



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° 15076-14095-01

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

—————

**RAPPORT PARTICULIER H**

**MAÎTRISE DES RISQUES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE**  
**SUR L'OFFICE FRANÇAIS**  
**DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET APATRIDES**





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° 15076-14095-01

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

---

**RAPPORT PARTICULIER H**

**MAÎTRISE DES RISQUES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE**  
**SUR L'OFFICE FRANÇAIS**  
**DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET APATRIDES**

**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 -



**MAITRISE DES RISQUES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE  
SUR L'OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION  
DES REFUGIES ET APATRIDES**

**AUTORITE DE TUTELLE :  
DIRECTEUR GENERAL DES ETRANGERS EN FRANCE**

---

**SOMMAIRE**

<b>SYNTHESE.....</b>	<b>3</b>
<b>AVANT-PROPOS METHODOLOGIQUE .....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>8</b>
<b>1 MAITRISE DES RISQUES STRATEGIQUES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE</b>	
<b>SUR L'OFPPRA.....</b>	<b>10</b>
1.1 Rappel sur les risques à couvrir .....	10
1.2 Rappel sur l'évaluation <i>ex ante</i> des facteurs de risques stratégiques .....	10
1.3 Analyse des actions mises en œuvre face aux risques stratégiques.....	11
1.4 Diagnostic sur la maîtrise des risques stratégiques .....	14
1.5 Préconisations en vue d'une meilleure maîtrise des risques stratégiques .....	16
<b>2 MAITRISE DES RISQUES D'ORGANISATION DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE</b>	
<b>SUR L'OFPPRA.....</b>	<b>16</b>
2.1 Rappel sur les risques d'organisation à couvrir .....	16
2.2 Rappel sur l'évaluation <i>ex ante</i> des facteurs de risques d'organisation .....	17
2.3 Analyse des actions mises en œuvre face aux risques d'organisation.....	17
2.4 Diagnostic sur la maîtrise des risques d'organisation .....	19
2.5 Préconisations en vue d'une meilleure maîtrise des risques d'organisation .....	21
<b>3 MAITRISE DES RISQUES DE FONCTIONNEMENT DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE</b>	
<b>SUR L'OFPPRA.....</b>	<b>21</b>
3.1 Rappel sur les risques de fonctionnement à couvrir .....	21
3.2 Rappel sur l'évaluation <i>ex ante</i> des facteurs de risques de fonctionnement .....	22
3.3 Analyse des actions mises en œuvre face aux risques de fonctionnement.....	22
3.4 Diagnostic sur la maîtrise des risques de fonctionnement.....	24
3.5 Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques de fonctionnement .....	25

<b>4</b>	<b>MAITRISE DES RISQUES DE PILOTAGE DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE</b>	
	<b>SUR L'OFPPRA.....</b>	<b>26</b>
4.1	Rappel sur les risques de pilotage à couvrir .....	26
4.2	Rappel sur l'évaluation <i>ex ante</i> des facteurs de risques de pilotage.....	26
4.3	Analyse des actions mises en œuvre face aux risques de pilotage .....	27
4.4	Diagnostic sur la maîtrise des risques de pilotage .....	30
4.5	Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques de pilotage .....	32
<b>5</b>	<b>MAITRISE DES RISQUES FINANCIERS DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR L'OFPPRA. 32</b>	
5.1	Rappel sur les risques financiers à couvrir .....	32
5.2	Rappel sur l'évaluation <i>ex ante</i> des facteurs de risques financiers.....	33
5.3	Analyse des actions mises en œuvre face aux risques financiers .....	33
5.4	Diagnostic sur la maîtrise des risques financiers .....	35
5.5	Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques financiers .....	37
<b>6</b>	<b>MAITRISE DES RISQUES DE RESSOURCES HUMAINES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE</b>	
	<b>SUR L'OFPPRA.....</b>	<b>37</b>
6.1	Rappel sur les risques de ressources humaines à couvrir .....	37
6.2	Rappel sur l'évaluation <i>ex ante</i> des facteurs de risques de ressources humaines.....	37
6.3	Analyse des actions mises en œuvre face aux risques de ressources humaines .....	38
6.4	Diagnostic sur la maîtrise des risques de ressources humaines .....	40
6.5	Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques de ressources humaines .....	42
<b>7</b>	<b>MAITRISE DES RISQUES JURIDIQUES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR L'OFPPRA. 43</b>	
7.1	Rappel sur les risques juridiques à couvrir .....	43
7.2	Rappel sur l'évaluation <i>ex ante</i> des facteurs de risques juridiques .....	43
7.3	Analyse des actions mises en œuvre face aux risques juridiques.....	43
7.4	Diagnostic sur la maîtrise des risques juridiques.....	45
7.5	Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques juridiques .....	47
	<b>CONCLUSION.....</b>	<b>48</b>
	<b>ANNEXES.....</b>	<b>51</b>
	Annexe n° 1H Relevé des préconisations.....	53
	Annexe n° 2H Analyse miroir des réponses aux questionnaires d'audit.....	57
	Annexe n° 3H - Procédure contradictoire : observations de la DGEF .....	73
	Annexe n° 4H – Procédure contradictoire : réponse de la mission .....	79

## SYNTHESE

*L'environnement de la tutelle sur l'OFPRA, globalement favorable, ne comprend qu'un seul élément de complexité, lié à la **nature des décisions qui incombent à l'opérateur**, créatrices de droits et susceptibles de recours. Pour autant, **cette tutelle est la plus sensible des huit tutelles auditées**, avec un impact élevé des risques qui ne seraient pas suffisamment maîtrisés.*

*Bien que la tutelle sur l'OFPRA présente, de loin, le degré de maîtrise des risques le plus élevé parmi les huit tutelles auditées, sa forte sensibilité et l'existence de marges de progrès plaident en faveur d'une poursuite des efforts par la mise en œuvre d'une vingtaine de mesures complémentaires, parmi lesquelles deux axes méritent une attention particulière :*

- **un renforcement de la structuration interne de la tutelle par la désignation d'un responsable délégué de la tutelle** doté de prérogatives de coordination de l'ensemble des structures participant à son exercice ;*
- **une amélioration du travail entre services de l'Etat**, en interne et sur un plan interministériel, par des mesures allant de la mise en place d'un **comité de tutelle** (niveau stratégique) à l'organisation d'un meilleur **accès de l'OFPRA aux services support**.*

En 2014, le comité ministériel d'audit interne a inscrit à son programme de travail l'audit de la tutelle sur les opérateurs du ministère de l'intérieur. Le présent rapport s'inscrit dans l'ensemble des documents produits dans le cadre de cet audit, qui comprend un rapport général, des annexes et huit rapports particuliers, consacrés chacun à une tutelle.

L'équipe d'audit, composée de membres de l'IGA, de l'IGPN et de l'IDSC, a développé une analyse de risques<sup>1</sup> en trois temps pour chaque tutelle : identification de ses données d'environnement (facteurs de risques), détermination de sa sensibilité à une concrétisation des risques (impact) et évaluation de son degré de maîtrise des risques. Les pages qui suivent rendent compte des constats et préconisations de la mission relatifs à la tutelle sur l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)<sup>2</sup>.

### UN ENVIRONNEMENT GLOBALEMENT FAVORABLE MAIS UN POINT D'ATTENTION DANS LE CHAMP JURIDIQUE

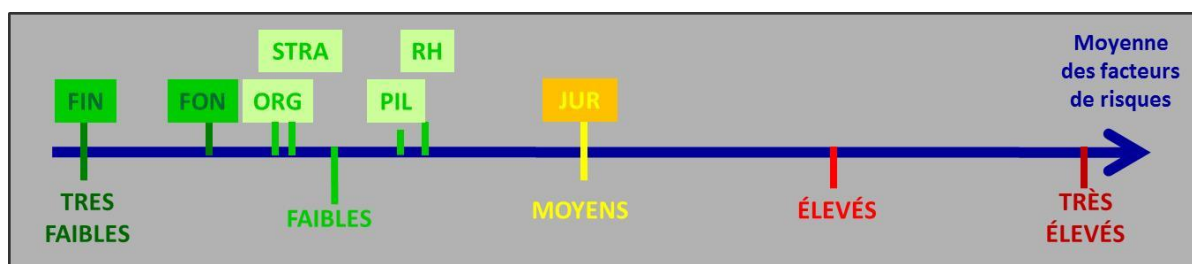
L'environnement dans lequel s'exprime la tutelle sur l'OFPRA (facteurs de risques) est globalement favorable. Seule, la nature de l'activité de l'office, responsable de la prise de décisions créatrices de droits et susceptibles de recours, est de nature à peser sur l'exercice de la tutelle (facteur de risques juridiques).

---

<sup>1</sup> 73 risques identifiés, regroupés en sept familles : stratégiques (STRA), d'organisation (ORG), de fonctionnement (FON), de pilotage (PIL), financiers (FIN), de ressources humaines (RH) et juridiques (JUR).

<sup>2</sup> Les mesures ministérielles sont présentées dans le rapport général.

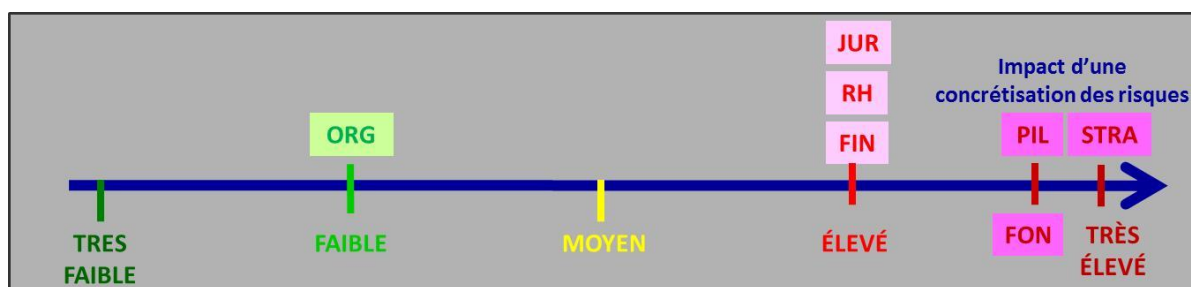
### Schéma n° 1 : facteurs de risques dans l'exercice de la tutelle sur l'OFPPA



### UNE TUTELLE TRES SENSIBLE POUR LA QUASI TOTALITE DES RISQUES

Avec un impact global de concrétisation des risques élevé, la tutelle sur l'OFPPA apparaît comme la plus sensible des huit tutelles analysées. Faible pour les risques d'organisation, l'impact serait élevé en cas de concrétisation des risques financiers, de ressources humaines ou juridiques, voire très élevé pour les risques stratégiques, de fonctionnement ou de pilotage. Cette situation s'explique par la grande sensibilité des éléments de politique publique portés par l'OFPPA, par l'importance des décisions de l'office pour les demandeurs et par les dépenses publiques induites si les délais d'instruction s'allongent.

### Schéma n° 2 : impact d'une concrétisation des risques dans l'exercice de la tutelle sur l'OFPPA



### LA MAITRISE DES RISQUES, MEILLEURE QUE POUR LES AUTRES TUTELLES, APPARAÎT NEANMOINS INEGALE

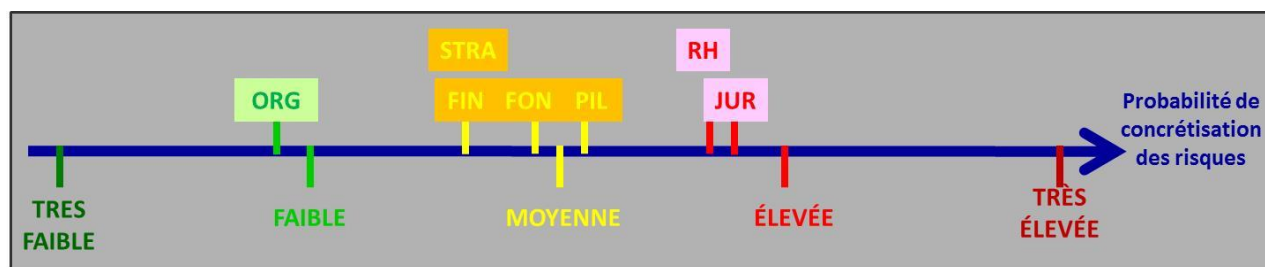
Parmi les huit tutelles analysées, celle sur l'OFPPA présente de loin le meilleur degré de maîtrise des risques : comparativement aux autres tutelles, elle est déjà plutôt bien organisée, son fonctionnement est correct, l'Etat assure un réel cadrage stratégique de l'opérateur et a mis en place des outils de pilotage utiles.

La clarté des objectifs assignés à l'opérateur et le lien structurel fort établi entre la direction générale des étrangers en France (service de l'asile) et l'OFPPA sont les conditions de cette bonne tutelle.

Toutefois, des marges de progrès existent. La poursuite des efforts s'impose d'autant plus que la tutelle sur l'OFPPA est à forte sensibilité (*cf. supra*).



### Schéma n° 3 : probabilité de concrétisation des risques dans l'exercice de la tutelle sur l'OFPPA



#### UNE STRUCTURATION RENFORCEE DE LA TUTELLE, UNE IMPLICATION DE TOUS LES SERVICES CONCERNES ET UNE VINGTAINE D'ACTIONS COMPLEMENTAIRES

L'amélioration globale de la maîtrise des risques passe davantage par la combinaison d'un panel d'actions complémentaires que par une mesure phare. Néanmoins, parmi ces actions, trois méritent une attention particulière.

La première, combinant des aspects d'organisation et de ressources humaines, consiste à **désigner un responsable délégué de la tutelle**, investi d'un rôle de coordination de l'ensemble des contributeurs (à la fois sur les aspects métier et les aspects gestion), et à professionnaliser son recrutement et celui du directeur général de l'OFPPA (profils précis, appels à candidatures). Le responsable délégué de la tutelle pourrait être soit le chef du service de l'asile, qui s'impose naturellement si l'on considère la seule tutelle sur l'OFPPA, soit un responsable délégué commun aux tutelles sur l'OFII et l'OFPPA, scénario qui nécessiterait toutefois une articulation soignée avec le service de l'asile.

La seconde est relative au **développement du travail entre services de l'Etat**, gage d'un fonctionnement plus riche de la tutelle, donc d'un meilleur pilotage de l'office : ce développement passe par la mise en place d'un **comité de tutelle** présidé par l'autorité de tutelle et réunissant une fois par an les directions les plus concernées du ministère (DGEF, DEPAFI) et les ministères siégeant au conseil d'administration (affaires étrangères, justice), afin de définir les grandes orientations à discuter avec l'office avant la fixation de ses orientations stratégiques par l'Etat.

La troisième a trait à l'**accès de l'office aux fonctions support du ministère**, qu'il convient de mieux organiser tant pour répondre à ses attentes en matière d'appui que pour l'aider à optimiser sa gestion.

Les autres préconisations viennent compléter ces mesures qui sont à la base d'une amélioration sensible de l'exercice de la tutelle de l'Etat sur l'OFPPA :

- risques stratégiques : ajout d'indicateurs et de cibles de gestion dans le futur COP, tenue d'un rendez-vous stratégique annuel entre l'Etat et l'opérateur et l'Etat avant la fixation des objectifs stratégiques par ce dernier, enrichissement de la lettre du directeur général de l'OFPPA par des objectifs chiffrés, délibération annuelle du conseil d'administration sur les orientations générales de l'office, réflexion à mener sur les dispositifs correctifs mobilisables en cas de non atteinte des cibles de performance ou de gestion par l'opérateur ;

- risques de pilotage : réflexion sur les limitations de pouvoirs pourtant classiques pour un ministre de tutelle (pouvoir d'opposition sur certaines délibérations du conseil d'administration, pouvoir de réunir l'instance), explicitation des modalités d'attribution de la part variable de rémunération du directeur général de l'OFPPA dans sa lettre annuelle d'objectifs, élaboration de tableaux de bord de gestion adaptés aux besoins de la DGEF et partage avec la DEPAFI, cartographie des risques de l'autorité de tutelle avec un zoom sur les risques liés à l'activité de l'opérateur, appui de la DEPAFI pour affiner le contrôle interne financier de l'OFPPA, accompagnement de l'office dans la mise en place d'un contrôle interne non financier et évaluation régulière de ces dispositifs ;
- risques financiers : approche anticipatrice de l'évolution des dépenses de l'OFPPA, analyse régulière du tableau de bord de gestion, poursuite de la mise en œuvre du contrôle interne financier et évaluation régulière ;
- risques des ressources humaines : valorisation des postes liés à l'exercice de la tutelle (classement), identification des correspondants dans les directions métier du ministère ayant vocation à contribuer à l'exercice de la tutelle sur l'OFPPA, définition des besoins de formation, accompagnement de l'OFPPA dans la mise en place d'un contrôle interne déontologique ;
- risques juridiques : transmission par l'OFPPA à l'autorité de tutelle de tableaux semestriels de suivi des marchés et des procédures en cours, partage avec la DLPAJ et la DEPAFI, points réguliers avec elles sur les enjeux juridiques de l'opérateur, accompagnement de l'OFPPA dans la conception et le déploiement d'un contrôle interne juridique, évaluation régulière de son efficacité.

En dépit de la spécificité institutionnelle de l'OFPPA qui a conduit à ne pas utiliser dans les textes qui le régissent le terme de « tutelle », la relation entre l'Etat et l'office paraît avoir trouvé un bon équilibre entre exercice classique de la tutelle et respect de l'indépendance fonctionnelle de l'OFPPA.

Contrairement à d'autres, la tutelle sur l'OFPPA n'est pas confrontée à la nécessité d'opérer un redressement important ou des choix difficiles. Elle ne présente aucun défaut grave mais peut encore s'améliorer, les propositions de la mission visant à l'aider dans ce cheminement.

## AVANT-PROPOS METHODOLOGIQUE

Par lettre en date du 8 avril 2014, le directeur du cabinet du ministre de l'intérieur a saisi l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale de la police nationale et l'inspection de la défense et de la sécurité civiles pour leur demander de procéder à un audit de la tutelle sur les opérateurs du ministère.

Cette mission, qui s'inscrit dans le cadre du programme annuel 2014 d'audit interne du ministère, a été conduite de l'automne 2014 à juin 2015. Elle fait l'objet d'un rapport général, qui expose :

- la méthode suivie, avec des annexes consacrées à la typologie des risques et aux questions d'audit (annexe n° 4), aux facteurs de risques (annexe n° 6), à l'impact de la concrétisation des risques (annexe n° 7) et à la méthode de cotation de la maîtrise des risques (annexe n° 8) ;
- les constats de l'équipe d'audit et ses préconisations de niveau ministériel ou transverse.

A ce rapport général s'ajoutent huit rapports particuliers, référencés de A à H, relatifs à la maîtrise des risques dans l'exercice de la tutelle sur chacun des huit opérateurs retenus dans le champ de la mission.

Le présent rapport constitue le rapport particulier H, consacré à l'exercice de la tutelle sur l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), dont l'autorité de tutelle est le directeur général des étrangers en France (DGEF).

La bonne compréhension de ce document nécessite de lire, avant de l'aborder, les développements méthodologiques du rapport général.

### **POINT D'ATTENTION**

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

*Les événements nouveaux intervenus depuis et signalés par les directions dans leurs réponses à la procédure contradictoire (mi-juillet 2015) sont abordés par la mission dans l'annexe « Réponse de la mission » du rapport particulier correspondant.*

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

## INTRODUCTION

L'exercice de la tutelle sur les opérateurs doit être pris en compte dans la politique globale de maîtrise des risques que le ministère de l'intérieur est appelé à développer.

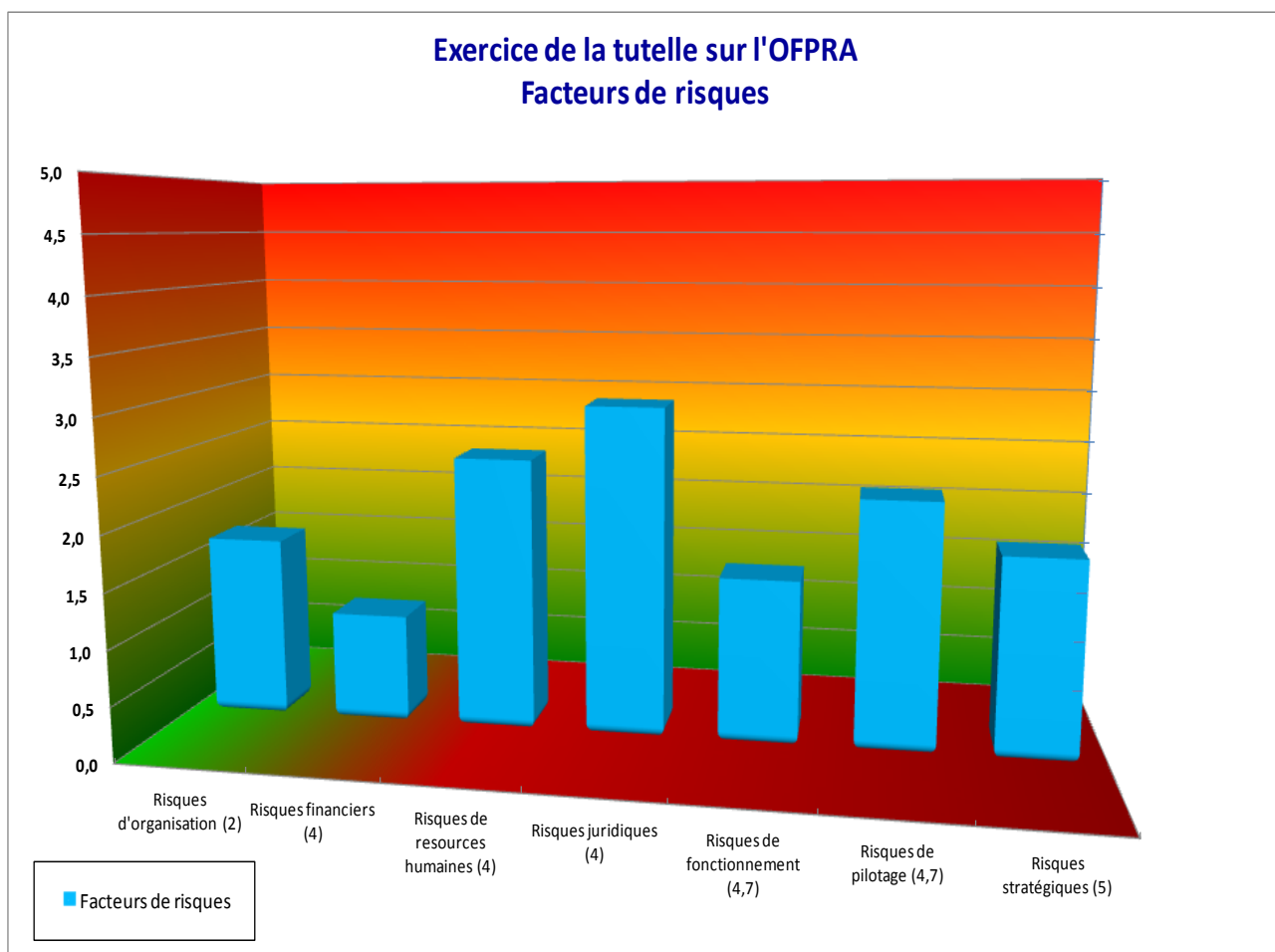
Il appartient à chaque responsable concerné par délégation du ministre :

- d'identifier les types de risques auxquels l'Etat en général et le ministère de l'intérieur sont plus particulièrement exposés du fait de l'exercice de la tutelle sur un opérateur donné ;
- d'analyser si ces risques sont suffisamment couverts ;
- de déterminer et de hiérarchiser les éventuelles mesures complémentaires à prendre.

Les facteurs de risques susceptibles de compliquer l'exercice de la tutelle sur tel ou tel opérateur ont été étudiés précédemment (cf. annexe n° 6 du rapport général), ainsi que l'impact d'une concrétisation des familles de risques (stratégiques, d'organisation, de fonctionnement, de pilotage, financiers, de ressources humaines, juridiques).

Pour ce qui concerne l'OFPPRA, cette double cotation ressort comme le montre le graphique de la page suivante. Les familles de risques sont classées de gauche à droite sur l'axe horizontal en fonction de l'importance de l'impact de leur concrétisation. Cet impact figure entre parenthèses à côté du nom de la famille de risques, avec un code couleur allant de vert foncé (niveau 1 – « très faible ») à rouge foncé (niveau 5 – « très élevé ») en passant par jaune (niveau 3 – « moyen »).

A titre d'exemple, la famille de risques dont la concrétisation aurait l'impact le plus fort dans l'exercice de la tutelle sur l'OFPPRA est celle des risques stratégiques (5,0) et celle à impact le plus faible est celle des risques d'organisation (2,0).



Il convient désormais, sur la base de l'analyse du cadre juridique en vigueur ainsi que de l'exploitation des réponses aux questionnaires d'audit de la DGEF, de la DEPAFI, des services support et de l'OFPPA, d'évaluer le niveau de maîtrise des risques atteint dans l'exercice de la tutelle sur cet opérateur<sup>3</sup>.

Pour ce faire, la pertinence et la complétude des dispositions prises par l'autorité de tutelle et les différents services impliqués dans l'exercice de la tutelle sont analysées dans les pages qui suivent, selon la méthode développée dans le rapport général et ses annexes.

<sup>3</sup> La synthèse des réponses aux questionnaires d'audit relatives à l'exercice de la tutelle sur l'OFPPA fait l'objet de l'annexe n° 2H au présent rapport.

# 1 MAITRISE DES RISQUES STRATEGIQUES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR L'OFPPRA

## 1.1 Rappel sur les risques à couvrir

Ainsi qu'il a été vu dans l'annexe n° 8 au rapport général, douze risques stratégiques 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

## 1.2 Rappel sur l'évaluation *ex ante* des facteurs de risques stratégiques

Dans l'annexe n° 6 au rapport général, relative aux facteurs de risques, ont été étudiées les caractéristiques des directions de tutelle ou des opérateurs susceptibles de rendre l'exercice de la tutelle plus ou moins difficile, sans préjudice des actions effectivement mises en œuvre pour maîtriser les différents types de risques.

Pour mémoire, l'évaluation des facteurs de risques stratégiques dans l'exercice de la tutelle sur l'OFPPRA ressort comme suit.

**Tableau n° 1a**

**Risques stratégiques dans l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA**  
**Evaluation *ex ante* des facteurs de risques**

Dominante des risques	Facteurs de risque	Tutelle sur l'OFPRA
<b>1 - Risques stratégiques</b>		<b>1,8</b>
	Prépondérance du temps court dans l'activité de l'autorité de tutelle	3,0
	Caractère multipolaire de l'activité de la direction de tutelle	1,0
	Modification récente du rattachement ministériel de l'autorité de tutelle	2,0
	Changement récent d'autorité de tutelle	1,0
	Hétérogénéité de l'activité de l'opérateur	2,0

Les deux points considérés comme favorables sont, d'une part, la stabilité du lien entre l'OFPRA et la DGEF, malgré les changements de dénomination et de rattachement ministériel de cette direction et, d'autre part, le fait qu'une dominante forte se dégage dans l'activité de l'autorité de tutelle (conduite des politiques publiques de l'immigration et de l'asile).

Seule, la pression du temps court dans l'activité de la DGEF est une source de complexité.

### **1.3 Analyse des actions mises en œuvre face aux risques stratégiques**

Les questions destinées à auditer la maîtrise de ces risques ont été groupées en sept thématiques : création de l'opérateur, réflexions sur l'avenir de l'opérateur, contrat d'objectifs et de performance (COP), cohérence entre la loi de programmation des finances publiques et le COP, fixation d'orientations stratégiques annuelles par l'Etat et déclinaison en orientations générales par l'opérateur, objectifs annuels du directeur et dispositifs correctifs en cas de non atteinte des objectifs de performance.

La lecture des réponses à ces questions, les entretiens avec les responsables de la DGEF et de l'OFPRA et la participation au pré-conseil d'administration et au conseil d'administration de l'automne 2014 conduisent l'équipe d'audit à formuler l'analyse suivante.

**Tableau n° 1b**

**Analyse de la maîtrise des risques stratégiques liés à l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA**

<b>Thématique</b>	<b>Points positifs</b>	<b>Points négatifs</b>
Création de l'opérateur	1. Cohérence avec le champ de compétence de l'autorité de tutelle	1. Aucun texte officiel n'évoque l'exercice d'une tutelle sur l'OFPRA (l'article L721-1 du CESEDA indique que l'OFPRA est un établissement public <u>placé</u> auprès du ministre chargé de l'asile)
Réflexions sur l'avenir de l'opérateur	1. Statut de l'opérateur et nécessité d'une tutelle non remis en cause par la réforme de l'asile en cours de discussion au Parlement 2. Indépendance fonctionnelle de l'OFPRA confortée par le projet de loi portant réforme de l'asile	
Contrat d'objectifs et de performance	1. COP en cours d'exécution (2013-2015) 2. Elaboré sur la base d'un bilan d'activité et après détermination d'un plan d'action interne 3. Le ministre du budget est cosignataire du COP	3. Pas de volet ressources
Cohérence entre la loi de programmation des finances publiques et le COP	1. La DGEF indique que le COP a été négocié en même temps que le triennal 2. L'OFPRA indique que les évolutions prévisionnelles des demandes d'asile vont au-delà de la durée du COP pour orienter la programmation financière	



Thématique	Points positifs	Points négatifs
Fixation d'orientations stratégiques annuelles par l'Etat et déclinaison en orientations générales par l'opérateur	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mise en place d'un comité de suivi du COP</li> <li>2. Fixation par le conseil d'administration des orientations générales concernant l'activité de l'OFPPRA (article L. 721-1 du CESEDA)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Pas de trace de délibération sur ce sujet dans les comptes-rendus de conseil d'administration transmis à l'équipe d'audit</li> </ol>
Objectifs annuels du directeur	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Une lettre d'objectifs, signée du ministre de l'intérieur, précise les orientations spécifiques à l'année 2014</li> <li>2. Elle fait référence au COP et au plan d'actions élaboré par l'office</li> <li>3. Elle mentionne la part variable de rémunération du directeur</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La lettre d'objectifs ne comporte pas d'objectifs chiffrés</li> </ol>
Dispositifs correctifs en cas de non atteinte des objectifs de performance ou de gestion	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Possibilité, citée par l'OFPPRA, pour la direction de tutelle d'influer sur l'évolution des contraintes réglementaires</li> <li>2. Réactivité de la direction de tutelle pour prendre en compte l'évolution des besoins de l'opérateur</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La direction de tutelle n'évoque pas de dispositif correctif</li> </ol>

## 1.4 Diagnostic sur la maîtrise des risques stratégiques

La réforme de l'asile en cours de discussion au Parlement devrait avoir pour effet de conforter le cadre stratégique de l'OFPRA, d'ores et déjà structuré. Aujourd'hui, ce cadre est déterminé par les dispositions législatives et réglementaires du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) et par un COP, élaboré sur la base du bilan annuel 2012 de l'office, intégrant un plan d'actions interne préalablement mis en œuvre et construit concomitamment à une loi de programmation des finances publiques.

Ce COP est structuré autour de cinq axes stratégiques cohérents et doté d'objectifs de performance et de gestion précis (risque n° 43). Toutefois, ces derniers ne portent que sur la composante ressources humaines de la gestion.

Bien qu'il ne dispose pas d'un volet ressources (risque n° 47) comme la plupart des COP des opérateurs du ministère de l'intérieur, celui de l'OFPRA est co-signé du ministre du budget, ce qui le distingue des autres. Un comité de suivi analyse régulièrement sa mise en œuvre (risque n° 59).

La prise en compte permanente par l'Etat de l'évolution des besoins de l'opérateur est de nature à réduire la probabilité de concrétisation des risques stratégiques (risque n° 64) ; elle paraît, toutefois, plus réactive que prévisionnelle car elle s'exprime dans un environnement peu maîtrisable par le ministère chargé de l'asile (évolution du nombre de demandeurs).

**La probabilité de concrétisation de risques stratégiques dans l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA est évaluée à 2,6, en deçà du niveau « moyen ». Cette probabilité est la plus faible de l'ensemble des tutelles exercées par le ministère de l'intérieur, ce qui reflète une définition claire des objectifs assignés à l'opérateur, en cohérence avec les axes de la politique publique portée par la direction de tutelle.**

Cette probabilité reste toutefois supérieure à l'indication fournie par l'étude des facteurs de risques stratégiques (niveau 1,8), ce qui traduit l'existence de marges de progrès dont au moins une partie est aisément exploitable, qu'il s'agisse de l'enrichissement des documents de cadrage et de pilotage avec des éléments chiffrés (indicateurs financiers dans le COP, cibles de gestion dans les lettres annuelles d'objectifs) ou de la formalisation d'une délibération annuelle du conseil d'administration sur les orientations générales de l'opérateur.

Tableau n° 1c

### Risques stratégiques dans l'exercice de la tutelle sur l'OFPPA Maîtrise et niveau résiduel

Point clef au plan stratégique	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef	Tutelle sur l'OFPPA	Observations sur la tutelle de l'OFPPA
L'Etat a-t-il une vision stratégique claire du rôle et du positionnement de l'opérateur ?	Non = 0 (=> fin de l'analyse stratégique) Oui = -1	-1,0	-1,0	-1,0	Les réformes législatives en cours confortent le positionnement de l'OFPPA
Si oui, cette vision s'exprime-t-elle dans un document de cadrage pluriannuel ?	* Axes stratégiques clairs et cohérents avec la vision stratégique	-0,2	-1,0	-0,2	Cinq axes stratégiques cohérents
	* Indicateurs et cibles de performance	-0,2		-0,2	Présence d'indicateurs et de cibles
	* Indicateurs et cibles de gestion	-0,2		-0,1	Indicateurs de ressources humaines uniquement
	* Engagements de l'Etat sur l'évolution des ressources de l'opérateur	-0,2		-0,1	1. Pas de volet ressources 2. Toutefois, le COP est co-signé du ministre du budget
	* Construction en cohérence avec la loi de programmation des finances publiques	-0,2		-0,2	1. Cohérence de période entre le COP et le triennal 2. Prise en compte de projections d'activité au-delà de la période triennale 3. Présence d'indicateurs relatifs à l'OFPPA dans le PAP du programme 303
Si oui, ce document donne-t-il lieu à une déclinaison annuelle précise ?	* Rendez-vous stratégiques (dont comité stratégique <i>ad hoc</i> , comité de suivi du COP,...)	-0,3	-1,0	-0,3	Comité de suivi du COP
	* Lettre d'objectifs au directeur	-0,4		-0,2	1. Existence d'une lettre d'objectifs, annonçant une part variable 2. Mais absence d'objectifs chiffrés
	* Délibération de l'organe de gouvernance sur les orientations générales de l'opérateur	-0,3		-0,1	1. "Le CA fixe les orientations générales concernant l'activité" de l'opérateur (article L. 722-1 du CESEDA) 2. Pas de trace de délibérations sur ce sujet dans les comptes-rendus de CA transmis à l'équipe d'audit
Les dispositifs correctifs mobilisables en cas de non atteinte des cibles sont-ils	Identification des dispositifs correctifs en cas de non atteinte des cibles de performance	-0,5	-1,0		Pas de dispositif évoqué
	Identification des dispositifs correctifs en cas de non atteinte des cibles de gestion	-0,5			Pas de dispositif évoqué
Probabilité de concrétisation de risques stratégiques si tout est à construire		5,0	5,0	5,0	
<b>Effet des actions de maîtrise des risques stratégiques</b>		<b>-3,0</b>	<b>-4,0</b>	<b>-2,4</b>	
<b>Probabilité résiduelle de concrétisation de risques stratégiques</b>		<b>2,0</b>	<b>1,0</b>	<b>2,6</b>	

#### Pour mémoire :

Evaluation initiale des facteurs de risques stratégiques
Evaluation de l'impact de la concrétisation de risques stratégiques

1,8
5,0

## 1.5 Préconisations en vue d'une meilleure maîtrise des risques stratégiques

1. Prévoir dans le nouveau COP des indicateurs et des cibles en matière de gestion budgétaire et financière.
2. Dans le cadre du comité de suivi du COP, mettre en place un rendez-vous stratégique par an permettant un échange entre l'opérateur et l'Etat avant la fixation des objectifs stratégiques annuels par ce dernier.
3. Enrichir les lettres annuelles d'objectifs avec des objectifs chiffrés.
4. Organiser tous les ans une discussion et un vote en conseil d'administration sur les orientations générales de l'établissement.
5. Conduire une réflexion sur les dispositifs correctifs mobilisables en cas de non atteinte des cibles de performance ou de gestion par l'opérateur.

## 2 MAITRISE DES RISQUES D'ORGANISATION DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR L'OFPPA

### 2.1 Rappel sur les risques d'organisation à couvrir

Douze risques d'organisation relèvent du niveau de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur.

<p style="text-align: center;"><b>Risques d'organisation à couvrir</b> <b>dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur</b></p>
--

<p>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</p>
---

## 2.2 Rappel sur l'évaluation *ex ante* des facteurs de risques d'organisation

L'évaluation des facteurs de risques d'organisation réalisée dans l'annexe n° 6 précitée s'établit, pour l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA, comme suit.

**Tableau n° 2a**

**Risques d'organisation dans l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA**  
**Evaluation *ex ante* des facteurs de risques**

Dominante des risques	Facteurs de risque	Tutelle sur l'OFPRA
<b>2 - Risques d'organisation</b>		<b>1,7</b>
	Nombre de ministères susceptibles de souhaiter exercer la tutelle sur l'opérateur	2,0
	Nombre de directions du ministère de l'intérieur pouvant s'estimer bien placées pour devenir direction de tutelle de l'opérateur	1,0
	Faiblesse de la place de l'opérateur dans le cœur de métier de l'autorité de tutelle	2,0

Les facteurs de risques d'organisation sont tous favorables, du fait de l'adéquation des missions dévolues à l'opérateur avec les politiques publiques du champ de compétence de l'autorité de tutelle.

## 2.3 Analyse des actions mises en œuvre face aux risques d'organisation

Les questions destinées à auditer la maîtrise des risques d'organisation ont été regroupées en six thématiques : création de l'opérateur, redondances, doublons ou concurrence entre les services de l'Etat et avec l'opérateur, organe de gouvernance, autorité de tutelle, responsable délégué de la tutelle et entité en charge de la tutelle et réflexions sur l'avenir de l'opérateur.

L'analyse de l'équipe d'audit est récapitulée dans le tableau de la page suivante.

**Tableau n° 2b**

**Analyse de la maîtrise des risques d'organisation liés à l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA**

<b>Thématique</b>	<b>Points positifs</b>	<b>Points négatifs</b>
Création de l'opérateur	1. Pertinence du statut juridique de l'opérateur	
Redondances, doublons ou concurrence entre les services de l'Etat et avec l'opérateur	1. Absence de recouvrement entre les missions du service de l'asile de la DGEF et de l'OFPRA	
Organe de gouvernance	1. Majorité assurée à l'Etat au sein du conseil d'administration 2. Présence de quatre personnalités qualifiées 3. Diversité de l'activité de l'opérateur se reflétant dans la composition interministérielle du conseil d'administration 4. Réflexion en cours sur les périmètres ministériels pertinents	4. La pertinence de représentation de certains ministères pose question 5. Echelon ministériel d'animation et de synthèse de la fonction de tutelle non représenté au conseil d'administration
Autorité de tutelle	1. Cohérence du rattachement de l'OFPRA à la DGEF compte tenu de leurs champs de compétence respectifs 2. Positionnement clair de par les textes (article 1 <sup>er</sup> de l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne de la DGEF) 3. Positionnement de l'autorité de tutelle reconnu comme légitime, tant par l'opérateur que par les directions support	1. Tutelle non explicite de la DGEF sur l'OFPRA (cf. textes d'organisation de la DGEF)
Responsable délégué de la tutelle	1. Le chef du service de l'asile siège ès qualités au conseil d'administration 2. Fiche de poste de l'adjoint au chef du bureau du pilotage et de la synthèse budgétaire et financière, chargé des opérateurs	1. L'arrêté d'organisation de la DGEF indique seulement que le service de l'asile <u>assure les relations</u> avec l'OFPRA 2. Prééminence du DGEF : le service de l'asile est le correspondant métier de l'OFPRA plus que le responsable délégué de la tutelle
Réflexions sur l'avenir de l'opérateur	1. A l'occasion de l'élaboration du projet de loi sur l'asile, le statut de l'OFPRA a été conforté	

## 2.4 Diagnostic sur la maîtrise des risques d'organisation

Le choix de l'autorité de tutelle ne fait pas débat : il est cohérent avec la vision stratégique de l'Etat pour l'OFPRA et le DGEF a la légitimité institutionnelle requise pour être investi de cette fonction.

Toutefois, on relèvera que le terme de « tutelle » n'est employé dans aucun texte officiel pour désigner la relation entre l'Etat et l'OFPRA, établissement public « *placé auprès du ministre chargé de l'asile* » (article L721-1 du CESEDA). En toute rigueur, le ministre de l'intérieur (au titre de sa mission de ministre de l'asile) n'exerce donc pas une « tutelle » sur l'OFPRA, ce qui constitue une exception par rapport aux autres opérateurs qui lui sont rattachés.

La mise en place de la structure ayant précédé la DGEF et sa désignation en qualité de direction de tutelle de l'OFPRA ont précédé de peu le regroupement, au sein du ministère chargé de l'intérieur, des politiques publiques de l'immigration, de l'intégration et de l'asile (risque n° 27). Le partage des missions entre la DGEF et l'OFPRA apparaît clair, sans doublons ni lacune (risque n° 30).

Plus délicate est la question de la structuration interne de la tutelle au sein de la DGEF (risque n° 26) : le service de l'asile est, certes, chargé d'assurer les relations avec l'OFPRA<sup>4</sup> mais cette mission ne couvre pas l'ensemble des fonctions liées à l'exercice de la tutelle. Et si le chef du service de l'asile siège ès qualités au conseil d'administration, aux côtés du directeur général des étrangers en France, il n'est pas désigné comme responsable délégué de la tutelle. L'avis d'appel à candidatures publié lors de la vacance du poste ne mentionne que le fait qu'il assure « *la liaison avec l'OFPRA* ». Sur les sujets budgétaires, l'adjoint au chef du bureau compétent du service du pilotage et des systèmes d'information (SPSI) est plus particulièrement chargé des opérateurs.

En tout état de cause, l'implication du directeur général des étrangers en France ne peut qu'être forte dans le dispositif, en dépit de sa charge globale par ailleurs.

Enfin, la composition de l'organe de gouvernance de l'OFPRA reflète la diversité des missions de l'opérateur (autres ministères intéressés) et une ouverture vers les partenaires non administratifs (quatre personnalités qualifiées), sans nuire à la capacité de l'Etat de maîtriser les délibérations (risque n° 18) et sans lourdeur de fonctionnement (11 membres seulement). Toutefois, on note que l'échelon ministériel d'animation et de synthèse de la fonction de tutelle n'est pas représenté au conseil d'administration.

**La probabilité de concrétisation de risques d'organisation dans l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA est évaluée à 1,9, soit à un niveau « faible », de peu supérieur à l'indication fournie par l'étude des facteurs de risques d'organisation (1,7).**

---

<sup>4</sup> Article 9 de l'arrêté du 12 août 2013, relatif à l'organisation de la DGEF.

Tableau n° 2c

**Risques d'organisation liés à l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA**  
**Maîtrise et niveau résiduel**

Point clef d'organisation	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef	Tutelle sur l'OFPRA	Observations sur la tutelle de l'OFPRA
Pertinence du choix de l'autorité de tutelle	Cohérence avec la vision stratégique (si non, fin de l'analyse d'organisation)	-0,5	-1,0	-0,5	La notion de tutelle n'est pas explicitement utilisée
	Légitimité institutionnelle	-0,5		-0,3	
Couverture des missions et des fonctions	Absence de recouvrement, doublon ou concurrence entre les services de l'Etat et avec l'opérateur	-0,4	-1,0	-0,4	
	Absence de "trous" entre les services de l'Etat et avec l'opérateur	-0,6		-0,6	
Structuration de l'organisation interne des services de l'autorité de tutelle	Désignation d'un responsable délégué de la tutelle	-0,6	-1,2		1. Le chef du service de l'asile siège ès qualités au CA 2. OFPRA évoqué dans l'avis de vacance de poste du chef de service 3. Mais dans la description du service et non dans l'action personnelle du chef de service 4. Mais sous l'angle des "relations" assurées avec l'office et non d'une "tutelle"
	Identification des entités de la direction de tutelle ayant vocation à contribuer à l'exercice de la tutelle	-0,6		-0,6	1. Service de l'asile : "Il assure les <u>relations</u> du ministère avec l'OFPRA" (arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne de la DGEF) 2. SPSI : existence d'un poste d'adjoint au chef du bureau du pilotage et de la synthèse budgétaire et financière, chargé des opérateurs
Organisation et fonctionnement de l'organe de gouvernance	Effectif raisonnable ( $\leq 16$ à titre indicatif)	-0,2	-0,8	-0,2	11 membres
	Majorité assurée à l'Etat	-0,2		-0,2	7 représentants de l'Etat sur 11 membres
	Composition adaptée à l'activité de l'opérateur	-0,2		-0,1	Echelon ministériel d'animation et de synthèse de la fonction de tutelle non représenté au conseil d'administration
	Expertise extérieure par des personnalités qualifiées	-0,2		-0,2	4 personnalités qualifiées
Probabilité de concrétisation de risques d'organisation si tout est à construire		5,0	5,0	5,0	
Effet des actions de maîtrise des risques d'organisation		-4,0	-4,0	-3,1	
Probabilité résiduelle de concrétisation de risques d'organisation		1,0	1,0	1,9	

## Pour mémoire :

Evaluation initiale des facteurs de risques d'organisation
Evaluation de l'impact de la concrétisation de risques d'organisation

1,7
2,0



## 2.5 Préconisations en vue d'une meilleure maîtrise des risques d'organisation

1. Organiser la fonction de responsable délégué de la tutelle, chargé d'assister le directeur général des étrangers en France dans l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA (avec un rôle de coordonnateur de l'ensemble des contributeurs à la fois sur les aspects métier et les aspects gestion). Deux hypothèses sont à étudier : soit confier cette fonction au chef du service de l'asile de la DGEF (ce qui suppose un élargissement de son rôle actuel), soit définir un poste transverse, compétent pour l'exercice de la tutelle sur les deux opérateurs relevant de la DGEF, OFII et OFPRA. Le choix de la deuxième hypothèse devrait prendre en compte le rôle actuel du service de l'asile dans les relations avec l'OFPRA.

+ *Préconisation ministérielle 12-MIN : assurer au sein de tous les organes de gouvernance la représentation du secrétaire général au titre de ses responsabilités ministérielles d'animation et de synthèse de la fonction de tutelle. Dans le cas de l'OFPRA : ajout d'un siège à voix consultative pour le « représentant du secrétaire général au titre de ses missions ministérielles d'animation et de synthèse de la fonction de tutelle » (c'est-à-dire le DEPAFI, en application des textes d'organisation du ministère).*

## 3 MAITRISE DES RISQUES DE FONCTIONNEMENT DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR L'OFPRA

### 3.1 Rappel sur les risques de fonctionnement à couvrir

Neuf risques de fonctionnement recensés dans la typologie établie pour le présent audit appellent un traitement dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur.

#### **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

### 3.2 Rappel sur l'évaluation *ex ante* des facteurs de risques de fonctionnement

Ainsi qu'il a été vu dans l'annexe n° 6, l'évaluation des facteurs de risques de fonctionnement peut être synthétisée comme suit, pour l'exercice de la tutelle sur l'OFPPA.

**Tableau n° 3a**

**Risques de fonctionnement dans l'exercice de la tutelle sur l'OFPPA**  
**Evaluation *ex ante* des facteurs de risques**

Dominante des risques	Facteurs de risque	Tutelle sur l'OFPPA
<b>3 - Risques de fonctionnement</b>		<b>1,5</b>
	Caractère interministériel de l'activité de l'opérateur	2,0
	Diversité des "clients" potentiels de l'opérateur parmi les services publics	1,0
	Nombre de directions du ministère de l'intérieur ayant vocation à apporter leur expertise à l'autorité de tutelle	2,0
	Existence d'enjeux territoriaux	1,0

Les facteurs de risques susceptibles d'obérer l'efficacité de fonctionnement de la tutelle sur l'OFPPA se situent à un niveau global de 1,5, compris comme « faible ».

Ce niveau reflète le caractère relativement peu interministériel des missions de l'opérateur et le faible nombre de services de l'Etat, au sein ou à l'extérieur du ministère de l'intérieur, concernés par ses activités. On relèvera également l'absence d'enjeux territoriaux.

### 3.3 Analyse des actions mises en œuvre face aux risques de fonctionnement

Les questions destinées à auditer la maîtrise des risques de fonctionnement ont été regroupées en quatre thématiques : directions métier appelées à être associées à l'exercice de la tutelle, apport des services support dans l'exercice de la tutelle, identification de l'entité responsable de la tutelle par les échelons transverses et position de l'Etat dans les réunions de l'organe de gouvernance.

L'analyse de l'équipe d'audit figure dans le tableau de la page suivante.

**Tableau n° 3b**

**Analyse de la maîtrise des risques de fonctionnement liés à l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA**

<b>Thématique</b>	<b>Points positifs</b>	<b>Points négatifs</b>
Association d'autres directions métier à l'exercice de la tutelle	1. Au ministère de l'intérieur, concentration à la DGEF des compétences métier utiles	1. Perception par la DGEF limitée de l'utilité d'une association du ministère des affaires étrangères à l'exercice de la tutelle, en dépit de l'implication du réseau consulaire français dans certaines procédures
Apport des services support	1. Vision positive du rôle de la DEPAFI par l'OFPRA 2. Apport des autres directions support bien perçu par l'OFPRA qui l'estime nécessaire et efficace (rôle de la DRH souligné)	1. Vision réductrice (en amont des tutelles et des opérateurs) du rôle de la DEPAFI par la DGEF 2. Apport des autres directions support non perçu par la DGEF, ni pour elle ni pour l'opérateur
Identification de l'entité responsable de la tutelle par les échelons transverses		1. Une structure métier (le service de l'asile) et une structure support (le service du pilotage et des systèmes d'informations) sont identifiées comme responsables de la tutelle 2. Pas de synthèse opérée entre les domaines métier et budgétaire
Positions de l'Etat dans les réunions de l'organe de gouvernance	1. Tenue de pré-conseils d'administration et de réunions préparatoires, pilotés par le DGEF 2. Calage préalable des positions budgétaires avec la DEPAFI et la direction du budget 3. Pour la DGEF, il n'y a pas de divergences affichées entre services de l'Etat lors des conseils d'administration 4. Positionnement fort du ministère de l'intérieur (trois représentants sur 11 membres) 5. L'équipe d'audit a pu constater la complémentarité des interventions du président du conseil d'administration, de l'autorité de tutelle et de l'opérateur 6. Bonne implication des membres du conseil d'administration : interventions en séance des représentants du personnel et des personnalités qualifiées	3. L'OFPRA cite, à ce titre, des interventions divergentes de la direction du budget au cours du conseil d'administration, sur des points n'ayant pas fait l'objet d'un consensus en réunion préparatoire

### 3.4 Diagnostic sur la maîtrise des risques de fonctionnement

Dans la maîtrise des risques de fonctionnement d'une tutelle, deux points clefs sont considérés comme bloquants : la non prise en compte de tous les aspects métier utiles (risque n° 28) ou un défaut d'articulation entre tutelle métier et tutelle budgétaire (risque n° 32).

Sur le second point, le fonctionnement de la tutelle sur l'OFPPRA est facilité par le fait que le directeur général des étrangers en France est à la fois autorité de tutelle, responsable de la direction métier concernée et responsable du programme budgétaire finançant l'opérateur.

Sur le premier point, deux traits distinctifs constituent également des atouts pour un fonctionnement efficace : d'une part, au sein du ministère de l'intérieur, la couverture complète du champ de compétence de l'OFPPRA par la DGEF, d'autre part, le caractère relativement peu interministériel de l'activité de l'opérateur. Cependant, le fait que le ministère des affaires étrangères soit peu identifié par la DGEF comme ayant vocation à être associé à l'exercice de la tutelle ressort comme une faiblesse, quoique non dirimante, compte tenu de la place du réseau consulaire français dans certaines procédures impliquant l'OFPPRA.

La préparation et la tenue des réunions du conseil d'administration sont à classer au rang des bonnes pratiques (risques n° 51, 52, 53, 54, 55 et 56) :

- de nombreuses réunions préparatoires permettent d'harmoniser les positions, que ce soit en interne au ministère de l'intérieur, avec le ministère des affaires étrangères ou avec la direction du budget ;
- le conseil d'administration est un lieu d'échanges bien maîtrisé. La préparation des conseils d'administration se fait au niveau de l'autorité de tutelle elle-même, qui participe également aux réunions du conseil.

Cependant, le ministère de la justice, inégalement présent, n'est pas systématiquement convié aux réunions préparatoires au conseil d'administration<sup>5</sup>. Plus largement, au-delà de ces réunions, la DGEF ne paraît pas assurer une animation interministérielle dans le cadre de son exercice de la tutelle sur l'OFPPRA (risques n° 55 et 56).

Au niveau ministériel, la DGEF n'identifie que la DEPAPI comme acteur utile. Celle-ci participe aux réunions préparatoires aux conseils d'administration (dont elle n'est pas membre). Aucune direction support ne paraît à la DGEF en mesure d'apporter, ni à l'opérateur ni à elle-même, une assistance fonctionnelle. L'OFPPRA a une vision plus positive à cet égard, jugeant ces soutiens nécessaires et, le cas échéant, efficaces (risque n° 29).

**L'ensemble de ces éléments déterminent une probabilité de concrétisation de risques de fonctionnement à 2,9. Ce niveau, quoique simplement « moyen », est toutefois assez sensiblement supérieur au niveau induit par les facteurs de risques (1,5).**

De façon générale, **la direction de tutelle ne prend pas suffisamment en compte les apports possibles d'autres directions métier (peu nombreuses mais importantes) et support**. Elle développe une vision trop bilatérale de sa responsabilité vis-à-vis de l'OFPPRA.

---

<sup>5</sup> En dehors de la direction du budget, l'équipe d'audit n'a pas recueilli l'avis des deux ministères – hors ministère de l'intérieur - représentés au conseil d'administration sur le fonctionnement de la tutelle sur l'OFPPRA ni sur celui de l'opérateur.

Tableau n° 3c

### Risques de fonctionnement dans l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA Maîtrise et niveau résiduel

Point clef de fonctionnement	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef	Tutelle sur l'OFPRA	Observations sur la tutelle de l'OFPRA
Prise en compte des aspects métier	Identification de toutes les directions métier du ministère et de tous les ministères concernés	-1,0	-1,0	-0,5	Unicité de direction métier concernée au ministère de l'intérieur (DGEF) mais perception limitée de l'utilité d'une association étroite du MAE
Articulation entre dimension métier et gestion	L'autorité de tutelle est-elle responsable du programme de rattachement de l'opérateur ? Si non, un dispositif spécifique de relation entre l'un et l'autre est-il mis en place?	-1,0	-1,0	-1,0	
Organisation de l'appui des fonctions support ministérielles à la direction de tutelle et à l'opérateur	Ressources humaines	-0,2	-1,0		1. Accès existe mais non formalisé 2. Identifié comme nécessaire par OFPRA
	Affaires juridiques	-0,2			Identifié comme nécessaire par OFPRA
	Achat	-0,2		-0,1	Recours systématique par l'OFPRA aux marchés du ministère
	Immobilier	-0,2			Identifié comme nécessaire par OFPRA
	Systèmes d'information	-0,2			Identifié comme nécessaire par OFPRA
Unicité des positions de l'Etat devant l'opérateur et devant les tiers	Animation du travail interdirections et interministériel (ex : comité de tutelle)	-0,5	-1,0		
	Préparation formalisée systématique des conseils d'administration, dans des réunions présidées par l'autorité de tutelle ou son représentant	-0,5		-0,5	
Probabilité de concrétisation de risques de fonctionnement si tout est à construire		5,0	5,0	5,0	
<b>Effet des actions de maîtrise des risques de fonctionnement</b>		<b>-4,0</b>	<b>-4,0</b>	<b>-2,1</b>	
<b>Probabilité résiduelle de concrétisation de risques de fonctionnement</b>		<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>2,9</b>	

#### Pour mémoire :

<b>Evaluation initiale des facteurs de risques de fonctionnement</b>	<b>1,5</b>	
<b>Evaluation de l'impact de la concrétisation de risques de fonctionnement</b>	<b>4,7</b>	

### 3.5 Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques de fonctionnement

1. Mettre en place un « comité de tutelle » présidé par l'autorité de tutelle et réunissant les directions les plus concernées du ministère de l'intérieur (DGEF, DEPAFI) et les ministères siégeant au conseil d'administration, afin de définir une fois par an les grandes orientations à discuter avec l'OFPRA lors du rendez-vous stratégique (*cf. supra*) en vue de la fixation par l'Etat des orientations stratégiques de l'opérateur.

2. Organiser l'appui des services support à la direction de tutelle et à l'opérateur. En tant que de besoin, accompagner ce dernier dans l'élaboration de conventions spécifiques avec ces services.

+ *Préconisation ministérielle 10-MIN : étendre le champ d'intervention des services support aux opérateurs.*

## **4 MAITRISE DES RISQUES DE PILOTAGE DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR L'OFPPRA**

### **4.1 Rappel sur les risques de pilotage à couvrir**

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

<p style="text-align: center;"><b>Risques de pilotage à couvrir dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur</b></p> <p>Risque n° 15 : Défaillance ou empêchement du directeur de l'opérateur Risque n° 16 : Difficulté avec l'organe de gouvernance Risque n° 17 : Compétence collégiale insuffisante de 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</p>
---

### **4.2 Rappel sur l'évaluation *ex ante* des facteurs de risques de pilotage**

Les facteurs de risques de pilotage dans l'exercice de la tutelle sur l'OFPPRA ont été évalués comme suit.

**Tableau n° 4a**

**Risques de pilotage dans l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA**  
**Evaluation *ex ante* des facteurs de risques**

<b>Dominante des risques</b>	<b>Facteurs de risque</b>	<b>Tutelle sur l'OFPRA</b>
<b>4 - Risques de pilotage</b>		<b>2,3</b>
	Manque d'expérience dans la fonction de tutelle	3,0
	Réorganisation récente des services relevant de l'autorité de tutelle	3,0
	Faiblesse de visibilité à court terme de la performance de l'opérateur	1,0
	Spécificités de l'opérateur, limitant la maîtrise de la tutelle	2,0

Les facteurs de risques liés aux changements de portage de la tutelle (du ministère des affaires étrangères vers un ministère chargé de l'immigration, de l'intégration et de l'asile), d'organisation ministérielle (du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire vers le ministère de l'intérieur), de positionnement de l'autorité de tutelle (du secrétariat général de l'immigration et de l'intégration à la direction générale des étrangers en France), et de réorganisation interne sont conjoncturellement assez importants mais décroissent naturellement au fil du temps.

Un facteur de risques pourrait, en première analyse, être perçu comme élevé dans le pilotage de l'OFPRA par l'Etat : il s'agit de l'indépendance fonctionnelle dont bénéficie l'office depuis sa création. Cependant, cette indépendance fonctionnelle paraît clairement définie et circonscrite – l'Etat n'influe pas sur le sens des décisions prises par l'office ; elle n'est pas source d'ambiguïtés entre l'opérateur et la direction de tutelle et l'ensemble des outils de pilotage d'une tutelle bien comprise peuvent être utilisés sans porter atteinte au principe d'indépendance dans le traitement des dossiers.

Enfin, la sensibilité politique de l'action de l'OFPRA constitue pour l'Etat une garantie de remontée rapide d'éventuels dysfonctionnements, lui permettant de réagir dans les meilleurs délais.

#### **4.3 Analyse des actions mises en œuvre face aux risques de pilotage**

Les questions destinées à auditer la maîtrise des risques de pilotage ont été regroupées en huit thématiques : gestion des situations imprévues, relation de l'Etat avec l'organe de gouvernance, objectifs fixés au nouveau directeur de l'opérateur, orientations et objectifs annuels, suivi de la performance, suivi de l'emploi des ressources, actions de maîtrise des risques. L'analyse de l'équipe d'audit est récapitulée dans le tableau suivant.

**Tableau n° 4b**

**Analyse de la maîtrise des risques de pilotage liés à l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA**

<b>Thématique</b>	<b>Points positifs</b>	<b>Points négatifs</b>
Gestion des situations imprévues	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Les textes d'organisation de l'OFPRA prévoient que le secrétaire général de l'OFPRA supplée le directeur général et assure son intérim</li> <li>2. Ils prévoient également que le DGEF préside le conseil d'administration en cas d'empêchement du président</li> <li>3. Le ministre de tutelle nomme les dirigeants (autorité exerçant la tutelle et opérateur) et propose la nomination du président du conseil d'administration.</li> <li>4. Les compétences du directeur général de l'OFPRA et du président du conseil d'administration sont précisées dans les textes d'organisation</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Les éventuelles situations de divergence entre la tutelle ou l'opérateur et le conseil d'administration ne sont pas prévues par la tutelle</li> </ol>
Relations de l'Etat avec l'organe de gouvernance	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rôle de la tutelle dans la détermination de l'ordre du jour du conseil d'administration</li> <li>3. La tutelle dispose d'un pouvoir d'opposition à certaines délibérations du conseil d'administration</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. L'OFPRA ne cite pas le rôle du président du conseil d'administration dans la détermination de l'ordre du jour</li> <li>2. Le ministre de tutelle ne peut, seul, demander la réunion du conseil d'administration</li> <li>3. Le pouvoir d'opposition ne s'applique pas aux délibérations relatives au rapport d'activité de l'OFPRA ou à l'organisation générale de l'établissement (articles R. 722-2 et R. 722-3 du CESEDA)</li> </ol>
Objectifs fixés au nouveau directeur		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pas de lettre de mission</li> </ol>
Orientations et objectifs annuels	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Réalisation d'un COP</li> <li>2. COP co-signé par le ministre du budget</li> <li>3. Rédaction d'une lettre d'objectifs</li> </ol>	



Thématique	Points positifs	Points négatifs
Suivi de la performance	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. L'OFPRA transmet à la DGEF des tableaux mensuels d'activité et des tableaux de suivi du COP</li> <li>2. La DGEF analyse ces données pour les réunions de suivi du COP et les réunions budgétaires</li> <li>3. L'OFPRA communique des données à la DEPAFI pour la préparation des réunions du conseil d'administration</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. La DGEF n'informe pas la DEPAFI</li> </ol>
Suivi de l'emploi des ressources	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. L'OFPRA assure un suivi trimestriel interne des ressources et des emplois</li> <li>2. L'OFPRA dit transmettre des données de gestion à la DGEF trimestriellement</li> <li>3. L'OFPRA communique des données à la DEPAFI pour la préparation budgétaire</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. La DGEF déclare ne pas les recevoir</li> <li>3. Pas d'information de la DEPAFI par la DGEF</li> </ol>
Actions de maîtrise des risques	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. L'OFPRA a réalisé une cartographie des risques financiers et comptables</li> <li>2. Le soutien de la DEPAFI est jugé efficace par l'opérateur</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aucune action n'est entamée en dehors du champ financier</li> <li>2. La DGEF s'est progressivement retirée du dossier</li> </ol>

#### 4.4 Diagnostic sur la maîtrise des risques de pilotage

Dans le pilotage de l'OFPPA par l'Etat, on relève plusieurs bonnes pratiques : réalisation d'un COP de manière partagée entre la direction de tutelle et l'opérateur, COP co-signé par le ministre du budget, lettre annuelle d'objectifs adressée au directeur général, existence d'un comité de suivi du COP, modalités de détermination de l'ordre du jour des conseils d'administration claires et connues (risques n° 16, 45, 46 et 50).

De même, le suivi de l'activité de l'opérateur est précis et régulier (risque n° 63) ; il s'appuie sur la transmission par l'office à la DGEF de tableaux de bord mensuels retraçant les volumes de demandes reçus et instruits, le nombre de décisions rendues par l'office, le nombre d'admissions suite à annulation par la CNDA ou encore les principales origines géographiques des demandes).

Deux lacunes principales limitent toutefois l'efficacité du pilotage mis en place.

La première porte sur le suivi de l'emploi des ressources de l'opérateur, marqué par le faible degré d'exigence de la direction de tutelle et par l'absence de partage d'informations à l'initiative de la DGEF avec la DEPAFI (risque n° 65). Un croisement de données d'activité et de gestion pourrait pourtant être particulièrement utile dans une période de montée en puissance d'effectifs supplémentaires.

La deuxième marge de progrès importante a trait au développement des outils de maîtrise des risques, encore limité à la seule sphère financière. Si l'appui actif de la DEPAFI dans le champ du contrôle interne financier est un point positif, la position en retrait de la DGEF sur les autres volets de la maîtrise des risques ne peut être que préjudiciable à l'exercice de la tutelle (risques n° 71, 72 et 73).

D'autres points d'attention sont également à signaler, en particulier l'absence de possibilité pour le ministre de l'intérieur de demander la réunion du conseil d'administration (risque n° 16) et le caractère assez flou des lettres annuelles d'objectifs (risque n° 60).

Enfin, l'équipe d'audit relève une limitation du pouvoir d'opposition du ministre chargé de l'asile sur les délibérations de l'office (risque n° 16). Autant cette limitation paraît de portée ténue s'agissant des délibérations sur les rapports d'activité, autant elle n'est pas neutre en ce qui concerne les délibérations sur l'organisation générale de l'établissement. Ce point constituant une exception par rapport à presque toutes les autres tutelles exercées par le ministre de l'intérieur, il importe que l'Etat se pose la question de savoir si l'indépendance fonctionnelle reconnue à l'OFPPA justifie cette restriction ou non.

**L'ensemble de ces constats aboutit à une évaluation de la probabilité de concrétisation de risques de pilotage à 3,1.** Cette évaluation est supérieure à l'estimation tirée de l'analyse des facteurs de risques (2,3).

Tableau n° 4c

**Risques de pilotage liés à l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA**  
**Maîtrise et niveau résiduel**

Point clef de pilotage	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef	Tutelle sur l'OFPRA	Observations sur la tutelle de l'OFPRA
Relation avec l'organe de gouvernance et son président	Nomination du président de l'organe de gouvernance par l'Etat	-0,2	-0,9	-0,2	
	Possibilité pour le ministre de tutelle de provoquer une réunion de l'organe de gouvernance	-0,2			Article R722-3 du CESEDA : demande d'au moins 4 membres du CA
	Pouvoir d'opposition de l'Etat aux délibérations adoptées par l'organe de gouvernance	-0,5		-0,3	Non applicable aux délibérations relatives à l'organisation générale de l'établissement et son rapport d'activité
Cadrage de l'action du directeur	Lettre de mission pluriannuelle ou lettre d'objectifs annuelle	-0,4	-0,8	-0,1	1. Existence d'une lettre d'objectifs 2. Mais absence d'objectifs chiffrés
	Part variable dans la rémunération, liée à l'atteinte d'objectifs avec dispositif clair d'évaluation des résultats	-0,4		-0,1	Part variable de rémunération prévue dans la lettre d'objectifs, mais mode d'évaluation non précisé
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	-0,3	2 à 3 réunions de suivi du COP 3 à 4 réunions de préparation budgétaire par an Contacts réguliers entre DGEF et OFPRA
	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		-0,3	1. Pas de tableau de bord tenu par la DGEF 2. Tableau de bord mensuel d'activité de l'OFPPRA 3. Transmission mensuelle à la DGEF
	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		-0,2	Transmission trimestrielle de données à la DEPAFI par l'OFPPRA
Politique de maîtrise des risques appliquée à l'opérateur	Anticipation des situations imprévues (absence ou empêchement long, conflit)	-0,2	-1,0	-0,2	1. Absence ou empêchement du président : présidence confiée au DGEF (article R722-1 du CESEDA) 2. Absence ou empêchement du directeur général organisés par l'article R722-5 du CESEDA (intérim par le secrétaire général)
	Accompagnement méthodologique de l'opérateur dans la mise en place du contrôle interne	-0,5		-0,2	1. Mise en place du CIF 2. Appui DEPAFI sur le CIF 3. Pas de contrôle interne hors CIF 4. Pas d'appui de la DGEF
	Evaluation régulière du dispositif de contrôle interne de l'opérateur	-0,3			
Probabilité de concrétisation de risques de pilotage si tout est à construire		5,0	5,0	5,0	
Effet des actions de maîtrise des risques de pilotage		-4,0	-4,0	-1,9	
Probabilité résiduelle de concrétisation de risques de pilotage		1,0	1,0	3,1	

Pour mémoire :

Evaluation initiale des facteurs de risques de pilotage
Evaluation de l'impact de la concrétisation de risques de pilotage

2,3
4,7

#### 4.5 Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques de pilotage

1. S'interroger sur la pertinence d'une limitation du pouvoir d'opposition du ministre chargé de l'asile sur certaines délibérations du conseil d'administration de l'OFPRA et de son pouvoir de réunir l'organe de gouvernance.
2. Préciser, dans la lettre annuelle d'objectifs, les objectifs chiffrés de l'action du directeur général de l'OFPRA et le mode de détermination de la part variable de sa rémunération.
3. Conduire une réflexion conjointe entre la DGEF et l'OFPRA sur les indicateurs de gestion de l'opérateur utiles pour la direction de tutelle, en tenant compte des besoins propres de la DEPAFI. Définir, pour chaque indicateur sa périodicité et le responsable de sa production (OFPRA ou DGEF). Assurer la production au rythme prévu et la transmission à la direction de tutelle, charge à elle de communiquer à la DEPAFI les indicateurs pertinents (performance et gestion) dans son double rôle de synthèse stratégique et d'appui budgétaire.
4. Prendre en compte l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA dans la cartographie des risques en cours d'élaboration à la DGEF.
5. Affiner le dispositif de contrôle interne financier au sein de l'opérateur et accompagner l'OFPRA dans la mise en place d'une politique de maîtrise des risques non financiers (cartographie, plan d'actions).
6. Procéder à une évaluation régulière du dispositif de contrôle interne de l'opérateur, qu'il s'agisse de contrôle interne financier (DEPAFI) ou non financier (direction de tutelle).

### 5 MAITRISE DES RISQUES FINANCIERS DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR L'OFPRA

#### 5.1 Rappel sur les risques financiers à couvrir

Les neuf risques financiers identifiés 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 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

## 5.2 Rappel sur l'évaluation *ex ante* des facteurs de risques financiers

Au terme de l'analyse conduite dans l'annexe n° 6, les facteurs de risques financiers dans l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA sont évalués comme l'indique le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 5a**

**Risques financiers dans l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA**  
**Evaluation *ex ante* des facteurs de risques**

Dominante des risques	Facteurs de risque	Tutelle sur l'OFPRA
<b>5- Risques financiers</b>		<b>1,0</b>
	Incertitudes sur les recettes hors subvention pour charges de service public du ministère de l'intérieur	1,0
	Part des opérations risquées dans les activités de l'opérateur	1,0

Les facteurs de risques financiers dans l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA sont considérés comme très faibles. D'une part, ne disposant pas de recettes propres, l'opérateur ne soumet l'Etat à aucun aléa externe ; d'autre part, son activité ne comprend aucune opération financière risquée.

## 5.3 Analyse des actions mises en œuvre face aux risques financiers

Les questions destinées à auditer la maîtrise des risques financiers ont été regroupées en quatre thématiques : calibrage initial des ressources, dialogue de gestion, dispositifs correctifs en gestion, contrôle de la qualité de l'exécution budgétaire et comptable.

L'analyse de l'équipe d'audit est récapitulée dans le tableau de la page suivante.

**Tableau n° 5b**

**Analyse de la maîtrise des risques financiers dans l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA**

<b>Thématique</b>	<b>Points positifs</b>	<b>Points négatifs</b>
Calibrage initial des ressources	1. L'intégration de l'OFPRA au ministère de l'intérieur s'est opérée sans modification ni des missions ni des ressources initiales	1. L'ancienneté de l'opérateur a créé une situation de fait lors de son intégration au ministère de l'intérieur
Dialogue de gestion	1. La DGEF a mis en place un « comité de suivi du COP » dans lequel elle doit inscrire le dialogue de gestion  2. L'OFPRA identifie ce comité de suivi, comme les réunions organisées par le service de l'asile et les réunions préparatoires au conseil d'administration, comme organisant le dialogue de gestion	1. La DEPAFI situe le dialogue de gestion uniquement dans le cadre de la préparation du projet de loi de programmation des finances publiques
Dispositifs correctifs en gestion	1. L'OFPRA indique que les réunions avec la DGEF permettent de rechercher les solutions aux problèmes évoqués  2. L'opérateur précise les mesures d'ajustement qu'il est possible de prendre (régulation de certaines dépenses, ajustement de la subvention de l'Etat, prélèvement ou apport au fonds de roulement)	1. La DGEF ne répond pas sur ce thème
Contrôle de la qualité de l'exécution budgétaire et comptable	1. L'OFPRA a entamé l'élaboration d'un dispositif de contrôle interne financier  2. La DEPAFI fournit un appui à l'OFPRA, comme aux autres opérateurs, dans ce domaine	1. Ce dispositif n'est pas achevé

#### 5.4 Diagnostic sur la maîtrise des risques financiers

Le financement de l'OFPPRA par une subvention pour charges de service public est un choix pertinent compte tenu de l'activité de l'opérateur. Il suppose néanmoins la bonne adaptation, par l'autorité de tutelle, des ressources à ses besoins, ce qui se traduit par une hausse régulière des moyens que l'Etat consacre à l'OFPPRA (risques n° 21, 22, 23 e 24).

Sur le volet des dépenses, les leviers d'action de l'Etat ne paraissent pas clairement identifiés. Sa capacité d'influence sur l'activité de l'opérateur est faible (traitement des demandes d'asile, gestion des bénéficiaires). Il est d'autant plus important d'analyser les autres voies d'action afin de ne pas être pris au dépourvu en cas de dérapage des dépenses (risques n° 66 et 68) : comment favoriser la maîtrise de ses coûts de fonctionnement par un accès facilité de l'OFPPRA aux services support du ministère de l'intérieur, dans quelles limites adapter le cadre juridique, quel suivi spécifique mettre en place sur des dossiers à gros enjeux...

Le dialogue de gestion est déterminant dans la capacité de l'opérateur à maîtriser les risques financiers. Entre la DGEF et l'OFPPRA, ce dialogue est développé et formalisé (risque n° 61).

En revanche, l'absence d'outils de suivi de la gestion fragilise l'exercice de la tutelle qui se trouve en position de devoir réguler *a posteriori* sans réelle capacité d'anticipation.

Enfin, le contrôle interne financier est bien engagé à l'OFPPRA mais il doit être finalisé et, surtout, actualisé (risque n° 67).

**La probabilité de concrétisation de risques financiers est ainsi évaluée à 2,6, soit un niveau légèrement inférieur à « moyen » mais significativement plus élevé que celui issu de l'analyse des facteurs de risques (1,0). Il convient de sécuriser certains points, notamment le développement d'une approche anticipatrice face au risque de dérive des dépenses et l'évaluation du contrôle interne financier.**

Tableau n° 5c

### Risques financiers liés à l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA

#### Maîtrise et niveau résiduel

Point clef financier	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef	Tutelle sur l'OFPRA	Observations sur la tutelle de l'OFPRA
Sécurisation des ressources de l'opérateur	Adaptation du type de ressources par rapport à l'activité de l'opérateur	-0,5	-1,0	-0,5	Cohérence du choix d'une subvention pour charges de service public pour un opérateur ayant une activité d'instruction de demandes de reconnaissance de droits
	Couverture effective des dépenses par des recettes	-0,5		-0,5	Couverture effective assurée
Anticipation des évolutions de dépenses	Identification des leviers de l'Etat pour optimiser les dépenses de l'opérateur (priorisation des investissements, réglementation pour des dépenses d'intervention, redimensionnement du programme d'activité...)	-0,4	-1,2		Certaines mesures sont identifiées par l'opérateur mais l'autorité exerçant la tutelle ne se positionne pas suffisamment en anticipation
	Organisation de l'accès de l'opérateur aux fonctions support du ministère (affaires juridiques, achats, SIC, immobilier, RH)	-0,4		0,0	Recours aux marchés du ministère mais opérateur non guidé
	Suivi spécifique des dossiers à gros enjeux (marchés publics importants, contentieux coûteux, réformes RH...)	-0,4			L'autorité exerçant la tutelle ne paraît pas impliquée dans ce suivi
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	-0,3	1. Pas de tableau de bord tenu par la direction de tutelle 2. Transmission d'indicateurs financiers 3. Transmission d'indicateurs de gestion 4. Périodicité trimestrielle 5. Partage avec la DEPAFI
	Dialogue de gestion régulier entre l'Etat et l'opérateur (2 fois par an hors préparation des CA budgétaires)	-0,5		-0,5	Dialogue de gestion apparement structuré (comptes-rendus à demander)
Assurance sur le contrôle interne financier de l'opérateur	Degré d'avancement du déploiement du contrôle interne financier par l'opérateur	-0,3	-0,8	-0,3	Contrôle interne financier mis en place par l'OFPRA (cartographie des risques, plan
	Accompagnement méthodologique de l'opérateur dans la mise en place du CIF	-0,3		-0,3	Accompagnement DGEF puis DEPAFI
	Evaluation régulière du dispositif de contrôle interne financier de l'opérateur	-0,2			
Probabilité de concrétisation de risques financiers si tout est à construire		5,0	5,0	5,0	
Effet des actions de maîtrise des risques financiers		-4,0	-4,0	-2,4	
Probabilité résiduelle de concrétisation de risques financiers		1,0	1,0	2,6	

**Pour mémoire :**

Evaluation initiale des facteurs de risques financiers
Evaluation de l'impact de la concrétisation de risques financiers

1,0
4,0



## 5.5 Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques financiers

1. Développer une approche anticipatrice sur l'évolution des dépenses de l'opérateur, notamment par le recours aux fonctions support du ministère, à des fins de maîtrise de ses dépenses et d'optimisation de sa gestion.
2. Analyser régulièrement des tableaux de bord de gestion partagés afin de détecter au plus tôt les difficultés naissantes.
3. Poursuivre la mise en œuvre du contrôle interne financier avec l'appui méthodologique de la DEPAFI (déploiement effectif des actions prévues et enrichissement progressif) et évaluer régulièrement le dispositif mis en place par l'opérateur.

## 6 MAITRISE DES RISQUES DE RESSOURCES HUMAINES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR L'OFPPA

### 6.1 Rappel sur les risques de ressources humaines à couvrir

Sept des neuf risques de ressources humaines 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

### 6.2 Rappel sur l'évaluation *ex ante* des facteurs de risques de ressources humaines

Les facteurs de risques de ressources humaines dans l'exercice de la tutelle sur l'OFPPA ont été évalués comme suit lors de l'analyse globale de ces facteurs (cf. annexe n° 6).

**Tableau n° 6a**

**Risques de ressources humaines dans l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA**  
**Evaluation *ex ante* des facteurs de risques**

<b>Dominante des risques</b>	<b>Facteurs de risque</b>	<b>Tutelle sur l'OFPRA</b>
<b>6 - Risques de ressources humaines</b>		<b>2,5</b>
	Réduction d'emplois dans les services relevant de l'autorité de tutelle	2,0
	Ecart entre le profil souhaitable pour diriger l'opérateur et les profils les plus représentés au ministère	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	2,0
	Travail en contact direct avec l'utilisateur ou un prestataire	4,0

La moyenne des quatre facteurs de risques se situe à mi-chemin entre les niveaux « faible » et « moyen » (2,5) : le rythme récent des réductions d'emplois dans les services centraux du ministère, hors police et gendarmerie, reste compatible avec l'allocation d'effectifs nécessaires à la fonction de tutelle ; les profils souhaitables pour le poste de directeur de l'OFPRA et de responsable délégué de la tutelle ne sont pas trop éloignés de ceux des autres recrutements qu'effectue le ministère de l'intérieur pour des postes équivalents, même si une bonne connaissance des enjeux politiques internationaux constitue un atout pour le directeur général de l'OFPRA.

Les facteurs de risques liés aux ressources humaines sont marqués par l'importance de la mission dévolue aux officiers de protection de l'OFPRA, lesquels exercent une responsabilité fondamentale dans la mise en action de la politique de l'asile. La qualité de leur recrutement, de leur formation, de la gestion des carrières, comme les aspects déontologiques de leur mission, doivent être pris en compte au titre des risques à maîtriser.

### **6.3 Analyse des actions mises en œuvre face aux risques de ressources humaines**

Les questions destinées à auditer la maîtrise des risques de ressources humaines ont été regroupées en quatre thématiques : préfigurateur, responsable délégué de la tutelle, équipe en charge de la tutelle, personnes-ressources dans les autres services concernés.

L'analyse de l'équipe d'audit figure dans le tableau de la page suivante.

**Tableau n° 6b**

**Analyse de la maîtrise des risques de ressources humaines dans l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA**

<b>Thématique</b>	<b>Points positifs</b>	<b>Points négatifs</b>
Préfigurateur	Le rattachement de l'OFPRA au ministère de l'intérieur s'est réalisé avec le maintien de ses activités et n'a pas nécessité la désignation d'un préfigurateur	
Responsable délégué de la tutelle	1. La fiche de poste du chef du service de l'asile indique que ce service assure les relations avec l'OFPRA	1. Il n'y a pas de délégation explicite de l'exercice de la tutelle au chef du service de l'asile 2. Le profil du chef du service l'asile ne fait pas référence à cette fonction
Equipe en charge de la tutelle	1. Mobilisation de compétences à la fois métier et gestion au sein de la DGEF pour l'exercice de la tutelle	1. Pas de profil défini 2. Une seule fiche de poste (adjoint au chef du bureau du pilotage et de la synthèse budgétaire) fait référence à un rôle de liaison avec les opérateurs de la DGEF
Personnes-ressources dans les autres services concernés	1. L'OFPRA identifie des personnes-ressources dans les autres directions métiers	1. La DGEF n'en identifie aucun

## 6.4 Diagnostic sur la maîtrise des risques de ressources humaines

En dépit de facteurs de risques modérés (2,5), la maîtrise des risques de ressources humaines dans l'exercice de la tutelle de l'OFPPA apparaît perfectible par une réflexion sur :

- l'utilité de désigner un responsable délégué de la tutelle (risque n° 33), en capacité de prendre en compte les dimensions métier et financière, au niveau stratégique comme au niveau opérationnel, en relation avec les autres services concernés de la DGEF et du ministère et de fournir au directeur général des étrangers en France les éléments d'éclairage qui lui seraient utiles ;
- les profils recherchés pour diriger l'opérateur ou exercer la responsabilité de la tutelle par délégation de l'autorité de tutelle (risques n° 25 et 38) ;
- les compétences à mobiliser au sein de la DGEF dans l'exercice de la tutelle (risques n° 35 et 36) ;
- l'utilité de désigner des personnes-ressources dans d'autres services, métier ou support (risques n° 31 et 37).
- les formations à mettre en place pour professionnaliser tous les acteurs impliqués dans l'exercice de la tutelle (risque n° 36) ;
- les questions déontologiques au sein de l'opérateur.

Ces manques sont observés dans l'exercice de la tutelle sur la quasi-totalité des opérateurs du ministère. Ils n'en sont pas moins dommageables pour l'efficacité globale de la tutelle sur un opérateur donné.

A défaut de responsable délégué clairement investi d'un rôle de coordination entre les différents services contributeurs et bien que le chef du service de l'asile assure les « *relations avec l'OFPPA* » au titre de sa compétence métier, la fonction de tutelle repose encore trop sur l'investissement personnel du directeur général des étrangers en France.

**Il résulte de ces faiblesses une probabilité de concrétisation de risques de ressources humaines évaluée à 3,7, c'est-à-dire supérieure au niveau « moyen » et au niveau induit par les facteurs de risques (2,5).**

**Tableau n° 6c**

**Risques de ressources humaines dans l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA**  
**Maîtrise et niveau résiduel**

Point clef en ressources humaines	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef	Tutelle sur l'OFPRA	Observations sur la tutelle de l'OFPRA
Directeur de l'opérateur	Détermination du profil recherché	-0,5	-0,8		Pas de fiche de poste
	Procédure de publicité de l'ouverture du poste	-0,3			Pas d'appel à candidatures
Responsable délégué de la tutelle	Désignation d'un responsable délégué de la tutelle	-0,5	-1,3	-0,3	1. OFPRA évoqué dans l'avis de vacance de poste du chef du service de l'asile 2. Mais dans la description de la sous-direction et non au titre de l'action propre du chef de service
	Détermination du profil recherché	-0,5		-0,2	Profil décrit mais sans lien avec la fonction de tutelle
	Procédure de publicité de l'ouverture du poste	-0,3		-0,3	Avis de vacance de poste et appel à candidatures pour le poste de chef du service de l'asile
Autres personnes ressources dans les services de la direction de tutelle	Adéquation des postes et compétences identifiés comme à mobiliser dans l'exercice de la tutelle par rapport au champ de la tutelle	-0,5	-0,5	-0,5	Une fiche de poste au SPSI évoquant la tutelle sur les deux opérateurs : adjoint au chef de bureau chargé des opérateurs
Personnes ressources dans les autres services concernés	Identification de personnes-ressources dans les autres services concernés	-0,5	-0,5		1. Par la DGEF : état néant 2. Par l'OFPRA : oui mais sans précision
Formation	Mise en place des formations nécessaires	-0,5	-0,5		
Contrôle déontologique	Accompagnement de la mise en place d'un dispositif de contrôle interne déontologique	-0,4	-0,4		
Probabilité de concrétisation de risques de ressources humaines si tout est à construire		5,0	5,0	5,0	
Effet des actions de maîtrise des risques de ressources humaines		-4,0	-4,0	-1,3	
Probabilité résiduelle de concrétisation de risques de ressources humaines		1,0	1,0	3,7	

**Pour mémoire :**

Evaluation initiale des facteurs de risques de ressources humaines	
Evaluation de l'impact de la concrétisation de risques de ressources humaines	

2,5	
4,0	

## 6.5 Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques de ressources humaines

1. Elaborer une fiche de poste pour le directeur général de l'OFPPRA définissant les compétences et les qualités attendues pour le poste et mettre en place un appel à candidatures ouvert pour y pourvoir.
2. Désigner un responsable délégué de la tutelle en fonction du choix retenu en matière d'organisation (cf. recommandation 1 du point 2.5). Définir le profil recherché en prenant en compte non seulement la capacité de réflexion stratégique, des qualités d'animateur de réseau et des compétences de gestion mais aussi la dimension métier de l'activité de l'opérateur. Valoriser la fonction de responsable délégué de la tutelle dans le classement du poste par la DMAT.
3. Donner au responsable délégué de la tutelle un pouvoir de coordination des contributions des différents services de la DGEF afin d'être en capacité de mobiliser des compétences juridiques, gestionnaires, managériales et d'animation de réseau dans l'exercice de la tutelle.
4. Identifier des correspondants dans les directions du ministère ayant vocation à contribuer, au titre de leurs missions métier à l'exercice de la tutelle sur l'OFPPRA.
5. Identifier les besoins de formation des différents acteurs.
6. Développer une réflexion sur les risques déontologiques au sein de l'opérateur et accompagner la mise en place d'un contrôle interne dans ce domaine, en s'appuyant en tant que de besoin sur l'expérience de services du ministère.

+ *Préconisation ministérielle 10-MIN : étendre le champ d'intervention des services support aux opérateurs.*

+ *Préconisation ministérielle 17-MIN : mettre en place des modules de formation pour accompagner la professionnalisation des acteurs.*

## 7 MAITRISE DES RISQUES JURIDIQUES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR L'OFPPRA

### 7.1 Rappel sur les risques juridiques à couvrir

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	

### 7.2 Rappel sur l'évaluation *ex ante* des facteurs de risques juridiques

Au terme de l'analyse conduite dans l'annexe n° 6, les facteurs de risques juridiques dans l'exercice de la tutelle sur l'OFPPRA sont évalués comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau n° 7a

#### Risques juridiques dans l'exercice de la tutelle sur l'OFPPRA Evaluation *ex ante* des facteurs de risques

Dominante des risques	Facteurs de risque	Tutelle sur l'OFPPRA
7 - Risques juridiques		3,0
	Passation par l'opérateur de marchés publics importants	1,0
	Responsabilité dans la prise de décisions créatrices de droits ou sanctionnant des comportements	5,0

L'exercice de la tutelle sur l'OFPPRA doit prendre en compte un facteur de risques juridiques très élevé, lié à l'activité de l'opérateur, créatrice de droits et de statuts importants, ce qui est une source naturelle de contentieux. Ce contentieux fait l'objet d'un traitement spécialisé (appel des décisions de l'OFPPRA devant la cour nationale du droit d'asile, pourvoi en cassation devant le conseil d'Etat).

Les risques juridiques liés à la passation de marchés publics sont très limités du fait du large recours aux marchés du ministère de l'intérieur.

### 7.3 Analyse des actions mises en œuvre face aux risques juridiques

Les questions destinées à auditer la maîtrise des risques juridiques ont été regroupées en deux thématiques : contrôle de la régularité et de la conformité des marchés publics de l'opérateur, suivi du risque contentieux. L'analyse de l'équipe d'audit figure dans le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 7b**

**Analyse de la maîtrise des risques juridiques dans l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA**

<b>Thématique</b>	<b>Points positifs</b>	<b>Points négatifs</b>
Contrôle de la régularité et de la conformité des marchés publics de l'opérateur	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. L'OFPRA indique recourir aux marchés du ministère, sécurisant ainsi ses conditions d'approvisionnement</li> <li>2. La mise en œuvre d'un contrôle interne financier et comptable comporte un volet visant à sécuriser les procédures d'achat</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Ce volet « commande publique » montre la nécessité d'améliorer la définition et l'utilisation des outils de contrôle</li> <li>3. Existence d'une circulaire du 6 janvier 2012 sur les nouvelles modalités de contrôle de la passation des actes de commande publique n'incluant pas les opérateurs dans son champ</li> </ol>
Suivi du risque contentieux	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Réalisé par la division des affaires juridiques de l'OFPRA</li> <li>2. Recours à des avocats spécialisés dans le droit des étrangers</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La DGEF réalise un suivi du volume des contentieux et de leur issue (réformation des décisions de l'OFPRA par la CNDA).</li> <li>2. Le document communiqué à la mission ne permet pas d'apprécier les motifs des décisions réformatrices</li> </ol>



#### 7.4 Diagnostic sur la maîtrise des risques juridiques

Afin de se prémunir contre les risques juridiques, l'OFPRA a adopté une organisation à deux volets : dans le champ des marchés publics, le recours aux marchés du ministère (risques n° 69 et 70) ; en dehors de ce champ, la constitution d'un service juridique spécialisé dans le contentieux du droit des étrangers (risque n° 70).

Dans le champ des marchés publics, le ministère paraît assez absent. A titre d'exemple, la circulaire du 6 janvier 2012, qui confie à la DLPAJ le contrôle des actes de la commande publique, ne s'applique pas aux marchés des opérateurs. Il n'existe pas de suivi des marchés en cours par la direction de tutelle, sur la base d'un tableau de bord élaboré par l'opérateur. Ce sujet ne fait pas l'objet de réunions destinées à faire le point sur les sujets les plus importants.

Concernant les contentieux non liés aux marchés publics, la DGEF dispose d'un tableau de suivi des volumes et des issues (nombre de décisions réformées par la CNDA), sans précision sur les motifs de réformation. Elle dit organiser à son niveau des réunions de bilan de ce contentieux spécifique, compte tenu de son niveau d'expertise en matière de droit des étrangers.

La DGEF n'est pas moteur, ni simplement appui, dans la mise en œuvre d'un contrôle interne juridique par l'OFPRA.

**Cette approche incomplète des risques juridiques par la direction de tutelle se traduit par une probabilité de concrétisation de risques juridiques à 3,8 en cas de dysfonctionnement au sein de l'opérateur. Ce niveau est, à la fois, proche du niveau « élevé » et supérieur au niveau induit par les facteurs de risques (3,0).**

**Tableau n° 7c**

**Risques juridiques dans l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA**  
**Maîtrise et niveau résiduel**

Point clef au plan juridique	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef	Tutelle sur l'OFPRA	Observations sur la tutelle de l'OFPRA
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	-0,7	-2,0		
	Point régulier (2 à 3 fois par an) avec la DLPAJ et la DEPAFI	-0,6			La circulaire du 6 janvier 2012 sur les nouvelles modalités de contrôle de la passation des actes de commande publique n'inclut pas les opérateurs dans son champ
	Contrôle externe de la régularité et de la conformité des actes de marchés publics de l'opérateur	-0,7		-0,4	1. Passation : recours aux marchés du ministère ou de l'UGAP 2. Exécution : agent comptable
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	-0,7	-1,3	-0,4	1. La DGEF tient un tableau de bord du volume et des issues des contentieux 2. Pas d'information communiquée sur l'analyse juridique des décisions de réformation
	Point régulier (2 à 3 fois par an) avec la DLPAJ et la DEPAFI	-0,6		-0,4	1. Expertise de la DGEF en matière de droit des étrangers 2. Réflexion sur les coûts induits de la réformation des décisions de l'OFPRA (admission au séjour au titre de la protection internationale) non évoquée par la DGEF
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	-0,7		1. Pas d'implication de la DGEF dans la vérification du bon contrôle des risques juridiques par l'OFPRA (pas de réponse sur le contrôle du risque contentieux de l'OFPRA, ni sur les dispositifs correctifs en cas de difficulté juridique) 2. L'OFPRA indique assurer le contrôle de son risque contentieux
	Evaluation régulière du dispositif de contrôle interne juridique de l'opérateur	-0,2			
Probabilité de concrétisation de risques juridiques si tout est à construire		5,0	5,0	5,0	
<b>Effet des actions de maîtrise des risques juridiques</b>		<b>-4,0</b>	<b>-4,0</b>	<b>-1,2</b>	
<b>Probabilité résiduelle de concrétisation de risques juridiques</b>		<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>3,8</b>	

**Pour mémoire :**

<b>Evaluation initiale des facteurs de risques juridiques</b>
<b>Evaluation de l'impact de la concrétisation de risques juridiques</b>

<b>3,0</b>	
<b>4,0</b>	

## 7.5 Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques juridiques

1. Demander à l'OFPPRA de transmettre semestriellement à l'autorité de tutelle un tableau de bord de suivi des marchés et procédures en cours. Partager ces informations avec la DLPAJ et la DEPFI.
2. Accompagner l'OFPPRA dans la conception et le déploiement d'un contrôle interne juridique et en évaluer régulièrement l'efficacité.

+ *Préconisation ministérielle 10-MIN : étendre le champ d'intervention des services support aux opérateurs. En particulier, revoir la circulaire du 6 janvier 2012 relative aux nouvelles modalités du contrôle de la passation des actes de commande publique pour la rendre applicable aux opérateurs.*

## CONCLUSION

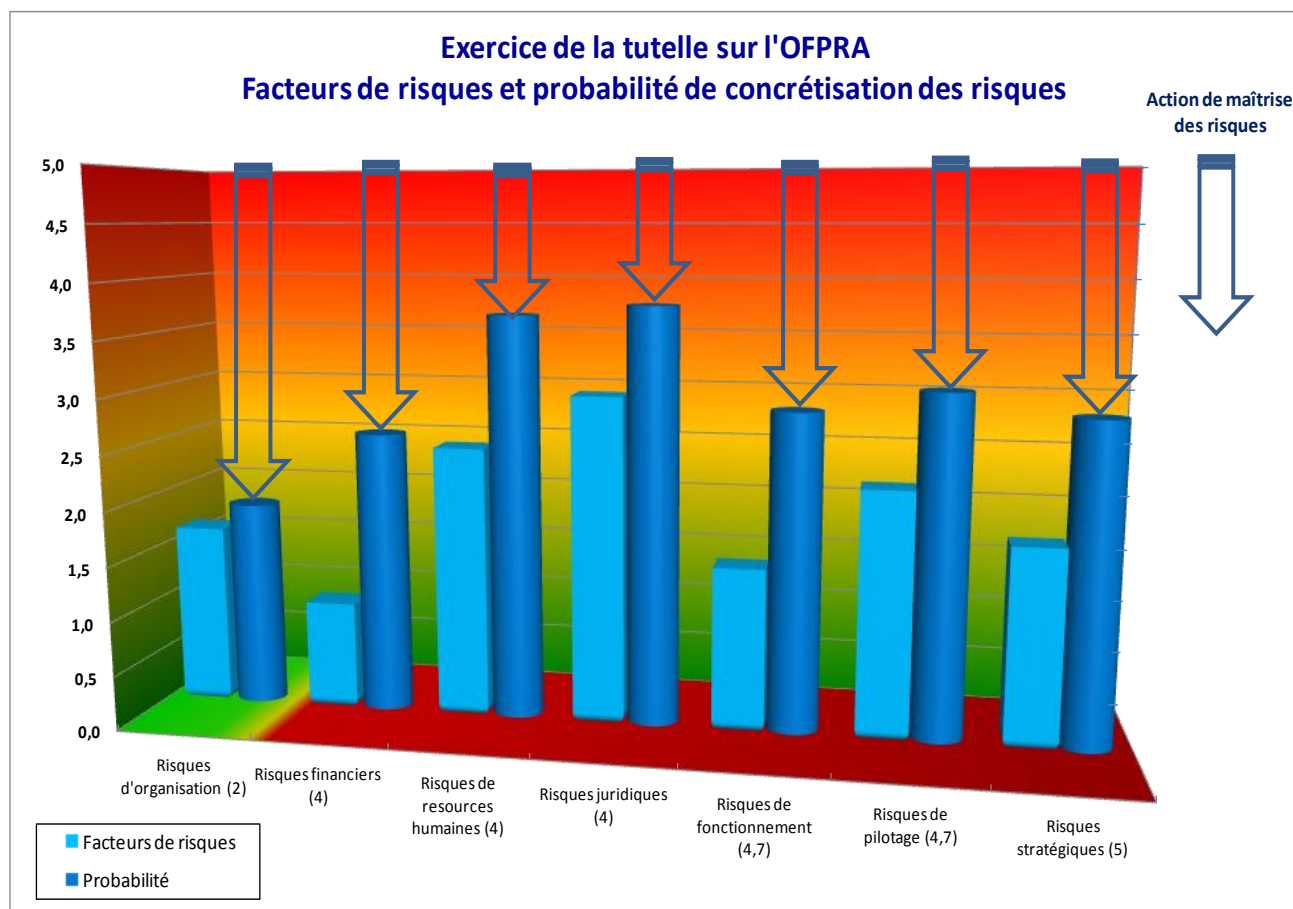
L'analyse des dispositions prises par le ministère de l'intérieur et la DGEF dans l'exercice de la tutelle sur l'OFPPA met en lumière des effets perfectibles de maîtrise des risques, visualisés dans le graphique ci-dessous. On observe ainsi, par rapport au niveau des facteurs de risques :

- une probabilité de concrétisation des risques très supérieure (plus d'un point) pour les risques de fonctionnement, financiers et de ressources humaines ;
- une probabilité supérieure (écart entre 0,2 et 1 un point) pour les risques stratégiques, de pilotage et juridiques ;
- une probabilité identique pour les risques d'organisation.

*Pour mémoire, les familles de risques sont classées de gauche à droite sur l'axe horizontal en fonction de l'importance de l'impact de leur concrétisation. Cet impact figure entre parenthèses à côté du nom de la famille de risques, avec un code couleur allant de vert foncé (niveau 1 – « très faible ») à rouge foncé (niveau 5 – « très élevé ») en passant par jaune (niveau 3 – « moyen »).*

*Les flèches creuses traduisent l'effet des actions de maîtrise des risques mises en place aujourd'hui, par rapport à une probabilité initiale de concrétisation des risques de 5 pour toutes les familles de risques.*

*Les écarts entre les cylindres bleu roi (probabilité) et les parallélépipèdes bleu ciel (facteurs de risques) font ressortir les marges de progrès pour réduire la probabilité de concrétisation des risques jusqu'aux niveaux induits par les facteurs de risques. Il est ensuite possible d'aller plus loin et de ramener cette probabilité à des niveaux très faibles (niveau 1 sur l'axe vertical).*



**La probabilité globale de concrétisation de risques dans l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA ressort à 2,9, soit le meilleur niveau de maîtrise parmi les huit tutelles exercées par le ministère de l'intérieur.**

**Cependant, des marges de progrès existent, tant en valeur absolue (le niveau atteint reste « moyen ») que par rapport au niveau des facteurs de risques (2,0).** La poursuite des efforts de maîtrise des risques est d'autant plus nécessaire que **l'impact moyen d'une concrétisation des risques se situe à un niveau élevé (4,0),** le plus élevé des huit tutelles du ministère.

La probabilité de concrétisation des risques ayant été ramenée au-dessous du niveau « élevé » pour toutes les familles, l'amélioration globale de la maîtrise des risques passe davantage par la combinaison d'un panel d'actions complémentaires que par une mesure phare. Néanmoins, parmi ces actions, trois méritent une attention particulière.

La première est la professionnalisation des choix de ressources humaines, qu'il s'agisse du poste de directeur général de l'OFPRA ou de celui de responsable délégué de la tutelle (identification claire du second, profils précis pour les deux postes, appels à candidatures).

La seconde est relative au développement du travail entre services de l'Etat (avec les ministères chargés des affaires étrangères et de la justice), gage d'une plus grande richesse dans le fonctionnement de la tutelle, donc d'un pilotage de meilleure qualité à l'égard de l'opérateur.

La troisième a trait à l'organisation de l'accès de l'office aux fonctions support du ministère, à la fois pour répondre aux besoins d'appui de l'opérateur et pour l'aider à optimiser sa gestion.

Globalement, le choix de ne pas utiliser dans les textes le terme de « tutelle » pour qualifier la relation entre l'Etat et l'OFPRA, ne doit pas masquer la nécessité d'un cadrage et d'un pilotage de cet établissement public administratif. L'office lui-même aspire à bénéficier pleinement d'une relation constructive avec le ministère chargé de l'asile, développant de nombreuses facettes d'une relation de tutelle classique, dans le respect de son indépendance fonctionnelle.



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

---

**RAPPORT PARTICULIER H**  
**MAITRISE DES RISQUES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE**  
**SUR L'OFFICE FRANÇAIS**  
**DE PROTECTION DES REFUGIES ET APATRIDES**

---

**ANNEXES**

Annexe n° 1H Relevé des préconisations

Annexe n° 2H Analyse des réponses aux questionnaires d'audit

Annexe n° 3H Procédure contradictoire – Observations de la DGEF

Annexe n° 4H Procédure contradictoire – Réponse de la mission





## Annexe n° 1H

### RELEVÉ DES PRECONISATIONS D'AMÉLIORATION DE LA MAÎTRISE DES RISQUES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR L'OFPRA

N°	Préconisation	Page
1-STRA	Prévoir dans le nouveau COP des indicateurs et des cibles en matière de gestion budgétaire et financière.	12
2-STRA	Dans le cadre du comité de suivi du COP, mettre en place un rendez-vous stratégique par an permettant un échange entre l'opérateur et l'Etat avant la fixation des objectifs stratégiques annuels par ce dernier.	
3-STRA	Enrichir les lettres d'objectifs annuelles avec des objectifs chiffrés.	
4-STRA	Organiser tous les ans une discussion et un vote en conseil d'administration sur les orientations générales de l'établissement.	
5-STRA	Conduire une réflexion sur les dispositifs correctifs mobilisables en cas de non atteinte des cibles de performance ou de gestion par l'opérateur.	
6-ORG	Organiser la fonction de responsable délégué de la tutelle, chargé d'assister le directeur général des étrangers en France dans l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA (avec un rôle de coordonnateur de l'ensemble des contributeurs à la fois sur les aspects métier et les aspects gestion). Deux hypothèses sont à étudier : soit confier cette fonction au chef du service de l'asile de la DGEF (ce qui suppose un élargissement de son rôle actuel), soit définir un poste transverse, compétent pour l'exercice de la tutelle sur les deux opérateurs relevant de la DGEF, OFII et OFPRA. Le choix de la deuxième hypothèse devrait prendre en compte le rôle actuel du service de l'asile dans les relations avec l'OFPRA.	17
7-FON	Mettre en place un « comité de tutelle » présidé par l'autorité de tutelle et réunissant les directions les plus concernées du ministère de l'intérieur (DGEF, DEPAFI) et les ministères siégeant au conseil d'administration, afin de définir une fois par an les grandes orientations à discuter avec l'OFPRA lors du rendez-vous stratégique ( <i>cf. supra</i> ) en vue de la fixation par l'Etat des orientations stratégiques de l'opérateur.	22
8-FON	Organiser l'appui des services support à la direction de tutelle et à l'opérateur. Accompagner ce dernier dans l'élaboration de conventions spécifiques avec ces services.	

N°	Préconisation	Page
9-PIL	S'interroger sur la pertinence d'une limitation du pouvoir d'opposition du ministre chargé de l'asile sur certaines délibérations du conseil d'administration de l'OFPRA et du pouvoir de réunir l'instance.	29
10-PIL	Préciser, dans la lettre d'objectifs annuelle, les objectifs chiffrés de l'action du directeur général de l'OFPRA et le mode de détermination de la part variable de sa rémunération.	
11-PIL	Conduire une réflexion conjointe entre la DGEF et l'OFPRA sur les indicateurs de gestion de l'opérateur utiles pour la direction de tutelle, en tenant compte des besoins propres de la DEPAFI. Définir, pour chaque indicateur sa périodicité et le responsable de sa production (OFPRA ou DGEF). Assurer la production au rythme prévu et la transmission à la direction de tutelle, charge à elle de communiquer à la DEPAFI les indicateurs pertinents (performance et gestion) dans son double rôle de synthèse stratégique et d'appui budgétaire.	
12-PIL	Prendre en compte l'exercice de la tutelle sur l'OFPRA dans la cartographie des risques en cours d'élaboration à la DGEF.	
13-PIL	Affiner le dispositif de contrôle interne financier au sein de l'opérateur et accompagner l'OFPRA dans la mise en place d'une politique de maîtrise des risques non financiers (cartographie, plan d'actions).	
14-PIL	Procéder à une évaluation régulière du dispositif de contrôle interne de l'opérateur, qu'il s'agisse de contrôle interne financier (DEPAFI) ou non financier (direction de tutelle).	34
15-FIN	Développer une approche anticipatrice sur l'évolution des dépenses de l'opérateur, notamment par le recours aux fonctions support du ministère, à des fins de maîtrise de ses dépenses et d'optimisation de sa gestion.	
16-FIN	analyser régulièrement des tableaux de bord de gestion partagés (cf. recommandation 2 sur les risques de pilotage) afin de détecter au plus tôt les difficultés naissantes.	
17-FIN	Poursuivre la mise en œuvre du contrôle interne financier avec l'appui méthodologique de la DEPAFI (déploiement effectif des actions prévues et enrichissement progressif) et évaluer régulièrement le dispositif mis en place par l'opérateur.	39
18-RH	Elaborer une fiche de poste pour le directeur général de l'OFPRA définissant les compétences et les qualités attendues pour le poste et mettre en place un appel à candidatures ouvert pour y pourvoir.	
19-RH	Désigner un responsable délégué de la tutelle en fonction du choix retenu en matière d'organisation (cf. recommandation 1 du point 2.5). Définir le profil recherché en prenant en compte non seulement la capacité de réflexion stratégique, des qualités d'animateur de réseau et des compétences de gestion mais aussi la dimension métier de l'activité de l'opérateur. Valoriser la fonction de responsable délégué de la tutelle dans le classement du poste par la DMAT.	

N°	Préconisation	Page
20-RH	Donner au responsable délégué de la tutelle un pouvoir de coordination des contributions des différents services de la DGEF afin d’être en capacité de mobiliser des compétences juridiques, gestionnaires, managériales et d’animation de réseau dans l’exercice de la tutelle.	39
21-RH	Identifier des correspondants dans les directions du ministère ayant vocation à contribuer, au titre de leurs missions métier à l’exercice de la tutelle sur l’OFPPRA.	
22-RH	Identifier les besoins de formation des différents acteurs et mettre en place, dans le cadre des programmes de formation du ministère, les modules utiles pour la professionnalisation de la fonction de tutelle.	
23-RH	Développer une réflexion sur les risques déontologiques au sein de l’opérateur et accompagner la mise en place d’un contrôle interne dans ce domaine, en s’appuyant en tant que de besoin sur l’expérience de services du ministère.	
24-JUR	Demander à l’OFPPRA de transmettre semestriellement à l’autorité de tutelle un tableau de bord de suivi des marchés et procédures en cours. Partager ces informations avec la DLPAJ et la DEPAPI.	43
25-JUR	Accompagner l’OFPPRA dans la conception et le déploiement d’un contrôle interne juridique et en évaluer régulièrement l’efficacité	



## Annexe n° 2H

### ANALYSE MIROIR DES REPONSES AUX QUESTIONNAIRES D'AUDIT DIRECTION GENERALE DES ETRANGERS EN FRANCE ET OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES REFUGIES ET APATRIDES

#### *Remarques méthodologiques*

1. Lorsque cela est pertinent, l'analyse miroir des réponses de la direction générale des étrangers en France (DGEF) et de l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) est complétée par les éléments fournis par les directions et services support ayant répondu au questionnaire d'audit, ainsi que par ceux de la direction de l'évaluation de la performance, et des affaires financières et immobilières (DEPAFI).
2. Sauf exception dûment signalée, le présent document est établi sur la base des réponses aux questionnaires d'audit de la mission, recueillies en décembre 2014. Le rapport final étant rendu à l'été 2015, certains éléments peuvent avoir évolué au cours du premier semestre 2015.

L'office français de protection des réfugiés et apatrides est un opérateur historique de l'Etat, créé en 1952 par fusion de nombreux offices opérant dans le cadre des Nations unies, afin d'assurer l'application des conventions, accords ou arrangements internationaux concernant la protection des réfugiés. La direction générale des étrangers en France est une structure administrative jeune ; elle a pris le relais du secrétariat général pour l'immigration et l'intégration, lié à l'éphémère ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (mai 2007 – novembre 2010). La création de ce ministère s'était accompagnée d'un transfert de la tutelle sur l'OFPRA au ministère de l'intérieur, en lieu et place du ministère des affaires étrangères.

#### **A PRINCIPES GENERAUX D'EXERCICE DE LA TUTELLE AU SEIN DU MINISTERE**

La DGEF n'a pas répondu aux questions 1 à 6, relatives aux principes généraux d'exercice de la tutelle, renvoyant implicitement – comme l'y invitait le mode d'emploi du questionnaire établi par l'équipe d'audit – à ses réponses dans le document relatif à la tutelle de l'OFII.

##### **A.1 Définition de la tutelle et de la forme juridique des opérateurs (questions 01A, 01B)**

Sur l'existence d'une définition, interministérielle ou ministérielle, de la notion de tutelle, la DGEF fait référence aux rapports du groupe de travail interministériel relatif aux agences et opérateurs de l'Etat animés par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP). Elle considère qu'il n'y a pas de doctrine propre au ministère de l'intérieur sur la forme que doivent revêtir les opérateurs.

L'OFPPRA cite la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010, la note du ministre de l'intérieur du 10 janvier 2012 et fait également référence aux rapports du groupe de travail interministériel relatif aux agences et opérateurs de l'Etat ; pour autant, il ne se prononce pas sur l'existence d'une doctrine sur la forme juridique à donner aux opérateurs.

## **A.2 Répartition des rôles au sein du ministère de l'intérieur (questions 01C, 01D, 01F)**

Pour la DGEF, la répartition des rôles en matière de tutelle est définie par le décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif au rôle des secrétaires généraux et la note du ministre de l'intérieur du 10 janvier 2012 sur l'exercice de la tutelle. Elle estime que le décret de l'été 2014 n'entraînera pas de modification sur le partage des responsabilités entre acteurs.

L'OFPPRA fait, de nouveau, référence à la note ministérielle de 2012 pour déterminer la répartition des rôles entre le secrétariat général et les directions métier ; il estime, à cet égard, que le décret du 24 juillet 2014 n'est pas de nature à modifier une fonction de coordination déjà exercée.

Par contraste avec le point précédent, la DGEF n'identifie aucun principe ministériel d'organisation de l'articulation entre autorité de tutelle et autres directions métier pouvant avoir vocation à contribuer à l'exercice de la tutelle.

Sur cette question, l'OFPPRA renvoie, une nouvelle fois, à la note ministérielle. Pourtant, ce texte n'évoque pas le rôle des autres directions métier.

## **A.3 Conséquences de la désignation du DGEF en qualité d'autorité exerçant la tutelle sur l'OFPPRA (question 01E)**

La DGEF ne répond pas à la question relative à la prise en compte de son rôle d'autorité de tutelle sur l'OFPPRA dans l'éventuelle lettre de mission de son directeur général.

## **A.4 Rôle spécifique de la DEPFI (questions 01G, 01H, 01I, 01J, 02A, 02B, 02C)**

La direction de tutelle et l'opérateur déclarent connaître et reconnaître le rôle de la DEPFI.

Toutefois, la DGEF ne fait pas apparaître en quoi ce rôle est spécifique (original des missions fondamentales de la DEPFI) ni quel bénéfice elle en retire ou devrait en retirer. En revanche, l'OFPPRA opère une distinction claire entre les deux missions confiées à la DEPFI.

### **A.4.1 Synthèse stratégique des tutelles (questions 01G, 01H, 01I, 01J)**

La DGEF indique que les dispositions réglementaires sur le rôle de la DEPFI sont appliquées et qu'elles sont pertinentes, y compris sur des sujets transverses, hors champ budgétaire et immobilier, comme les systèmes d'information et les ressources humaines.

Cependant, sur la façon dont elle alimente la DEPAFI, ses réponses ne permettent pas de percevoir la dimension stratégique des échanges. La DGEF évoque simplement « *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.* ».

L'OFPPRA ne juge pas nécessairement pertinent le positionnement de cette compétence au sein du service financier de la DEPAFI : « *On peut toutefois s'interroger sur la pertinence de lui confier concomitamment la synthèse stratégique, devant le risque qu'elle regarde les missions des opérateurs à travers le seul prisme budgétaire* ». L'opérateur émet une proposition de repositionnement : « *Le rattachement de cette fonction à un service de la DEPAFI distinct du SAFM ou directement au secrétaire général pourrait, dès lors, être envisagé.* »

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

Pour la DGEF, la DEPAFI exerce effectivement sa fonction d'assistance aux responsables de programme dans le domaine financier. Cette fonction lui paraît pertinente.

L'OFPPRA indique qu'il est pertinent que la DEPAFI assure la coordination et propose son appui en matière de comptabilité publique, de doctrine budgétaire, de calendriers et d'outils, « *aux responsables de programme et, à travers eux, aux opérateurs* ». Ce rôle est jugé bien rempli.

#### **A.5 Identification des directions et services support à mobiliser en appui aux autorités de tutelle ou aux opérateurs (questions 02D, 02E, 02F, 02G)**

La DGEF indique que des ressources sont identifiées au sein des services support pour apporter un appui aux autorités de tutelle mais qu'il n'en va pas de même au bénéfice des opérateurs. Elle estime qu'une telle identification serait utile dans les domaines de l'achat, des systèmes d'information et des affaires juridiques.

L'absence de commentaire ne permet pas de mesurer la connaissance qu'a la tutelle des liens éventuels de son opérateur avec les directions et services support.

L'OFPPRA indique qu'il a connaissance des notes établies par les différentes filières support du ministère et que « *les prestations d'appui s'adressent indistinctement aux tutelles et aux opérateurs* ». A ses yeux, il est important que direction de tutelle et opérateur bénéficient du « *même niveau d'information pour l'efficacité de la gestion* ».

#### **A.6 Processus d'arbitrage internes au ministère (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 secrétariat 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.

La DGEF n'a connaissance d'aucune formalisation des processus d'arbitrage quelle que soit la situation décrite.

L'OFPRA fait le même constat en précisant que « *Des politiques communes à l'ensemble des opérateurs sont généralement définies par les différentes filières supports. Dans le domaine des ressources humaines, les questions communes à plusieurs opérateurs pourront dorénavant être évoquées devant le comité technique ministériel* ».

## **B CREATION DE L'OPERATEUR OFPRA**

### **B.1 Analyse des besoins avant la création de l'opérateur et définition de ses missions (questions 07A, 07B, 07C, 07D)**

La DGEF appréhende brièvement les fondements juridiques de l'existence de l'OFPRA : « *Application de la convention de Genève, de la convention sur l'apatridie et des règles communautaires et nationales en matière d'asile et de protection des apatrides* ».

L'OFPRA rappelle qu'il a été créé en 1952 pour « *transférer à l'Etat la protection administrative des réfugiés* », assurée, jusqu'alors par plusieurs offices dépendant des Nations unies (Organisation internationale des réfugiés).

### **B.2 Validation de la création de l'opérateur, arbitrage sur sa forme juridique, portage du texte créant l'établissement (questions 07E, 07F, 08A, 08B, 08C8)**

Pour justifier le statut d'établissement public de l'opérateur, la DGEF insiste sur « *le rôle particulier de l'OFPRA, notamment dans l'instruction des demandes d'asile et la protection des réfugiés* », justifiant d'« *accorder à la structure une certaine indépendance par rapport à l'Etat* ».

Dans le même sens, rappelant que jusqu'en 2007 la tutelle était exercée par le ministère des affaires étrangères, l'OFPRA indique que le choix du statut a été dicté « *par la nécessité de garantir l'indépendance des décisions prises en matière de protection des réfugiés consacrées dans le projet de loi sur l'asile* ».

### **B.3 Continuité de l'opérateur, réponses aux situations de divergence éventuelle (questions 09A, 10A, 10B, 10C)**

La DGEF indique simplement que l'intérim par le secrétaire général est prévu (référence implicite au CESEDA).

L'OFPRA confirme ce point en citant l'article R.722-5 du CESEDA : « *en cas d'absence ou d'empêchement du directeur général le secrétaire général le supplée et assure son intérim en cas de besoin* ».

La DGEF et l'OFPRA répondent « non » à la question de l'existence d'une organisation de la réponse aux situations de divergence éventuelle entre le conseil d'administration et l'autorité exerçant la tutelle, sans fournir de commentaire à l'appui de leurs réponses.



La même réponse négative est apportée en ce qui concerne les situations de divergence entre le président du conseil d'administration et l'opérateur. L'OFPRA renvoie à la mise en œuvre des compétences réciproques, telles que fixées par le CESEDA, et précise que « *les divergences éventuelles ont vocation à être arbitrées dans le cadre des échanges avec la tutelle* ».

Il attire également l'attention, dans les réponses suivantes, sur le fait que l'Etat est majoritaire au sein du conseil d'administration.

#### **B.4 Composition et missions du conseil d'administration (questions 11A, 11B, 11C, 12A, 12B)**

La DGEF juge pertinente la composition du conseil d'administration, sans développer sa vision des choses.

La réponse de l'OFPRA insiste sur deux points :

- Sa cohérence : la composition donne à l'Etat la majorité des voix ;
- Son pluralisme : elle associe différents acteurs de l'asile, hors administration (associations, parlementaires, Haut commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés - HCR) en tant que personnalités qualifiées.

L'opérateur ajoute que la réforme législative en cours sur l'asile devrait apporter plus de diversité à la représentation de l'Etat.

Les missions du conseil d'administration sont qualifiées de pertinentes par la DGEF et par l'OFPRA, sans commentaire particulier.

#### **B.5 Calibrage initial financier et en emplois (questions 13A et 14A)**

Au plan financier, la direction de tutelle et l'opérateur ne répondent que sur les modes de financement de ce dernier (pour l'essentiel, une subvention pour charges de service public).

L'OFPRA fournit par ailleurs un éclairage sur son plafond d'emploi qui a « *régulièrement évolué à la hausse pour suivre l'évolution de la demande d'asile* », avec des postes supplémentaires dès sa création « *afin de procéder à la collecte des nouveaux droits de chancellerie et de faire face à l'augmentation prévisible des demandes résultant de l'élargissement de la définition du réfugié par la convention de Genève de 1951* ».

L'ancienneté de l'opérateur et son rattachement initial à une autre autorité de tutelle ne permettent pas d'aller au-delà dans la recherche de l'expression des besoins initiaux ; ils ne seraient d'ailleurs pas pertinents.

#### **B.6 Préfigurateur pour la mise en place de l'opérateur (questions 15A, 15B, 15C)**

Aucun préfigurateur n'ayant été désigné.

## **C POSITIONNEMENT ET STRUCTURATION DE LA TUTELLE SUR L'OFPRA**

### **C.1 Autorité exerçant la tutelle et autres directions métier concernées (questions 16A, 16B, 17A, 17B)**

Les directions support qui répondent à la question identifient bien la DGEF comme direction de tutelle de l'OFPRA.

L'opérateur fait la même réponse en citant l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation de la DGEF. Cependant, il est à noter que ce texte n'utilise pas le terme de « tutelle » à l'égard de l'OFPRA, à la différence de la tutelle sur l'OFII, explicitement énoncée ; son article 9 indique seulement que le service de l'asile assure les relations avec l'OFPRA.

Aucune autre direction métier n'est identifiée, tant par la DGEF que par l'OFPRA, comme ayant vocation à contribuer à l'exercice de la tutelle sur cet opérateur.

Sur ce thème, la DEPAFI fait une réponse de principe plus large, en insistant sur le fait qu'« *il est important que la tutelle soit exercée par une seule direction par un souci de cohérence et qu'elle puisse s'appuyer sur l'expertise d'autres directions/bureaux selon les sujets en cours (direction des systèmes d'information et de communication, direction des libertés publiques et des affaires juridiques...)* ».

### **C.2 Apport de la DEPAFI pour l'autorité de tutelle et pour l'opérateur (questions 18A et 18B)**

La DGEF indique que « *la DEPAFI assure l'interface avec les autres acteurs intervenant sur les opérateurs* ». Par ailleurs, elle estime que la DEPAFI n'intervient pas en appui de l'opérateur.

Cette perception n'est pas en phase avec celle de l'OFPRA qui identifie formellement le rôle de la DEPAFI tant dans son rôle d'assistance à la tutelle que dans l'appui direct fourni à l'opérateur (vérification de la conformité des documents budgétaires aux arbitrages rendus, conseil sur la mise en œuvre d'outils comme SIOPE), ou encore d'interface avec la direction du budget.

### **C.3 Apport des directions et services support du ministère (questions 18C, 18D, 18E, 18F, 18G-18G8, 18H-18H8, 18I-18I8, 18J-18J8, 19A)**

L'implication de la direction des ressources humaines dans la mobilité des agents de l'OFPRA est le seul exemple cité par la DGEF.

L'OFPRA identifie les autres acteurs (DEPAFI, direction des ressources humaines, direction des systèmes d'information et de communication, direction des libertés publiques et des affaires juridiques) comme nécessaires à une gestion économe et efficace :

*« Sur ces différentes fonctions, l'opérateur ne dispose que de moyens nécessaires à l'exécution de ses dépenses ou de sa gestion propre. Le recours à ces réseaux permet de ne pas augmenter les effectifs spécialisés (marchés publics, immobilier, fonction paye). La perspective d'une fusion des corps peut également permettre d'alléger certaines tâches de gestion de l'office. »*

Un engagement plus important de la direction des systèmes d'information et de communication est attendu en vue de permettre à l'Office d'être raccordé au site intranet du ministère (sollicitation de longue date) et à certaines applications métiers (fichier des étrangers -AGDREF, application de gestion des demandes de naturalisation - PRENAT).

L'OFPPRA indique qu'il existe une procédure d'accès lui permettant de bénéficier des prestations des services support du ministère, mais sans la préciser.

#### **C.4 Entités en charge de l'exercice de la tutelle (questions 20A, 20B-20B8)**

Quant à l'exercice effectif de la tutelle, la DGEF cible deux entités : d'une part, au-delà les responsables du service de l'asile, son département n°3 ; d'autre part, le service du pilotage et des systèmes d'information (SPSI).

L'OFPPRA évoque les mêmes structures : *« Deux services assurent la tutelle de l'OFPPRA au sein de la DGEF : le service de l'asile (SAS), principalement au titre de la mission (élaboration et suivi du COP, évolution du cadre juridique, suivi de l'activité ...) et le SPSI (en lien avec le SAS) pour le suivi des moyens... »*.

La DEPAPI mentionne également ces deux services, mais dans l'ordre inverse (SPSI puis SAS).

#### **C.5 Responsable délégué, effectif et composition de l'équipe en charge de la tutelle pour le compte de l'autorité de tutelle (questions 21A, 22A, 22B)**

Pour la DGEF, le responsable opérationnel de la tutelle est le directeur général des étrangers en France lui-même. Pour mémoire, dans une question précédente, la DGEF avait mentionné spécifiquement l'implication de deux cadres dans l'exercice de la tutelle : le chef du service de l'asile et son adjoint. Le but de l'équipe d'audit étant ici d'identifier un éventuel interlocuteur quotidien privilégié pour l'OFPPRA, la question aurait peut-être été plus significative avec l'expression « responsable délégué » au lieu de « responsable opérationnel ». Pour autant, elle aurait peut-être reçu la même réponse.

La DGEF précise qu'il n'y a pas d'équipe métier spécifique pour une fonction jugée transverse et que *« chaque service métier intervient en fonction des besoins »*. La charge globale de l'exercice de la tutelle est évaluée à 1 ETPT.

Seule, la fiche de poste de l'adjoint au chef du bureau du pilotage et de la synthèse budgétaire et financière (DGEF/service du pilotage et des systèmes d'information), mise à jour en janvier 2015, fait explicitement référence à un rôle de liaison avec les opérateurs. Les aspects métier de la tutelle n'y sont pas évoqués.

**Éléments relatifs à l'exercice de la tutelle dans la fiche de poste  
de l'adjoint au chef du bureau du pilotage et de la synthèse budgétaire et financière**

*« Sous l'autorité du chef de bureau, vous serez amené à travailler et à appuyer le chef de bureau sur l'ensemble des sujets pour lesquels le bureau a compétence.*

*Toutefois, vous aurez en charge plus particulièrement la supervision, la coordination, le suivi de tous les dossiers relatifs ou en lien avec les opérateurs pour lesquels la DGEF assure la tutelle, à savoir l'OFII et l'OFPRA, et pour tous les aspects suivants :*

*- élaboration des volets Opérateurs des documents budgétaires (PAP et RAP) mais aussi les dossiers opérateurs des conférences budgétaires, en coordination avec la section synthèse budgétaire qui assure la production des documents budgétaires et les dossiers de conférence et en lien avec les services assurant la tutelle métier et les DAF des opérateurs*

*- analyse des budgets des opérateurs, en particulier en vue des pré-CA, dont une problématique de taxes affectées*

*- suivi des prévisions mensuelles de trésorerie et de fonds de roulement*

*- suivi des contrats d'objectifs et de performance et des réformes des missions en cours, en coordination avec le volet Performance du PAP et en lien avec le cabinet du directeur général en charge des aspects Contrôle de gestion*

*- suivi des aspects emplois, RH, immobilier, achats, contrôle interne*

*- la prise en charge des réponses à tout dossier relatif aux opérateurs, en particulier celui des questionnaires parlementaires*

*Une véritable expertise est également attendue dans le contexte de la mise en œuvre du décret GBCP dans les établissements publics. »*

L'OFPRA cite le DGEF assisté du chef du service de l'asile. Cette réponse est institutionnellement logique puisque le DGEF et le chef de service de l'asile siègent en qualité au conseil d'administration.

#### **C.6 Profils et modalités de recrutement (questions 24A, 24B, 24C, 24D-24D8, 25A, 25B)**

La DGEF confirme ses réponses précédentes en indiquant que l'importance de la mission exercée par l'OFPRA impose que la tutelle soit exercée par le directeur général des étrangers en France.

L'OFPRA ne définit pas de profil mais insiste sur la caractéristique qui le différencie des autres opérateurs, c'est-à-dire son indépendance fonctionnelle : *« le responsable de la tutelle doit avoir une connaissance fine de la mission afin de prendre en compte l'indépendance fonctionnelle de l'office et de participer à la définition des orientations stratégiques et contrôler leur mise en œuvre, tout en maîtrisant les règles de gestion des moyens ».*

#### **C.7 Personnes-ressources dans les autres directions (question 23A)**

Conformément à ses réponses précédentes (cf. 3.1), la DGEF n'identifie aucune personne ressource extérieure.

L'OFPRA dit identifier des personnes ressources dans les autres directions, mais sans précision. Cette réponse pose question compte tenu du fait qu'il n'a identifié plus haut aucune autre direction métier ayant vocation à contribuer à l'exercice de la tutelle (cf. 3.1).

## **D PILOTAGE PLURIANNUEL DE L'OPÉRATEUR OFPRA**

### **D.1 Réflexions sur l'avenir de l'opérateur, de ses missions et de sa forme juridique (questions 26A, 26B, 26C, 26D)**

La DGEF indique qu'à l'occasion des travaux préparatoires à l'élaboration du projet de loi sur l'asile, « *la question d'une agence de l'asile s'est posée* », sans préciser ce qui a motivé cette question ni pourquoi le statut actuel a été préservé.

L'OFPRA apporte un éclairage en précisant que « *l'idée émise de créer une "Agence de l'asile" a été abandonnée car contraire à l'indépendance fonctionnelle consacrée dans le projet de loi de l'asile* ».

L'OFPRA justifie, comme suit, l'absence de réflexion récurrente sur le statut de l'opérateur : « *L'OFPRA met en œuvre un principe constitutionnel et applique des conventions internationales qui justifient une indépendance fonctionnelle et une autonomie de gestion. Cette dernière est garantie par le statut d'établissement public, qui permet à la fois d'assurer à l'office l'indépendance fonctionnelle qui sera prochainement inscrite dans la loi et de le soumettre à une tutelle administrative de droit commun sur la gestion de ses moyens et le respect des objectifs de performance qui lui sont assignés* ».

### **D.2 Contrat d'objectifs et de performance (questions 27A, 27B, 27C, 27D, 27E, 27F, 27G, 29A, 29B, 29C)**

La DGEF et l'OFPRA indiquent que le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2013-2015 a fait l'objet d'une élaboration partagée. Ils considèrent tous deux que le point de vue de l'opérateur est suffisamment pris en compte. La DEPFI indique avoir été associée à la préparation du COP.

L'OFPRA précise que deux travaux ont servi de base à l'élaboration du COP : d'une part, son bilan annuel d'activité 2012 et, d'autre part, une forme d'auto-évaluation concrétisée par la mise en place d'un plan d'action de l'office. Il insiste sur le lien établi entre les objectifs du plan d'action et le COP.

La direction de tutelle et l'opérateur s'accordent pour dire que le COP ne comprend pas de volet ressources. L'OFPRA précise que le COP fait référence au « triennal » et, surtout, souligne que le ministre du budget en est cosignataire, avec le ministre de l'intérieur.

Pour la DGEF, la réunion d'un comité de suivi du COP permet d'en faire un bilan régulier.

### **D.3 Lettre de mission et objectifs du directeur de l'OFPRA (questions 28A, 28B, 32A-32A8, 32B, 32C-32C8, 32D)**

La notion de lettre de mission (pluri-annuelle et adressée au nouveau dirigeant lors de sa prise de fonctions), distincte de celle de lettre d'objectifs (annuelle), n'est pas prise en compte.

La DGEF indique que la « lettre annuelle de mission » (en pratique, une lettre d'objectifs) du directeur général de l'OFPRA fait explicitement référence au COP.

La direction de tutelle et l'opérateur indiquent tous deux que des objectifs sont assignés au directeur général de l'OFPPRA en matière financière et d'emplois. Si la DGEF ne précise pas par quelle voie, l'office rattache la fixation de ces objectifs à la procédure budgétaire (détermination du plafond d'emploi et de la subvention pour charges de service public).

La lettre d'objectifs du directeur général du 7 avril 2014 mentionne l'accroissement du plafond d'emploi (« *recrutement de 10 agents supplémentaires en 2014* ») mais n'évoque pas les ressources financières de l'opérateur.

#### **D.4 Cohérence entre les objectifs de performance et les ressources prévues (question 30A)**

La recherche d'une cohérence entre les objectifs de performance et les ressources prévues se traduit pour la DGEF par une augmentation sensible des ressources allouées à l'office, au cours des dernières années, afin de lui permettre d'atteindre ces objectifs de performance.

L'OFPPRA explicite la démarche de recherche de cohérence : « *Le COP fixe un objectif individuel aux officiers de protection instructeurs exprimé en nombre de décisions annuelles. Les effectifs sont en conséquence évalués chaque année en fonction du niveau de la demande d'asile. Le budget annuel est fondé sur une hypothèse en nombre de décisions et ajusté pour prendre en compte le niveau des effectifs et les dépenses d'activités qui en découlent (masse salariale, interprétariat...)* ».

#### **D.5 Cohérence entre la loi de programmation des finances publiques et le COP (questions 31A-31A8, 31B)**

La DGEF note simplement que « *le COP a été négocié en même temps que le triennal* », ce qui est un premier élément favorable de réponse.

L'OFPPRA indique que « *La LPFP et plus particulièrement le budget triennal intègrent les hypothèses pluriannuelles de volumétrie de la demande d'asile prévue par le COP, ou les évolutions prévisionnelles arrêtées par la DGEF et l'OFPPRA pour les années au-delà de la durée du COP* ».

La DEPAFI répond que les deux démarches n'ont « *pas de lien direct* ».

## **E EXERCICE ANNUEL ET INFRA-ANNUEL DE LA TUTELLE SUR L'OFPRA**

### **E.1 Réunions du conseil d'administration**

Le rôle majeur de la tutelle (le DGEF) dans la préparation des séances du conseil d'administration est souligné.

#### **E.1.1 Ordre du jour (questions 33A, 33B)**

La DGEF formule une réponse conforme au CESEDA en indiquant que l'ordre du jour est déterminé par le président du conseil d'administration. Elle précise jouer un rôle dans cette détermination.

L'OFPRA ne cite pas le rôle du président du conseil d'administration, et indique que l'opérateur *« propose un ordre du jour à la tutelle, qui peut le compléter par des points qui relèvent directement de ses attributions »*.

#### **E.1.2 Mise en cohérence des positions de l'Etat (questions 33C, 33D)**

La DGEF et l'OFPRA répondent que la mise en cohérence préalable aux réunions du conseil d'administration, d'une part des positions des services de la direction de tutelle et, d'autre part, de celles du ministère, s'opère pendant les pré-conseils d'administration, voire à l'occasion de réunions plus en amont, à l'initiative du DGEF.

#### **E.1.3 Pré-conseils d'administration (questions 34A-34A8, 34B-34B8, 34C)**

Les pré-conseils d'administration sont systématiques, ce que confirme la DEPAFI. Ils sont pilotés directement par le DGEF. Ils visent notamment à harmoniser les positions internes au ministère de l'intérieur, mais aussi ces positions avec celles de la direction du budget et du contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

Si la DGEF ne fait état d'aucune expression de positions divergentes de l'administration au cours d'un conseil d'administration, l'OFPRA formule la remarque suivante : *« Ca a parfois été le cas de la direction du budget concernant les documents budgétaires. Quand les points de vue divergents exprimés lors des réunions préparatoires n'ont pas fait l'objet d'un accord ou d'un arbitrage, la direction du budget a pu exprimer des observations ou des réserves orales, sans toutefois donner lieu à un vote négatif au CA. »*



## **E.2 Cadrage annuel**

### **E.2.1 Orientations stratégiques annuelles (questions 35A, 35B, 35C, 35D-35D8)**

Pour la DGEF, les orientations stratégiques annuelles sont définies par le COP et la lettre annuelle d'objectifs que reçoit directeur général de l'OFPPA.

L'OFPPA indique que ces orientations stratégiques annuelles sont définies par la direction de tutelle et l'opérateur et qu'elles sont « *débatues avec la DB lorsqu'elles ont un impact sur les moyens* » et, le cas échéant, arbitrées par les cabinets.

D'après la DGEF, les orientations stratégiques annuelles font l'objet d'une présentation au conseil d'administration, ce que l'OFPPA corrobore. Pour autant, les comptes-rendus de réunions du conseil d'administration communiqués à l'équipe d'audit ne permettent pas d'être aussi affirmatif : le procès-verbal de la réunion du 17 octobre 2013 fait état de la présentation du COP par le directeur général des étrangers en France ; les autres réunions font l'objet d'une présentation des activités passées et en cours de l'opérateur, mais pas d'une présentation des objectifs annuels, hormis au détour des questions diverses.

Ces orientations stratégiques ne font pas l'objet de la part de l'opérateur d'une déclinaison en orientations générales présentées au conseil d'administration

### **E.2.2 Lettre annuelle d'objectifs du directeur (question 35E)**

Alors que la DGEF ne répond pas à la question, l'opérateur indique qu'il a reçu une lettre annuelle d'objectifs

La lettre annuelle d'objectifs conditionne le versement de la part variable de la rémunération du directeur général de l'OFPPA à la réalisation des objectifs globaux qu'elle définit de manière non chiffrée.

### **E.2.3 Vérification de cohérence entre les objectifs annuels et le COP ou la lettre de mission pluriannuelle (questions 36A, 36B, 37A, 37B)**

La DGEF met en avant le rôle du comité de suivi du COP, outil permettant de vérifier la cohérence entre les objectifs annuels et le COP.

L'OFPPA estime que la cohérence est réalisée grâce à la définition d'un plan d'action d'où découlent le COP et les objectifs annuels.

## **E.3 Dialogue de gestion (questions 38A, 38B, 38C, 38D, 38E-38E8)**

Selon la DGEF, les comités de suivi des COP servent au dialogue de gestion. Ils réunissent l'ensemble des acteurs de la DGEF (dont le directeur général) intéressés par la tutelle de l'OFPPA, le directeur général et les représentants de l'OFPPA, la DEPAFI et la direction du budget.



L'OFPPRA développe ce point : « Outre les contacts réguliers entre les directeurs généraux (DGEF et OFPPRA), entre le secrétaire général de l'OFPPRA, le service du pilotage et des systèmes d'information et le service de l'asile, ou les restitutions écrites périodiques OFPPRA/tutelles prévues par les circulaires interministérielles, le dialogue de gestion est assuré lors des réunions formelles de préparation des documents budgétaires (3 à 4 par an) et des réunions de suivi du COP (2 à 3 par an). Ces réunions, outre leur objet propre, comportent systématiquement un volet portant sur la gestion des moyens, l'exécution des dépenses et le suivi des effectifs. »

La DEPAFI rappelle qu'un échange a lieu dans le cadre de la préparation du projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques et des différents budgets.

## **E.4 Outils de suivi**

### **E.4.1 En matière de performance (questions 39A-39A8, 39B, 39C, 39D-39D8, 39E, 40A, 40B)**

La direction de tutelle indique utiliser trois outils pour suivre la performance de l'opérateur : une analyse des tableaux de bord transmis par l'OFPPRA, réalisée avant la tenue des réunions de suivi du COP et des conférences budgétaires ; un outil de budgétisation pour l'aspect effectifs ; le plan d'action ministériel, notamment son action 81 : « Suivi des conséquences budgétaires de la mise en œuvre du plan d'action OFPPRA ; économies générées en HU/ATA par le plan d'action OFPPRA ». Interrogée par ailleurs, la DEPAFI indique que cette action 81 n'a pas été mise en œuvre en 2014 et qu'elle a été reprise dans le PAM 2015-2016, adopté au COSTRAT du 12 mars 2015 (en voie de diffusion aux directions et services du ministère), sous le numéro 4.06 (changement de numérotation). Elle est également intégrée dans la feuille de route CIF de la DGEF, en cours de finalisation.

L'OFPPRA confirme transmettre des tableaux mensuels d'activité à la DGEF ainsi que des tableaux de suivi du COP.

La DGEF ne répond pas à la question de la transmission, par ses soins, de tout ou partie des tableaux de bord à la DEPAFI. L'OFPPRA, lui, dit adresser à la DEPAFI les tableaux de suivi du COP et de l'activité trimestrielle dans le cadre de la préparation des réunions du conseil d'administration. Cette transmission est confirmée par la DEPAFI.

En cas de non atteinte d'objectifs de performance par l'opérateur, la DGEF n'évoque aucun dispositif correctif pouvant être mis en place.

L'OFPPRA souligne, que « la difficulté d'atteindre les objectifs peut résulter de contraintes réglementaires, dont l'évolution relève de la tutelle ». Il précise que « La tutelle a été attentive à l'adoption dans le plan d'action pour la réforme de l'OFPPRA de mesures renforçant l'efficacité de l'office (mutualisation, traitement adapté, réduction du turn-over...), a veillé à l'importance de la part "résultats" lors de la mise en place de la PFR au profit des officiers de protection et a soutenu les demandes de renforts d'effectifs obtenus en 2011, 2013, 2014 et 2015 pour faire face à l'augmentation de la demande et résorber le stock de dossiers ».

#### **E.4.2 En matière d'emploi des ressources (questions 41A-41A8, 41B, 41C, 41D-41D4, 41E)**

La DGEF ne répond pas à la question relative à ses outils propres de suivi de la réalisation des objectifs de l'OFPPRA en matière d'emploi des ressources. Elle ne fait état d'aucun tableau de bord fourni par l'OFPPRA. Dès lors, elle n'en fournit aucun à la DEPAPI.

L'OFPPRA déclare assurer un suivi trimestriel de ses emplois et de ses crédits, mais à des fins de suivi interne. Il transmet à la DGEF, chaque trimestre également, le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (prévu par le décret relatif à la gestion comptable et budgétaire publique) ainsi que ses propres tableaux de gestion (« *trésorerie, fonds de roulement, exécution des emplois, consommation de la masse salariale..* ».).

L'opérateur indique transmettre à la DEPAPI « *les tableaux exigés lors de l'élaboration des documents budgétaires (budget initial, budget rectificatif, contrôle financier)* » et précise que cette direction « *souhaite désormais disposer de tableaux mensuels de consommation pour 4 indicateurs clés (trésorerie, fonds de roulement...)* ».

La DEPAPI, pour sa part, espère pouvoir en obtenir davantage à la faveur de la mise en œuvre du décret sur les missions des secrétaires généraux des ministères. Elle tient ses propres tableaux, pour tous les opérateurs, afin de suivre les taxes affectées, les subventions, les fonds de roulement et les effectifs notamment.

### **E.5 Contrôles externes et dispositifs correctifs**

#### **E.5.1 Dispositifs correctifs mobilisables par l'autorité de tutelle en cas d'utilisation des ressources non conforme aux prévisions (questions 42A, 42B, 42C, 42D)**

Sur les dispositifs correctifs éventuellement mis en œuvre par l'autorité exerçant la tutelle, en cas d'utilisation des ressources non conforme aux prévisions, la DGEF ne se prononce pas.

L'OFPPRA insiste sur la concertation mis en place dans le cadre du dialogue de gestion avec la DGEF afin que les situations de décalage trouvent une solution : « *régulation de certaines dépenses, ajustement à la hausse ou à la baisse de la subvention, prélèvement ou apport au fonds de roulement...* ». A titre d'illustration, l'opérateur cite le prélèvement sur son fond de roulement, opéré en 2014, pour financer, par anticipation, des travaux nécessaires à l'accueil de nouveaux agents.

La DEPAPI, interrogée de manière générique, estime qu'une telle situation se traite par un dialogue dans le cadre des réunions préparatoires au conseil d'administration, voire des réunions ad hoc associant ses services, ceux de la « tutelle métier » et ceux de l'opérateur.

### **E.5.2 Contrôle de la qualité de l'exécution budgétaire et comptable de l'opérateur (questions 43A-43A8, 43B)**

Pour la DGEF, le contrôle de la qualité d'exécution budgétaire et comptable de l'OFPRA ne relève que de l'opérateur (contrôle interne comptable).

L'OFPRA, pour sa part, considère que ce contrôle relève à la fois de sa responsabilité et de l'agent comptable, du contrôleur budgétaire et comptable ministériel et de la direction du budget.

La direction de tutelle ne fait état d'aucun dispositif correctif des dérapages budgétaires ou comptables alors que l'opérateur fait référence au dispositif correctif évoqué au chapitre des ressources (cf. 5.5.1.).

La DEPAFI envisage, comme pour tous les opérateurs du ministère, un « *redressement infra-annuel de l'exécution budgétaire par prise de délibérations modificatives des budgets en CA* », ainsi qu'une « *analyse annuelle des besoins actualisés lors des négociations du PLF* ».

### **E.5.3 Contrôle de la régularité et de la conformité des marchés publics de l'opérateur (questions 44A, 44B, 44C-44C8)**

Pour la DGEF, le contrôle de la régularité et de la conformité des actes de marchés publics de l'OFPRA relève de « *l'autorité chargée du contrôle financier* ».

L'OFPRA indique recourir aux marchés du ministère (convention de groupement de commandes) ou à l'UGAP pour tous ses achats standardisés. Il précise que « *le contrôle interne comptable et financier comporte un volet visant à sécuriser les procédures d'achat passées par l'office. Le contrôle de la conformité des actes passés par l'OFPRA est assuré par le comptable de l'établissement.* »

La direction des libertés publiques et des affaires juridiques rappelle que la circulaire du 6 janvier 2012 lui confiant le contrôle des actes de la commande publique ne s'applique pas aux marchés des opérateurs.

### **E.5.4 Suivi du risque contentieux (questions 45A, 45B, 45C-45C8)**

La DGEF ne répond pas à ces questions.

L'OFPRA répond disposer « *d'une division des affaires juridiques qui assure la défense de l'office, directement devant la CNDA ou par le biais d'avocats devant les autres juridictions.* ».

## **E.6 Cartographie des risques et contrôle interne (questions 46A, 46B, 46C, 46D, 46E, 46F, 46G, 46H, 46I, 46J, 46K, 46L, 46M, 46N)**

Les questions relatives à la cartographie des risques et au contrôle interne portent sur :

- l'existence d'une telle démarche au sein de l'opérateur (questions 46A et 46B) et l'appui qu'il reçoit de l'autorité de tutelle (questions 46C et 46D) ;
- l'appui du secrétariat général (DEPAFI) aux autorités de tutelle et aux opérateurs (questions 46E et 46F) ;
- le contrôle exercé par l'autorité de tutelle sur les dispositifs mis en place par l'opérateur (questions 46G et 46H) et celui de la DEPAFI sur les dispositifs de contrôle interne budgétaire et comptable (questions 46I et 46J) ;
- l'établissement par l'autorité de tutelle de sa propre cartographie des risques, incluant ceux liés à l'opérateur, ainsi que d'une cartographie des risques de l'opérateur (questions 46K et 46M) ;
- l'établissement par les services du secrétariat général (DEPAFI) d'une cartographie des risques liés aux activités des opérateurs du ministère (question 46N).

Sur tous ces points, les initiatives sont encore limitées, sauf dans le champ budgétaire et financier, un peu plus avancé. L'OFPRA indique avoir mis en place un contrôle interne financier avec l'appui de la DGEF, puis de la DEPAFI. L'OFPRA estime que le faible nombre d'opérateurs rattachés au ministère justifie une concentration de la fonction d'appui au déploiement du CIF à la DEPAFI, que cette dernière exerce sa mission de manière efficace et qu'une intervention plus forte de la DGEF dans ce dossier « *risquerait de générer des doublons* ».

La DEPAFI se positionne clairement en appui pour le déploiement du contrôle interne financier et fait référence au volet opérateurs du PAM CIF 2014-2015. Elle dit assurer également l'évaluation des réalisations des directions dans le cadre de la gouvernance ministérielle du contrôle interne financier. Il lui paraît nécessaire de renforcer les ressources qu'elle consacre à la synthèse stratégique des tutelles, à l'appui à la tutelle financière et au déploiement du contrôle interne financier. Elle n'a pas élaboré une cartographie des risques budgétaires et financiers liés aux opérateurs du ministère.

La DGEF apparaît en retrait, non seulement sur le contrôle interne financier où la DEPAFI a pris le relais, mais aussi dans les autres champs du contrôle interne : « *les services de la DGEF n'en ont plus les moyens* ».

## **Annexe n° 3H**

---

### **Procédure contradictoire : observations de la DGEF**

Note du 24 juillet 2015



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL  
DES ÉTRANGERS EN FRANCE

Paris, le **24 JUIL. 2015**

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

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

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

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

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

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

Je souhaiterais néanmoins formuler un certain nombre de remarques ponctuelles.

1- S'agissant tout d'abord de la tutelle de l'OFPRA :

La DGEF prend acte du constat globalement positif effectué par la mission sur ce point, dont il est souligné par le rapport que la DGEF atteint le meilleur niveau de maîtrise parmi les huit tutelles exercées par le ministère de l'intérieur.

Sur les différentes composantes des risques abordées dans les rapports, je souhaiterais apporter les précisions suivantes :

.../...

ADRESSE POSTALE : PLACE BEAUVAU 75800 PARIS CEDEX 08 - STANDARD 01.49.27.49.27 - 01.40.07.60.60  
ADRESSE INTERNET : [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr)



## Maîtrise des risques stratégiques

La DGEF prend bonne note du regret de la mission que le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) ne mentionne pas plus explicitement que le ministère de l'intérieur exerce la tutelle de l'office.

La rédaction de l'article L. 721-1 du CESEDA, qui se limite à prévoir que l'OFPRA est « *placé auprès du ministre chargé de l'asile* » traduit en réalité la volonté d'affirmer clairement l'indépendance de l'office dans son activité d'instruction des demandes d'asile. Ce principe est d'ailleurs conforté par l'insertion, par le projet de loi relatif à la réforme du droit d'asile, d'un nouvel alinéa à l'article L. 721-1, qui prévoit que « *L'office exerce en toute impartialité [ses missions] et ne reçoit, dans leur accomplissement, aucune instruction.* » (article 5).

L'affirmation de cette impartialité et de cette indépendance ne sont toutefois en rien exclusives de l'exercice par le ministère de la tutelle de l'établissement, comme tendent à le confirmer les constats de la mission.

Les dispositions de l'article 5bis du projet de loi précité renforcent d'ailleurs les liens entre l'établissement et le ministère de l'intérieur : la liste des représentants de l'Etat au sein du conseil d'administration de l'OFPRA, qui figurera désormais en partie législative, compte deux représentants du ministère (un du ministre de l'intérieur en tant que tel, un du ministre chargé de l'asile).

Si les aspects liés à la gestion budgétaire et financière sont abordés fréquemment à l'occasion des réunions entre la DGEF et l'OFPRA, notamment celles destinées à assurer le suivi du contrat d'objectifs et de performance (COP), la préconisation de la mission tendant à ce que ce volet soit renforcé dans ledit COP seront suivies, comme celles portant sur la nécessité de mieux préciser les objectifs chiffrés sur la base desquels le directeur général de l'OFPRA est évalué – qui sont en pratique ceux fixés par le COP – et sur l'organisation d'une discussion et d'un vote annuel en CA de l'OFPRA sur les orientations générales de l'établissement.

## Maîtrise des risques d'organisation

En application des dispositions réglementaires d'application de la loi relative à la réforme du droit d'asile, en cours d'élaboration, le représentant du ministère de l'intérieur au sein du CA de l'OFPRA sera le secrétaire général du ministère, ce qui est de nature à garantir la représentation de l'échelon ministériel d'animation et de synthèse souhaitée à juste titre par la mission.

S'agissant de l'organisation de la tutelle au sein de la DGEF, le responsable délégué, au regard des fonctions exercées par celui-ci, a vocation à demeurer le chef du service de l'asile. L'élargissement de son rôle, qui pourrait passer par la transformation du service de l'asile en direction, est actuellement à l'étude.

## Maîtrise des risques de fonctionnement

La création d'un comité de tutelle de l'OFPRA, présidé par l'autorité de tutelle et qui réunirait les directions les plus concernées du ministère de l'intérieur (essentiellement la DGEF et la DEPAFI), voire les ministères siégeant au CA, afin de définir une fois par an les grandes orientations stratégiques à discuter avec l'OFPRA, constitue une piste intéressante pour renforcer la cohérence de la tutelle, et favoriser l'appui des services support à la direction de tutelle. Sous réserve de l'accord du secrétaire général du ministère, la DGEF est prête à la mettre en œuvre.

## Maîtrise des risques de pilotage

L'opportunité d'une extension des pouvoirs d'opposition du ministre chargé de l'asile sur certaines délibérations du CA de l'OFPRA, ainsi que de son pouvoir de réunir l'organe de gouvernance, sera examinée, dans le respect du principe d'indépendance déjà évoqué.

Il sera par ailleurs fait en sorte de mieux associer la DEPAFI à l'exercice de la tutelle, pour les aspects qui relèvent de sa compétence, tout en veillant à ne pas réduire la dimension dite stratégique du pilotage aux aspects de prévisions budgétaires et financières qui doivent rester une compétence de l'autorité de tutelle.

La tutelle de l'OFPRA a en effet vocation à être prise en considération dans l'analyse des risques réalisée au sein de la DGEF, comme dans l'évaluation des dispositifs de contrôle interne.

## Maîtrise des risques de ressources humaines

Le rôle de tutelle de l'OFPRA et de liaison avec l'OFPRA mérite en effet d'être mieux pris en compte dans les fiches de poste des agents intéressés de la DGEF, en particulier celle du chef du service de l'asile. Les compléments nécessaires seront apportés, une fois que la réflexion sur le positionnement du service de l'asile au sein de la DGEF aura été menée à son terme.

Il est en tout cas évident que la gestion des relations avec l'OFPRA constitue un aspect essentiel des fonctions du responsable du service de l'asile, et que cette dimension doit être valorisée dans le classement du poste par la DMAT, comme cela est souligné par la mission.

## Maîtrise des risques juridiques

La DGEF doit mettre en œuvre, en lien avec la DEPAFI et la DLPAJ, un dispositif destiné à renforcer le suivi des marchés et des procédures en cours – étant entendu que ce dispositif a vocation à concerner tant l'OFPRA que l'OFII.

Il sera fait en sorte de mieux formaliser le suivi des contentieux associés à l'activité de l'office. Comme indiqué à l'occasion des échanges entre la DGEF et la mission ; ce suivi est déjà réalisé au quotidien au sein de la DGEF, le taux de réformation par la CNDA des décisions de l'office, ainsi que la jurisprudence de la Cour, intéressant directement la direction, singulièrement le service de l'asile.

### 2- S'agissant en second lieu de la tutelle de l'OFII

Il convient à titre liminaire de noter que l'activité « asile » de l'OFII paraît être insuffisamment prise en compte par le rapport d'audit ; elle n'est ainsi pas mentionnée dans l'annexe (6) consacrée à l'analyse des facteurs de risques (p. 53), parmi les principales activités de l'office. Ce rôle en matière d'asile est pourtant voué à devenir plus important encore – ce qui n'est pas sans conséquences en matière de gestion des risques – pour l'établissement, auquel la réforme de l'asile aura en particulier pour conséquence de confier de nouvelles missions : évaluation de la vulnérabilité des demandeurs d'asile, orientation directive vers l'hébergement, gestion de l'ADA.

En outre, s'agissant de l'accueil des demandeurs d'asile, l'établissement organise pour 2016 le passage de la gestion des plateformes d'accueil des demandeurs d'asile (PADA) par un marché public au lieu du dispositif de conventionnement antérieurement en vigueur, ce qui implique également une approche différente en matière de risque.



Au-delà de cette remarque liminaire, les différentes composantes des risques abordées par la mission relatives à l'OFII appellent de ma part les observations suivantes.

#### Maîtrise des risques stratégiques

S'agissant du constat de la mission portant sur la nécessité de clarifier les missions et le positionnement de l'office, il convient de noter qu'un important travail a été mené au cours des deux dernières années. L'adoption des projets de loi relatifs à la réforme du droit d'asile et au droit des étrangers en France viendra, s'agissant en tout cas du cadre législatif, achever ce travail de clarification.

Il permettra d'asseoir les orientations et les objectifs fixés à l'établissement sur des bases plus stables.

#### Maîtrise des risques d'organisation

Une définition plus précise des conditions d'exercice de la tutelle de l'OFII au sein de la DGEF est en effet souhaitable, celle-ci devant être facilitée par la clarification du rôle et des missions de l'OFII évoquée ci-dessus.

La mise en place d'une organisation adaptée, qui associera l'ensemble des directions et services de la DGEF concernés, constitue une priorité pour celle-ci.

#### Maîtrise des risques de fonctionnement

S'agissant du renforcement des relations avec la DMAT dans le cadre du pilotage des services territoriaux de l'OFII, il convient de noter que le travail conduit dans le cadre de la réforme de l'asile, afin de mettre en place les guichets uniques qui regrouperont à compter du 1<sup>er</sup> septembre les agents des préfectures et ceux de l'office, a permis de renforcer les liens entre la DGEF et les services du secrétariat général.

Les relations opérationnelles qui ont été initiées seront pérennisées, pour garantir le bon fonctionnement des dispositifs mis en place.

Comme pour ce qui concerne l'OFPPRA, la DGEF est favorable à la création d'un « comité de tutelle » de l'OFII.

#### Maîtrise des risques de pilotage

En ce qui concerne le suivi des indicateurs d'activité et de performance de l'OFII, il convient de souligner que des réunions trimestrielles, destinées à examiner l'évolution des principaux indicateurs du COP de l'établissement, sont d'ores et déjà organisées.

La modernisation des systèmes d'information sur lesquels s'appuie la DGEF doit permettre d'affiner le suivi réalisé.

Des progrès sont d'ores et déjà attendus, s'agissant des missions de l'établissement en matière d'asile, de la mise en place, prévue pour le 1<sup>er</sup> novembre, d'une nouvelle plateforme permettant à l'office d'accéder plus aisément aux informations nécessaires à l'établissement, et à la DGEF de mieux suivre l'activité de l'office.

## Maitrise des risques juridiques

S'agissant du suivi des marchés passés par l'office, il doit être souligné que le travail récemment mené dans le cadre de la préparation du cahier des clauses particulières et des documents de consultation du marché public destiné à encadrer la réalisation des prestations de premier accueil des demandeurs d'asile évoqué ci-dessus constitue un bon exemple des procédures à appliquer pour garantir la meilleure maîtrise possible des risques auxquels l'office est exposé. La préparation de ce marché (d'environ 15 M€) a en effet fait l'objet d'un travail partenarial entre la DGEF et l'OFII, auquel la DEPAFI a été associée, apportant une expertise utile.

Pour le reste, comme en ce qui concerne l'OFPRA, la DGEF rejoint l'analyse de la mission sur la nécessité de mieux encadrer le suivi du risque contentieux associé aux activités de l'OFII. Elle mettra en œuvre les préconisations du rapport sur ces aspects et ce d'autant que les nouvelles missions confiées à l'OFII dans le cadre de la réforme de l'asile devraient générer un développement des recours contentieux contre les décisions prises par l'établissement en matière d'orientation directive, de gestion de l'allocation pour demandeurs d'asile et des modalités de prise en compte de la vulnérabilité des demandeurs notamment.

*Un grand merci pour ce travail très précieux.*

*Luc Derepas*  
Luc Derepas

### Procédure contradictoire : réponse de la mission

La mission remercie la direction générale des étrangers en France pour sa réponse.

Elle prend acte de la réflexion engagée par la DGEF sur l'organisation interne de la tutelle (évolution du poste de chef du service de l'asile, désigné comme responsable délégué de la tutelle), de son souhait de renforcer les liens avec les directions du ministère de l'intérieur et des autres ministères concernés (comité de tutelle) et d'inclure, de façon générale, les activités de l'OFPRA dans l'analyse des risques de la direction générale et l'évaluation des dispositifs de contrôle interne.

La mission souhaite apporter une précision sur l'appréciation qu'elle porte sur l'absence de référence, dans les textes officiels, à la notion de tutelle de l'Etat sur l'OFPRA. La mission ne formule pas de « regrets » sur ce point : elle fait simplement le constat que la relation entre l'Etat et l'OFPRA déroge au schéma classique de la tutelle exercée par le premier sur ses établissements publics.

La grille d'audit étant construite en fonction du schéma classique, tout ce qui minore la capacité d'intervention de l'Etat à l'égard d'un opérateur est enregistré comme négatif, mais peut être rééquilibré par des adaptations du schéma au cas d'espèce. De telles adaptations existant dans le cas de la relation Etat-OFPRA, l'absence du mot « tutelle » dans le CESEDA ne donne pas lieu à une pénalisation dans le tableau de cotation chiffrée.

Il convient néanmoins de garder à l'esprit cette spécificité imposée à chaque nouvel arrivant – du côté de la « tutelle » comme du côté de l'opérateur – d'ajuster sa pratique par rapport au schéma classique s'il le connaît, de comprendre les fondements de l'équilibre de la relation Etat-OFPRA et de les reprendre à son compte.

La mission a pu observer que ce travail a été fait par les acteurs actuels, ce qui la conduit à écrire, à la fin de la synthèse du présent rapport, que *« la relation entre l'Etat et l'office paraît avoir trouvé un bon équilibre entre exercice classique de la tutelle et respect de l'indépendance fonctionnelle de l'OFPRA »*.

Elle appelle simplement l'attention sur le fait qu'un travail de même nature est à recommencer à chaque nouvelle nomination.

La rédaction de l'article L. 721-1 du CESEDA dans la version prévue par le projet de loi portant réforme de l'asile permet certes d'asseoir juridiquement le principe d'indépendance fonctionnelle de l'office. C'est néanmoins d'une convergence de vue entre le directeur général des étrangers en France et le directeur général de l'OFPRA que dépend l'interprétation de ce que dit le texte, et de ce qu'il ne dit pas.

Ceci étant précisé, la mission partage l'affirmation du DGEF selon laquelle l'indépendance fonctionnelle de l'OFPRA n'est en rien exclusive de l'exercice par le ministère de l'intérieur de la tutelle sur l'établissement.