
ENSOSP : élèves de l'école et services d'incendie et de secours ;
ENSP : élèves de l'école et services de police ;
INPS : services de police, de gendarmerie et justice ;
OFII : étrangers et employeurs ;
OFPRA : demandeurs d'asile et personnes bénéficiaires de la protection.

- impact du point de vue du contribuable : surcoûts, inefficience.

Il convient de souligner que la cotation ci-dessous essaie d'évaluer l'impact maximum que peut entraîner la concrétisation d'un risque. Si la cinétique du risque est lente et si le dysfonctionnement est détecté assez tôt, l'impact réel est moindre.

La cotation d'impact retient la même échelle de note que celle utilisée pour la cotation des facteurs de risques (1 : très faible ou nul / 2 : faible / 3 : moyen / 4 : élevé / 5 : très élevé), chaque famille de risques recevant pour cotation, pour une tutelle donnée, la moyenne des cotations selon les trois points de vue.

Trois éléments de cohérence sont recherchés : une cohérence « horizontale » par famille de risques, une cohérence « verticale » par tutelle exercée et une cohérence ministérielle (un impact coté 5 doit correspondre à une vraie priorité pour le ministère, et non pas seulement une priorité dans le champ de l'exercice de la tutelle sur les opérateurs).

1 IMPACT D'UNE CONCRETISATION DE RISQUES STRATEGIQUES

La réalisation de risques stratégiques a des impacts de nature et d'intensité différentes selon la tutelle et l'opérateur.

1.1 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI

L'ANTAI est un prestataire de services susceptible d'être à la fois un instrument de la politique de sécurité routière et un vecteur d'efficacité dans la constatation des infractions, le traitement et le recouvrement des amendes associées.

De ce fait, un défaut stratégique dans son pilotage et sa direction peut avoir un impact :

- très élevé, du point de vue du citoyen (efficacité de la politique de sécurité routière, dans un contexte de mauvais chiffres pour les derniers mois) ;
- moyen, du point de vue de l'utilisateur :
 - l'automobiliste est partagé entre le souci d'être protégé et l'envie d'échapper au dispositif à titre individuel ;
 - les usagers institutionnels de l'ANTAI (services publics clients) peuvent voir leurs projets remis en cause ;
- élevé, du point de vue du contribuable, les amendes au sens large concourant à l'équilibre général des finances publiques ;

1.2 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTS

L'ANTS est, comme l'ANTAI, prestataire de services, dans un domaine technique (titres sécurisés) mais également sensible politiquement, avec une incidence importante sur les particuliers usagers (preuve de l'identité, circulation des personnes).

Il en résulte la cotation suivante de l'impact d'un dysfonctionnement stratégique dans l'exercice de la tutelle :

- Elevé, du point de vue du citoyen ;
- très élevé, du point de vue de l'utilisateur ;
- élevé, du point de vue du contribuable si les choix conduisent à de lourdes dépenses inutiles (projets informatiques trop ambitieux) ou non justifiées.

1.3 Cas de l'exercice de la tutelle sur le CNAPS

Le CNAPS est le régulateur de la sécurité privée en France. Ses usagers (les professionnels du secteur) sont particulièrement sensibles à la pertinence et à la cohérence des orientations stratégiques de l'établissement, dans la mesure où ils sont contraints de passer par lui pour pouvoir exercer leur activité. Le citoyen est moins directement concerné mais le deviendrait, dans l'hypothèse d'un conflit majeur entre l'Etat et les professionnels. Enfin, la dimension financière des risques stratégiques paraît très faible compte tenu du choix originel d'un financement indirect par la profession.

Cette analyse conduit à la cotation d'impact suivante :

- Moyen, du point de vue du citoyen ;
- très élevé, du point de vue de l'utilisateur ;
- très faible, du point de vue du contribuable.

1.4 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSOSP et sur l'ENSP

L'impact de difficultés stratégiques s'analyse de manière similaire pour les deux écoles :

- très faible, du point de vue du citoyen (une dérive déontologique dans la formation est toujours possible, mais à cinétique lente donc permettant de remédier à la situation avant qu'elle ne prenne de l'ampleur) ;
- moyenne, du point de vue de l'utilisateur-élève et de l'utilisateur-service employeur (inadéquation du contenu ou de la qualité de la formation par rapport aux exigences des missions exercées par la suite mais, là encore, avec un effet lissé sur plusieurs promotions, permettant de repérer le dysfonctionnement et de rectifier les exigences pédagogiques) ;
- très faible, du point de vue du contribuable (masses financières en jeu limitées et poids des masses salariales).

1.5 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'INPS

L'INPS est un instrument important pour l'efficacité de l'action de police judiciaire et l'amélioration du taux d'élucidation des crimes et délits. Il est également un vecteur d'efficacité pour la police nationale.

Une erreur stratégique concernant l'institut aurait ainsi un impact :

- moyen, du point de vue du citoyen (développement d'un sentiment d'impuissance de la justice mais dont l'INPS n'est pas le seul déterminant) ;
- élevé, du point de vue de l'utilisateur (perte de fiabilité ou de réactivité de l'institut) ;
- faible, du point de vue du contribuable, le souci d'une utilisation optimale des ressources allouées aux forces de sécurité intérieure étant tempéré par la modestie du poids budgétaire de l'INPS.

1.6 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFII

L'action de l'OFII se situe au cœur du champ très sensible de la politique d'immigration et d'intégration. Un dysfonctionnement stratégique de la tutelle sur l'OFII pourrait avoir un impact :

- très élevé, du point de vue du citoyen (débats de politique intérieure, conséquences sur les relations extérieures de la France) ;
- très élevé, du point de vue de l'utilisateur (étrangers entrants, employeurs en France...) ;
- faible, du point de vue du contribuable.

1.7 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA

L'OFPRA intervient, comme l'OFII, dans un domaine politiquement très sensible. Il est en outre garant du respect par la France de ses engagements internationaux en matière d'asile. Par ailleurs, une incohérence entre objectifs de performance et ressources allouées à l'office est susceptible d'entraîner une dégradation de la qualité du service rendu et d'induire des dépenses connexes (hébergement, allocation...).

Il en résulte la cotation d'impact suivante :

- très élevé, du point de vue du citoyen (politique intérieure et politique étrangère) ;
- très élevé, du point de vue de l'utilisateur (délais et qualité d'instruction des demandes) ;
- très élevé, du point de vue du contribuable (dépenses induites).

1.8 Synthèse des impacts en cas de concrétisation de risques stratégiques dans l'exercice de la tutelle

Les impacts d'une concrétisation de risques stratégiques dans l'exercice de la tutelle peuvent être synthétisés comme suit :

Tableau n° 1

Cotation de l'impact d'une concrétisation de risques stratégiques

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Moyenne	4,0	4,3	3,0	1,7	1,7	3,0	4,0	5,0
Point de vue du citoyen	5	4	3	1	1	3	5	5
Point de vue de l'utilisateur	3	5	5	3	3	4	5	5
Point de vue du contribuable	4	4	1	1	1	2	2	5

2 IMPACT D'UNE CONCRETISATION DE RISQUES D'ORGANISATION

Au sens du présent audit, les risques d'organisation sont les risques d'atteinte à la cohérence ou à la clarté de l'organisation de l'Etat (y compris ses opérateurs).

2.1 Impact du point de vue du citoyen

Le citoyen est sensible aux politiques définies et mises en œuvre par la puissance publique. Les questions d'organisation sont assez transparentes pour lui, sauf si elles ont une incidence sur une politique publique ou traduisent une difficulté dans son portage. De ce fait, l'impact d'une concrétisation de risques d'organisation devrait être, pour le citoyen :

- très faible, s'agissant de l'exercice de la tutelle sur l'ENSP et l'ANTS, les deux opérateurs n'étant pas porteurs de politiques publiques ;
- moyen, en ce qui concerne les tutelles sur l'ANTAI, l'OFII et l'OFPRA, les trois opérateurs étant des vecteurs de politique publique importants, respectivement dans les champs de la sécurité routière, de l'immigration-intégration et de l'asile ;
- faible, pour les tutelles sur le CNAPS et l'INPS, en situation intermédiaire par rapport aux deux groupes précédents, dans la mesure où les opérateurs concourent directement à la mise en œuvre de politiques publiques (sécurité au sens large), sans en être les fers de lance exclusifs ni principaux ;
- moyen, pour la tutelle sur l'ENSOSP : l'ENSOSP, sans être en charge d'une politique publique, est l'un des lieux où s'exprime et se construit l'équilibre entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le portage de la politique de sécurité civile.

2.2 Impact du point de vue de l'utilisateur

L'impact d'une mauvaise organisation est perceptible pour l'utilisateur s'il a besoin de s'adresser directement au responsable de la tutelle. Une telle situation est rare lorsque l'utilisateur est un particulier, peu au fait de l'organisation de l'Etat. En revanche, elle peut se produire plus fréquemment lorsque les utilisateurs sont des services publics. Ceci conduit, pour la cotation, à opérer une ligne de partage entre :

- l'ANTS, l'ENSOSP, l'ENSP, l'INPS, d'une part, pour lesquels l'impact de défauts d'organisation peut être considéré comme moyen ;
- l'OFPPRA, de l'autre, pour lequel il est très faible.

L'ANTAI apparaît dans une situation intermédiaire, ses utilisateurs les plus nombreux étant aujourd'hui des particuliers mais des services publics pouvant avoir recours à ses services (rôle de prestataire). Pour cette raison, la cotation d'impact proposée est de niveau faible.

La même cotation est proposée pour le CNAPS, dont les utilisateurs ne sont pas des services publics mais siègent dans l'organe de gouvernance.

Enfin, pour l'OFII, la coexistence de son réseau territorial propre et de celui des préfectures complique la compréhension de l'organisation globale du dispositif d'accueil et d'intégration par les utilisateurs du service public. La cotation d'impact proposée est moyenne.

2.3 Impact du point de vue du contribuable

Pour le contribuable, les défauts d'organisation peuvent avoir plusieurs impacts directs : doublons entre directions ou entre le ministère et un opérateur, organes de gouvernance mal dimensionnés ou à la composition inadaptée...

D'autres types d'impact, plus indirects, se rattachent davantage à un mauvais fonctionnement induit de la tutelle ou à un mauvais pilotage de l'opérateur. Par convention, ils sont cotés dans les familles de risques correspondantes (*cf. infra*).

Avec cette approche, l'impact pour le contribuable d'une concrétisation de risques d'organisation est similaire pour toutes les tutelles exercées par le ministère de l'intérieur. Il n'est pas nul mais peut être considéré comme faible par rapport aux autres surcoûts envisagés dans le présent audit.

Seule exception, l'OFII présente la caractéristique d'un réseau territorial très maillé, dans lequel les risques de doublon avec le réseau des préfectures, donc de surcoûts induits, sont plus marqués.

2.4 Synthèse des impacts en cas de concrétisation de risques d'organisation dans l'exercice de la tutelle

Les impacts d'une concrétisation de risques d'organisation dans l'exercice de la tutelle peuvent être synthétisés comme suit :

Tableau n° 2

Cotation de l'impact d'une concrétisation de risques d'organisation

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Moyenne	2,3	2,0	2,0	2,7	2,0	2,3	3,0	2,0
Point de vue du citoyen	3	1	2	3	1	2	3	1
Point de vue de l'utilisateur	2	3	2	3	3	3	3	3
Point de vue du contribuable	2	2	2	2	2	2	3	2

3 IMPACT D'UNE CONCRETISATION DE RISQUES DE FONCTIONNEMENT

Les risques de fonctionnement ont été définis (cf. annexe n° 4) comme les risques d'atteinte à l'efficacité de la prise de décisions de l'Etat, à la cohérence ou à la pertinence de celles-ci. Avec cette acception, les conséquences de la concrétisation de tels risques peuvent s'analyser comme suit selon la tutelle et l'opérateur concernés.

3.1 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI

Un fonctionnement defectueux de la tutelle serait susceptible d'induire de mauvaises décisions dans la définition de l'équilibre entre la vocation de l'ANTAI de vecteur de la politique de sécurité routière et sa vocation de prestataire de services intersectoriel pour le traitement automatisé des infractions (opportunité, conditions et limites d'une diversification d'activité de l'opérateur). La dimension territoriale de l'action de l'opérateur pourrait être sous-estimée. L'expertise externe mobilisée par l'autorité exerçant la tutelle (SIC, juridique...) pourrait aussi être lacunaire.

L'impact pourrait s'avérer :

- très élevé, du point de vue du citoyen, si l'efficacité de la politique de sécurité routière s'en trouvait affectée ;
- moyen, du point de vue de l'utilisateur si la réalité concrète dans sa vie quotidienne des dispositifs mis en place par l'agence était mal anticipée ;
- très élevé, du point de vue du contribuable si l'Etat ne parvenait pas à définir les conditions et limites d'une diversification de l'activité de l'opérateur.

3.2 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTS

L'ANTS est un opérateur exposé à l'expression d'intérêts parfois divergents de la part de « clients » de l'Etat potentiellement nombreux. C'est également un opérateur dont l'activité revêt une forte dimension technique et juridique et est porteuse d'enjeux financiers importants.

Des défauts de fonctionnement de la tutelle pourraient avoir un impact :

- élevé, du point de vue du citoyen si l'Etat ne parvenait pas à définir des positions claires dans le domaine des titres sécurisés ;
- très élevé, du point de vue de l'utilisateur, particulier demandeur de titre ou service de l'Etat recourant aux prestations ou aux normes technico-juridiques de l'ANTS ;
- très élevé, du point de vue du contribuable, les dérives de coûts faute de mobilisation de l'expertise nécessaire pouvant être importantes.

3.3 Cas de l'exercice de la tutelle sur le CNAPS

Le CNAPS présente deux traits distinctifs par rapport aux autres opérateurs du ministère, d'une part, la présence de représentants d'un secteur professionnel dans son organe de gouvernance, d'autre part une dyarchie entre autorité exerçant la tutelle (DLPAJ) et responsable du programme LOLF de rattachement de l'opérateur (secrétaire général et, par délégation, DEPAFI).

Ces deux caractéristiques renforcent la nécessité d'un fonctionnement efficace de la tutelle, afin que les positions de l'Etat soient construites et exprimées sans divergence au sein du collège. L'impact d'un mauvais fonctionnement de la tutelle pourrait être :

- élevé, du point de vue du citoyen, en cas d'apparition de crispations entre acteurs de la sécurité publique et de la sécurité privée ;
- moyen, du point de vue de l'utilisateur, en l'espèce les professionnels de la sécurité privée, dont les représentants pourraient être témoins des difficultés de définition des positions de l'Etat ;
- faible, du point de vue du contribuable, la taxe acquittée par la profession pour assurer indirectement le financement du CNAPS ayant toujours dégagé jusqu'à présent des excédents.

3.4 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSOSP

Un mauvais fonctionnement de la tutelle sur l'ENSOSP, conduisant par exemple à l'expression de positions de l'Etat peu construites ou contradictoires, aurait pour conséquence immédiate un affaiblissement de l'Etat, alors même qu'il est minoritaire dans l'organe de gouvernance. L'impact pourrait être :

- faible, du point de vue du citoyen (impact politique sur l'image de l'Etat) ;

- élevé, du point de vue de l'utilisateur, en cas de divergence entre les obligations de formation définies réglementairement par la DGSCGC et la capacité de l'école à répondre aux besoins induits des SDIS ;
- très faible, du point de vue du contribuable.

3.5 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSP

Un fonctionnement défectueux de la tutelle sur l'ENSP pourrait se traduire, par exemple, par une mauvaise prise en compte des besoins de certaines directions actives de police. L'impact de tels dysfonctionnements serait :

- faible, du point de vue du citoyen ;
- moyen, du point de vue de l'utilisateur (élèves et services de police) ;
- très faible, du point de vue du contribuable.

3.6 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'INPS

Dans le cas de l'INPS, l'enjeu d'un bon fonctionnement de la tutelle est de permettre les arbitrages entre les priorités d'action des principaux services qui recourent aux expertises de l'institut (police, gendarmerie, justice) et la conciliation entre objectifs opérationnels et allocation de ressources.

La cotation d'impact en découle :

- élevé, du point de vue du citoyen, la cohérence des choix dépendant en grande partie de la bonne association de tous les acteurs concernés ;
- très élevé, du point de vue de l'utilisateur, c'est-à-dire des services qui recourent aux expertises de l'institut et sont aussi membres de son conseil d'administration ;
- faible, du point de vue du contribuable, un emploi rationnel des ressources nécessitant des arbitrages clairs.

3.7 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFII

Dans le cas de l'OFII, opérateur central dans la mise en œuvre de la politique française d'immigration, d'accueil et d'intégration, un mauvais fonctionnement de la tutelle se traduirait par une définition peu claire ou peu cohérente de cette politique. La cotation de l'impact d'un dysfonctionnement de la tutelle en découle :

- très élevé, du point de vue du citoyen ;
- élevé, du point de vue de l'utilisateur ;
- élevé, du point de vue du contribuable.

3.8 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA

Comme l'OFII, l'OFPRA est opérateur central dans la mise en œuvre d'une politique publique (asile). La concrétisation des risques de fonctionnement de la tutelle pourrait avoir un impact :

- très élevé, du point de vue du citoyen compte tenu de la sensibilité du sujet et de la composition du conseil d'administration (parlementaires, représentant du HCR...);
- élevé, du point de vue de l'utilisateur et très élevé du point de vue du contribuable, les dysfonctionnements de la tutelle constituant un obstacle à la conciliation des objectifs intéressant le premier (baisse des délais de traitement) et le second (justification des ressources allouées).

3.9 Synthèse des impacts en cas de concrétisation de risques de fonctionnement dans l'exercice de la tutelle

Les impacts d'une concrétisation de risques de fonctionnement dans l'exercice de la tutelle peuvent être synthétisés comme suit :

Tableau n° 3

Cotation de l'impact d'une concrétisation de risques de fonctionnement

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Moyenne	4,3	4,7	3,0	2,3	2,0	3,7	4,3	4,7
Point de vue du citoyen	5	4	4	2	2	4	5	5
Point de vue de l'utilisateur	3	5	3	4	3	5	4	4
Point de vue du contribuable	5	5	2	1	1	2	4	5

4 IMPACT D'UNE CONCRETISATION DE RISQUES DE PILOTAGE

Les risques de pilotage ont été définis dans le présent audit comme les risques d'atteinte à la fluidité et à l'efficacité de la relation entre le ministère et l'opérateur (*cf.* annexe n° 4).

Pilotage de l'opérateur et fonctionnement de la tutelle sont deux facettes très liées de la performance d'une relation entre l'Etat et un opérateur : un bon fonctionnement de la tutelle est indispensable afin de construire les positions de l'Etat ; un pilotage efficace également, afin d'assurer la clarté du cadrage de l'opérateur et la qualité de son suivi.

Un mauvais fonctionnement de la tutelle constitue un obstacle majeur à un bon pilotage de l'opérateur ; inversement, un bon fonctionnement interne de la tutelle ne produit aucun résultat positif s'il ne se prolonge pas dans un pilotage efficace. Souvent, les défauts dans l'un ou l'autre champ ont les mêmes types d'impact du point de vue du citoyen, de l'utilisateur ou du contribuable, même s'il peut y avoir des cas particuliers pour lesquels l'analyse ne conduit pas à la même cotation d'impact.

4.1 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI

L'impact est de même intensité que pour la concrétisation de risques de fonctionnement :

- très élevé, du point de vue du citoyen ;
- moyen, du point de vue de l'utilisateur ;
- très élevé, du point de vue du contribuable.

4.2 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTS

La cotation est la même que pour la concrétisation de risques de fonctionnement :

- élevé, du point de vue du citoyen ;
- très élevé, du point de vue de l'utilisateur ;
- très élevé, du point de vue du contribuable.

4.3 Cas de l'exercice de la tutelle sur le CNAPS

La cotation est la même que pour la concrétisation de risques de fonctionnement, sauf pour l'impact vu des usagers, potentiellement supérieur en cas de mauvais pilotage :

- élevé, du point de vue du citoyen ;
- élevé, du point de vue de l'utilisateur en cas de dérive non perçue dans le fonctionnement de l'opérateur, faute de suivi ;
- faible, du point de vue du contribuable.

4.4 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSOSP

L'Etat étant minoritaire au conseil d'administration et ne maîtrisant pas le financement de l'opérateur, l'impact d'une concrétisation des risques de pilotage pourrait être sensiblement plus fort que celui relatif aux risques de fonctionnement :

- moyen, du point de vue du citoyen (difficultés de l'Etat à dégager un consensus respectant les grandes orientations qu'il souhaite donner à l'école) ;

- élevé, du point de vue de l'utilisateur, un défaut de pilotage pouvant notamment avoir des conséquences négatives sur la qualité des formations ;
- moyen, du point de vue du contribuable (difficultés de bouclage du budget de l'école, inefficience du fait d'à-coups dans la gestion...).

4.5 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSP

L'opérateur étant stable dans son activité et son fonctionnement, on pourrait penser qu'une tutelle effacée ne causerait pas de grands dommages, du moins à court terme. Néanmoins, des défauts de pilotage pourraient notamment constituer un obstacle à la prise en compte par l'école et par la tutelle des enjeux à long terme, d'où la cotation d'impact suivante, rehaussée du point de vue du citoyen compte tenu des remarques qui précèdent :

- moyen, du point de vue du citoyen (prise en compte du temps long) ;
- élevé, du point de vue de l'utilisateur (élèves et services de police) ;
- très faible, du point de vue du contribuable.

4.6 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'INPS

L'INPS est un opérateur dont l'activité, en forte croissance, est « prescrite » par des « clients » (étatiques) multiples. Des lacunes dans le pilotage de l'opérateur (cadrage, suivi-contrôle) auraient un impact proche de celui induit par des dysfonctionnements de la tutelle :

- élevé, du point de vue du citoyen ;
- très élevé, du point de vue de l'utilisateur, c'est-à-dire des services qui recourent aux expertises de l'institut et sont aussi membres de son conseil d'administration ;
- moyen, du point de vue du contribuable, le maintien de la cohérence des objectifs opérationnels et d'emploi des ressources n'allant pas de soi.

4.7 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFII

Un défaut de pilotage de l'OFII pourrait avoir trait soit à la cohérence de son cadrage, soit à la précision et à la qualité du suivi-contrôle. Dans les deux cas, l'impact pourrait être important :

- très élevé, du point de vue du citoyen, l'OFII étant un acteur central de la politique d'immigration et d'intégration, ayant besoin d'orientations claires pour repenser son action ;
- élevé, du point de vue de l'utilisateur (en particulier, traitement différencié par les différentes directions territoriales) ;
- très élevé, du point de vue du contribuable, un défaut de suivi-contrôle de la part de la tutelle pouvant induire un relâchement de la vigilance dans l'utilisation des recettes affectées, donc de l'inefficience.

4.8 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA

Des défauts dans le pilotage de l'OFPRA pourraient avoir un impact :

- très élevé, du point de vue du citoyen et de l'utilisateur, le bon aboutissement de la réforme de l'asile - à laquelle l'opérateur est pleinement partie prenante - pouvant s'en trouver compromis ;
- élevé, du point de vue du contribuable, un suivi lacunaire de la part de la tutelle de l'emploi des moyens supplémentaires alloués à l'OFPRA pouvant déboucher sur une utilisation sous-optimale de ces ressources.

4.9 Synthèse des impacts en cas de concrétisation de risques de pilotage dans l'exercice de la tutelle

Les impacts d'une concrétisation de risques de pilotage dans l'exercice de la tutelle peuvent être synthétisés comme suit :

Tableau n° 4

Cotation de l'impact d'une concrétisation des risques de pilotage

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Moyenne	4,0	4,7	3,3	3,3	2,7	4,0	4,7	4,7
Point de vue du citoyen	5	4	4	3	3	4	5	5
Point de vue de l'utilisateur	3	5	4	4	4	5	4	5
Point de vue du contribuable	4	5	2	3	1	3	5	4

5 IMPACT D'UNE CONCRETISATION DE RISQUES FINANCIERS

Les risques financiers ont été définis comme les risques de dégradation de la situation des finances publiques ou de minoration de la contribution à son amélioration (*cf.* annexe n° 4).

L'impact principal de la concrétisation de ces risques concerne le contribuable. Cet impact dépend à la fois du mode de financement de l'opérateur (recettes affectées ou non) et de son poids financier par rapport à son programme de rattachement (capacité d'absorption ou non).

5.1 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI

La concrétisation de risques financiers devrait être perceptible essentiellement du point de vue du contribuable, l'impact étant sans doute :

- très faible, du point de vue du citoyen (écho politico-médiatique limité par l'adossement de l'ANTAI à une source de financement solide) ;
- très faible, du point de vue de l'utilisateur ;
- moyen, du point de vue du contribuable en cas de mauvaise maîtrise des projets d'investissement, le CAS radars ayant une capacité d'absorption, dans certaines limites.

5.2 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTS

Les répercussions d'un dérapage financier à l'ANTS devraient être similaires. Globalement, l'impact pourrait être :

- très faible, du point de vue du citoyen ;
- moyen, du point de vue de l'utilisateur, une mauvaise gestion des ressources pouvant entraîner des difficultés de paiement d'un prestataire clef comme l'Imprimerie nationale, avec des répercussions directes sur la production des titres ;
- moyen, du point de vue du contribuable en cas de mauvaise maîtrise des projets d'investissement.

5.3 Cas de l'exercice de la tutelle sur le CNAPS

En ce qui concerne le CNAPS, l'impact paraît faible du point de vue du citoyen, qui pourrait se trouver pénalisé en cas de sous-calibrage des ressources de l'opérateur se répercutant sur sa capacité de contrôle de la profession et très faible du point de vue de l'utilisateur et du contribuable, tant que le mode de financement de l'opérateur reste celui qui a été retenu initialement.

5.4 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSOSP

Des dysfonctionnements financiers seraient plus délicats à résoudre à l'ENSOSP, compte tenu de son mode de financement. L'impact pourrait être :

- moyen, du point de vue du citoyen (risque de divergences entre l'Etat et les collectivités territoriales sur la résolution des difficultés) ;
- très faible, du point de vue de l'utilisateur ;
- faible, du point de vue du contribuable, les sommes en jeu restant probablement modérées.

5.5 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSP

Pour la tutelle sur l'ENSP, l'analyse diffère de celle concernant l'ENSOSP uniquement sous le premier des trois angles, avec un impact prévisionnel :

- très faible, du point de vue du citoyen (capacité d'absorption par le programme 176 – police nationale) ;
- très faible, du point de vue de l'utilisateur ;
- faible, du point de vue du contribuable, les sommes en jeu restant probablement modérées.

5.6 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'INPS

La situation est un peu plus complexe que pour l'ENSP compte tenu d'une part des difficultés récurrentes du ministère de la justice à assurer la rémunération des prestations de l'institut et, d'autre part, du fait que l'activité de l'INPS requiert des dépenses d'investissement régulières. L'impact d'une difficulté financière pourrait être le suivant :

- faible, du point de vue du citoyen, la question de l'insuffisance chronique des crédits pour frais de justice pouvant néanmoins finir par devenir un sujet politique ;
- moyen, du point de vue de l'utilisateur, si les difficultés rencontrées obligeaient à renoncer à des investissements indispensables pour la bonne marche de l'institut ;
- faible, du point de vue du contribuable, les sommes en jeu restant probablement modérées.

5.7 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFII

La concrétisation de risques financiers à l'OFII pourrait porter sur des sommes relativement importantes, compte tenu du budget de l'opérateur, avec un programme de rattachement de faible montant, ce qui aboutit à la cotation d'impact suivante :

- faible, du point de vue du citoyen (répercussions politiques possibles si le programme de rattachement de l'opérateur s'avérait dans l'incapacité d'absorber l'impact financier, ce qui n'est pas impossible) ;
- moyen, du point de vue de l'utilisateur, possiblement pénalisé par une insuffisance des ressources, singulièrement des ressources humaines ;
- moyen, du point de vue du contribuable.

5.8 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA

L'impact le plus important de risques financiers touchant l'OFPRA est l'incidence d'un sous-calibrage des ressources (notamment humaines) de l'office sur les dépenses engagées dans l'attente des décisions sur les demandes d'asile. Cet impact peut ne pas être que financier. Il peut être :

- moyen, du point de vue du citoyen (médiatisation éventuelle) ;

- élevé, du point de vue de l'utilisateur (délais d'instruction et dépenses induites) ;
- très élevé, du point de vue du contribuable (sommés en jeu).

5.9 Synthèse des impacts en cas de concrétisation de risques financiers dans l'exercice de la tutelle

Les impacts d'une concrétisation de risques financiers dans l'exercice de la tutelle peuvent être synthétisés comme suit :

Tableau n° 5

Cotation de l'impact d'une concrétisation de risques financiers

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPPA
Moyenne	1,7	2,3	1,3	2,0	1,3	2,3	2,7	4,0
Point de vue du citoyen	1	1	2	3	1	2	2	3
Point de vue de l'utilisateur	1	3	1	1	1	3	3	4
Point de vue du contribuable	3	3	1	2	2	2	3	5

6 IMPACT D'UNE CONCRETISATION DE RISQUES DE RESSOURCES HUMAINES

L'impact d'une concrétisation des risques de ressources humaines est souvent sous-estimé, alors que de la pertinence du choix des personnes et du dimensionnement des équipes dépendent la qualité de la relation entre tutelle et opérateur, la richesse et la diversité des échanges (caractère stratégique, technicité...) ou encore l'impulsion managériale interne, soit trois facteurs décisifs de réussite de l'Etat et d'un opérateur donné dans la conduite de leurs missions respectives. Les éléments d'analyse et de cotation sont les suivants.

6.1 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI

L'ANTAI se trouve confrontée à un défi permanent d'équilibre entre son rôle de fait dans la politique de sécurité routière, et sa mission de prestataire pour le traitement automatisé des infractions. De son côté, la DSCR doit assurer la tutelle d'un opérateur dont l'activité a vocation, en l'état actuel des textes, à échapper progressivement à son champ d'expertise.

Dans ce contexte, des erreurs dans les profils des responsables et des experts mobilisés en appui, tant côté tutelle que côté opérateur ou dans le dimensionnement des équipes, pourraient avoir un impact :

- très élevé, du point de vue du citoyen si le pilotage de l'opérateur et son management ne parvenaient pas à redéfinir son équilibre interne (perte de lisibilité de son action) ;

- élevé, du point de vue de l'utilisateur, surtout des collectivités territoriales impliquées dans la réforme de décentralisation ;
- élevé, du point de vue du contribuable, si elles devenaient un obstacle au bon aboutissement des projets portés par l'ANTAI.

6.2 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTS

Les exigences de ressources humaines sont particulièrement fortes pour la tutelle sur l'ANTS, compte tenu de la complexité et de la technicité des missions de l'opérateur, ainsi que de la diversité de ses clients potentiels. Des erreurs de choix seraient d'autant plus dommageables aujourd'hui que la situation de l'opérateur et de sa tutelle est difficile. L'impact serait :

- élevé, du point de vue du citoyen, les orientations fixées par l'Etat à l'opérateur ou que ce dernier s'assigne ne pouvant être clarifiées faute de capacité stratégique ;
- très élevé, du point de vue de l'utilisateur, le bon aboutissement des grands projets de titres pouvant se trouver remis en cause faute de capacité d'expertise et de conduite de projet ;
- très élevé, du point de vue du contribuable, le redressement de la situation financière de l'opérateur pouvant se trouver compromis, faute de compétences de gestion.

6.3 Cas de l'exercice de la tutelle sur le CNAPS

En ce qui concerne la tutelle sur le CNAPS, le contexte est un peu particulier dans la mesure où la génération des créateurs de l'opérateur est arrivée en fin de mandat et est en phase de remplacement par une génération de « consolidateurs ». La nouvelle période qui s'ouvre ne nécessite pas exactement les mêmes qualités que la première, tant pour la tutelle que pour l'opérateur. Des erreurs dans les choix de ressources humaines pourraient avoir un impact :

- élevé, du point de vue du citoyen, compte tenu du rôle confié à l'opérateur de régulateur d'une profession en plein essor ;
- élevé, du point de vue de l'utilisateur, les professionnels devant s'adapter à de nouveaux interlocuteurs institutionnels et adapter leurs pratiques aux inflexions induites par les changements de personnes ;
- très faible, du point de vue du contribuable, tant que le mode de financement de l'opérateur serait maintenu.

6.4 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSOSP et l'ENSP

Dans le cas des deux écoles, le choix des dirigeants des opérateurs et des responsables de la tutelle sont déterminants pour développer la capacité de l'Etat et de ses établissements publics à réfléchir sur le long terme et à prendre en compte les évolutions de leur environnement et des enjeux des politiques publiques auxquelles ils concourent.

L'impact d'erreurs dans ces choix ou dans le dimensionnement des équipes pourrait être :

- moyen, du point de vue du citoyen, la valeur ajoutée des deux écoles ayant vocation à s'inscrire dans un temps long, non valorisé par les modes de pilotage et de gestion actuels ;
- moyen, du point de vue de l'utilisateur si les responsables choisis procédaient à des infléchissements non pertinents dans les choix pédagogiques notamment ;
- très faible, du point de vue du contribuable, les enjeux d'efficience existant bien entendu mais sur des masses financières et des effectifs limités par rapport aux politiques publiques en cause.

6.5 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'INPS

Dans l'exercice de la tutelle sur l'INPS, les erreurs de choix dans le domaine des ressources humaines seraient plus lourdes de conséquences. Outre l'enjeu managérial de la direction d'un établissement constitué de laboratoires maillant le territoire et ayant une forte tradition de fonctionnement autonome, il existe des enjeux de ressources humaines forts du côté de la tutelle pour faire la synthèse des questions métier et définir l'évolution du positionnement de l'opérateur. L'impact de choix de profils non pertinents apparaît dès lors :

- élevé, du point de vue du citoyen, en l'absence de portage de projets de rationalisation du secteur de la police technique et scientifique ;
- élevé, du point de vue de l'utilisateur, en cas d'infléchissement non pertinent induit des orientations globales de l'établissement ;
- élevé, du point de vue du contribuable, en l'absence de capacité de contre-expertise des propositions de développement scientifique émanant de l'opérateur.

6.6 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFII

Le regroupement d'opérateurs d'origines différentes a permis la mise en place d'un opérateur unique mais son positionnement doit encore être conforté. La révision des missions de l'OFII est considérée comme souhaitable depuis plusieurs années. Il y a donc, pour la tutelle de l'OFII et pour l'opérateur, des enjeux de portage de réforme et de conduite de projet, à forte composante managériale et de pilotage.

Dans ce contexte, des choix de ressources humaines non pertinents pourraient avoir un impact :

- élevé, du point de vue du citoyen, la capacité à clarifier les choix en matière de politique d'immigration et d'intégration se trouvant amoindrie ;
- élevé, du point de vue de l'utilisateur, la qualité de service pouvant souffrir d'une absence de projet commun à l'ensemble des personnels ;
- moyen, du point de vue du contribuable, les projets d'optimisation de l'organisation et de la gestion n'aboutissant pas.

6.7 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA

Le rattachement de l'OFPRA au ministère chargé de l'immigration, puis au ministère de l'intérieur a pu susciter des craintes. Les surmonter pleinement nécessite de faire la preuve à la fois de la cohérence, de l'intégrité et de l'efficacité de la politique de l'asile dans ce nouveau périmètre ministériel et d'entraîner l'ensemble de l'office dans un projet collectif au service de la politique dont il a la responsabilité.

La dimension humaine de l'action à conduire est importante et des erreurs dans le choix des acteurs de la tutelle ou de l'équipe dirigeante de l'opérateur pourraient avoir un impact :

- élevé, du point de vue du citoyen ;
- moyen, du point de vue de l'utilisateur, avec une qualité de service possiblement en baisse ;
- très élevé, du point de vue du contribuable, compte tenu des dépenses induites par toute sous-optimisation du champ de l'asile.

6.8 Synthèse des impacts en cas de concrétisation de risques de ressources humaines dans l'exercice de la tutelle

Les impacts d'une concrétisation de risques de ressources humaines dans l'exercice de la tutelle peuvent être synthétisés comme suit :

Tableau n° 6

Cotation de l'impact d'une concrétisation de risques de ressources humaines

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Moyenne	4,3	4,7	3,0	2,3	2,3	4,0	3,7	4,0
Point de vue du citoyen	5	4	4	3	3	4	4	4
Point de vue de l'utilisateur	4	5	4	3	3	4	4	3
Point de vue du contribuable	4	5	1	1	1	4	3	5

7 IMPACT D'UNE CONCRETISATION DE RISQUES JURIDIQUES

Les conséquences d'une concrétisation des risques juridiques s'analysent de la façon suivante.

7.1 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI

Les risques juridiques tiennent à l'importance des marchés publics passés par l'opérateur. Leur impact peut être approché comme suit :

- élevé, du point de vue du citoyen, si le dysfonctionnement d'un marché ou d'une procédure compromet la mise en place d'un nouvel outil par exemple ;
- faible, du point de vue de l'utilisateur, l'utilisateur de la route percevant peu les risques liés aux marchés publics ;
- très élevé, du point de vue du contribuable, en cas de problème sur les marchés publics.

7.2 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ANTS

Les risques juridiques sont relatifs aux marchés publics passés par l'agence. Leur impact peut être approché comme suit :

- élevé, du point de vue du citoyen (impact politique, tant au plan intérieur dans la mesure où les titres sécurisés comprennent notamment toutes les preuves de l'identité qu'au plan international si la France n'honore pas ses engagements relatifs au degré de sécurité des titres qu'elle produit) ;
- élevé, du point de vue de l'utilisateur : un problème sur un marché public est susceptible de perturber, voire de bloquer, la production de certains titres sécurisés, ce qui représente un impact majeur pour l'utilisateur ;
- très élevé, du point de vue du contribuable, en cas de problème sur les marchés publics.

7.3 Cas de l'exercice de la tutelle sur le CNAPS

Les risques juridiques tiennent principalement au fait que l'opérateur prend des décisions créatrices de droits à l'égard des professionnels de la sécurité privée. De ce fait, l'impact d'une concrétisation des risques juridiques serait :

- moyen, du point de vue du citoyen (conséquences politiques) ;
- très élevé, du point de vue de l'utilisateur (rupture de l'égalité des usagers devant la loi) ;
- très faible, pour le contribuable, le dysfonctionnement étant assez rapidement identifié pour que la mise en cause financière de l'Etat soit peu coûteuse.

7.4 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'ENSOSP et l'ENSP

Dans les deux cas, les risques juridiques apparaissent très faibles sous les trois angles.

7.5 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'INPS

Le principal risque est un risque de contentieux inhérent à l'activité de l'institut, ce qui conduit à la cotation suivante de l'impact d'un tel dysfonctionnement :

- moyen, du point de vue du citoyen (atteinte forte mais indirecte à l'efficacité de la justice) ;
- élevé, du point de vue de l'utilisateur ;
- sans doute faible, pour le contribuable, le dysfonctionnement étant assez rapidement identifié pour que la mise en cause financière de l'Etat soit peu coûteuse.

7.6 Cas de l'exercice de la tutelle sur l'OFII et l'OFPRA

Pour les deux offices, le profil de risque se rapproche de celui décrit pour l'exercice de la tutelle sur le CNAPS, mais dans des champs de politique publique particulièrement sensibles (immigration – intégration, asile), d'où un impact estimé comme suit :

- très élevé, du point de vue du citoyen (conséquences politiques) ;
- très élevé, du point de vue de l'utilisateur (rupture de l'égalité des usagers devant la loi) ;
- très faible, pour le contribuable, s'agissant de l'OFII, le dysfonctionnement étant assez rapidement identifié pour que la mise en cause financière de l'Etat soit peu coûteuse, et faible, s'agissant de l'OFPRA, compte tenu des coûts induits de fonctionnement de la CNDA.

7.7 Synthèse des impacts en cas de concrétisation de risques juridiques dans l'exercice de la tutelle

Les impacts d'une concrétisation de risques juridiques dans l'exercice de la tutelle peuvent être synthétisés comme suit, sachant que le tableau de la page suivante récapitule l'ensemble des cotations :

Tableau n° 7

Cotation de l'impact d'une concrétisation de risques juridiques

	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPRA
Moyenne	3,7	4,3	3,0	1,0	1,0	3,0	3,7	4,0
Point de vue du citoyen	4	4	3	1	1	3	5	5
Point de vue de l'utilisateur	2	4	5	1	1	4	5	5
Point de vue du contribuable	5	5	1	1	1	2	1	2

Tableau n° 8

Récapitulatif de la cotation de l'impact d'une concrétisation des risques

Dominante de risques	Tutelle sur l'ANTAI	Tutelle sur l'ANTS	Tutelle sur le CNAPS	Tutelle sur l'ENSOSP	Tutelle sur l'ENSP	Tutelle sur l'INPS	Tutelle sur l'OFII	Tutelle sur l'OFPPRA
1 - Risques stratégiques	4,0	4,3	3,0	1,7	1,7	3,0	4,0	5,0
Impact du point de vue du citoyen	5,0	4,0	3,0	1,0	1,0	3,0	5,0	5,0
Impact du point de vue de l'utilisateur	3,0	5,0	5,0	3,0	3,0	4,0	5,0	5,0
Impact du point de vue du contribuable	4,0	4,0	1,0	1,0	1,0	2,0	2,0	5,0
2 - Risques d'organisation	2,3	2,0	2,0	2,7	2,0	2,3	3,0	2,0
Impact du point de vue du citoyen	3,0	1,0	2,0	3,0	1,0	2,0	3,0	1,0
Impact du point de vue de l'utilisateur	2,0	3,0	2,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Impact du point de vue du contribuable	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	3,0	2,0
3 - Risques de fonctionnement	4,3	4,7	3,0	2,3	2,0	3,7	4,3	4,7
Impact du point de vue du citoyen	5,0	4,0	4,0	2,0	2,0	4,0	5,0	5,0
Impact du point de vue de l'utilisateur	3,0	5,0	3,0	4,0	3,0	5,0	4,0	4,0
Impact du point de vue du contribuable	5,0	5,0	2,0	1,0	1,0	2,0	4,0	5,0
4 - Risques de pilotage	4,0	4,7	3,3	3,3	2,7	4,0	4,7	4,7
Impact du point de vue du citoyen	5,0	4,0	4,0	3,0	3,0	4,0	5,0	5,0
Impact du point de vue de l'utilisateur	3,0	5,0	4,0	4,0	4,0	5,0	4,0	5,0
Impact du point de vue du contribuable	4,0	5,0	2,0	3,0	1,0	3,0	5,0	4,0
5 - Risques financiers	1,7	2,3	1,3	2,0	1,3	2,3	2,7	4,0
Impact du point de vue du citoyen	1,0	1,0	2,0	3,0	1,0	2,0	2,0	3,0
Impact du point de vue de l'utilisateur	1,0	3,0	1,0	1,0	1,0	3,0	3,0	4,0
Impact du point de vue du contribuable	3,0	3,0	1,0	2,0	2,0	2,0	3,0	5,0
6 - Risques de ressources humaines	4,3	4,7	3,0	2,3	2,3	4,0	3,7	4,0
Impact du point de vue du citoyen	5,0	4,0	4,0	3,0	3,0	4,0	4,0	4,0
Impact du point de vue de l'utilisateur	4,0	5,0	4,0	3,0	3,0	4,0	4,0	3,0
Impact du point de vue du contribuable	4,0	5,0	1,0	1,0	1,0	4,0	3,0	5,0
7 - Risques juridiques	3,7	4,3	3,0	1,0	1,0	3,0	3,7	4,0
Impact du point de vue du citoyen	4,0	4,0	3,0	1,0	1,0	3,0	5,0	5,0
Impact du point de vue de l'utilisateur	2,0	4,0	5,0	1,0	1,0	4,0	5,0	5,0
Impact du point de vue du contribuable	5,0	5,0	1,0	1,0	1,0	2,0	1,0	2,0
Impact moyen	3,5	3,9	2,7	2,2	1,9	3,2	3,7	4,0
Impact moyen du point de vue du citoyen	4,0	3,1	3,1	2,3	1,7	3,1	4,1	4,0
Impact moyen du point de vue de l'utilisateur	2,6	4,3	3,4	2,7	2,6	4,0	4,0	4,1
Impact moyen du point de vue du contribuable	3,9	4,1	1,4	1,6	1,3	2,4	3,0	4,0

ANNEXE N° 8

ANALYSE DE LA MAITRISE DES RISQUES DANS L'EXERCICE DE CHAQUE TUTELLE ELEMENTS METHODOLOGIQUES

SOMMAIRE

1	Ventilation des risques entre le niveau ministériel et l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur	103
2	Questions d'audit de la maîtrise des risques ministériels	106
2.1	Risques stratégiques ministériels	106
2.2	Risques d'organisation ministériels	106
2.3	Risques ministériels de fonctionnement	107
2.4	Risques ministériels de pilotage	108
2.5	Risques financiers ministériels	108
2.6	Risques ministériels de ressources humaines	109
2.7	Risques juridiques ministériels	109
3	Questions d'audit de la maîtrise des risques dans l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur	110
3.1	Risque stratégiques pour chaque tutelle	110
3.2	Risques d'organisation pour chaque tutelle	112
3.3	Risques de fonctionnement par chaque tutelle	114
3.4	Risques de pilotage pour chaque tutelle	116
3.5	Risques financiers pour chaque tutelle	120
3.6	Risques de ressources humaines pour chaque tutelle	121
3.7	Risques juridiques pour chaque tutelle	123
4	Eléments de méthode pour la cotation de la maîtrise des risques liés à l'exercice de chaque tutelle	124
4.1	Cotation de la maîtrise des risques stratégiques liés à l'exercice d'une tutelle	124
4.2	Cotation de la maîtrise des risques d'organisation liés à l'exercice d'une tutelle	125
4.3	Cotation de la maîtrise des risques de fonctionnement liés à l'exercice d'une tutelle	128
4.4	Cotation de la maîtrise des risques de pilotage liés à l'exercice d'une tutelle	129
4.5	Cotation de la maîtrise des risques financiers liés à l'exercice d'une tutelle	131
4.6	Cotation de la maîtrise des risques de ressources humaines liés à l'exercice d'une tutelle	132
4.7	Cotation de la maîtrise des risques juridiques liés à l'exercice d'une tutelle	133

L'exploitation linéaire des réponses aux questionnaires d'audit fait ressortir la façon dont chaque directeur appréhende la fonction de tutelle au plan ministériel et en assume sa part dans le cadre de ses responsabilités vis-à-vis d'un ou plusieurs opérateurs (autorité de tutelle, directeur en charge d'une fonction support, responsable transverse). La lecture croisée des réponses met également en lumière des convergences ou divergences entre une direction de tutelle et un opérateur, ainsi qu'entre ces deux acteurs, la direction financière et les services support.

Cette première approche doit être complétée par une double analyse de la maîtrise des risques portant, d'une part, sur les risques ministériels, d'autre part, sur les risques spécifiques à l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur.

Cette analyse doit permettre, par un rapprochement avec la cotation initiale des risques, d'évaluer l'effort de maîtrise fourni dans l'exercice de chaque tutelle, mais aussi de déterminer les niveaux de risque restant à couvrir, de définir des priorités d'action et les outils les plus pertinents pour réduire les risques résiduels.

1 VENTILATION DES RISQUES ENTRE LE NIVEAU MINISTERIEL ET L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR CHAQUE OPERATEUR

Le travail de typologie a conduit à l'identification de 73 risques, regroupés en sept familles :

- 13 risques stratégiques ;
- 13 risques d'organisation ;
- 15 risques de fonctionnement ;
- 12 risques de pilotage ;
- 9 risques financiers ;
- 9 risques de ressources humaines ;
- 2 risques juridiques.

Parmi ces risques, certains doivent être appréhendés et maîtrisés au niveau ministériel, tandis que d'autres ressortissent d'actions propres à l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur. La ventilation entre les deux niveaux de travail figure dans le tableau des pages suivantes.

Les dix premiers risques sont de niveau ministériel. La synthèse des réponses aux questions d'audit permettant de recueillir des éléments d'analyse de la maîtrise de ces risques figure en annexe n° 5.

La maîtrise des risques infra-ministériels fait l'objet d'une analyse spécifique portant sur l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur, dans les rapports particuliers A à H.

Tableau n° 1

**Ventilation des risques entre le niveau ministériel
et le niveau de la tutelle sur chaque opérateur**

N°	Libellé	Famille	Niveau
1	Absence de vision stratégique ministérielle	Stratégique	Ministériel
2	Fonction de tutelle sous-investie par le ministère	Fonctionnement	Ministériel
3	Concurrence entre le secrétariat général et les directions métier	Fonctionnement	Ministériel
4	Défaut d'investissement du ministère dans l'un des champs support de la tutelle	Fonctionnement	Ministériel
5	Doublons entre directions ou services support	Organisation	Ministériel
6	Défaut de ressource disponible en appui dans les directions ou services support	Ressources humaines	Ministériel
7	Profils inadaptés dans les fonctions support en appui	Ressources humaines	Ministériel
8	Absence de processus d'arbitrage sur la répartition des compétences	Fonctionnement	Ministériel
9	Absence de processus d'arbitrage sur les questions communes à plusieurs opérateurs	Fonctionnement	Ministériel
10	Absence de processus d'arbitrage stratégique	Fonctionnement	Ministériel
11	Création d'un opérateur en réponse à un besoin non pérenne	Organisation	Tutelle par opérateur
12	Missions floues	Stratégique	Tutelle par opérateur
13	Décalage originel entre missions théoriques et missions exercées	Stratégique	Tutelle par opérateur
14	Ambiguïté sur le degré d'autonomie de l'opérateur	Stratégique	Tutelle par opérateur
15	Défaillance ou empêchement du directeur de l'opérateur	Pilotage	Tutelle par opérateur
16	Difficulté avec l'organe de gouvernance	Pilotage	Tutelle par opérateur
17	Compétence collégiale insuffisante de l'organe de gouvernance	Organisation	Tutelle par opérateur
18	Lourdeur excessive de l'organe de gouvernance	Organisation	Tutelle par opérateur
19	Missions de l'organe de gouvernance mal définies ou trop étroites	Organisation	Tutelle par opérateur
20	Missions de l'organe de gouvernance trop larges	Organisation	Tutelle par opérateur
21	Sur-calibrage budgétaire	Finances	Tutelle par opérateur
22	Sous-calibrage budgétaire	Finances	Tutelle par opérateur
23	Sur-calibrage en emplois	Finances	Tutelle par opérateur
24	Sous-calibrage en emplois	Finances	Tutelle par opérateur
25	Erreur dans le choix du responsable de l'opérateur	Ressources humaines	Tutelle par opérateur
26	Absence de désignation claire de l'autorité exerçant la tutelle	Organisation	Tutelle par opérateur
27	Concurrence entre directions pour le rôle d'autorité exerçant la tutelle	Organisation	Tutelle par opérateur
28	Approche incomplète de la tutelle (métier)	Fonctionnement	Tutelle par opérateur
29	Approche incomplète de la tutelle (support)	Fonctionnement	Tutelle par opérateur
30	Création de structures redondantes	Organisation	Tutelle par opérateur
31	Manque de compétence à l'appui de l'opérateur	Ressources humaines	Tutelle par opérateur
32	Mauvaise articulation entre tutelle métier et tutelle budgétaire	Fonctionnement	Tutelle par opérateur
33	Absence de responsable délégué de la tutelle clairement identifié	Organisation	Tutelle par opérateur
34	Positionnement hiérarchique trop faible	Organisation	Tutelle par opérateur
35	Sous-dimensionnement de l'équipe en charge de la tutelle au sein des services de l'autorité exerçant la tutelle	Ressources humaines	Tutelle par opérateur
36	Défaut de compétence dans les services de l'autorité exerçant la tutelle	Ressources humaines	Tutelle par opérateur
37	Défaut de compétence pour l'exercice d'une facette de la tutelle	Ressources humaines	Tutelle par opérateur
38	Profil inadapté du responsable délégué de la tutelle	Ressources humaines	Tutelle par opérateur
39	Profils inadaptés dans l'équipe de tutelle	Ressources humaines	Tutelle par opérateur

N°	Libellé	Famille	Niveau
40	Maintien d'un opérateur inutile	Organisation	Tutelle par opérateur
41	Décalage progressif entre missions théoriques et missions exercées	Stratégique	Tutelle par opérateur
42	Inadéquation entre la forme juridique de l'opérateur et des missions qui évoluent	Organisation	Tutelle par opérateur
43	Absence de cadrage stratégique	Stratégique	Tutelle par opérateur
44	Objectifs de performance inatteignables sur la période	Stratégique	Tutelle par opérateur
45	Absence de formalisation de la feuille de route du directeur de l'opérateur	Pilotage	Tutelle par opérateur
46	Défaut de cohérence entre le COP et les objectifs du directeur de l'opérateur	Pilotage	Tutelle par opérateur
47	Absence de volet ressources dans le COP	Stratégique	Tutelle par opérateur
48	Défaut de cohérence entre les objectifs de performance et les ressources prévues	Stratégique	Tutelle par opérateur
49	Défaut de cohérence entre le PLPFP et le COP/COM	Stratégique	Tutelle par opérateur
50	Défaut de cohérence entre la lettre de mission du directeur de l'opérateur et le volet ressources du COP/COM	Pilotage	Tutelle par opérateur
51	Absence de définition de la position des services de l'autorité exerçant la tutelle	Fonctionnement	Tutelle par opérateur
52	Expression de positions contradictoires par des services de l'autorité exerçant la tutelle devant l'opérateur ou des tiers	Fonctionnement	Tutelle par opérateur
53	Absence de définition de la position du ministère de l'intérieur	Fonctionnement	Tutelle par opérateur
54	Expression de positions contradictoires par des services du ministère de l'intérieur devant l'opérateur ou des tiers	Fonctionnement	Tutelle par opérateur
55	Absence de définition de la position de l'Etat	Fonctionnement	Tutelle par opérateur
56	Expression de positions interministérielles contradictoires devant l'opérateur ou des tiers	Fonctionnement	Tutelle par opérateur
57	Absence d'orientations stratégiques annuelles	Stratégique	Tutelle par opérateur
58	Désaccord entre l'opérateur et l'autorité exerçant la tutelle	Pilotage	Tutelle par opérateur
59	Défaut de cohérence des orientations stratégiques annuelles par rapport au COP/COM	Stratégique	Tutelle par opérateur
60	Défaut de cohérence par rapport à la lettre de mission du directeur de l'opérateur	Pilotage	Tutelle par opérateur
61	Absence de dialogue de gestion	Finances	Tutelle par opérateur
62	Défaut de cohérence entre la trajectoire pluri-annuelle et sa déclinaison annuelle	Finances	Tutelle par opérateur
63	Absence de suivi de performance	Pilotage	Tutelle par opérateur
64	Non atteinte par l'opérateur des cibles de performance	Stratégique	Tutelle par opérateur
65	Absence de suivi de l'emploi des ressources	Pilotage	Tutelle par opérateur
66	Non atteinte par l'opérateur des cibles relatives à l'emploi des ressources	Finances	Tutelle par opérateur
67	Erreurs ou fraudes budgétaires et comptables	Finances	Tutelle par opérateur
68	Mauvaise gestion	Finances	Tutelle par opérateur
69	Erreurs ou fraudes sur marchés publics	Juridique	Tutelle par opérateur
70	Erreurs ou fraudes avec incidences contentieuses	Juridique	Tutelle par opérateur
71	Défaut de contrôle interne dans l'opérateur	Pilotage	Tutelle par opérateur
72	Absence de politique de maîtrise des risques de l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur	Pilotage	Tutelle par opérateur
73	Défaut d'anticipation des risques liés à l'opérateur	Pilotage	Tutelle par opérateur

2 QUESTIONS D'AUDIT DE LA MAITRISE DES RISQUES MINISTERIELS

2.1 Risques stratégiques ministériels

Parmi les treize risques stratégiques recensés dans la typologie, un est de niveau ministériel :

- Risque n° 1 : Absence de vision stratégique ministérielle.

Quatre questions adressées aux autorités de tutelle, aux opérateurs ou aux autres acteurs concourent à éclairer les dispositions prises par le ministère dans son ensemble pour maîtriser ce risque.

Tableau n° 2

Questions auditant les risques stratégiques ministériels

N°	Libellé des questions
01G	La DEPAFI, en vertu de l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation du secrétariat général du ministère de l'intérieur, est chargée d'une mission de synthèse stratégique des tutelles des opérateurs du ministère. Connaissez-vous cette disposition ?
01H	Vous paraît-elle globalement appliquée ?
01I	Vous paraît-elle pertinente ? Expliquer votre réponse.
01J	Comment la DEPAFI est-elle alimentée au titre de sa mission de synthèse stratégique ?

2.2 Risques d'organisation ministériels

Un des treize risques d'organisation répertoriés est de niveau ministériel :

- Risque n° 5 : Doublons entre directions ou services support.

Sept questions visent à auditer la maîtrise de ce risque. Parmi elles, la question 2B est déclinée par tutelle dans sa version adressée au secrétaire général et à la DEPAFI.

Tableau n° 3

Questions auditant les risques d'organisation ministériels

N°	Libellé des questions
02A	La DEPAFI est chargée d'une mission d'assistance aux responsables de programme dans l'exercice de la tutelle budgétaire et financière des opérateurs du ministère. Connaissez-vous cette disposition ?
02B	Tutelles et opérateurs : Vous paraît-elle globalement appliquée ? SG et DEPAFI : Comment la DEPAFI assure-t-elle sa mission d'assistance aux responsables de programme dans l'exercice de la tutelle budgétaire et financière des opérateurs du ministère ? Merci de répondre séparément pour chaque couple responsable de programme - opérateur.

N°	Libellé des questions
02C	Vous paraît-elle pertinente ? Expliquer votre réponse.
02D	A votre connaissance, à l'échelle du ministère, les compétences et expertises d'autres directions ou services support à mobiliser en appui aux autorités de tutelle (achat, RH, SIC, immobilier, affaires juridiques...) sont-elles identifiées ? Si oui, fournir le document.
02E	Si non, que pourrait apporter d'après vous une identification précise de ces compétences et expertises support mobilisables en appui aux autorités de tutelle ?
02F	A votre connaissance, à l'échelle du ministère, les compétences et expertises d'autres directions ou services support à mobiliser à la demande des opérateurs (achat, RH, SIC, immobilier, affaires juridiques...) sont-elles identifiées ? Si oui, fournir le document.
02G	Si non, à votre sens, faudrait-il identifier des compétences et expertises au sein de ces directions et services support, mobilisables à la demande des opérateurs ? Lesquelles ?

2.3 Risques ministériels de fonctionnement

Six des douze risques de fonctionnement sont de niveau ministériel :

- Risque n° 2 : Fonction de tutelle sous-investie par le ministère ;
- Risque n° 3 : Concurrence entre le secrétariat général et les directions métier ;
- Risque n° 4 : Défaut d'investissement du ministère dans l'un des champs support de la tutelle ;
- Risque n° 8 : Absence d'arbitrage sur la répartition des compétences ;
- Risque n° 9 : Absence d'arbitrage sur les questions communes à plusieurs opérateurs ;
- Risque n° 10 : Absence de processus d'arbitrage stratégique.

Dix-huit questions concourent à l'évaluation de la couverture de ces risques.

Tableau n° 4

Questions auditant les risques ministériels de fonctionnement

N°	Libellé des questions
01A	A votre connaissance, la notion de tutelle fait-elle l'objet d'une définition interministérielle ou à l'échelle du ministère ? Si oui, fournir le document.
01B	A votre connaissance, existe-t-il une doctrine au sein du ministère de l'intérieur sur la forme juridique à donner à un opérateur en fonction de ses missions ou du degré d'autonomie souhaité par rapport à l'autorité exerçant la tutelle ? Si oui, fournir le document.
01C	A votre connaissance, à l'échelle du ministère, la répartition des rôles entre le secrétaire général et les directions métier en matière de tutelle est-elle formalisée ? Si oui, fournir le document.
01D	A votre sens, les dispositions du décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 qui confie aux secrétaires généraux des ministères la "coordination de la tutelle sur les opérateurs relevant du ministère" vont-elles entraîner des modifications dans la répartition des rôles au ministère de l'intérieur ? Si oui, lesquelles ? Merci de développer.

N°	Libellé des questions
01E	Par note du 10 janvier 2012, le ministre vous a désigné comme autorité exerçant la tutelle sur un ou plusieurs opérateurs du ministère. Votre lettre de mission comprend-elle des objectifs se rapportant à cette fonction ? Si oui, la fournir.
01F	A votre connaissance, à l'échelle du ministère, la répartition des rôles entre l'autorité exerçant la tutelle et les autres directions métier concernées par l'activité d'un opérateur est-elle formalisée ? Si oui, fournir le document.
02A	La DEPAFI est chargée d'une mission d'assistance aux responsables de programme dans l'exercice de la tutelle budgétaire et financière des opérateurs du ministère. Connaissez-vous cette disposition ?
02B	Tutelles et opérateurs : Vous paraît-elle globalement appliquée ? DEPAFI et SG : Comment la DEPAFI assure-t-elle sa mission d'assistance aux responsables de programme dans l'exercice de la tutelle budgétaire et financière des opérateurs du ministère ? Merci de répondre séparément pour chaque couple responsable de programme - opérateur.
02C	Vous paraît-elle pertinente ? Expliquer votre réponse.
02D	A votre connaissance, à l'échelle du ministère, les compétences et expertises d'autres directions ou services support à mobiliser en appui aux autorités de tutelle (achat, RH, SIC, immobilier, affaires juridiques...) sont-elles identifiées ? Si oui, fournir le document.
02E	Si non, que pourrait apporter d'après vous une identification précise de ces compétences et expertises support mobilisables en appui aux autorités de tutelle ?
02F	A votre connaissance, à l'échelle du ministère, les compétences et expertises d'autres directions ou services support à mobiliser à la demande des opérateurs (achat, RH, SIC, immobilier, affaires juridiques...) sont-elles identifiées ? Si oui, fournir le document.
02G	Si non, à votre sens, faudrait-il identifier des compétences et expertises au sein de ces directions et services support, mobilisables à la demande des opérateurs ? Lesquelles ?
04A	A votre connaissance, à l'échelle du ministère, les processus d'arbitrage en cas de conflit relatif à la répartition des rôles entre le secrétaire général et les directions métier en matière de tutelle sont-ils formalisés ? Si oui, fournir le document.
04B	A votre connaissance, à l'échelle du ministère, les processus d'arbitrage en cas de conflit relatif à la répartition des rôles entre directions métier et directions ou services support en matière de tutelle sont-ils formalisés ? Si oui, fournir le document.
05A	A votre connaissance, à l'échelle du ministère, les processus d'arbitrage sur les questions communes à plusieurs opérateurs sont-ils formalisés ? Si oui, fournir le document.
06A	A votre connaissance, à l'échelle du ministère, les processus d'arbitrage sur les questions stratégiques relatives à un opérateur sont-ils formalisés ? Si oui, fournir le document.
06B	A votre connaissance, à l'échelle du ministère, les processus d'arbitrage en cas de conflit entre une autorité exerçant la tutelle et son opérateur sont-ils formalisés ? Si oui, fournir le document.

2.4 Risques ministériels de pilotage

Aucun risque de pilotage nécessitant une approche ministérielle n'a été identifié.

2.5 Risques financiers ministériels

Aucun risque financier nécessitant une approche ministérielle n'a été identifié.

2.6 Risques ministériels de ressources humaines

Deux des neuf risques de ressources humaines sont de niveau ministériel :

- Risque n° 6 : Défaut de ressource disponible en appui dans les directions ou services support ;
- Risque n° 7 : Profils inadaptés dans les fonctions support en appui.

Quatre questions concourent à l'évaluation de la couverture de ces risques.

Tableau n° 5

Questions auditant les risques ministériels de ressources humaines

N°	Libellé des questions
03A	Secrétaire général, DEPAFI et services support : Certaines fiches de poste dans vos services intègrent-elles une mission d'appui aux autorités exerçant la tutelle sur les opérateurs du ministère ? Si oui, fournir ces fiches de poste et indiquer le nombre d'ETPT dédiés. Si non, pensez-vous que cela devrait être le cas ?
03B	Secrétaire général, autorités de tutelle, DEPAFI et services support : Certaines fiches de poste dans vos services intègrent-elles une mission d'appui aux opérateurs du ministère ? Si oui, fournir ces fiches de poste et indiquer le nombre d'ETPT dédiés. Si non, pensez-vous que cela devrait être le cas ?
03C	Secrétaire général, DEPAFI et services support : Quels sont les critères de choix pour pourvoir les postes évoqués dans les questions 03A et 03B ?
03D	Secrétaire général, DEPAFI et services support : Comment est ensuite valorisé le passage par l'un de ces postes dans le parcours de carrière des agents concernés ?

2.7 Risques juridiques ministériels

Aucun risque juridique nécessitant une approche ministérielle n'a été identifié.

3 QUESTIONS D'AUDIT DE LA MAITRISE DES RISQUES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR CHAQUE OPERATEUR

3.1 Risque stratégiques pour chaque tutelle

Parmi les treize risques stratégiques identifiés, douze doivent être couverts dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur.

Risques stratégiques à couvrir dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur	
Risque n° 12 :	Missions floues
Risque n° 13 :	Décalage originel entre missions théoriques et missions exercées
Risque n° 14 :	Ambiguïté sur le degré d'autonomie de l'opérateur
Risque n° 41 :	Décalage progressif entre missions théoriques et missions exercées
Risque n° 43 :	Absence de cadrage stratégique
Risque n° 44 :	Objectifs de performance inatteignables sur la période
Risque n° 47 :	Absence de volet ressources dans le COP
Risque n° 48 :	Défaut de cohérence entre les objectifs de performance et les ressources prévues
Risque n° 49 :	Défaut de cohérence entre la loi de programmation des finances publiques et le COP
Risque n° 57 :	Absence d'orientations stratégiques annuelles
Risque n° 59 :	Défaut de cohérence des orientations stratégiques annuelles par rapport au COP
Risque n° 64 :	Non atteinte par l'opérateur des cibles de performance

Les 36 questions adressées à l'autorité de tutelle, au secrétaire général, à la DEPAFI, aux responsables des services support et à l'opérateur pour éclairer les dispositions prises pour maîtriser ces risques sont récapitulées dans le tableau ci-après. Certaines fournissent des informations sur plusieurs risques à la fois.

Tableau n° 6

Questions auditant la maîtrise des risques stratégiques dans l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur

N°	Libellé des questions
07A	Y a-t-il eu une analyse des besoins avant la création de l'opérateur ? Si oui, la fournir.
07B	Comment ses missions ont-elles été définies ?
07C	Les conséquences de sa création sur les missions des services de l'Etat ont-elles été étudiées ? Si oui, fournir le document.
07D	Comment ont-elles été prises en compte ?
07E	Qui a validé formellement la création de l'opérateur ? Fournir le document de validation formelle.
07F	Quel service a porté le texte de création de l'opérateur ? La DLPAJ a-t-elle été associée à sa rédaction ?
07G	<i>Questions miroirs adressées au secrétaire général et à la DEPAFI</i>

N°	Libellé des questions
08A	Quelles sont les raisons qui ont présidé à la création d'un établissement public plutôt que d'un service classique ou d'un service à compétence nationale ?
08B	Qui a arbitré la forme juridique de l'opérateur ? Fournir le document retraçant cet arbitrage.
08C	<i>Questions miroirs adressées au secrétaire général et à la DEPAFI</i>
26A	A votre connaissance, l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur a-t-elle déjà conduit une réflexion sur l'opportunité de son maintien, sur l'évolution de ses missions et sur la pertinence de sa forme juridique ?
26B	Si oui, était-ce d'initiative ? En réponse à une commande gouvernementale ou ministérielle ?
26C	Les services de l'opérateur ont-ils été associés à cette analyse ?
26D	Cette analyse est-elle périodique ? Si oui, merci d'en préciser la fréquence.
27A	L'opérateur est-il doté d'un COP en vigueur ? Si oui, le fournir.
27B	A votre connaissance, l'élaboration du volet stratégique du COP fait-il l'objet d'échanges contradictoires entre les directions concernées par la tutelle ?
27C	DEPAFI, services support : Participez-vous à l'élaboration du volet stratégique du COP de l'opérateur ? Si non, serait-ce souhaitable à vos yeux ?
27D	L'élaboration du volet stratégique du COP fait-il l'objet d'échanges contradictoires entre l'autorité exerçant la tutelle et l'opérateur ? Si oui, fournir les comptes-rendus des réunions d'élaboration.
27E	A votre sens, le point de vue de l'opérateur est-il suffisamment pris en compte ? En tant que de besoin, merci de développer.
27F	Un bilan du précédent COP sert-il de base à l'élaboration du nouveau ? Fournir le dernier bilan réalisé.
27G	L'élaboration du COP s'appuie-t-elle sur une autoévaluation par l'opérateur ? Si oui, la fournir.
29A	Existe-t-il un volet ressources dans le COP ?
29B	Si oui, la direction du budget est-elle associée à son élaboration ?
29C	Autorité de tutelle et opérateur : Même question concernant la DEPAFI. DEPAFI : Participez-vous à l'élaboration du volet ressources du COP de l'opérateur ?
30A	Comment est assurée la cohérence entre les objectifs de performance et les ressources prévues dans le COP ? Fournir les éléments de dossier retraçant cette recherche de cohérence.
31A	Autorité de tutelle, DEPAFI : Comment est assurée la cohérence entre la loi de programmation des finances publiques et le COP de l'opérateur ? Fournir les éléments de dossier produits dans le cadre de la négociation du PLPFP.
31B	<i>Question miroir de 31A adressée à l'opérateur</i>
35A	Comment sont établis et arrêtés les orientations stratégiques annuelles de l'opérateur (réunions de cadrage, communication formelle des objectifs annuels) ?
35B	A votre connaissance, qui participe à la définition des orientations stratégiques annuelles ? Fournir les documents.
35C	Les orientations stratégiques annuelles de l'opérateur font-elles l'objet d'une présentation à l'organe de gouvernance ? Si oui, fournir les comptes-rendus des réunions correspondantes.
35D	<i>Questions miroirs adressées à la DEPAFI</i>
35E	Opérateur : Recevez-vous une lettre d'objectifs annuels ? Si oui, fournir la plus récente.

N°	Libellé des questions
36A	A votre connaissance, l'autorité exerçant la tutelle opère-t-elle une vérification de cohérence des objectifs annuels du directeur de l'opérateur avec le contrat d'objectifs et de performance ?
36B	Avez-vous déjà noté des incohérences entre les objectifs annuels du directeur de l'opérateur et le COP ? Si oui, merci de développer.
40A	En cas de non atteinte par l'opérateur des objectifs de performance fixés, quels dispositifs correctifs l'autorité exerçant la tutelle peut-elle mettre en œuvre ?
40B	De tels dispositifs ont-ils déjà été utilisés ? Si oui, détailler.

Ces questions peuvent se regrouper en sept thématiques :

- Questions n° 7xxx et 8xxx : création de l'opérateur (analyse des besoins, missions, articulation avec l'Etat, choix de la forme juridique) ;
- Questions n° 26xxx : réflexions sur l'avenir de l'opérateur ;
- Questions n° 27xxx, 29xxx et 30xxx : contrat d'objectifs et de performance (existence, volet stratégique, volet ressources, cohérence entre objectifs de performance et ressources) ;
- Questions n° 31xxx : cohérence entre la loi de programmation des finances publiques et le COP ;
- Questions n° 35xxx (sauf 35E) : orientations stratégiques annuelles ;
- Questions n° 35E et 36xxx : objectifs annuels du directeur ;
- Questions n° 40xxx : dispositifs correctifs en cas de non atteinte des objectifs de performance.

3.2 Risques d'organisation pour chaque tutelle

Sur les treize risques d'organisation recensés, douze relèvent du niveau de l'exercice de la tutelle sur un opérateur donné.

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

Les 25 questions qui concourent à éclairer les dispositions prises pour maîtriser ces risques sont récapitulées dans le tableau ci-après. Certaines fournissent des informations sur plusieurs risques à la fois.

Tableau n° 7

**Questions auditant la maîtrise des risques d'organisation
dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur**

N°	Libellé des questions
07A	Y a-t-il eu une analyse des besoins avant la création de l'opérateur ? Si oui, la fournir.
07C	Les conséquences de sa création sur les missions des services de l'Etat ont-elles été étudiées ? Si oui, fournir le document.
07D	Comment ont-elles été prises en compte ?
07E	Qui a validé formellement la création de l'opérateur ? Fournir le document de validation formelle.
07F	Quel service a porté le texte de création de l'opérateur ? La DLPAJ a-t-elle été associée à sa rédaction ?
07G	<i>Questions miroirs adressées au secrétaire général et à la DEPAFI</i>
11A	Comment a été déterminée la composition de l'organe de gouvernance de l'opérateur ?
11B	La composition de l'organe de gouvernance vous paraît-elle pertinente ? Si non, quelles évolutions vous paraîtraient souhaitables ?
11C	<i>Questions miroirs adressées au secrétaire général et à la DEPAFI</i>
12A	Comment ont été déterminées les missions de l'organe de gouvernance de l'opérateur ?
12B	Les missions de l'organe de gouvernance de l'opérateur vous paraissent-elles pertinentes ? Si non, quelles évolutions vous paraîtraient souhaitables ?
16A	Quelle est l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur ? Fournir le texte réglementaire qui lui confie cette compétence.
16B	<i>Questions miroirs adressées au secrétaire général, à la DEPAFI et aux services support</i>
18B	La DEPAFI intervient-elle en appui de l'opérateur sur les sujets budgétaires et financiers ?
18D	L'identification de directions et services support pouvant intervenir en appui des autorités de tutelle ou des opérateurs a-t-elle évité la création de structures redondantes au sein de l'opérateur ? Si oui, merci de développer.
18F	L'apport réel des directions et services support est-il conforme aux besoins de l'opérateur ? Merci de détailler en tant que de besoin.
18I	Services support : Avez-vous déjà apporté votre expertise ou vos services à l'opérateur ? Si oui, merci de développer et de fournir tout document utile permettant de retracer ces interventions.
18J	Services support : A votre sens, l'opérateur devrait-il s'appuyer davantage sur votre expertise et vos services ?
20A	A votre connaissance, quelles sont les entités (sous-direction, bureau, mission...) en charge de la tutelle au sein des services de l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur ?
20B	Question miroir adressée à la DEPAFI

N°	Libellé des questions
21A	Quel est le libellé du poste du responsable de la tutelle pour le compte de l'autorité exerçant la tutelle ?
26A	A votre connaissance, l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur a-t-elle déjà conduit une réflexion sur l'opportunité du maintien de l'opérateur, sur l'évolution de ses missions et sur la pertinence de sa forme juridique ?
26B	Si oui, était-ce d'initiative ? En réponse à une commande gouvernementale ou ministérielle ?
26C	Les services de l'opérateur ont-ils été associés à cette analyse ?
26D	Cette analyse est-elle périodique ? Si oui, merci d'en préciser la fréquence.

Ces questions peuvent se regrouper en six thématiques :

- Questions n° 7xxx : création de l'opérateur (analyse des besoins, missions, articulation avec l'Etat, portage du texte créant l'opérateur) ;
- Questions n° 11xxx et 12xxx : organe de gouvernance de l'opérateur (composition, missions, compétence collégiale) ;
- Questions n° 16xxx : autorité de tutelle ;
- Questions n° 18xxx : redondances, doublons ou concurrence entre les services de l'Etat et avec l'opérateur ;
- Questions n° 20xxx et 21xxx : responsable délégué de la tutelle et entité en charge de la tutelle ;
- Questions n° 26xxx : réflexions sur l'avenir de l'opérateur.

3.3 Risques de fonctionnement par chaque tutelle

Parmi les quinze risques de fonctionnement, neuf relèvent d'un traitement au niveau de la tutelle sur un opérateur donné.

**Risques de fonctionnement à couvrir
dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur**

Risque n° 28 : Approche incomplète de la tutelle (métier)
Risque n° 29 : Approche incomplète de la tutelle (support)
Risque n° 32 : Mauvaise articulation entre tutelle métier et tutelle budgétaire
Risque n° 51 : Absence de définition de la position des services de l'autorité exerçant la tutelle
Risque n° 52 : Expression de positions contradictoires par des services de l'autorité exerçant la tutelle devant l'opérateur ou des tiers
Risque n° 53 : Absence de définition de la position du ministère de l'intérieur
Risque n° 54 : Expression de positions contradictoires par des services du ministère de l'intérieur devant l'opérateur ou des tiers
Risque n° 55 : Absence de définition de la position de l'Etat
Risque n° 56 : Expression de positions interministérielles contradictoires devant l'opérateur ou des tiers

Les 16 questions destinées à auditer la maîtrise de ces risques sont listées dans le tableau ci-après.

Tableau n° 8

Questions auditant la maîtrise des risques de fonctionnement dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur

N°	Libellé des questions
17A	A votre sens, d'autres directions ont-elles vocation, au titre de leurs fonctions métier, à être associées à l'exercice de la tutelle ?
17B	Si oui, lesquelles ? Fournir le document qui les répertorie.
17C	<i>Questions miroirs au secrétaire général et à la DEPAFI</i>
18A	La DEPAFI apporte-t-elle une valeur ajoutée à l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur sur le volet budgétaire et financier de cette tutelle ? Merci de développer votre réponse.
18C	A votre connaissance, d'autres directions ou services sont-ils mobilisés, au titre de leurs fonctions support, pour apporter une expertise à l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur ou à l'appui de cet opérateur ? Si oui, lesquels ? Fournir le document qui les répertorie.
18E	L'apport réel de ces directions et services est-il conforme à vos besoins ? Merci de détailler en tant que de besoin.
18G	Services support : Avez-vous déjà apporté votre expertise à l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur ? Si oui, merci de développer (fréquence de cet appui, sujets principaux) et de fournir tout document utile permettant de retracer ces interventions en 2013 et 2014.
18H	Services support : A votre sens, l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur devrait-elle s'appuyer davantage sur votre expertise ? Si oui, merci de développer.
19A	Une procédure d'accès de l'opérateur que vous dirigez aux fonctions support du ministère a-t-elle été formalisée ? Si oui, fournir le document.
20A	A votre connaissance, quelles sont les entités (sous-direction, bureau, mission...) en charge de la tutelle au sein des services de l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur ?
20B	<i>Question miroir adressée à la DEPAFI</i>
33C	A votre connaissance, avant les réunions de l'organe de gouvernance de l'opérateur que vous dirigez, existe-t-il une procédure de mise en cohérence par l'autorité exerçant la tutelle des positions de ses services ?
33D	A votre connaissance, avant les réunions de l'organe de gouvernance de l'opérateur, existe-t-il une procédure de mise en cohérence des positions du ministère ? <i>(avec question miroir au secrétaire général et à la DEPAFI)</i>
34A	La tenue de réunions préparatoires aux réunions de l'organe de gouvernance est-elle systématique ? Si non, expliquer pourquoi. Si oui, fournir la liste des participants. <i>(avec question miroir au secrétaire général et à la DEPAFI)</i>
34B	A votre connaissance, y-a-t-il un chef de file de l'administration clairement identifié dans ces réunions préparatoires ? Si oui, préciser. <i>(avec question miroir à la DEPAFI)</i>
34C	Au cours des trois dernières années, est-il arrivé que les représentants de l'Etat au sein de l'organe de gouvernance de l'opérateur expriment des positions divergentes entre elles à l'occasion de réunions de l'organe de gouvernance ? Si oui, merci de développer, en précisant comment la difficulté a été résolue <i>(avec question miroir à la DEPAFI)</i>

Ces questions peuvent se regrouper en quatre thématiques :

- Questions n° 17xxx : autres directions métier appelées à être associées à l'exercice de la tutelle ;
- Questions n° 18xxx: apport des services support dans l'exercice de la tutelle ;
- Questions n° 20xxx : identification de l'entité responsable de la tutelle par les échelons transverses ;
- Questions n° 33xxx et 34xxx : position de l'Etat dans les réunions de l'organe de gouvernance (préparation, pré-conseils d'administration, calage des positions de l'Etat, expression de l'Etat en séance).

3.4 Risques de pilotage pour chaque tutelle

Parmi les douze risques de pilotage identifiés, tous doivent être appréhendés dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur.

**Risques de pilotage à couvrir
dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur**

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

Les 43 questions destinées à auditer la maîtrise de ces risques sont listées dans le tableau ci-après.

Tableau n° 9

**Questions auditant la maîtrise des risques de pilotage
dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur**

N°	Libellé des questions
09A	Les modalités permettant d'assurer la continuité de l'opérateur en cas d'empêchement du directeur sont-elles formalisées ? Si oui, fournir le document.
10A	Les réponses aux situations de divergence éventuelle entre le président de l'organe de gouvernance et le directeur sont-elles organisées ? Si oui, fournir le document. Fournir également le règlement intérieur de l'opérateur.
10B	Les réponses aux situations de divergence éventuelle entre l'organe de gouvernance et l'autorité exerçant la tutelle sont-elles organisées ? Si oui, fournir le document.
10C	Au cours des trois dernières années, l'autorité exerçant la tutelle a-t-elle été amenée à s'opposer à une délibération adoptée par l'organe de gouvernance de l'opérateur ? Si oui, sur quel sujet et comment la difficulté a-t-elle été résolue ?
28A	Votre nomination à la tête l'opérateur s'est-elle accompagnée d'une lettre de mission pour la durée de votre mandat ? Si oui, la fournir.
28B	Si oui, cette lettre de mission fait-elle explicitement référence au COP ?
32A	Autorité de tutelle, DEPAFI : Des objectifs budgétaires ou financiers sont-ils fixés à chaque nouveau directeur de l'opérateur ? Si oui, la DEPAFI participe-t-elle à leur fixation ?
32B	Opérateur : Des objectifs budgétaires ou financiers vous sont-ils fixés ?
32C	Autorité de tutelle, DEPAFI : Des objectifs sont-ils fixés à chaque nouveau directeur de l'opérateur en matière d'évolution du plafond d'emploi ou de la masse salariale ? Si oui, la DEPAFI participe-t-elle à leur fixation ?
32D	Opérateur : Des objectifs vous sont-ils fixés en matière d'évolution du plafond d'emploi ou de la masse salariale de l'opérateur que vous dirigez ?
33A	Qui détermine l'ordre du jour de l'organe de gouvernance ?
33B	L'autorité exerçant la tutelle joue-t-elle un rôle dans la détermination de cet ordre du jour ?
35A	Comment sont établis et arrêtés les orientations stratégiques annuelles de l'opérateur (réunions de cadrage, communication formelle des objectifs annuels) ?
35B	A votre connaissance, qui participe à la définition des orientations stratégiques annuelles ? Fournir les documents.
35C	Les orientations stratégiques annuelles de l'opérateur font-elles l'objet d'une présentation à l'organe de gouvernance ? Si oui, fournir les comptes-rendus des réunions correspondantes.
35D	DEPAFI : Des orientations stratégiques annuelles sont-elles définies pour l'opérateur ? Si oui, merci de préciser si vous êtes associé à la fixation de ces objectifs.
35E	Opérateur : Recevez-vous une lettre d'objectifs annuels ? Si oui, fournir la plus récente.

N°	Libellé des questions
37A	Opérateur : Si vous avez une lettre de mission pluriannuelle, l'autorité exerçant la tutelle opère-t-elle, à votre connaissance, une vérification de cohérence de vos objectifs annuels avec cette lettre ?
37B	Avez-vous déjà noté des incohérences entre vos objectifs annuels et votre lettre de mission pluriannuelle ? Si oui, merci de développer.
39A	Autorité de tutelle : Quels sont les outils que vous mettez en œuvre, en votre qualité d'autorité exerçant la tutelle, pour suivre la réalisation des objectifs de performance de l'opérateur (typologie, fréquence d'alimentation) ? Secrétaire général, DEPAFI : Avez-vous communication des tableaux de bord de suivi de la performance de l'opérateur tenus par l'autorité de tutelle ? Si oui, selon quelle fréquence ? Fournir vos tableaux de bord.
39B	Quels sont les outils que vous mettez en œuvre pour suivre la réalisation des objectifs de performance de l'opérateur que vous dirigez (typologie, fréquence d'alimentation) ? Fournir vos tableaux de bord.
39C	Communiquez-vous ces tableaux de bord à la tutelle ? Si oui, selon quelle fréquence ?
39D	Autorité de tutelle et opérateur : Communiquez-vous ces tableaux de bord à la DEPAFI ? DEPAFI : Avez-vous communication des tableaux de bord de suivi de leur performance tenus par l'opérateur ? Si oui, selon quelle fréquence ?
39E	Secrétaire général, DEPAFI : Disposez-vous d'outils propres et transverses de suivi de la performance des opérateurs du ministère ? Si oui, les fournir.
41A	Autorité de tutelle : Quels sont les outils que vous mettez en œuvre, en votre qualité d'autorité exerçant la tutelle, pour suivre la réalisation des objectifs en matière d'emploi des ressources (typologie, fréquence d'alimentation) ? DEPAFI : Avez-vous communication des tableaux de bord de suivi des objectifs de l'opérateur en matière d'emploi des ressources tenus par l'autorité de tutelle ? Si oui, selon quelle fréquence ? Fournir vos tableaux de bord.
41B	Quels sont les outils que vous mettez en œuvre pour suivre la réalisation de vos objectifs en matière d'emploi des ressources (typologie, fréquence d'alimentation) ? Fournir vos tableaux de bord.
41C	Communiquez-vous ces tableaux de bord à l'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur que vous dirigez ? Si oui, selon quelle fréquence ?
41D	Autorité de tutelle et opérateur : Communiquez-vous ces tableaux de bord à la DEPAFI ? DEPAFI : Avez-vous communication des tableaux de bord tenus par l'opérateur pour assurer le suivi de ses objectifs en matière d'emploi des ressources ? Si oui, selon quelle fréquence ?
41E	Secrétaire général, DEPAFI : Disposez-vous d'outils propres et transverses de suivi des objectifs des opérateurs en matière d'emploi des ressources ? Si oui, les fournir.
46A	Existe-t-il un dispositif de contrôle interne au sein de l'opérateur que vous dirigez ? Si oui, lequel ? Fournir les documents le formalisant.
46B	Avez-vous établi une cartographie des risques de l'opérateur que vous dirigez ? Si oui, la fournir.
46C	L'autorité exerçant la tutelle vous fournit-elle un appui pour l'établissement de votre cartographie des risques et la mise en place de votre contrôle interne ? Si oui, sous quelle forme ?
46D	A votre sens, l'autorité exerçant la tutelle devrait-elle vous fournir un appui plus important dans ces domaines ? Si oui, sous quelle forme ? Merci de développer.
46E	Secrétaire général, DEPAFI : vos services fournissent-ils un appui à l'opérateur et à l'autorité de tutelle pour l'établissement de leur cartographie des risques et la mise en place de leur dispositif de contrôle interne ? Si oui, lequel ?

N°	Libellé des questions
46F	Secrétaire général, DEPAFI : Pensez-vous qu'un appui plus important à l'opérateur et à l'autorité de tutelle de la part de vos services serait souhaitable dans ces domaines ? Si oui, merci de préciser les actions que vous prévoyez de mettre en œuvre.
46G	L'autorité exerçant la tutelle sur l'opérateur que vous dirigez contrôle-t-elle l'efficacité de votre dispositif de contrôle interne ? Si oui, comment ?
46H	A votre sens, l'autorité exerçant la tutelle devrait-elle renforcer son contrôle sur l'efficacité de votre dispositif de contrôle interne ? Si oui, comment ?
46I	Secrétaire général, DEPAFI : Vos services assurent-ils un contrôle de l'efficacité des dispositifs de contrôle interne budgétaire et comptable mis en place par l'opérateur ? Si oui, comment ?
46J	Secrétaire général, DEPAFI : Pensez-vous que vos services devraient renforcer ce contrôle ? Si oui, comment ?
46K	Autorité de tutelle : En votre qualité d'autorité exerçant la tutelle, avez-vous élaboré une cartographie des risques de vos services incluant les risques liés à l'exercice de la tutelle sur l'opérateur ? Si oui, la fournir. Si non, prévoyez-vous de le faire et à quelle échéance ?
46L	Secrétaire général, DEPAFI : Vos services ont-ils établi une cartographie des risques budgétaires et comptables liés à l'activité de tutelle du ministère ? Si oui, la fournir. Si non, prévoyez-vous de le faire et à quelle échéance ?
46M	Autorité de tutelle : En votre qualité d'autorité exerçant la tutelle, avez-vous élaboré une cartographie des risques de l'opérateur ? Si oui, la fournir. Si non, prévoyez-vous de le faire et à quelle échéance ?
46N	Secrétaire général, DEPAFI : Avez-vous déjà établi une cartographie des risques budgétaires et comptables liés à l'activité de l'opérateur pour le ministère ? Si oui, la fournir. Si non, prévoyez-vous de le faire et à quelle échéance ?

Ces questions peuvent se regrouper en sept thématiques :

- Questions n° 09xxx et 10A : gestion des situations imprévues (empêchement du directeur, conflit entre le président de l'organe de gouvernance et le directeur) ;
- Questions 10B, 10C et 33xxx : relations de l'Etat avec l'organe de gouvernance ;
- Questions n° 28xxx et 32xxx : objectifs fixés aux nouveaux directeurs (lettre de mission, objectifs précis...) ;
- Questions n° 35xxx et 37xxx : orientations et objectifs annuels ;
- Questions n° 39xxx : suivi de la performance ;
- Questions n° 41xxx : suivi de l'emploi des ressources ;
- Questions n° 46xxx : actions de maîtrise des risques (contrôle interne, cartographie des risques).

3.5 Risques financiers pour chaque tutelle

Parmi les neuf risques financiers identifiés, tous doivent être appréhendés dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur.

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

Les 15 questions destinées à auditer la maîtrise de ces risques sont listées dans le tableau ci-après.

Tableau n° 10

**Questions auditant la maîtrise des risques financiers
dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur**

N°	Libellé des questions
13A	Comment s'est opéré le calibrage financier initial de l'opérateur que vous dirigez (montant du budget, subvention pour charge de service public, recettes affectées ou non...) ? Fournir les documents.
13B	DEPAFI : Comment s'est opéré le calibrage financier initial de l'opérateur (montant du budget, subvention pour charge de service public, recettes affectées ou non...) ?
14A	Comment ont été déterminés le plafond d'emplois et le niveau de la masse salariale initiaux de l'opérateur que vous dirigez ? Fournir les documents.
14B	DEPAFI : Comment ont été déterminés le plafond d'emplois et le niveau de la masse salariale initiaux de l'opérateur ? Merci de répondre séparément pour chaque opérateur et de fournir les documents disponibles.
38A	Un dialogue de gestion est-il mis en œuvre entre le ministère et l'opérateur que vous dirigez ?
38B	Si oui, avec quelle périodicité ?
38C	Quels sont les participants ?
38D	Quel est l'objectif de ce dialogue de gestion ? Quel intérêt en retirez-vous ? Fournir les éléments de dossier et les comptes-rendus de réunion pour les exercices 2013 et 2014.

N°	Libellé des questions
38E	Un dialogue de gestion est-il mis en œuvre entre le ministère et l'opérateur ? Merci de répondre en précisant si vos services y participent et son apport pour vous.
42A	En cas d'utilisation des ressources non conforme aux prévisions, quels dispositifs correctifs l'autorité exerçant la tutelle peut-elle mettre en œuvre ?
42B	De tels dispositifs ont-ils déjà été utilisés ? Si oui, détailler.
42C	DEPAFI : En cas d'utilisation des ressources non conforme aux prévisions, quels dispositifs correctifs pouvez-vous mettre en œuvre en votre qualité de représentant du responsable de la fonction financière ministérielle ?
42D	DEPAFI : De tels dispositifs ont-ils déjà été mis en œuvre ? Si oui, détailler.
43A	Comment et par qui est assuré le contrôle de la qualité de l'exécution budgétaire et comptable de l'opérateur (contrôle interne ? Agent comptable ? Organe de gouvernance ? Tutelle ? DEPAFI ? Direction du budget) ?
43B	Existe-t-il des dispositifs correctifs en cas de dérapage budgétaire ou comptable ? Si oui, préciser.

Ces questions peuvent se regrouper en quatre thématiques :

- Questions n° 13xxx et 14xxx : calibrage initial des ressources (finances et emplois) ;
- Questions n° 38xxx : dialogue de gestion ;
- Questions n° 42xxx : dispositifs correctifs en gestion ;
- Questions n° 43xxx : contrôle de la qualité de l'exécution budgétaire et comptable.

3.6 Risques de ressources humaines pour chaque tutelle

Parmi les neuf risques de ressources humaines identifiés, sept doivent être appréhendés dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur.

Risques ressources humaines à couvrir dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur
Risque n° 25 : Erreur dans le choix du responsable de l'opérateur
Risque n° 31 : Manque de compétence à l'appui de l'opérateur
Risque n° 35 : Sous-dimensionnement de l'équipe en charge de la tutelle au sein des services de l'autorité exerçant la tutelle
Risque n° 36 : Défaut de compétence dans les services de l'autorité exerçant la tutelle
Risque n° 37 : Défaut de compétence pour l'exercice d'une facette de la tutelle
Risque n° 38 : Profil inadapté du responsable délégué de la tutelle
Risque n° 39 : Profils inadaptés dans l'équipe de tutelle

Les 13 questions destinées à auditer la maîtrise de ces risques sont listées dans le tableau ci-après.

Tableau n° 11

**Questions auditant la maîtrise des risques de ressources humaines
dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur**

N°	Libellé des questions
15A	Un préfigurateur a-t-il été désigné pour mettre en place l'opérateur que vous dirigez ?
15B	Quelles ont été les modalités de recrutement du préfigurateur ou du premier directeur de l'opérateur ? Fournir la fiche de poste.
15C	Ces modalités vous paraissent-elles satisfaisantes ? Si non, quelles modalités auraient été souhaitables ?
15D	Services support : Avez-vous connaissance des modalités de recrutement du préfigurateur ou du premier directeur de l'opérateur ? Ces modalités vous paraissent-elles satisfaisantes ? Si non, quelles modalités auraient été souhaitables ?
22A	Autorité de tutelle : Quel est l'effectif en ETPT de l'équipe en charge de la tutelle au sein de vos services ?
22B	Autorité de tutelle : Quelle est la composition de l'équipe en charge de la tutelle au sein de vos services ? Fournir les fiches de postes.
23A	Des personnes-ressources sont-elles identifiées dans les autres directions impliquées dans la tutelle au titre de leurs fonctions métier ?
24A	Quel est, d'après vous, le profil à rechercher pour le poste de responsable de la tutelle sur votre opérateur dans les services de l'autorité exerçant la tutelle ?
24B	Autorité de tutelle : Quelles sont les modalités de recrutement du responsable de la tutelle sur l'opérateur au sein de vos services ?
24C	Autorité de tutelle: Ces modalités de recrutement vous paraissent-elles satisfaisantes ? Si non, quelles sont les améliorations souhaitables ?
24D	DEPAFI : Le profil du responsable de la tutelle vous paraît-il adapté ?
25A	Tutelles : Quelles sont les modalités de recrutement des membres de l'équipe en charge de la tutelle sur l'opérateur au sein de vos services ?
25B	Tutelles : Ces modalités de recrutement vous paraissent-elles satisfaisantes ? Si non, quelles sont les améliorations souhaitables ?

Ces questions peuvent se regrouper en quatre thématiques :

- Questions n° 15xxx : préfigurateur ;
- Questions n° 24xxx : responsable délégué de la tutelle (profil et recrutement du responsable de la tutelle) ;
- Questions n° 22xxx et 25xxx : équipe en charge de la tutelle (composition, recrutement) ;
- Questions n° 23xxx : personnes-ressources dans les autres services concernés.

3.7 Risques juridiques pour chaque tutelle

Les deux risques juridiques identifiés doivent être appréhendés dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur.

Risques juridiques à couvrir dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur
Risque n° 69 : Erreurs ou fraudes sur marchés publics
Risque n° 70 : Erreurs ou fraudes avec incidences contentieuses

Les six questions destinées à auditer la maîtrise de ces risques sont listées dans le tableau ci-après.

Tableau n° 12

**Questions auditant la maîtrise des risques juridiques
dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur**

N°	Libellé des questions
44A	Comment et par qui est assuré le contrôle de la régularité et de la conformité des actes produits par l'opérateur que vous dirigez en matière de marchés publics ?
44B	Existe-t-il des dispositifs correctifs en cas de non-conformité ? Si oui, préciser.
44C	DLPAJ : à votre connaissance, qui assure le contrôle de la régularité et de la conformité des actes produits par l'opérateur en matière de marchés publics ? Existe-t-il des dispositifs correctifs en cas de non-conformité ? Si oui, préciser.
45A	Comment et par qui est assuré le suivi du risque contentieux de l'opérateur que vous dirigez ?
45B	Existe-t-il des dispositifs correctifs en cas de difficultés de traitement du contentieux par l'opérateur que vous dirigez ? Si, oui, préciser.
45C	Services support : A votre connaissance, qui assure le suivi du risque contentieux de l'opérateur ? Existe-t-il des dispositifs correctifs en cas de difficultés de traitement du contentieux par l'opérateur ? Si, oui, préciser.

Ces questions peuvent se regrouper en deux thématiques :

- Questions n° 44xxx : contrôle de la régularité et de la conformité des marchés publics de l'opérateur ;
- Questions n° 45xxx : suivi du risque contentieux.

4 ELEMENTS DE METHODE POUR LA COTATION DE LA MAITRISE DES RISQUES LIES A L'EXERCICE DE CHAQUE TUTELLE

Pour un type de risques donné, la cotation part d'une probabilité de réalisation des risques maximale à la création de l'opérateur, c'est-à-dire, pour chaque tutelle et chaque famille de risques, du niveau très élevé (5).

Le niveau de maîtrise s'améliore par la mise en œuvre de mesures (élaboration d'un contrat d'objectifs et de performance, partage de tableaux de bord, développement du contrôle interne...), qui viennent minorer la probabilité ou l'impact de la concrétisation des risques. L'effet des mesures favorables est donc coté avec un signe négatif (-) puisqu'il se retranche du niveau maximal de départ.

4.1 Cotation de la maîtrise des risques stratégiques liés à l'exercice d'une tutelle

La maîtrise des risques stratégiques suppose le franchissement de quatre étapes principales :

- la définition par l'Etat d'une vision stratégique du rôle de l'opérateur et de sa relation avec lui ;
- le cadrage pluriannuel de l'action de l'opérateur, conformément à cette vision, dans un document le liant à l'Etat. Il peut s'agir d'un contrat d'objectifs et de performance ou d'un contrat d'objectifs et de moyens, conclu entre l'opérateur et l'Etat seuls, ou d'un contrat d'établissement pouvant être également signé par d'autres acteurs impliqués dans la vie de l'opérateur ;
- la déclinaison de ce cadrage dans des orientations stratégiques annuelles ;
- une réflexion anticipatrice sur les dispositifs correctifs en cas de non atteinte des cibles de performance ou de gestion.

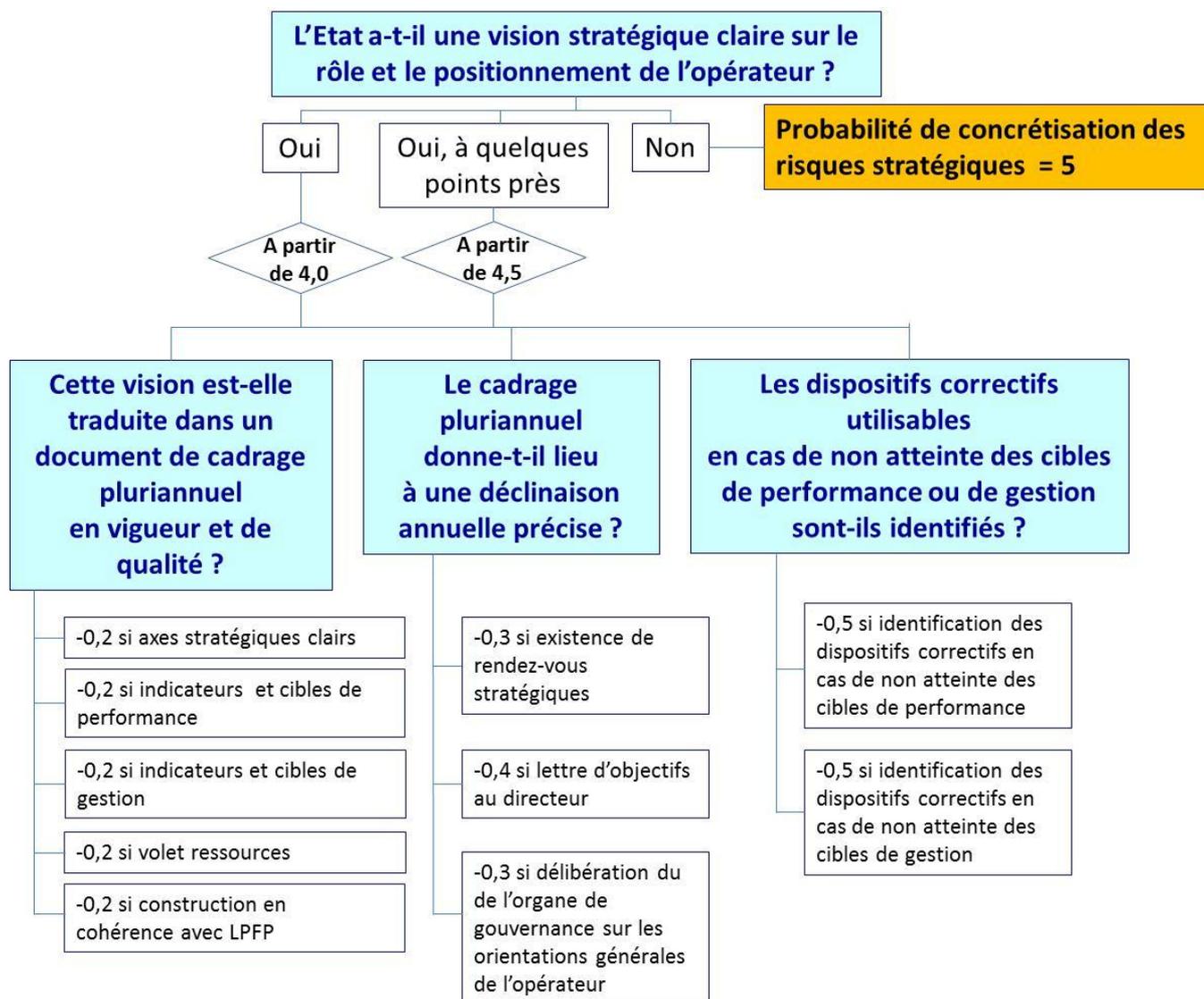
Dans une situation où aucune de ces étapes ne serait franchie, la probabilité des risques stratégiques serait la plus élevée, c'est-à-dire de niveau 5 dans la cotation retenue dans le présent audit. A l'inverse, si les quatre aspects sont traités, la probabilité des risques stratégiques est très faible (niveau 1).

Par convention, on considère que chaque étape bien accomplie permet de faire baisser d'un point la probabilité des risques stratégiques. Néanmoins, l'ordre des étapes n'est pas indifférent : en l'absence de vision stratégique, le niveau de risques stratégiques ne pourrait être que très élevé (5), quels que soient les efforts déployés par ailleurs pour doter l'opérateur d'un COP ou définir des objectifs stratégiques annuels par exemple.

Le questionnement relatif à la maîtrise des risques stratégiques se conduit ainsi comme suit.

Schéma n° 1

Cotation de la probabilité de concrétisation de risques stratégiques dans l'exercice de la tutelle sur un opérateur donné



4.2 Cotation de la maîtrise des risques d'organisation liés à l'exercice d'une tutelle

La maîtrise des risques d'organisation passe par une attention portée à quatre points principaux :

- la pertinence du choix de l'autorité de tutelle de l'opérateur ;
- la couverture des missions et des fonctions ;
- la structuration de l'organisation interne des services de l'autorité de tutelle ;
- l'organisation et le fonctionnement de l'organe de gouvernance de l'opérateur.

Le premier de ces quatre points comporte deux facettes :

- d'une part, la cohérence du choix de l'autorité de tutelle par rapport à la vision stratégique de l'Etat pour son opérateur ;
- d'autre part sa légitimité institutionnelle.

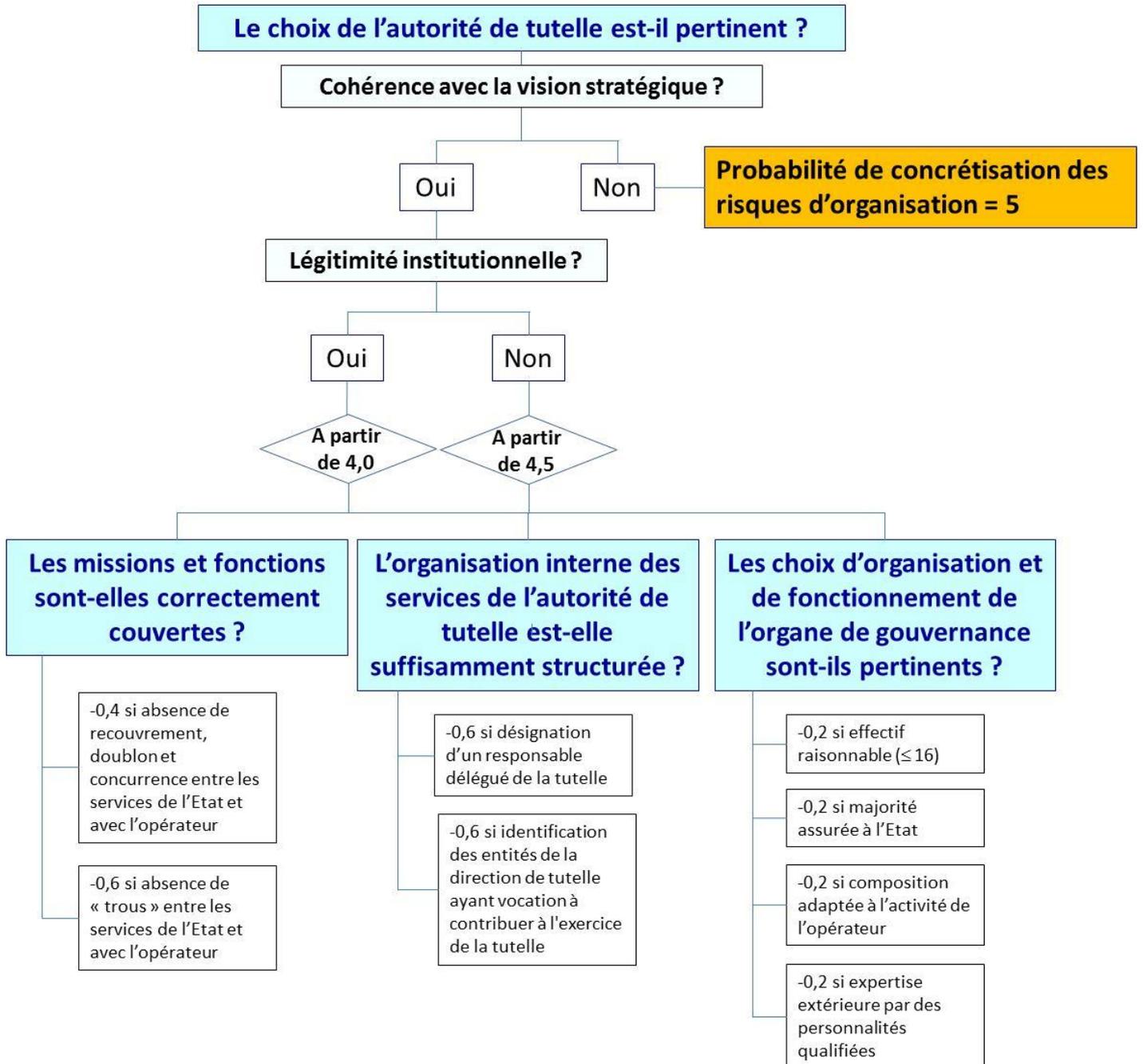
Le premier aspect s'impose comme un verrou pour la maîtrise des risques : si le choix de l'autorité de tutelle n'est pas cohérent avec la vision stratégique, la tutelle ne peut pas correctement s'exercer.

Traduit en cotation, ce constat conduit à considérer que si la cohérence du choix de l'autorité de tutelle n'est pas certaine, le niveau de risques d'organisation est nécessairement maximal (5), quelles que soient les mesures prises par ailleurs. En revanche, si cette cohérence est incontestable, le niveau de maîtrise peut être amélioré par des actions complémentaires.

Par convention, chacun des points est coté selon la décomposition suivante.

Schéma n° 2

Cotation de la probabilité de concrétisation de risques d'organisation dans l'exercice de la tutelle sur un opérateur donné



4.3 Cotation de la maîtrise des risques de fonctionnement liés à l'exercice d'une tutelle

Dans un cadre ministériel dont l'élaboration relève du secrétaire général et, par délégation, de la DEPAFI, l'exercice de la fonction de tutelle sur chaque opérateur est confié, à titre principal, à une autorité de tutelle. Pour autant, il est rare qu'une unique direction relevant de cette autorité puissent, à elle seule, couvrir toutes les facettes de la fonction de tutelle, qu'il s'agisse des aspects métier, qui nécessitent souvent un croisement d'approches (choix entre des orientations stratégiques divergentes, priorisation voire arbitrage entre des besoins concurrents ou antinomiques, dimension territoriale, relations avec des acteurs publics hors Etat, enjeux internationaux...), ou des aspects de gestion, dans les multiples composantes des fonctions support et transverses.

Un exercice plein de la fonction de tutelle sur un opérateur requiert ainsi la coopération de plusieurs directions, métier ou support. Pour certains opérateurs, ces directions appartiennent toutes au même ministère ; pour d'autres s'ajoute une dimension interministérielle.

La fluidité et l'efficacité des relations entre les services de l'Etat appelés à contribuer à l'exercice de la tutelle sur un opérateur appellent une attention d'autant plus soutenue qu'à la faveur de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, il a été jugé pertinent de regrouper les sources de financement des opérateurs en provenance du budget de l'Etat en désignant pour chacun un programme de rattachement unique, dont le responsable est souvent également l'autorité de tutelle de l'opérateur.

Il en résulte une tendance à la verticalisation excessive des relations entre l'Etat et ses opérateurs et au désinvestissement de la part des directions non retenues comme directions de tutelle mais concernées par l'activité d'un opérateur ou pouvant lui fournir un appui.

La maîtrise des risques de fonctionnement de la tutelle consiste, précisément, à veiller à l'identification de l'ensemble des services ayant un rôle à jouer dans l'exercice de la tutelle et à leur association à cette fonction, dans leurs champs de compétences respectifs.

Quatre aspects principaux sont à prendre en compte :

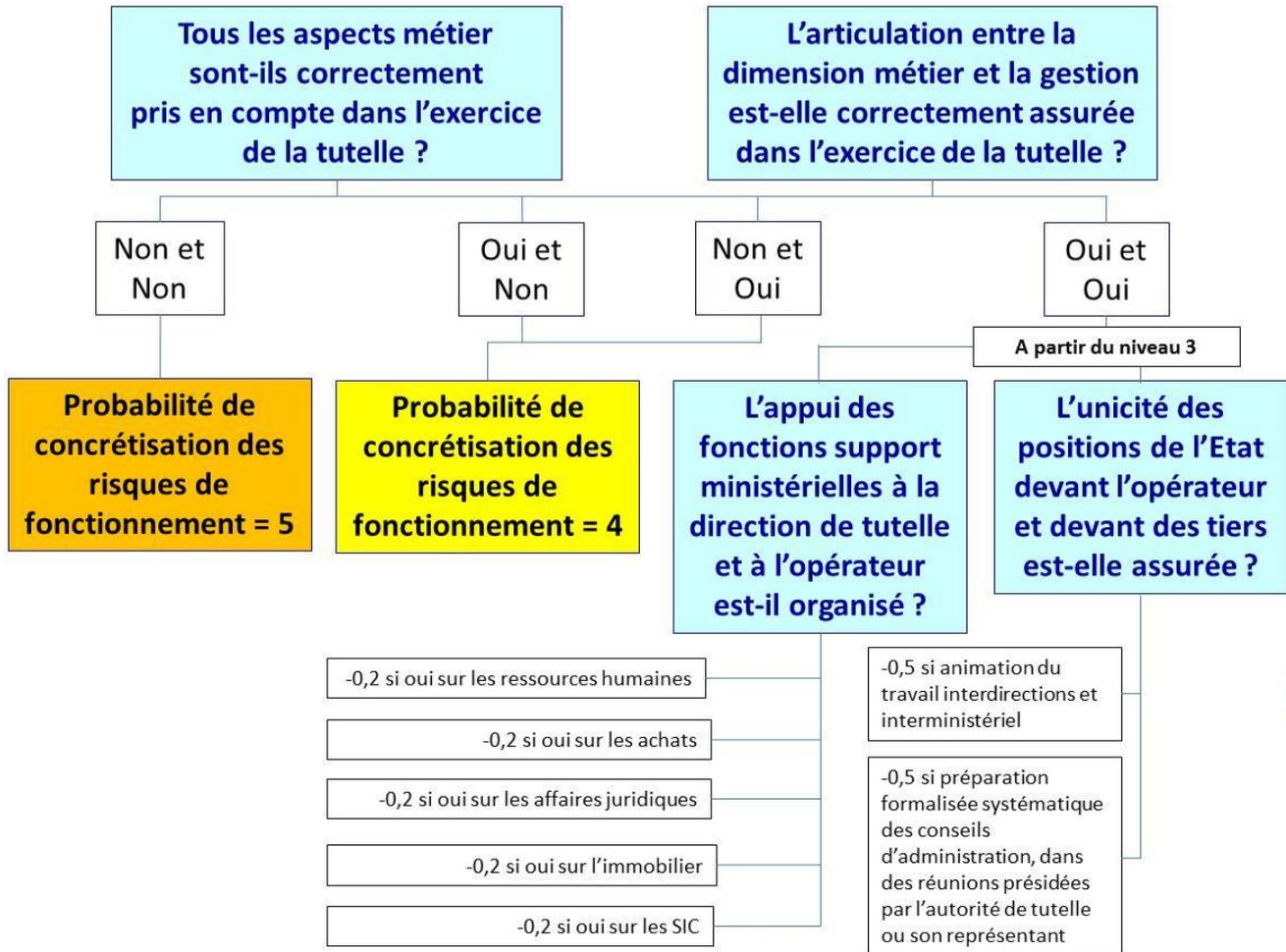
- la prise en compte de tous les aspects métier ;
- l'articulation entre les dimensions métier et gestion de l'exercice de la tutelle ;
- l'organisation de l'appui à la direction de tutelle et à l'opérateur dans les fonctions support ;
- l'unicité des positions de l'Etat devant l'opérateur et les tiers.

La probabilité de concrétisation de risques de fonctionnement liés à l'exercice de la tutelle est très forte si aucun des deux premiers points n'est convenablement couvert. Elle est forte si seulement l'un des deux l'est. S'ils le sont tous les deux, les deux autres aspects sont susceptibles d'améliorer encore le fonctionnement de la tutelle, en efficacité et en efficience.

Cette analyse se traduit dans le logigramme de cotation suivant.

Schéma n° 3

Cotation de la probabilité de concrétisation de risques de fonctionnement dans l'exercice de la tutelle sur un opérateur donné



A partir d'une situation où tout est à construire (probabilité de concrétisation des risques au niveau maximal, soit 5), la résolution des points précédents permet d'atteindre un niveau de risque très faible (1).

4.4 Cotation de la maîtrise des risques de pilotage liés à l'exercice d'une tutelle

Pour maîtriser les risques inhérents à sa relation avec l'opérateur, l'Etat doit structurer cette relation sous plusieurs angles :

- relation avec l'organe de gouvernance de l'opérateur ;
- cadrage de l'action du directeur de l'opérateur ;

- suivi de la performance et de la gestion de l'opérateur ;
- politique de maîtrise des risques appliquée à l'opérateur.

Ces quatre aspects font l'objet d'une cotation différenciée, selon la décomposition suivante.

Tableau n° 13

**Cotation de la maîtrise de la concrétisation
de risques de pilotage
dans l'exercice de la tutelle sur un opérateur donné**

Point clef de pilotage	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef
Relation avec l'organe de gouvernance et son président	Nomination du président de l'organe de gouvernance par l'Etat	-0,2	-0,9
	Possibilité pour le ministre de l'intérieur de provoquer une réunion de l'organe de gouvernance	-0,2	
	Pouvoir d'opposition de l'Etat aux délibérations adoptées par l'organe de gouvernance	-0,5	
Cadrage de l'action du directeur	Lettre de mission pluriannuelle ou lettre d'objectifs annuelle	-0,3	-0,6
	Part variable de rémunération, liée à l'atteinte d'objectifs avec dispositif clair d'évaluation des résultats	-0,3	
Suivi de la performance et de la gestion	Réunions régulières entre la direction de tutelle et l'opérateur (points abordés : stratégie, élaboration PLF, élaboration et suivi du COP, préparation des CA, dialogue de gestion, résultats de performance et de gestion)	-0,5	-1,3
	Définition des tableaux de bord de performance et de gestion tenus par la direction de tutelle ou attendus de l'opérateur et surveillance de leur transmission	-0,5	
	Définition des tableaux de bord de performance et de gestion utiles à la DEPAFI, transmission ou surveillance de leur transmission à la DEPAFI	-0,3	
Politique de maîtrise des risques appliquée à l'opérateur	Anticipation des situations imprévues (absence ou empêchement long, conflit)	-0,2	-1,2
	Accompagnement méthodologique de l'opérateur dans la mise en place du contrôle interne	-0,5	
	Audit régulier du dispositif de contrôle interne de l'opérateur	-0,5	

4.5 Cotation de la maîtrise des risques financiers liés à l'exercice d'une tutelle

Des risques financiers liés à l'exercice de la tutelle peuvent se concrétiser pour l'Etat si les ressources de l'opérateur, hors subvention pour charges de service public, sont inférieures aux montants attendus ou si ses dépenses sont supérieures aux prévisions. Ces dérives peuvent prendre d'autant plus d'ampleur qu'elles sont détectées tardivement. La maîtrise de ces risques passe donc par :

- la sécurisation des ressources de l'opérateur ;
- l'anticipation de dérives possibles des dépenses ;
- un suivi régulier de la gestion de l'opérateur ;
- une assurance sur l'efficacité du contrôle interne financier de l'opérateur.

Par convention, chacun de ces aspects est coté selon la décomposition suivante.

Tableau n° 14

**Critères de cotation de la maîtrise
de la concrétisation de risques financiers
dans l'exercice de la tutelle sur un opérateur donné**

Point clef au plan financier	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef
Sécurisation des ressources de l'opérateur	Adaptation du type de ressources par rapport à l'activité de l'opérateur	-0,4	-0,8
	Couverture effective des dépenses par des recettes	-0,4	
Anticipation de dérives possibles des dépenses	Identification des leviers de l'Etat pour réduire les dépenses de l'opérateur (priorisation des investissements, réglementation pour des dépenses d'intervention, redimensionnement du programme d'activité...)	-0,4	-1,2
	Organisation de l'accès de l'opérateur aux fonctions support du ministère (achats, SIC, immobilier, RH)	-0,4	
	Suivi spécifique des dossiers à gros enjeux (marchés publics importants, contentieux coûteux,...)	-0,4	

Point clef au plan financier	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef
Suivi de la gestion de l'opérateur	Tenue d'un tableau de bord par la direction de tutelle ou transmission mensuelle par l'opérateur à l'autorité de tutelle et à la DEPAFI d'indicateurs de gestion (rentrée des ressources externes, exécution des dépenses) et d'indicateurs financiers	-0,5	-1,0
	Dialogue de gestion régulier entre l'Etat et l'opérateur (au moins 3 fois par an, plus si besoin)	-0,5	
Assurance sur le contrôle interne financier de l'opérateur	Degré d'avancement du déploiement du contrôle interne financier par l'opérateur	-0,3	
	Accompagnement méthodologique de l'opérateur dans la mise en place du contrôle interne financier	-0,3	-1,0
	Audit régulier du dispositif de contrôle interne financier de l'opérateur	-0,4	

4.6 Cotation de la maîtrise des risques de ressources humaines liés à l'exercice d'une tutelle

Les risques de ressources humaines, de nature tant qualitative que quantitative, portent à la fois sur les recrutements clefs dans les services concourant à l'exercice de la tutelle et à la tête de l'opérateur.

Comme pour les risques stratégiques, la maîtrise des risques de ressources humaines s'analyse selon un questionnement ordonné, la réponse à une question conditionnant le passage à la suivante.

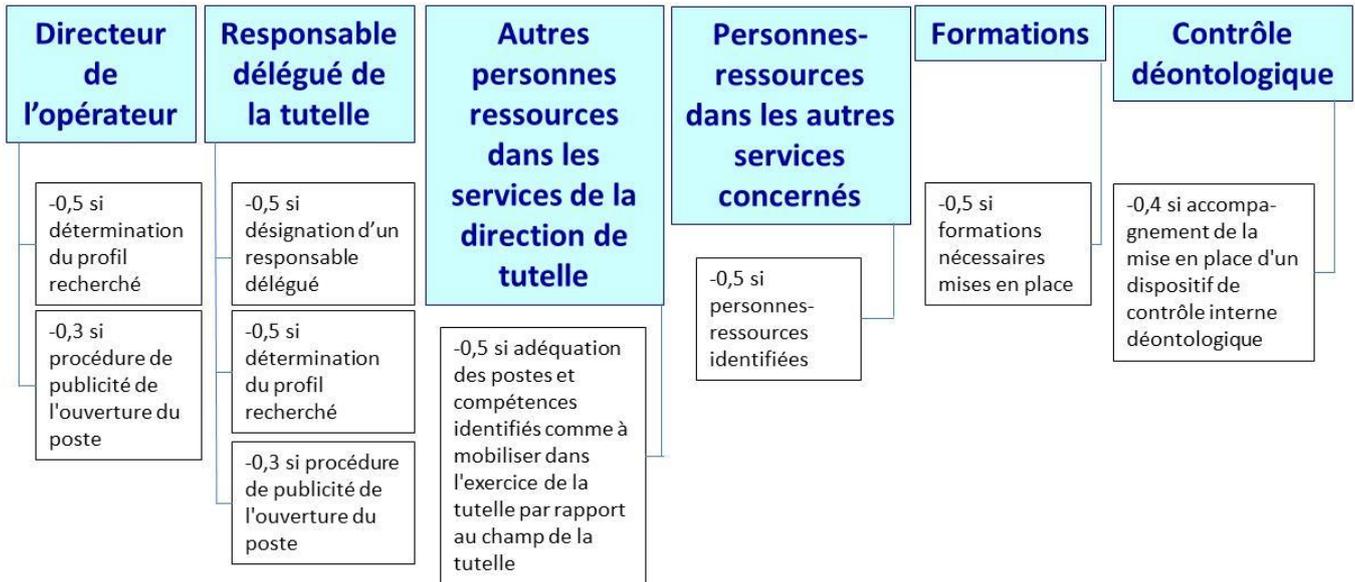
Le but de l'exercice de la tutelle étant l'efficacité et l'efficience de l'opérateur au service de l'Etat, le premier niveau de maîtrise des risques de ressources humaines est nécessairement le choix d'un bon directeur d'établissement, dont la sécurisation passe par la détermination du profil recherché.

Le franchissement du niveau suivant suppose de désigner un bon responsable délégué de la tutelle, ce qui pose à nouveau la question du profil adapté.

Ensuite, deux autres améliorations, indépendantes l'une de l'autre, sont utiles : la professionnalisation d'une petite équipe chargée de la tutelle et l'identification de personnes-ressources dans les autres directions impliquées.

Schéma n° 4

Cotation de la probabilité de concrétisation de risques de ressources humaines dans l'exercice de la tutelle sur un opérateur donné



4.7 Cotation de la maîtrise des risques juridiques liés à l'exercice d'une tutelle

Les risques juridiques diffèrent sensiblement suivant l'activité des opérateurs du ministère de l'intérieur (risques liés aux marchés publics, au refus de titres ou de droits, à des décisions de sanctions...). La maîtrise de ces risques suppose donc de bien identifier les pans d'activité à risque dans les missions de l'opérateur. Bien qu'appliquée à ces objets différents, la démarche de maîtrise est en revanche assez proche et porte sur les aspects suivants :

- la mobilisation de l'expertise juridique du ministère en appui de l'opérateur, en tant que de besoin ;
- le suivi des enjeux juridiques de l'opérateur ;
- l'assurance de l'efficacité du contrôle interne juridique de l'opérateur.

Par convention, chacun de ces aspects est coté selon la décomposition suivante.

Tableau n° 17

**Cotation de la maîtrise de la concrétisation
des risques juridiques
dans l'exercice de la tutelle sur un opérateur donné**

Point clef au plan juridique	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef
Sécurisation des risques relatifs à la commande publique	Tenue par l'opérateur et transmission régulière à l'autorité de tutelle d'un tableau de bord de ses marchés publics et procédures en cours	-0,6	-1,8
	Point régulier (2 à 3 fois par an) avec la DLPAJ et la DEPAFI	-0,6	
	Contrôle externe de la régularité et de la conformité des actes de marchés publics de l'opérateur	-0,6	
Sécurisation des risques contentieux	Tenue par l'opérateur et transmission régulière à l'autorité de tutelle d'un tableau de bord des dossiers pré-contentieux et contentieux	-0,6	-1,2
	Point régulier (2 à 3 fois par an) avec la DLPAJ et la DEPAFI	-0,6	
Assurance sur le contrôle interne juridique de l'opérateur	Accompagnement méthodologique de l'opérateur dans la mise en place du contrôle interne juridique	-0,5	-1,0
	Audit régulier du dispositif de contrôle interne juridique de l'opérateur	-0,5	

ANNEXE N° 9

SYNTHESE DES REPONSES AUX QUESTIONNAIRES D'AUDIT DIRECTIONS ET SERVICES SUPPORT

La tutelle exercée par un ministère sur ses opérateurs concernant non seulement leurs missions mais aussi leur gestion, un questionnaire d'audit a été adressé aux directions et services en charge de fonctions support au ministère de l'intérieur, afin d'analyser leur rôle dans les relations du ministère avec ses opérateurs.

Ont été saisis à ce titre :

- la direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT), la direction des ressources humaines (DRH) et la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN) sur la fonction ressources humaines ;
- la direction de l'évaluation de la performance, et des affaires financières et immobilières (DEPAFI) sur la fonction immobilière pilotée par la sous-direction des affaires immobilières (SDAI) ;
- la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) ;
- la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) sur la fonction juridique ;
- le service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI).

En revanche, le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (ST(SI)²) n'a pas été sollicité, les systèmes d'information dont ont besoin les opérateurs du secteur police relevant – sauf erreur - principalement de la DSIC.

Le premier à répondre a été le SAELSI, qui a indiqué à la mission dès la réception du questionnaire qu'il n'avait aucun contact avec les opérateurs du ministère et n'assurait aucune prestation à leur profit.

Par la suite, la DSIC, la DLPAJ, la DEPAFI-Immobilier et la DRH ont répondu au questionnaire. Ce sont ces quatre réponses qui sont analysées ci-après.

1 PRINCIPES GENERAUX D'EXERCICE DE LA TUTELLE AU SEIN DU MINISTERE

Les directions et services support du ministère ont été interrogés sur cinq points relatifs à l'organisation générale de l'exercice de la tutelle au sein du ministère :

- leur connaissance ou non de l'existence d'une doctrine ministérielle sur la forme à donner à un opérateur ;
- leur degré de connaissance du rôle spécifique de la DEPAFI dans le champ de la tutelle sur les opérateurs ;

- leur avis sur la mobilisation des fonctions support du ministère, soit à l'appui des autorités en charge de la tutelle, soit à l'appui des opérateurs eux-mêmes ;
- la traduction éventuelle de ces appuis dans les fiches de poste de leurs services ;
- leur perception d'une formalisation des processus d'arbitrage au sein du ministère dans le domaine de l'exercice de la tutelle sur les opérateurs.

1.1 Doctrine sur la forme à donner à un opérateur (question 01B)

Aucune des quatre directions n'a répondu à la question relative à l'existence ou non d'une doctrine au ministère de l'intérieur sur la forme à donner à un opérateur (établissement public, service à compétence nationale, autre).

1.2 Rôle particulier de la DEPAFI (questions 01G-01H-01I)

En revanche, toutes connaissent les dispositions réglementaires confiant à la DEPAFI la synthèse des tutelles stratégiques des opérateurs. La DSIC et la DLPAJ estiment que ces dispositions sont appliquées ; les mêmes et la DRH pensent qu'elles sont pertinentes, la DSIC mettant l'accent sur leur cohérence avec le rôle de responsable de la fonction financière ministérielle (RFFiM) de la DEPAFI tandis que la DRH insiste sur la nécessité d'une vision globale dans l'exercice de la tutelle.

1.3 Fonctions support à mobiliser dans l'exercice de la tutelle (questions 02D, 02E, 02F, 02G)

Les questions relatives aux fonctions support à mobiliser dans l'exercice de la tutelle ou les relations avec les opérateurs suscitent des réponses contrastées :

- pour les autorités exerçant la tutelle sur les opérateurs : la DLPAJ estime que les expertises à mobiliser sont simples à identifier mais que la vraie question est celle de l'autonomie à laisser aux opérateurs ; la DEPAFI-Immobilier répond pour son domaine propre en indiquant que sa compétence est reconnue par les textes d'organisation du ministère ; la DSIC indique qu'à son sens, l'identification des fonctions support à mobiliser à l'appui des autorités exerçant la tutelle n'est pas faite. Les trois directions s'accordent pour estimer qu'une telle identification donnerait plus de visibilité aux acteurs concernés, permettrait de mieux objectiver les ressources utilisées, voire permettrait à la direction sollicitée de mieux piloter la fonction dont elle a la responsabilité. La DRH, de son côté, estime qu'il n'y a pas de formalisation des compétences à mobiliser et ne se prononce pas sur l'apport d'une identification plus précise ;
- vis-à-vis des opérateurs : aucune des quatre directions n'a connaissance d'un recensement de fonctions support ministérielles susceptibles d'être mobilisées par les opérateurs. A la question de l'utilité d'une telle démarche, la DLPAJ et la DRH ne répondent pas, la DEPAFI-Immobilier répond positivement et la DSIC, négativement.

1.4 Fiches de poste mentionnant les opérateurs ou la tutelle sur ceux-ci (questions 03A-03B-03C-03D)

Aucune des quatre directions répondantes n'a jugé utile jusqu'à présent de mentionner un appui aux opérateurs ou aux autorités exerçant la tutelle sur ceux-ci dans certaines des fiches de poste de ses services.

La DEPAFI-Immobilier indique prévoir une modification de ses fiches de poste. La DSIC précise qu'elle apporte déjà appui et conseil aux autorités exerçant la tutelle, voire à certains opérateurs, mais sans que cela conduise à le préciser dans les fiches de poste. La DLPAJ conforte cette approche en soulignant que ses compétences s'emploient de la même façon, qu'il s'agisse de conseiller un service du ministère, une autorité de tutelle dans sa relation avec son opérateur ou l'opérateur lui-même. La DRH n'estime pas nécessaire de revoir ses fiches de poste pour y faire figurer l'appui aux directions de tutelle ou aux opérateurs.

1.5 Processus d'arbitrage (questions 04B-06A-06B)

Dernier aspect des principes généraux d'exercice de la tutelle au sein du ministère, les directions et services support ont été interrogés sur les processus d'arbitrage pour trois types de conflit possibles :

- conflit relatif à la répartition des rôles entre directions métier et directions ou services support en matière de tutelle ;
- conflit sur les questions stratégiques relatives à un opérateur ;
- conflit entre une autorité exerçant la tutelle et son opérateur.

Dans les trois cas, la DSIC, la DLPAJ et la DRH ont répondu qu'à leur connaissance, les processus d'arbitrage n'étaient pas formalisés ; la DEPAFI-Immobilier n'a pas répondu.

2 CREATION DES OPERATEURS

Les directions et services support peuvent être ou non mobilisés au moment de la création d'un opérateur, selon les besoins à couvrir dans les domaines des ressources humaines, de l'immobilier, des systèmes d'information ou de l'équipement.

Indépendamment de ces sollicitations spécifiques, interroger les directions et services support du ministère sur leur connaissance des tenants et aboutissants de la création des opérateurs permet d'appréhender la perception collective de chacun des opérateurs par des services du ministère non responsables au quotidien de l'exercice de la tutelle.

Les directions et services support ont ainsi été questionnés sur les deux points suivants :

- leur connaissance des raisons qui ont présidé à la création d'établissements publics plutôt que de services classiques ou de services à compétence nationale ;
- leur appréciation sur les modalités de recrutement du premier dirigeant de chacun des opérateurs.

Sur les deux questions, les réponses sont assez incomplètes.

2.1 Raisons ayant conduit à la création d'établissements publics (questions 08C, 08C1 à 08C8)

Sur la question des motivations du ministère pour créer des établissements publics, les représentants de la fonction immobilière (DEPAFI-Immobilier) ne se prononcent pas.

La DLPAJ ne répond que pour l'opérateur dont elle assure par ailleurs la tutelle, le CNAPS, en rappelant que sa création est le fruit d'une recommandation d'un rapport de l'inspection générale de l'administration et que la forme d'établissement public administratif a été arbitrée par le cabinet, sur proposition de la DLPAJ elle-même.

La DSIC répond de manière précise pour trois opérateurs sur les huit, en évoquant les recettes provenant de l'activité des radars pour l'ANTAI, les modalités de perception des redevances sur les titres pour l'ANTS et le souhait d'associer la profession à sa propre régulation s'agissant du choix de la forme juridique du CNAPS. Le fait que la DSIC ait une connaissance fine des sujets concernant l'ANTAI et l'ANTS s'explique sans doute par la connexité de leurs activités avec les siennes. Son analyse relative au CNAPS est plus étonnante – au bon sens du terme.

La DRH apporte un éclairage pour cinq opérateurs : pour l'ANTAI, elle met l'accent sur le lien à faire entre les recettes des radars et le développement de l'agence, pour l'ANTS, elle évoque les « exigences croissantes en matière de réglementation, de délais, de technicité et de sécurité des titres », pour le CNAPS, le « contexte politique » ; pour l'OFII et l'OFPRA, elle rappelle simplement le changement de rattachement ministériel encore récent des deux opérateurs.

Aucune des directions ne répond en revanche sur l'origine du statut d'établissement public de l'ENSOSP, de l'ENSP et de l'INPS. Ceci tient sans doute en partie au fait que ces établissements sont plus anciens et ont souvent connu des évolutions au fil du temps, dont seules les directions les plus proches ont dû garder la trace.

2.2 Modalités de recrutement des premiers dirigeants (questions 15D, 15D1 à 15D8)

Sur la question du recrutement des préfigureurs ou des premiers dirigeants, les quatre directions n'ont pas de réponse, sauf la DLPAJ en ce qui concerne le CNAPS – dont elle assure la tutelle par ailleurs.

3 POSITIONNEMENT ET STRUCTURATION DE LA TUTELLE

Le questionnaire sollicite ensuite les directions et services support sur leur connaissance des dispositifs de tutelle mis en place par le ministère pour chacun de ses opérateurs :

- autorité de tutelle et entité responsable de l'exercice de cette fonction au sein de ses services ;
- participation à l'exercice de la tutelle par apport d'expertise à l'autorité de tutelle ;
- participation à l'exercice de la tutelle par apport d'expertise à l'opérateur ;

- participation à l'élaboration du volet stratégique du contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'opérateur.

3.1 Identification des autorités de tutelle (questions 16B, 16B1 à 16B8)

A la question de l'identification des autorités de tutelle, la DEPAFI-Immobilier ne répond pas.

La DSIC et la DRH restent au premier niveau de l'organigramme du ministère (directions générales et directions autonomes), sauf pour l'ANTS pour laquelle la DSIC désigne la mission de délivrance des titres sécurisés (MDST) de la DMAT comme assurant effectivement la fonction de tutelle.

La DLPAJ affine l'analyse, avec toutefois une erreur en ce qui concerne l'ANTAI, pour laquelle elle identifie le secrétaire général (et par délégation, la DMAT) comme autorité de tutelle, alors que cette responsabilité a été transférée à la DSCR.

Pour les deux opérateurs police (ENSP et INPS), une direction répondante désigne la DRCPN comme entité en charge de la tutelle pour le compte du DGPN. Les textes d'organisation du ministère confient bien à la DRCPN un rôle explicite dans l'exercice de la tutelle sur ces deux opérateurs, mais il est circonscrit à la tutelle financière des deux établissements. La direction support qui répond au questionnaire d'audit étend donc implicitement la mission de la DRCPN à la tutelle métier, ce qui peut se comprendre s'agissant de l'ENSP (la sous-direction de la formation et du développement des compétences de la police est bien rattachée à la DRCPN) mais moins pour ce qui est de l'INPS.

Ces réponses révèlent le caractère peu lisible du dispositif mis en place par le ministère pour l'exercice de la tutelle sur certains de ses opérateurs au moins.

3.2 Apport d'expertise aux autorités de tutelle (questions 18G, 18G1 à 18G8, 18H, 18H1 à 18H8)

3.2.1 Situation actuelle

La DRH indique n'avoir jusqu'à présent pas été sollicitée par les autorités de tutelle.

La DEPAFI-Immobilier répond brièvement à cette question, en indiquant simplement qu'elle a apporté son expertise à l'autorité exerçant la tutelle sur l'ANTS, mais sans préciser comment.

La DSIC répond positivement pour trois autorités de tutelle : pour deux d'entre elles, son intervention s'explique par le domaine d'activité des opérateurs concernés, l'ANTAI (expertise sur la forme d'un marché) et l'ANTS (coûts de la CNI et du SIV, coûts d'hébergement) ; la DSIC dit avoir aussi apporté une expertise à l'autorité exerçant la tutelle sur le CNAPS pour la conception du système d'information de ce dernier. Cette mobilisation s'inscrit probablement dans un rôle classique d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

La DLPAJ semble, parmi les quatre directions répondantes, la plus largement sollicitée :

- de manière désormais systématique, s'agissant du contrôle exercé par les autorités de tutelle sur les grands projets de marché de l'ANTAI et de l'ANTS et sur les dossiers à forts enjeux juridiques pour ces deux opérateurs (ex : décentralisation des amendes de stationnement) ;
- occasionnellement, par la DGEF sur les actes juridiques de l'OFII ou de l'OFPRA ;
- ponctuellement, par la DGPN pour assurer une formation pour les officiers de police sur les questions de fonction publique.

3.2.2 Evolutions souhaitables

Interrogées sur l'opportunité d'un recours plus fréquent à leur expertise par les autorités de tutelle, les quatre directions apportent des réponses différentes :

- la DEPAFI-Immobilier ne met en avant que l'utilité pour la DGSCGC de l'associer étroitement au programme immobilier de l'ENSOSP, paraissant ainsi répondre en fonction seulement des grandes opérations en cours ;
- la DSIC estime souhaitable d'être davantage sollicitée sur les projets de l'ANTAI et de l'ANTS, sous deux angles, à la fois des choix budgétaires et de l'intégration des systèmes d'information des opérateurs dans ceux du ministère. L'approche est ici plus « métier » et globale ;
- la DLPAJ fournit une réponse de principe, favorable à l'extension aux opérateurs de sa compétence de contrôle systématique des actes de la commande publique mais plus nuancée sur la sécurisation d'ensemble de la fonction juridique des opérateurs, pour des questions de charge pour la direction ;
- la DRH adopte également une approche globale, insistant sur le « besoin d'une approche transversale sur la relation entre l'opérateur, l'autorité de tutelle et le support ».

3.3 Apport d'expertise aux opérateurs (questions 18I, 18I1 à 18I8, 18J, 18J1 à 18J8)

Pour la DSIC, l'apport d'expertise aux opérateurs se limite à l'ANTS, avec le dossier de la carte nationale d'identité. La DLPAJ intervient davantage, du moins vis-à-vis de l'ANTS et de l'ANTAI, compte tenu de la mission que lui ont confiée les autorités de tutelle.

La DEPAFI-Immobilier ne se prononce mais on peut déduire de ses réponses aux questions précédentes (relations limitées avec les opérateurs, faible appui aux autorités de tutelle...) que son expertise directe au bénéfice des opérateurs doit être nulle ou quasi-nulle.

La DRH apparaît positionnée en appui de tous les opérateurs hors police, avec des sujets communs à tous (dialogue social, élections professionnelles), des sujets concernant plusieurs opérateurs comme les conditions de recours aux contractuels (ANTS, CNAPS) ou plus spécifiques (dispositif de titularisation des agents contractuels, mise en œuvre de guichets uniques d'accueil des demandeurs d'asile pour l'OFII, réflexion sur la fusion des corps de l'OFPRA et du ministère, organisation de concours de recrutement pour le compte de l'OFPRA par convention).

3.4 Participation à l'élaboration du volet stratégique des COP (questions 27C, 27C1 à 27C8)

Lorsqu'elles ne sont pas par ailleurs autorités de tutelle (cas de la DLPAJ sur le CNAPS), les directions support qui répondent ne sont pas associées à l'élaboration du volet stratégique des contrats d'objectifs et de performance des opérateurs du ministère.

La DSIC estime qu'une telle association serait souhaitable pour les COP de l'ANTAI et de l'ANTS, compte tenu des enjeux qu'ils revêtent en matière de systèmes d'information.

4 PILOTAGE PLURI-ANNUEL DES OPERATEURS

Le questionnaire adressé aux directions et services support ne comporte pas de question relevant de cette partie.

5 EXERCICE ANNUEL ET INFRA-ANNUEL DE LA TUTELLE

Seule la DLPAJ est interrogée sur l'exercice annuel et infra-annuelle de la tutelle, au titre de son rôle de garant de la qualité juridique du ministère.

5.1 Contrôle de la régularité et de la conformité des actes produits par les opérateurs en matière de marchés publics (questions 44C, 44C1 à 44C8)

La première question porte sur le contrôle de la régularité et de la conformité des actes produits par les opérateurs en matière de marchés publics. La DLPAJ précise que les opérateurs n'entrent pas dans le champ du contrôle des actes de la commande publique.

Toutefois, depuis 2012, elle intervient de manière systématique, à la demande des autorités de tutelle, sur les marchés de l'ANTAI et de l'ANTS et est parfois également sollicitée par la DGEF sur des marchés de l'OFII.

La DLPAJ estime que son association en amont sur les marchés les plus complexes de l'ensemble des opérateurs devrait être étudiée.

La DLPAJ pose également la question de l'existence ou non d'une équipe de juristes au sein des opérateurs, ainsi que – dans une réponse précédente – celle du coût et de l'opportunité des marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou d'avocats, qui semblent ne pas toujours apporter les prestations attendues, soit pendant la phase d'élaboration des marchés, soit en phase pré-contentieuse ou contentieuse (*cf. infra*).

5.2 Suivi du risque contentieux des opérateurs (questions 45C, 45C1 à 45C8)

La DLPAJ rappelle que les opérateurs sont des personnes morales autonomes, qui donc traitent leur contentieux directement. Elle précise qu'ils recourent souvent à des marchés d'avocats.

La DLPAJ précise : « *lorsque la DLPAJ a été associée à la passation du marché, elle en suit toutes les étapes, y compris la rédaction des mémoires en défense et les plaidoiries, lorsque celui-ci fait l'objet d'un référé précontractuel ou d'un recours au fond. Il peut également arriver que bien que l'opérateur ait un marché d'avocat ou une AMOA, celui-ci demande à la DLPAJ d'assurer le traitement écrit ou oral du contentieux* ».

ANNEXE N° 10

COMPARAISON DE LA GOUVERNANCE DES OPERATEURS DU MINISTERE

1 MODE DE DESIGNATION DES PRESIDENTS ET DIRECTEURS

Tous les présidents et directeurs d'opérateur sont nommés par décret, à l'exception du président du collège du CNAPS, élu par les membres du collège. Certains décrets sont portés par le ministre de tutelle seul, d'autres sont conjoints (intérieur justice pour le président du conseil d'administration de l'INPS, immigration et intégration pour le président du conseil d'administration de l'OFII, affaires étrangères et asile pour le directeur général de l'OFPRA). Trois durées de mandat ne sont pas précisées (directeur de l'ANTS, du CNAPS et de l'INPS).

	Nom de l'organe de gouvernance	Président de l'organe de gouvernance		Directeur de l'opérateur	
		Mode de désignation	Durée de mandat	Mode de désignation	Durée de mandat
ANTAI	Conseil d'administration	Décret sur proposition du MI	3 ans renouvelables 1 fois	Décret sur proposition du MI	3 ans renouvelables 1 fois
ANTS	Conseil d'administration	Décret sur proposition du MI	3 ans renouvelables 1 fois	Décret sur proposition du MI	Non précisée
CNAPS	Collège	Elu en son sein (hors représentants des professionnels) à la majorité absolue des voix de ses membres et à bulletin secret	3 ans renouvelables 1 fois	Décret sur proposition du MI	Non précisée
ENSOSP	Conseil d'administration	Décret sur proposition du ministre chargé de la sécurité civile	3 ans	Décret sur proposition du ministre chargé de la sécurité civile	3 ans
ENSP	Conseil d'administration	Conseiller d'Etat, désigné sur proposition du VP du CE Nomination par décret sur proposition du MI	3 ans renouvelables	Décret sur proposition du MI	3 ans renouvelables 1 fois
INPS	Conseil d'administration	Décret sur proposition conjointe Min Justice et Min Intérieur	3 ans renouvelables 1 fois	Décret sur proposition du MI	Non précisée
OFII	Conseil d'administration	Décret sur proposition conjointe des ministres chargés de l'immigration et de l'intégration Particularités : 2 VP (1 représentant des deux ministres et 1 PQ)	3 ans renouvelables	Décret sur proposition du ministre chargé de l'immigration	3 ans renouvelables
OFPRA	Conseil d'administration	Décret sur proposition du ministre chargé de l'asile	3 ans renouvelables	Décret sur proposition conjointe du MAE et du ministre chargé de l'asile	3 ans renouvelables

2 COMPOSITION DES ORGANES DE GOUVERNANCE

Membres à voix délibérative (1)												
	Voix délibératives	Président compté à part	Membres de droit	Représentants de l'Etat	Ministère de l'intérieur					Direction du budget	Autres ministères	Autres fonctionnaires d'Etat, désignés
					IGA	Directions métier	SG	DEPAFI	Autres directions transverses			
ANTAI	16	1	13		Non	DGPN, DGGN, DGCL, DMAT, DSCR	Oui	Oui	DSIC	Oui	Transports (SG, Infrastructures-transports-mer), Finances (DGFIP), Justice (DACG)	
ANTS	21	1	18		Non	DMAT, DSIC, DGPN, DLPAJ, DGGN	Oui	Non	Non	Oui	SGDSN, SGMEFI, DGDouanes, SGMAE, DFEEF au MAE, DGA MAE, DSI MAE, SG CICI, SG transports, SG Justice, SG MAS	
CNAPS	25	Elu au sein du collège		11	Oui	DCS, DGPN, DGGN, DLPAJ	Non	Non	Non	Non	DGT, DGCIS, DGAC, DG Infrastructures, transports et mer, SGA MINDEF, DSS	1 membre du parquet général près la Cour de Cass. + 1 membre du CE
ENSOSP	24	Choisi parmi les représentants des collectivités territoriales	3 (DGSCGC, DEPAFI, S/D SP)	8	Non	DGSCGC, S/D sapeurs-pompiers	Non	Oui	Non	Non	1 préfet en poste territorial + 4 représentants désignés par les ministres chargés de la sécurité civile, de l'enseignement supérieur, de l'environnement et du budget	
ENSP	22	Conseiller d'Etat	4 (MI)		Non	DGPN, PP, DRCPN, IGPN	Non	Non	Non	Non	Non	1 conseiller d'Etat, président
INPS	24	1	Les 12 représentants de l'Etat	12	Non	DGPN, DCPJ, DCSP, PP, DAPN, DFPN,	Non	Oui	DSIC	Non	Justice (DACG, DSJ, DAGE), Recherche (DGRI)	
OFII	16	1		8	Non	1 représentant du ministre de l'immigration 1 représentant du ministre de l'intégration	Non	Non	Non	Non	1 Emploi, 1 MAE, 1 Agriculture, 1 Enseignement Supérieur, 1 Santé, 1 Budget	
OPRA	11	1		7	Non	DGEF, DMAT, chef service asile	Non	Non		Oui	1 personnalité nommée par décret du Pm, 1 par le MAE (SG), 1 par le Min Justice (DACS)	

Membres à voix délibérative (2)						
	Membres désignés sur proposition	Représentants des collectivités locales et de leurs établissements publics	Représentants des professionnels du secteur	Personnalités qualifiées	Représentants des personnels de l'opérateur	Autres
ANTAI					2	
ANTS					2	
CNAPS			8	4		
ENSOSP		Président ADF, Président AMF, 1 membre désigné par le président ADF, 2 membres de CA de SDIS, 3 membres du CA du CNFPT représentants les CT	Président FNSPF Président ANDSIS 2 officiers SPP		2 représentants des enseignants et chercheurs de l'école + 2 représentants des autres personnels	
ENSP	4 personnalités : *1 sur prop. du garde des sceaux * 1 sur prop. conjointe des ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la recherche * 1 président d'université, sur prop. CPU * 1 maire d'une commune soumise au régime de la police d'Etat			3	2	8 : * 4 représentants des élèves * 2 représentants de la CAP des commissaires * 2 représentants de la CAP des officiers
INPS				6, sur prop. Justice (2), Intérieur (2) Recherche (1), Enseignement Sup (1)	5 (2 dir labo, 1 pers actif, 1 pers administratif, 2 pers scientifiques)	
OFII				5	2	
OFPRA				3 (1 député, 1 sénateur 1 député européen)	1	

Membres à voix consultative				
	Dirigeant	Contrôleur budgétaire	Agent comptable	Autre
ANTAI	Directeur	Oui	Oui	
ANTS	Directeur	Oui	Oui	
CNAPS	Directeur	Oui	Oui	ACOSS sur demande du président
ENSOSP	Directeur	Oui	Oui	1 représentant par promotion d'élèves officiers en formation Directeur adjoint Directeurs départementaux Secrétaire général
ENSP	Directeur	Oui	Oui	
INPS	Directeur	Oui	Oui	Président du conseil scientifique
OFII	DG	Oui	Oui	DG peut être assisté d'autres membres de l'office
OFPRA	DG			Délégué du haut commissaire des Nations Unies pour les réfugiés + 3 PQ dont au moins 1 représentant des organismes d'aide aux réfugiés et demandeurs d'asile

3. COMPETENCES DES ORGANES DE GOUVERNANCE		ANTAI	ANTS	CNAPS	ENSOSP	ENSP	INPS	OFII	OFPRA
Compétences limitatives ou non	<i>"Délibère notamment sur"</i>	<i>Oui</i>	<i>Oui</i>						
	<i>"Délibère sur"</i>			<i>Oui</i>	<i>Oui</i>	<i>Oui</i>	<i>Oui</i>	<i>Oui</i>	<i>Oui</i>
	<i>Délibération en outre sur questions soumises par le président</i>			<i>Oui</i>			<i>Oui</i>		
	<i>Délibération en outre sur questions soumises par le ministre de l'intérieur</i>			<i>Oui</i>			<i>Oui</i>		
	<i>Délibération en outre sur questions soumises par le directeur</i>						<i>Oui</i>		
Stratégie	Les orientations générales de l'opérateur	Oui (1)	Oui (1)	Oui (1)		Oui (2)	Oui (1)		Oui (art. en L)
	Les orientations scientifiques de l'opérateur						Oui (1)		
	Les objectifs stratégiques pluriannuels						Oui (1)		
	Le contrat d'objectifs et de performance pluriannuel					Oui (1)		Oui (3)	
	Le contrat d'établissement	Oui (1)	Oui (1)		Oui (1)				
Suivi d'activité	Le programme annuel d'activité	Oui (1)	Oui (1)		Oui (2)	Oui (2)		Oui (4)	
	Le rapport annuel d'activité	Oui (2)	Oui (2)	Oui (12)	Oui (16)	Oui (10)	Oui (7)	Oui (7)	Oui (2)
Budget et finances	Le budget primitif et ses modifications	Oui (3)	Oui (3)	Oui (6)	Oui (7)	Oui (4)	Oui (2)	Oui (4)	Oui (3)
	Le programme annuel d'investissement	Oui (1)	Oui (1)						
	Le compte financier	Oui (4)	Oui (4)	Oui (7)	Oui (8)	Oui (5)	Oui (3)	Oui (5)	Oui (4)
	L'affectation du résultat de l'exercice	Oui (4)	Oui (4)	Oui (7)	Oui (8)	Oui (5)	Oui (3)	Oui (5)	
	L'utilisation du fonds de réserve	Oui (4)	Oui (4)	Oui (7)	Oui (8)	Oui (5)	Oui (3)		
	Le placement des fonds disponibles							Oui (8)	
	Les emprunts	Oui (5) après autorisation des ministres	Oui (5)		Oui (13)		Oui (9)		
	Les prises, extensions et cessions de participations	Oui (6)	Oui (6)		Oui (14)				
	Les dons et legs	Oui (10)	Oui (10)	Oui (10)	Oui (9)	Oui (6)	Oui (4)	Oui (11)	Oui (5)
	La participation de l'opérateur à des GIP et des GIE				Oui (14)	Oui (8)	Oui (10)		
	Les conditions générales de vente des produits et services fournis par l'établissement							Oui (10)	
Les redevances et rémunérations de toute nature perçues par l'établissement				Oui (11)		Oui (11)			

NB : les chiffres entre parenthèses indiquent à quel rang le sujet est mentionné dans le texte qui définit les compétences de l'organe de gouvernance

		ANTAI	ANTS	CNAPS	ENSOSP	ENSP	INPS	OFII	OFPRA
Ressources humaines	Les conditions générales de recrutement, d'emploi et de rémunération des personnels	Oui (7)	Oui (7)	Oui (8)					
	Les règles de mise en oeuvre des régimes	na	na	na	Oui (4)		na	na	na
	Le tableau des emplois							Oui (6)	
	Les nominations aux emplois de SG et de chefs de division								Oui (avis)
Affaires immobilières	La stratégie immobilière de l'opérateur							Oui (9)	
	Les baux	Oui (9)	Oui (9)	Oui (9)		Oui (7)	Oui (5)	Oui (9)	Oui (6)
	Les locations		Oui (9)			Oui (7)	Oui (5)		Oui (6)
	Les acquisitions et aliénations d'immeubles	Oui (9)	Oui (9)	Oui (9)	Oui (10)	Oui (7)	Oui (5)	Oui (9)	Oui (6)
	La constitution et cession de droits réels immobiliers							Oui (9)	
	La maîtrise d'ouvrage d'opérations de construction				Oui (14)				
Affaires juridiques	Les actions en justice et les transactions	Oui (11)	Oui (11)	Oui (11)	Oui (15)	Oui (9)	Oui (6)		
	L'autorisation des transactions							Oui (12)	
	Les modalités générales de passation des conventions et des marchés	Oui (12)	Oui (12)		Oui (12)	Oui	Oui (8)		
	Les contrats et marchés	Oui si nature ou montant le justifie (12)	Oui si nature ou montant le justifie (12)	Oui (9)		Oui si nature ou montant le justifie			
Organisation	L'organisation générale de l'opérateur	Oui (8)	Oui (8)		Oui (3)	Oui (2)		Oui (1)	Oui (1)
	La création de départements				Oui (3)				
	La création de filiales				Oui (14)				
	Les ouvertures et fermetures des directions territoriales en France et des représentations à l'étranger, ainsi que leurs missions	na	na	na	na	na	na	Oui (1 et 2)	na
	Les conditions générales de fonctionnement de l'opérateur							Oui (1)	
	Le règlement intérieur de l'opérateur			Oui (5)	Oui (5)	Oui	Oui (in fine)		
	Le règlement de la scolarité	na	na	na	Oui (6)		na	na	na
	Le règlement intérieur de l'organe de gouvernance	Oui	Oui						Oui
	Toute mesure propre à améliorer le fonctionnement de l'opérateur, pour transmission au Gouvernement								Oui

NB : les chiffres entre parenthèses indiquent à quel rang le sujet est mentionné dans le texte qui définit les compétences de l'organe de gouvernance

		ANTAI	ANTS	CNAPS	ENSOSP	ENSP	INPS	OFII	OFPRA
Sujets métier propres à chaque opérateur	Les modalités d'assistance et de conseil général à la profession	na	na	Oui (2)	na	na	na	na	na
	Les projets de modification du code de déontologie des personnes physiques ou morales exerçant des activités privées de sécurité	na	na	Oui (3)	na	na	na	na	na
	Les avis et propositions prévus au cinquième alinéa de l'article L. 632-1 du code de la sécurité intérieure	na	na	Oui (4)	na	na	na	na	na
	Liste des pays considérés comme des pays d'origine sûrs	na	na	na	na	na	na	na	Oui (art. en L)
	Modalités de mise en œuvre des dispositions relatives à l'octroi du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire	na	na	na	na	na	na	na	Oui (art. en L)
	Toute mesure propre à améliorer le sort des réfugiés, pour transmission au Gouvernement	na	na	na	na	na	na	na	Oui
	La création de certificats et les demandes de leur enregistrement au répertoire national des certifications professionnelles	na	na	na	na	Oui (3)	na	na	na
	La création de filiales et les conventions passées entre celles-ci et l'opérateur	na	na	na	na	Oui (8)	na	na	na
	La participation à des opérations de mécénat et de parrainage	na	na	na	Oui (14)		na	na	na
	Les conventions de coopérations avec d'autres établissements, publics ou privés, français ou étrangers	na	na	na	Oui (14)		na	na	na
Avis sur les projets d'arrêtés prévus à l'article R. 512-1-2 du CESEDA concernant les conditions d'octroi et le montant de l'aide au retour	na	na	na	na	na	na	Oui	na	

NB : les chiffres entre parenthèses indiquent à quel rang le sujet est mentionné dans le texte qui définit les compétences de l'organe de gouvernance

ANNEXE N° 11

GLOSSAIRE

Audit interne	<p>Activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer, et contribue à améliorer sa performance.</p> <p>L'activité d'audit interne aide cette organisation à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de management des risques, de contrôle, et de gouvernance, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité. (source : MMAI, repris du CRAIE)</p>
Autorité de tutelle	<p>« <i>Autorité exerçant la tutelle</i> » dans la note ministérielle du 10 janvier 2012. Responsable d'un service du ministère, secrétaire général, directeur général, délégué ou directeur directement rattaché au ministre, désigné ès-qualités pour exercer au nom du ministre de l'intérieur et en liaison avec l'ensemble des services concernés du ministère et d'autres ministères, la fonction de tutelle sur un opérateur donné</p>
Contrôle interne	<p>Ensemble des dispositifs formalisés et permanents décidés par chaque ministre, mis en œuvre par les responsables de tous les niveaux, sous la coordination du secrétaire général du département ministériel, qui visent à maîtriser les risques liés à la réalisation des objectifs de chaque ministère. (source : MMAI, repris du CRAIE)</p>
Cotation	<p>Détermination d'un niveau de facteur de risques, de probabilité de concrétisation des risques ou d'impact. Ce niveau est compris entre 1 (très faible) et 5 (très élevé), avec un chiffre après la virgule.</p>
Dialogue de gestion	<p>Rendez-vous spécifiques de cadrage et de suivi de la gestion, tenus à des périodes prédéfinies. A titre indicatif, pour un opérateur, deux réunions par an paraissent un bon rythme (en dehors des réunions de présentation des projets de délibérations budgétaires) :</p> <ul style="list-style-type: none">• une réunion de cadrage vers le mois de septembre (informations fournies par l'opérateur : exécution N, prévisions de fin de gestion, besoins pour N+1 ; informations fournies par l'autorité de tutelle : orientations globales N+1 sur le programme de rattachement de l'opérateur, priorités politiques, pré-cadrage). Après une synthèse au niveau du programme, l'autorité de tutelle notifie à l'opérateur sa subvention N+1 ou les éléments de cadrage des recettes affectées (octobre). L'opérateur prépare alors son budget initial N+1, présenté à l'organe de gouvernance en novembre ou décembre ;• une réunion de suivi vers le mois de mai (informations fournies par l'opérateur : mise en place de la gestion, évolution d'activité, aléas ; informations fournies par l'autorité de tutelle : ajustements éventuels de priorités ; mesures de régulation au programme et impact pour l'opérateur)
Direction de tutelle	<p>Service du ministère de niveau secrétariat général, direction générale ou direction, dirigé par l'autorité de tutelle et sur lequel elle s'appuie à titre principal ou exclusif pour exercer la fonction de tutelle</p>

Equipe de tutelle	Le cas échéant, petite équipe dont au moins un membre se consacre à plein temps à la fonction de tutelle, sur un ou plusieurs opérateurs
Facteur de risques	Attribut, caractéristique ou élément d'environnement soit de l'autorité de tutelle, soit de l'opérateur, extérieur à la fonction de tutelle mais susceptible de peser sur son exercice
Impact de concrétisation des risques	Effet de la concrétisation d'un type de risques, analysé du triple point de vue du citoyen, de l'utilisateur et du contribuable
Lettre d'objectifs	Outil de pilotage annuel consistant en une lettre adressée annuellement par le ministre ou l'autorité de tutelle au dirigeant de l'opérateur pour formaliser les orientations stratégiques fixées par l'Etat à l'opérateur, fixer les objectifs et les cibles et préciser les modalités de détermination de la part variable de rémunération du dirigeant
Lettre de mission	Outil de pilotage pluriannuel consistant en une lettre adressée par le ministre au nouveau dirigeant de l'opérateur, dans les semaines suivant sa prise de poste, traçant les orientations stratégiques pluriannuelles fixées par l'Etat pour la durée du mandat du dirigeant
Opérateur	Chacun des huit organismes retenus dans le champ de l'audit (ANTAI, ANTS, CNAPS, ENSOSP, ENSP, INPS, OFII, OFPRA). Sept sur les huit sont « opérateurs » au sens de la LOLF. L'ENSOSP, qui constitue l'exception sur ce point depuis 2011, est néanmoins appelé également « opérateur » pour des raisons de simplicité
Orientations générales (d'un établissement)	Document par lequel l'opérateur s'approprie et décline les orientations stratégiques fixées par l'Etat, tout en prenant en compte ses enjeux internes (management, organisation, fonctionnement, ressources humaines...) Ces orientations générales sont présentées par le dirigeant de l'opérateur à l'organe délibérant qui se prononce par un vote
Orientations stratégiques (de l'Etat)	Processus de fixation d'objectifs annuels par l'Etat à l'opérateur après un échange avec lui Ces orientations stratégiques relèvent de la responsabilité de l'Etat. Elles sont traduites dans la lettre d'objectifs adressée au dirigeant de l'opérateur
Rendez-vous stratégique	Réunion spécifique d'échange entre l'opérateur et l'Etat, tenue à une période prédéfinie de l'année (concomitamment à la réunion de cadrage du dialogue de gestion – cf. <i>supra</i>) en vue de la fixation des orientations stratégiques annuelles de l'opérateur par l'Etat.
Responsable délégué de la tutelle	Haut fonctionnaire chargé, au sein de la direction de tutelle, d'assister l'autorité de tutelle dans l'exercice de la tutelle en assurant la coordination des services de l'Etat concernés, l'interface courante avec la direction de l'opérateur et la préparation des arbitrages ministériels ou interministériels nécessaires. Il peut disposer d'une petite équipe dédiée ou non. Il peut être hiérarchiquement rattaché directement à l'autorité de tutelle ou être positionné à l'intérieur d'un service.

Risque	Possibilité que se produise un événement qui aura un impact sur la réalisation des objectifs. Le risque se mesure en termes d'impact et de probabilité. (source : MMAI)
Risque d'organisation	Risques d'atteinte à la cohérence ou à la clarté de l'organisation de l'Etat (y compris ses opérateurs).
Risque de fonctionnement	Risques d'atteinte à l'efficacité de la prise des décisions de l'Etat, à la cohérence ou à la pertinence de celles-ci.
Risque de pilotage	Risques d'atteinte à la fluidité et à l'efficacité de la relation entre le ministère et l'opérateur.
Risque de ressources humaines	Risques d'altération de l'efficacité ou de l'efficience avec lesquelles l'Etat remplit ses missions, du fait des choix d'utilisation des ressources humaines.
Risque financier	Risques de dégradation de la situation des finances publiques ou de minoration de la contribution à son amélioration.
Risque juridique	Risques de mise en cause de la responsabilité de l'Etat du fait du non-respect de ses engagements internationaux ou des lois et règlements français.
Risque stratégique	Risques d'atteinte à la cohérence et à la pertinence des politiques publiques portées par l'Etat et de non atteinte des objectifs stratégiques qu'il se fixe.

ANNEXE N° 12

LISTE DES SIGLES

ACSE	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
ADF	Assemblée des départements de France
AMF	Association des maires de France
ANAEM	Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrants
ANTAI	Agence nationale de traitement automatisé des infractions
ANTS	Agence nationale des titres sécurisés
CBCM	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CHAI	Comité d'harmonisation de l'audit interne
CIF	Contrôle interne financier
CNAPS	Conseil national des activités privées de sécurité
CNCMFE- NRBCE	Centre national civil et militaire de formation et d'entraînement aux événements de nature nucléaire, radiologique, biologique, chimique et explosive
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNHI	Cité nationale de l'histoire de l'immigration
CRAIE	Cadre de référence de l'audit interne dans l'administration de l'Etat
CSI	Code de la sécurité intérieure
DAPN	Direction de l'administration de la police nationale
DCPJ	Direction centrale de la police judiciaire (DGPN)
DCS	Délégation aux coopérations de sécurité
DCSP	Direction centrale de la sécurité publique (DGPN)
DEPAFI	Direction de l'évaluation de la performance, et des affaires financières et immobilières
DGEF	Direction générale des étrangers en France
DGPN	Direction générale de la police nationale
DGSCGC	Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises
DGFîP	Direction générale des finances publiques
DISP	Délégation interministérielle à la sécurité privée
DLPAJ	Direction des libertés publiques et des affaires juridiques
DMAT	Direction de la modernisation et de l'action territoriale
DPGECP	Document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel

DPICA	Direction de projet interministériel de contrôle automatisé
DRCPN	Direction des ressources et des compétences de la police nationale
DRFiP	Direction régionale des finances publiques
DSCR	Délégation à la sécurité et à la circulation routières
DSIC	Direction des systèmes d'information et de communication
ENSOSP	Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers
ENSP	Ecole nationale supérieure de la police
EPA	Etablissement public administratif
ETPT	Equivalent temps plein travaillé
GBCP	(Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la) gestion budgétaire et comptable publique
HCR	Haut-commissariat des nations unies pour les réfugiés
IDSC	Inspection de la défense et de la sécurité civiles
IGA	Inspection générale de l'administration
IGPDE	Institut de la gestion publique et du développement économique
IGPN	Inspection générale de la police nationale
INPS	Institut national de la police scientifique
IRCGN	Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LOPPSI	Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure
LPFP	Loi de programmation des finances publiques
MDST	Mission de délivrance des titres sécurisés
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
PAP	Projet annuel de performances
PLF	Projet de loi de finances
PVé	Procès-verbal électronique
RAP	Rapport annuel de performances
RGPP	Révision générale des politiques publiques
SCN	Service à compétence nationale
SDATR	Sous-direction des actions transversales et des ressources (DSCR)
SDFDC	Sous-direction de la formation et du développement des compétences (DRCPN)
SDFP	Sous-direction des finances et du pilotage (DRCPN)
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours

SDPA	Sous-direction des polices administratives (DLPAJ)
SDPTS	Sous-direction de la police technique et scientifique (DCPJ)
SDRCDE	Sous-direction des ressources, des compétences et de la doctrine d'emploi de la direction des sapeurs-pompiers (DGSCGC)
SG	Secrétaire général
SGMAP	Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
SIV	Système d'immatriculation des véhicules
SMAP	Service de la modernisation de l'action publique (DMAT)
SPSI	Service du pilotage et des systèmes d'information (DGEF)
ST(SI) ²	Service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure
UGAP	Union des groupements d'achats publics