



Les bonnes feuilles de l'IGA

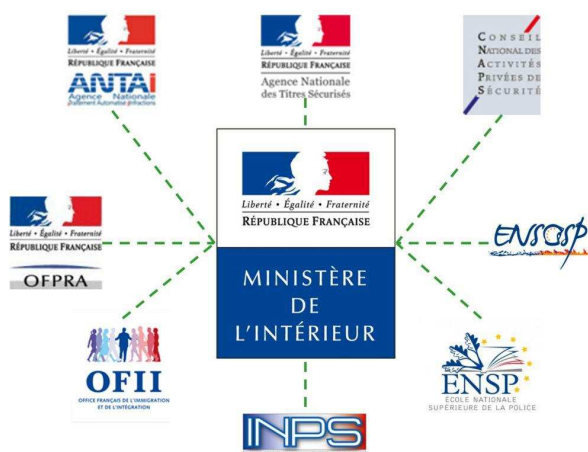
Audit de l'exercice de la tutelle sur les opérateurs du ministère de l'intérieur

Rapport n° : 15068-14095-01

Dans le cadre du programme ministériel d'audit interne, la mission analyse la tutelle exercée sur huit opérateurs (ANTAI, ANTS, CNAPS, ENSOSP, ENSP, INPS, OFII, OFPRA) et le rôle de l'échelon ministériel. Sur la base d'une typologie des risques, d'un questionnaire et d'une grille de cotation, elle évalue l'environnement des tutelles, l'impact et la probabilité d'une concrétisation des risques.

Les constats les plus critiques portent sur un défaut de vision stratégique de l'Etat à l'égard de l'ANTAI, l'ANTS, l'ENSOSP et l'INPS, l'absence de volet métier dans les tutelles sur l'ENSP, l'INPS et l'OFII, une omission systématique de la dimension interservices de la fonction et une difficulté de développement de l'échelon ministériel.

Les préconisations en découlent : confortation du cadre stratégique de chaque opérateur, organisation de la direction de tutelle, association de tous les services concernés, élaboration d'outils de pilotage adaptés, professionnalisation du volet ressources humaines, vigilance sur la gestion et les risques juridiques. L'échelon ministériel doit se positionner comme pilote des actions communes, fournisseur d'appui méthodologique et animateur du questionnement stratégique.



Crédit photo : Dicom



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

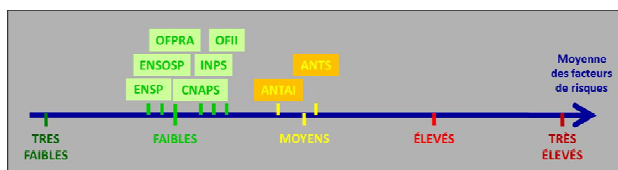
Synthèse du rapport

L'audit de l'exercice de la tutelle sur les opérateurs du ministère de l'intérieur, qui s'inscrit dans le cadre du programme ministériel d'audit interne, traite d'une part, de la tutelle sur huit établissements publics (ANTAI, ANTS, CNAPS, ENSOSP, ENSP, INPS, OFII et OFPRA) ⁽¹⁾, d'autre part, du rôle de l'échelon ministériel.

UNE MAÎTRISE DES RISQUES PERFECTIBLE POUR CHACUNE DES TUTELLES

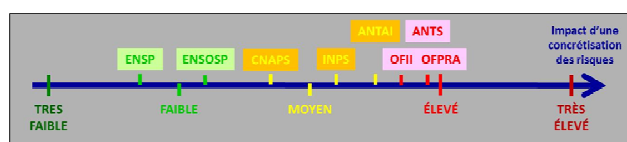
L'environnement des tutelles analysées est plutôt favorable. Néanmoins, plusieurs facteurs de risques méritent une vigilance particulière : poids du temps court dans l'activité des autorités de tutelle, faiblesse de la place des opérateurs dans leur cœur de métier, interministérialité de certains opérateurs, prise de décisions susceptibles de recours.

Schéma 1 : moyennes des facteurs de risques



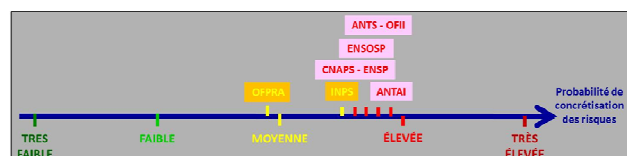
Les huit tutelles ne présentent pas toutes la même sensibilité : l'impact moyen d'une concrétisation des risques va du **niveau faible** (tutelles sur les écoles) au **niveau élevé** (tutelles sur l'OFPRA et l'ANTS), avec une sensibilité particulière aux risques stratégiques (OFPRA), de fonctionnement (OFPRA, ANTS), de pilotage (OFPRA, OFII et ANTS) et de ressources humaines (ANTS).

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



La probabilité de concrétisation des risques se situant entre les niveaux moyen et élevé, il existe d'importantes marges d'amélioration de la maîtrise des risques pour toutes les tutelles.

Schéma 3 :
probabilités moyennes de concrétisation des risque



Une **clarification de la vision stratégique** de l'Etat s'impose **pour quatre opérateurs** : l'ANTAI (orientation « sécurité routière » ou « traitement automatisé des infractions »), l'ANTS (périmètre d'activité à repenser), l'ENSOSP (souhait des élus d'en faire un établissement public local, scénarios d'élargissement de ses missions pour l'Etat) et l'INPS (en fonction des orientations retenues pour la police technique et scientifique).

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

Face aux risques de **fonctionnement**, l'**approche interservices** au sein de l'Etat doit devenir la règle : mise en place d'un comité de tutelle réunissant annuellement toutes les directions concernées, en vue de la fixation des objectifs stratégiques de l'opérateur, développement de relations interdirections étroites (DMAT et DSIC sur l'ANTS, DLPJ et DEPAFI sur le CNAPS, DGNP et DGGN sur l'INPS, DGEF et DMAT sur l'OFII)...

Si, pour la plupart des tutelles, la maîtrise des **risques financiers** n'appelle pas de mesure majeure, l'Etat doit cependant redéfinir le modèle économique de l'ANTS, donner de la visibilité à l'ENSOSP sur ses ressources et veiller à l'adéquation entre ressources et activité pour l'INPS.

Dans le domaine des **ressources humaines**, l'orientation principale est la **professionnalisation des modalités de choix des responsables** (profils de poste, appels à candidatures).

En plus de ces mesures clefs, les rapports particuliers formulent des préconisations complémentaires pour une ou plusieurs tutelles :

- risques stratégiques : systématisation du cadrage pluriannuel, rendez-vous stratégiques tutelle-opérateur, lettres annuelles d'objectifs chiffrées, part variable dans la rémunération des directeurs, vote annuel du conseil d'administration sur les orientations générales de l'opérateur ;
- risques d'organisation : désignation d'un responsable délégué pour chaque tutelle, coordonnant l'ensemble des contributeurs, suppression des redondances, resserrement de la composition de certains conseils d'administration, renforcement de la part de voix de l'Etat, entrée de personnalités qualifiées ;

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

- risques de fonctionnement : organisation de l'accès des opérateurs aux services support, systématisation des pré-conseils d'administration, animés par le représentant de l'autorité de tutelle ;
- risques pilotage : tableaux de suivi adaptés aux besoins des tutelles (performance et gestion), partage avec la DEPAFI, réunions périodiques tutelle-opérateur, révision des textes régissant les opérateurs (intérim des dirigeants, pouvoir d'opposition du ministre), approfondissement du contrôle interne financier, accompagnement des opérateurs pour d'autres types de contrôle interne, notamment juridique et déontologique ;
- risques financiers : mise en place d'un dialogue de gestion semestriel, réunissant la direction de tutelle, la DEPAFI et l'opérateur ;
- risques de ressources humaines : identification de correspondants dans les directions métier utiles, détermination des besoins de formation ;
- risques juridiques : tenue de tableaux de bord des marchés et des contentieux, points réguliers avec la DLPJ et la DEPAFI.

**UNE ANIMATION ET UNE SYNTHÈSE MINISTÉRIELLES QUI
PEINENT À TROUVER LEUR PLACE ALORS QUE LEUR VALEUR
AJOUTÉE POURRAIT ÊTRE FORTE**

La fonction de tutelle connaît une évolution récente profonde au ministère de l'intérieur, avec notamment un doublement entre 2010 et 2011 du nombre d'opérateurs relevant du ministère, par rattachement (OFII, OFPRA) ou création (ANTAI, CNAPS). Les opérateurs couvrent des fonctions variées (formation, expertise, prestation de services, relations avec les usagers) dans des champs divers (police, sécurité civile, titres sécurisés, immigration, asile, traitement automatisé des infractions, sécurité privée). Par ailleurs, depuis 2010 plusieurs circulaires du Premier ministre appellent au développement de la dimension stratégique de la tutelle.

En dépit du renforcement en 2014 du rôle transverse du secrétaire général et de la délégation donnée à la DEPAFI pour assurer la « synthèse stratégique des tutelles », l'échelon ministériel peine à trouver sa place et à démontrer sa valeur ajoutée dans la fonction de tutelle. Pourtant, il pourrait permettre de gagner en cohérence, d'économiser des ressources et d'améliorer de façon continue l'exercice de la tutelle. **Quatre axes de progrès** sont proposés, sous la responsabilité du secrétaire général.

Le premier porte sur **l'affinement de la doctrine et des principes ministériels d'organisation de la tutelle** : réécriture de la note de cadrage de 2012, avec une définition plus complète de la fonction de tutelle, une clarification des termes et une description de la valeur ajoutée attendue des acteurs, coordination de la relation Etat-opérateur (autorités de tutelle), enrichissement de la vision métier (autres directions métier), expertise et appui (services support), pilotage des actions ministérielles, suivi des actions transverses, appui méthodologique et animation du questionnement stratégique (secrétaire général).

Le deuxième axe de progrès consiste à **mettre l'organisation ministérielle en cohérence avec la doctrine et les principes définis** :

- actualiser la liste des autorités de tutelle, identifier des entités chefs de file, désigner des responsables délégués de la tutelle et réviser en conséquence les fiche de poste ;
- étendre aux opérateurs le champ d'intervention des services support ;
- repositionner directement auprès du DEPAFI les fonctions d'animation et de synthèse ministérielles exercées par ses services par délégation du secrétaire général, afin de les distinguer sans ambiguïté de la fonction financière ministérielle ;
- assurer au secrétaire général une voix consultative dans l'organe de gouvernance de chaque opérateur (en pratique, représentation par la DEPAFI)

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

- les recrutements (identification des postes clefs, définition de profils de poste, appels à candidatures) ;
- l'accompagnement dans le poste (formation, partage d'expériences) ;
- les parcours professionnels (classement des postes, attention portée aux affectations suivant le passage en opérateur ou sur des fonctions de tutelle).

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

- faire un point annuel en collège stratégique sur les opérateurs et la fonction de tutelle : situation et enjeux, mise en œuvre des instructions, cadrage, évolution des opérateurs et de leurs missions, questions transverses ;
- mettre en place un tableau des actions ministérielles et transverses ;
- produire des synthèses stratégiques et des synthèses financières périodiques, afin d'enrichir la vision des décideurs et de nourrir leur réflexion ;
- harmoniser les outils de cadrage : critères de choix entre contrat d'établissement et COP, non utilisation des lettres de mission mais systématisation des lettres annuelles d'objectifs, supports méthodologiques pour la création d'un opérateur et l'élaboration de ces outils ;
- mettre en commun les travaux sur les tableaux de bord de performance et de gestion ;
- mutualiser les expériences, notamment sur les risques déontologiques.

La mise en œuvre de ces préconisations étant souvent assez simple, les premiers progrès devraient pouvoir être rapides. Néanmoins, les améliorations durables sont conditionnées par les clarifications stratégiques requises et les décisions d'organisation les plus structurantes. L'animation et la synthèse ministérielles peuvent jouer un rôle de facilitateur sur les sujets délicats.



Inspection générale
de l'administration
15, rue Cambacérès
75008 PARIS

Directeur de la publication :
Michel Rouzeau
Rédacteur en chef :
Xavier Giguet

© Inspection générale
de l'administration



Les recommandations-clés

1. Affiner la doctrine et les principes d'organisation de la tutelle.
2. Ajuster en conséquence l'organisation ministérielle (textes et fiches de poste).
3. Mobiliser la politique de ressources humaines (recrutements, accompagnement, carrières).
4. Développer les outils de la tutelle : point annuel en collège stratégique, tableau de suivi des actions ministérielles, synthèses périodiques, harmonisation des outils de cadrage, supports méthodologiques, mutualisation des expériences.
5. Stratégie : clarifier la vision de l'Etat pour l'ANTAI, l'ANTS, l'ENSOSP et l'INPS.
6. Organisation : structurer la composante métier des tutelles sur l'ENSP, l'INPS, l'OFII. Vérifier le choix de l'autorité de tutelle pour l'ANTAI et le CNAPS.
7. Fonctionnement : prendre en compte tous les points de vue utiles par un travail interservices systématique (toutes tutelles).
8. Pilotage : adapter les outils aux besoins de la tutelle.
9. Finances : redéfinir le modèle économique de l'ANTS, donner de la visibilité à l'ENSOSP sur ses ressources, veiller à l'adéquation entre ressources et activité pour l'INPS.
10. Ressources humaines : professionnaliser les modalités de choix des responsables.
11. Affaires juridiques : mettre en place un suivi des marchés publics et des contentieux.

Les auteurs

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