



*Liberté • Égalité • Fraternité*  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

-----

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

-----

N° 15071-14095-01

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

—————  
**RAPPORT PARTICULIER C**

**MAÎTRISE DES RISQUES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE**  
**SUR LE CONSEIL NATIONAL DES ACTIVITÉS PRIVÉES DE SÉCURITÉ**

– Juillet 2015 –





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° 15071-14095-01

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

—————  
**RAPPORT PARTICULIER C**

**MAÎTRISE DES RISQUES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE**  
**SUR LE CONSEIL NATIONAL DES ACTIVITÉS PRIVÉES DE SÉCURITÉ**

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 LE CONSEIL NATIONAL DES ACTIVITES PRIVEES DE SECURITE

AUTORITE DE TUTELLE :  
DIRECTEUR DES LIBERTES PUBLIQUES ET DES AFFAIRES JURIDIQUES

---

<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 SUR LE CNAPS.....</b>	<b>10</b>
1.1 Rappel sur les risques stratégiques 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 .....	15
1.5 Préconisations en vue d'une meilleure maîtrise des risques stratégiques .....	17
<b>2 MAITRISE DES RISQUES D'ORGANISATION DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR LE CNAPS.....</b>	<b>18</b>
2.1 Rappel sur les risques d'organisation à couvrir.....	18
2.2 Rappel sur l'évaluation <i>ex ante</i> des facteurs de risques d'organisation .....	18
2.3 Analyse des actions mises en œuvre face aux risques d'organisation.....	19
2.4 Diagnostic sur la maîtrise des risques d'organisation .....	23
2.5 Préconisations en vue d'une meilleure maîtrise des risques d'organisation .....	26
<b>3 MAITRISE DES RISQUES DE FONCTIONNEMENT DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR LE CNAPS.....</b>	<b>27</b>
3.1 Rappel sur les risques de fonctionnement à couvrir .....	27
3.2 Rappel sur l'évaluation <i>ex ante</i> des facteurs de risques de fonctionnement .....	27
3.3 Analyse des actions mises en œuvre face aux risques de fonctionnement.....	28
3.4 Diagnostic sur la maîtrise des risques de fonctionnement.....	31
3.5 Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques de fonctionnement .....	34
<b>4 MAITRISE DES RISQUES DE PILOTAGE LIES A L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR LE CNAPS.....</b>	<b>35</b>
4.1 Rappel sur les risques de pilotage à couvrir .....	35
4.2 Rappel sur l'évaluation <i>ex ante</i> des facteurs de risques de pilotage.....	35
4.3 Analyse des actions mises en œuvre face aux risques de pilotage .....	36

4.4	Diagnostic sur la maîtrise des risques de pilotage .....	40
4.5	Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques de pilotage .....	43
<b>5</b>	<b>MAITRISE DES RISQUES FINANCIERS LIES A L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR LE CNAPS.....</b>	<b>44</b>
5.1	Rappel sur les risques financiers à couvrir .....	44
5.2	Rappel sur l'évaluation <i>ex ante</i> des facteurs de risques financiers.....	44
5.3	Analyse des actions mises en œuvre face aux risques financiers .....	45
5.4	Diagnostic sur la maîtrise des risques financiers.....	47
5.5	Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques financiers .....	49
<b>6</b>	<b>MAITRISE DES RISQUES DE RESSOURCES HUMAINES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR LE CNAPS.....</b>	<b>50</b>
6.1	Rappel sur les risques de ressources humaines à couvrir .....	50
6.2	Rappel sur l'évaluation <i>ex ante</i> des facteurs de risques de ressources humaines.....	50
6.3	Analyse des actions mises en œuvre face aux risques de ressources humaines .....	51
6.4	Diagnostic sur la maîtrise des risques de ressources humaines.....	54
6.5	Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques de ressources humaines .....	57
<b>7</b>	<b>MAITRISE DES RISQUES JURIDIQUES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR LE CNAPS.....</b>	<b>58</b>
7.1	Rappel sur les risques juridiques à couvrir .....	58
7.2	Rappel sur l'évaluation <i>ex ante</i> des facteurs de risques juridiques .....	58
7.3	Analyse des actions mises en œuvre face aux risques juridiques.....	58
7.4	Diagnostic sur la maîtrise des risques juridiques.....	60
7.5	Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques juridiques .....	62
	<b>CONCLUSION.....</b>	<b>63</b>
	<b>ANNEXES .....</b>	<b>65</b>
	Annexe n° 1C - Relevé des préconisations .....	67
	Annexe n° 2C - Analyse des réponses aux questionnaires d'audit.....	71
	Annexe n° 3C – Procédure contradictoire – Observations de la DLPAJ .....	91
	Annexe n° 4C – Procédure contradictoire – Réponse de la mission.....	97

## SYNTHESE

***L'environnement dans lequel s'inscrit la tutelle sur le CNAPS est globalement favorable, avec seulement deux facteurs de risques très élevés : la faiblesse de la place de l'opérateur dans le cœur de métier de l'autorité de tutelle et l'activité du CNAPS qui l'expose à un fort risque contentieux. L'exercice de la tutelle sur le CNAPS est de sensibilité modérée, quelle que soit la famille de risques considérée.***

***En revanche, la maîtrise des risques apparaît encore largement perfectible avec, dans un ensemble d'une trentaine de recommandations, quatre points méritant une attention particulière : la désignation du secrétaire général en qualité d'autorité de tutelle, la place et le rôle de la délégation aux coopérations de sécurité, le renforcement de la place de l'Etat au sein du collège du CNAPS et la clarification de l'articulation entre DLPAJ et DEPFI.***

***Pour l'avenir, une question doit également être tranchée : celle de l'équilibre institutionnel souhaitable à la tête du CNAPS en régime de croisière, par rapport au schéma atypique mis en place lors de sa création (président exécutif élu / directeur administratif).***

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 le conseil national des activités de sécurité privée (CNAPS)<sup>2</sup>.

### UN ENVIRONNEMENT D'EXERCICE DE LA TUTELLE GLOBALEMENT FAVORABLE

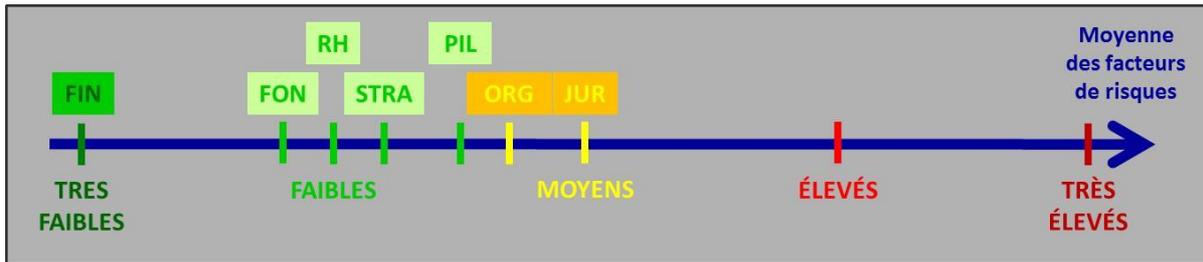
Les éléments susceptibles de compliquer l'exercice de la tutelle sur le CNAPS (facteurs de risques) sont globalement faibles et ne dépassent le niveau moyen pour aucune des sept familles de risques.

Deux sources potentielles de difficultés doivent néanmoins être prises en compte : d'une part, le CNAPS occupe une place limitée dans le cœur de métier de l'autorité de tutelle, d'autre part son activité le conduit à prendre des décisions créatrices de droits et susceptibles de recours. Ces deux éléments sont considérés comme des facteurs de risques très élevés, de nature respectivement organisationnelle et juridique.

<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.

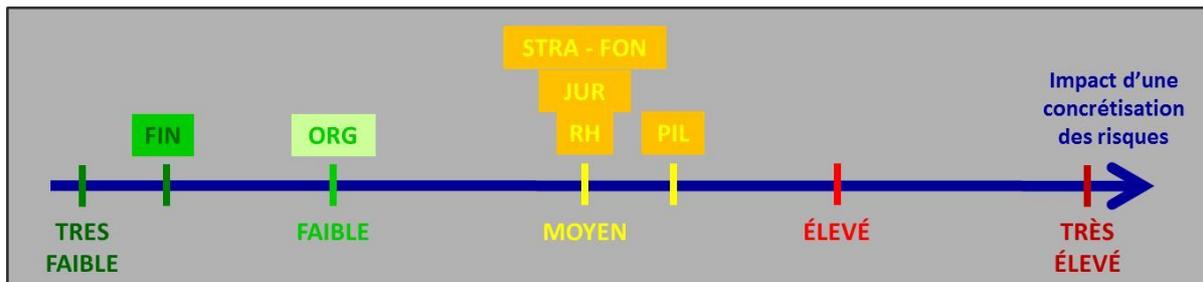
### Schéma n° 1 : facteurs de risques dans l'exercice de la tutelle sur le CNAPS



### POUR L'ÉTAT, UNE TUTELLE DE SENSIBILITE MODEREE

Sixième tutelle sur les huit analysées, par ordre décroissant d'impact en cas de concrétisation de risques, la tutelle sur le CNAPS apparaît comme une tutelle de sensibilité à la fois modérée et assez homogène selon les familles de risques.

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



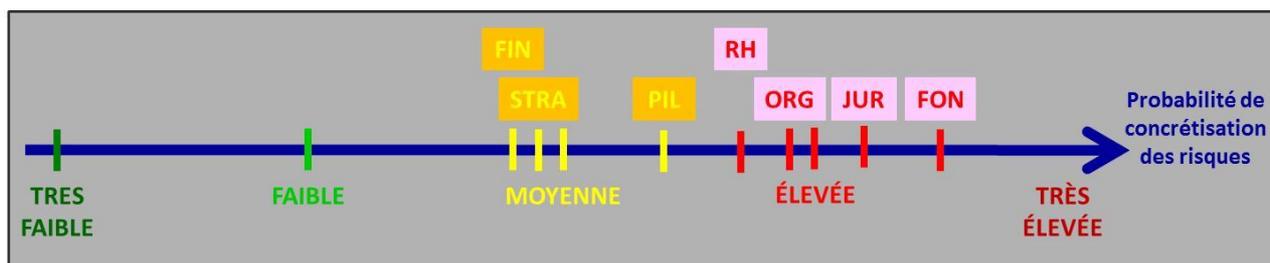
### UNE MAITRISE DES RISQUES QUI APPELLE DES AMELIORATIONS DANS TOUS LES DOMAINES

Même si elle apparaît moins fragile que d'autres, la tutelle sur le CNAPS présente une probabilité de concrétisation de risques élevée ou proche de ce niveau pour quatre familles de risques (de fonctionnement, juridiques, d'organisation et de ressources humaines). Pour les trois autres familles, cette probabilité tangente ou dépasse un peu le niveau moyen.

Cette situation perfectible tient sans doute pour partie à un manque de maturité de la part du ministère dans l'exercice de la tutelle sur son opérateur le plus jeune, qui se manifeste à travers certains défauts de réglage, dans le domaine stratégique – le CNAPS n'a été doté d'un contrat d'objectifs et de performance qu'en septembre 2014, en matière d'organisation (choix de l'autorité de tutelle, risque de mise en minorité de l'Etat au sein du collège), de fonctionnement (articulation entre les aspects métier et gestion, coopération interservices) et de pilotage (utilisation d'outils classiques pour cadrer l'action du directeur).

Corrélativement, le déploiement du contrôle interne est moins avancé que dans la plupart des autres opérateurs – et limité, comme dans tous, au seul contrôle interne financier. Enfin, on note aussi un manque d'approche anticipatrice de l'Etat vis-à-vis de l'opérateur, qu'il s'agisse de stratégie, de performance ou de gestion.

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



#### QUATRE REGLAGES IMPORTANTS, UNE QUESTION A TRANCHER ET UNE TRENTAINE DE MESURES COMPLEMENTAIRES POUR UNE MEILLEURE MAITRISE DES RISQUES

Les progrès dans la maîtrise des risques dans l'exercice de la tutelle sur le CNAPS passent d'abord par trois réglages d'organisation et un réglage en matière de fonctionnement :

- la **désignation du secrétaire général en qualité d'autorité de tutelle** afin de prendre en compte l'intégration de la DLPAJ dans le secrétariat général et de placer sous une même autorité la tutelle sur le CNAPS et la responsabilité du programme budgétaire qui le finance (programme 216 – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur) ;
- la vérification de la pertinence du **maintien de la délégation aux coopérations de sécurité** et, dans l'affirmative, la clarification de son positionnement et de son articulation avec la DLPAJ et le CNAPS ;
- une **révision de la composition du collège assurant la majorité des voix à l'Etat** et favorisant la richesse des débats (transformation en voix consultative des voix délibératives actuelles des représentants du conseil d'Etat et de la cour de cassation, resserrement de l'effectif du collège) ;
- une **définition précise du rôle de la DEPAFI**, responsable déléguée du programme 216, dans l'exercice de la tutelle sur le CNAPS (articulation avec l'autorité de tutelle).

Il importe également de répondre à une **question de pilotage, relative à l'équilibre institutionnel interne au CNAPS** (président doté du pouvoir exécutif et directeur en charge d'une sorte de secrétariat permanent). Au moment où l'opérateur atteint son régime de croisière, il convient de s'interroger sur l'opportunité de conserver la configuration actuelle à sa tête ou de revenir à une distinction plus classique entre un président non exécutif (désigné par décret) et un directeur exécutif.

En dehors de ces mesures clefs, l'équipe d'audit formule une trentaine de recommandations destinées à aider à l'amélioration de la maîtrise des risques :

- risques stratégiques : mise en place d'un comité de suivi du COP, tenue d'un rendez-vous stratégique annuel, adossement des lettres annuelles d'objectifs au COP et enrichissement avec des éléments précis et chiffrés, vote annuel en conseil d'administration sur les orientations générales du CNAPS, réflexion sur les dispositifs correctifs mobilisables en cas de non atteinte des cibles de performance ou de gestion par l'opérateur ;

- risques d'organisation : désignation d'un responsable délégué de la tutelle, chargé de coordonner l'ensemble des contributeurs (métier et gestion), sortie de l'IGA de la composition du collège ;
- risques de fonctionnement : mise en place d'un comité de tutelle présidé par l'autorité de tutelle et réunissant les directions et ministères concernés, afin de définir une fois par an les grandes orientations à discuter avec le CNAPS, accompagnement de l'opérateur dans l'actualisation des conventions de prestations support signées au moment de sa mise en place et organisation de son accès effectif à l'expertise des services immobiliers et des achats du ministère ;
- risques de pilotage : explicitation des modalités d'attribution de la part variable de rémunération du directeur du CNAPS dans sa lettre d'objectifs, élaboration de tableaux de bord adaptés aux besoins de la DLPAJ et de la DEPAFI, organisation dans le code de la sécurité intérieure de l'intérim du directeur du CNAPS, finalisation de la cartographie des risques de l'autorité de tutelle avec un zoom sur les risques liés à l'activité de l'opérateur, approfondissement du contrôle interne financier du CNAPS, accompagnement de l'opérateur 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 du CNAPS, élaboration et analyse régulière d'un tableau de bord de gestion, formalisation d'un dialogue de gestion entre la direction de tutelle, la DEPAFI et l'opérateur, poursuite du déploiement du contrôle interne financier, extension au niveau territorial et évaluation régulière ;
- risques de ressources humaines : définition du profil recherché pour le responsable délégué de la tutelle, valorisation du poste (classement), identification de correspondants dans les directions métier concernées, définition des besoins de formation, accompagnement du CNAPS dans la mise en place d'un contrôle interne déontologique ;
- risques juridiques : transmission semestrielle par le CNAPS à l'autorité de tutelle de tableaux de suivi des marchés, mise en place d'un suivi qualitatif des contentieux portés devant le conseil d'Etat et de leur issue, partage avec la DEPAFI, points réguliers avec elle sur les enjeux juridiques de l'opérateur, accompagnement du CNAPS dans la conception et le déploiement d'un contrôle interne juridique, évaluation régulière de son efficacité.

Parmi ces recommandations, les trois plus décisives sont la désignation d'un responsable délégué de la tutelle (besoin d'un échelon de coordination et de synthèse entre les différents aspects métier et gestion), la mise en place d'un comité de tutelle (instance de construction d'une vision stratégique partagée au sein de l'Etat) et l'enrichissement des bonnes pratiques de ressources humaines, les actions de maîtrise des risques ne pouvant trouver leur pleine efficacité que si les responsables choisis ont les qualités et les compétences requises.

La réponse de la DLPAJ dans le cadre de la procédure contradictoire met en lumière une convergence de vue entre l'autorité de tutelle et la mission sur l'utilité d'une démarche de progrès reposant sur une palette de mesures complémentaires. D'ores et déjà, plusieurs mesures sont mises en œuvre et d'autres sont en préparation.

## 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 (IGA), l'inspection générale de la police nationale (IGPN) et l'inspection de la défense et de la sécurité civiles (IDSC) 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. Ces rapports développent les observations et recommandations de l'équipe d'audit pour chacune des tutelles. En tant que de besoin, ils font référence à certaines préconisations du rapport général.

Le présent document constitue le rapport particulier C, consacré à l'exercice de la tutelle sur le conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), dont l'autorité de tutelle est le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques.

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 éléments communiqués depuis dans le cadre de la procédure contradictoire (mi-juillet 2015) sont abordés par la mission dans les annexes « Réponse à la procédure contradictoire ».*

## 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 :

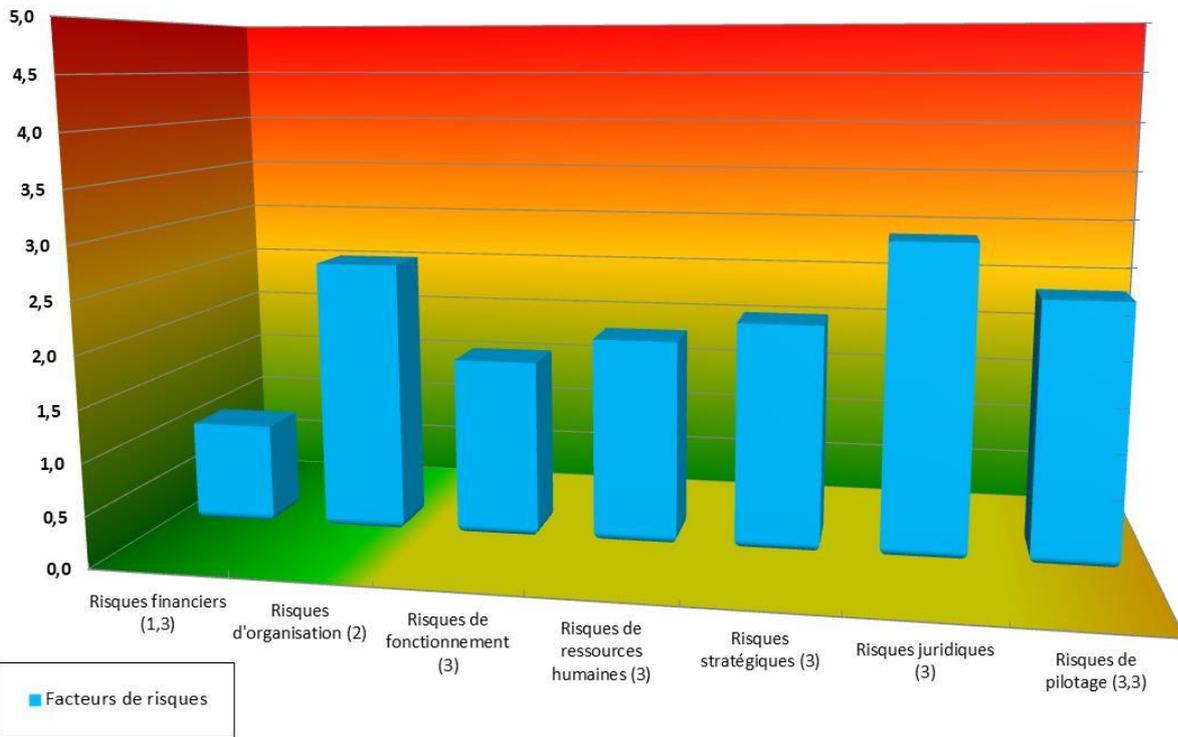
- d'identifier les types de risques auxquels l'Etat en général et le ministère de l'intérieur sont plus particulièrement exposés du fait de l'exercice de la tutelle sur un opérateur donné ;
- d'analyser si ces risques sont suffisamment couverts ;
- de déterminer et de hiérarchiser les éventuelles mesures 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 le CNAPS, cette cotation ressort comme le montre le graphique ci-dessous. 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 le CNAPS est celle des risques de pilotage (3,3) et celle à impact le plus faible est celle des risques financiers (1,3).

## Exercice de la tutelle sur le CNAPS Facteurs de risques



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 DLPAJ, de la DEPFI, des services support et du CNAPS, 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 le CNAPS fait l'objet de l'annexe n° 2C au présent rapport.

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

## 1.1 Rappel sur les risques stratégiques à couvrir

Ainsi qu'il a été vu dans l'annexe n° 8 du rapport général, douze risques stratégiques doivent être couverts dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur.

<b>Risques stratégiques à couvrir dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur</b>	
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 le CNAPS ressort comme suit.

**Tableau n° 1a**

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

<b>1 - Risques stratégiques</b>		<b>2,2</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	3,0
	Modification récente du rattachement ministériel de l'autorité de tutelle	1,0
	Changement récent d'autorité de tutelle	1,0
	Hétérogénéité de l'activité de l'opérateur	3,0

Les facteurs de risques stratégiques pesant sur l'exercice de la tutelle sur le CNAPS sont assez faibles, par la conjonction de facteurs de niveaux « moyen » et « très faible ». Les aspects facilitateurs sont la stabilité dans le temps de l'autorité de tutelle de l'opérateur et de son rattachement ministériel. Les points d'attention sont la pression du temps court, même s'il est moins marqué pour la DLPAJ que pour d'autres directions du ministère, l'existence de plusieurs dominantes dans son activité (selon les sous-directions) et la relative hétérogénéité de l'activité du CNAPS (délivrance d'agrément, contrôle-sanctions, conseil et assistance aux professionnels).

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

Les questions destinées à auditer la maîtrise des risques stratégiques ont été groupées en sept thématiques : création de l'opérateur, réflexions sur son avenir, 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 cibles de performance.

La lecture des réponses à ces questions, les entretiens avec les responsables de la DLPAJ et du CNAPS et la participation au pré-collège et au collège de l'automne 2014 conduisent l'équipe d'audit à relever les points positifs et négatifs suivants.

**Tableau n° 1b**

**Analyse de la maîtrise des risques stratégiques dans l'exercice de la tutelle sur le CNAPS**

Thématique	Points positifs	Points négatifs
Création de l'opérateur	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mission IGA/IGPN/IGGN d'accompagnement de la création de l'opérateur en 2010 (analyse des besoins et des conséquences de la création de l'opérateur sur les missions des services centraux)</li> <li>2. Réflexion stratégique menée par plusieurs directions concernées par la création du CNAPS : DMAT (effectifs des préfectures), DLPAJ (réglementation des activités privées), DEPAFI (modalités de financement et définition des moyens initiaux)</li> <li>3. Arbitrage ministériel formalisé (réunion interministérielle du 3 août 2011)</li> <li>4. Volonté politique forte et affichée de moralisation des activités privées de sécurité</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Caractère sensible de l'opérateur (enjeux et modalités de fonctionnement), dès sa création</li> </ol>
Réflexions sur l'avenir de l'opérateur	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Réflexions ponctuelles de l'autorité de tutelle et de l'opérateur sur l'élargissement du périmètre des missions du CNAPS (extension de compétence aux entreprises autorisées à protéger les navires battant pavillon français, loi du 1<sup>er</sup> juillet 2014 ; projet sur les organismes de formation ; sécurité-incendie ; Euro 2016)</li> <li>2. Réflexion qui s'inscrit dans la volonté de parfaire l'objectif de moralisation</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Réflexion coordonnée embryonnaire avec la DGPN et la DGGN sur les enjeux à long terme du développement des activités de sécurité privée</li> <li>3. Argument de la jeunesse de l'opérateur avancé par l'autorité de tutelle pour justifier l'absence de questionnement de la pertinence du maintien et du format juridique de l'opérateur</li> </ol>

Thématique	Points positifs	Points négatifs
Contrat d'objectifs et de performance	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. COP 2015-2017 validé par délibération du collège le 23 septembre 2014</li> <li>2. Association de la DEPAFI à l'élaboration du COP</li> <li>4. Engagement de l'Etat de stabiliser le montant de la subvention pour charges de service public du CNAPS pendant la durée du triennal</li> <li>5. Mise en place de rendez-vous annuels entre le ministère et le CNAPS pour évaluer l'avancement du contrat et définir les éventuelles adaptations nécessaires et de points réguliers lors des réunions de pré-collège organisées par le DLPAJ (cf. lettre d'objectifs 2014)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Absence de COP pendant près de trois ans après la création de l'opérateur</li> <li>2. Interrogation sur l'association de la DGPN et de la délégation aux coopérations de sécurité (DCS) à l'élaboration du COP</li> <li>3. Autoévaluation non réalisée</li> <li>4. Pas de volet ressources <i>stricto sensu</i> dans le COP 2015-2017</li> <li>5. Remise en question des objectifs chiffrés du COP 2015-2017 par l'opérateur lors du conseil d'administration de mars 2015, sans discussion préalable avec la DLPAJ</li> </ol>
Cohérence entre la loi de programmation des finances publiques et le COP	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Calendrier du COP calé sur la période du triennal (2015-2017)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Démarches dissociées d'après la DLPAJ : LPFP non prise en compte dans l'élaboration du COP</li> <li>2. Absence d'interrogation sur la cohérence, du fait de la montée en puissance de l'opérateur (négociations sur les ressources)</li> </ol>
Fixation d'orientations stratégiques annuelles par l'Etat et déclinaison en orientations générales par l'opérateur	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Délibération sur les orientations générales du CNAPS prévue par l'article 4 du décret n° 2011-1919 du 22 décembre 2011 relatif au CNAPS</li> <li>5. Délibération du collège sur les orientations générales du contrôle (collège du 27 mars 2014)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Divergence entre la DLPAJ et l'opérateur sur les modalités de définition des orientations stratégiques annuelles : pour la DLPAJ, définition par elle-même, le CNAPS, la DEPAFI et la DCS. Pour le CNAPS, définition par le collège</li> <li>2. Absence de rendez-vous stratégiques entre la DLPAJ et le CNAPS</li> <li>3. Rôle réel de la DCS dans la définition des orientations stratégiques du CNAPS ?</li> <li>4. Disposition relative à la délibération du collège sur les orientations générales non complètement mise en œuvre</li> </ol>

<b>Thématique</b>	<b>Points positifs</b>	<b>Points négatifs</b>
Objectifs annuels du directeur	<p>2. Existence d'une lettre annuelle d'objectifs 2014</p> <p>4. Lettre établie en étroite coopération avec la DEPAFI</p> <p>5. Projet de lettre discutée avec le directeur du CNAPS</p>	<p>1. Interrogation sur l'utilisation d'une lettre annuelle d'objectifs adressée par l'Etat à un directeur qui n'est pas pleinement l'exécutif de l'opérateur (<i>cf. infra</i> 4.4)</p> <p>2. Confusion entre lettre annuelle d'objectifs et lettre de mission pluriannuelle</p> <p>3. Aucun objectif financier ou budgétaire fixé à chaque nouveau directeur de l'opérateur, puisque le CNAPS a connu une montée en charge progressive, avec fixation d'un plafond d'emplois et de masse salariale à atteindre (logique de recrutement)</p> <p>4. Lettre d'objectifs pour l'année 2014 signée en juillet 2014 (décalage de 6 mois)</p> <p>5. Objectifs non chiffrés et non assortis d'indicateurs de suivi ni de cibles</p> <p>6. Pas d'évocation d'une part variable de rémunération du directeur dans la lettre annuelle d'objectifs 2014</p> <p>7. Lettre qui précède le COP au lieu de le décliner. L'ordre logique devrait être rétabli en 2015</p> <p>8. Absence de lettre annuelle d'objectifs 2015 pour le nouveau directeur du CNAPS, nommé fin 2014 (projet non encore signé)</p>
Dispositifs correctifs en cas de non atteinte des cibles de performance ou de gestion		<p>1. Absence de dispositifs correctifs en cas de non atteinte des objectifs de performance ou de gestion</p>

## 1.4 Diagnostic sur la maîtrise des risques stratégiques

Opérateur jeune, atteignant juste son régime de croisière, le CNAPS s'est développé jusqu'à présent selon la vision de ses concepteurs et de ses premiers dirigeants, dont l'équipe a été stable de 2011 à 2014 (président, directeur, secrétaire général) (risques n° 12, 13, 41 et 43).

L'évolution du secteur de la sécurité privée et les échanges entre le ministère et le CNAPS nourrissent une dynamique de réflexion sur l'évolution des missions et du périmètre de l'opérateur, dans le sens d'un élargissement, qui concorde avec l'objectif de poursuite de la moralisation engagée avec la création de l'opérateur. Cet objectif de moralisation est d'ailleurs rappelé dans la lettre d'objectifs 2015 du DLPAJ.

Au terme des trois premières années d'existence du CNAPS, l'Etat vient de signer avec lui un COP, bien conçu à des fins de pilotage stratégique (risque n° 43), avec un nombre limité d'axes stratégiques et d'objectifs, une association de la DEPAFI à l'élaboration du document, des indicateurs et des cibles de performance et de gestion et même – élément rare dans les COP du ministère – un engagement de l'Etat sur l'évolution des ressources budgétaires de l'opérateur au cours des trois ans de durée du COP (risque n° 47). L'importance d'une mise en relation de l'exercice de programmation pluriannuelle des finances publiques avec le COP ne paraît pas nettement perçue (risque n° 49) mais compte tenu de l'engagement de l'Etat mentionné plus haut, elle a malgré tout été faite.

Toutefois ce COP, bien que nouvellement validé lors du conseil de septembre 2014, a été remis en cause début 2015 par l'opérateur, qui a souhaité modifier à la baisse les objectifs chiffrés du contrat, qui plus est sans en discuter en amont avec la DLPAJ. L'autorité de tutelle s'est opposée à ces modifications unilatérales mais la démarche du CNAPS traduit une méconnaissance de la nature des relations entre un opérateur et son ministère de tutelle.

Par ailleurs, la déclinaison annuelle des orientations stratégiques pluriannuelles paraît encore perfectible. L'idée d'un rendez-vous annuel pour faire un point sur l'exécution du COP est bonne, mais une fréquence semestrielle serait sans doute plus adaptée dans un secteur en évolution constante.

Les étapes du cadrage annuel (détermination des orientations stratégiques annuelles assignées par l'Etat à l'opérateur, lettre annuelle d'objectifs, orientations générales soumises à la délibération du collège du CNAPS) et les rôles des acteurs dans ce cadrage paraissent trop mêlés. Chacun de ces outils n'est pas utilisé à plein : les lettres annuelles d'objectifs sont insuffisamment précises et chiffrées ; elles ne servent pas dans la détermination d'une part variable de la rémunération du directeur ; seules les orientations générales du contrôle paraissent soumises au collège... Au surplus, l'envoi d'une lettre annuelle d'objectifs au directeur paraît en décalage avec l'organisation interne du CNAPS qui confie les fonctions exécutives au président du collège (cf. infra 4.4).

Enfin, élément commun à presque toutes les tutelles sur des opérateurs du ministère, la tutelle sur le CNAPS ne paraît pas avoir développé une réflexion sur les dispositifs correctifs utilisables en cas de non atteinte des objectifs de performance ou de gestion (risque n° 64).

**Compte tenu de ces éléments, la probabilité de concrétisation de risques stratégiques dans l'exercice de la tutelle sur le CNAPS est évaluée à 2,9, c'est-à-dire proche du niveau « moyen », supérieur à l'indication fournie par l'étude des facteurs de risques (2,2).**

Tableau n° 1c

**Risques stratégiques dans l'exercice de la tutelle sur le CNAPS  
Maîtrise et niveau résiduel**

Point clef au plan stratégique	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef	Tutelle sur le CNAPS	Observations sur la tutelle du CNAPS
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	
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	Trois axes stratégiques cohérents
	* Indicateurs et cibles de performance	-0,2		-0,2	Existence d'indicateurs et de cibles
	* Indicateurs et cibles de gestion	-0,2		-0,2	Existence d'indicateurs et de cibles
	* Engagements de l'Etat sur l'évolution des ressources de l'opérateur	-0,2		-0,1	1. Engagement de l'Etat à maintenir le montant de la subvention pour charges de service public pendant la durée du triennal 2. Pas d'engagement de l'Etat sur l'évolution des effectifs dans le COP
	* Construction en cohérence avec la loi de programmation des finances publiques	-0,2		-0,1	1. Cohérence de période entre le COP 2015-2017 et le triennal 2. Absence d'objectifs et d'indicateurs relatifs au CNAPS dans le PAP du programme 216 qui le finance
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	-0,1	Rendez-vous annuels prévus pour faire le point sur l'exécution du COP et les ajustements nécessaires
	* Lettre d'objectifs au directeur	-0,4		-0,1	1. Lettre d'objectifs en 2014 2. Peu d'objectifs stratégiques 3. Absence d'indicateurs et de cibles 4. Pas d'annonce de part variable attribuée en fonction de l'atteinte des objectifs
	* Délibération de l'organe de gouvernance sur les orientations générales de l'opérateur	-0,3		-0,1	1. Délibération prévue par les textes (article 4 du décret n° 2011-1919) 2. Délibération uniquement sur l'activité de contrôle
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>-2,1</b>	
<b>Probabilité résiduelle de concrétisation de risques stratégiques</b>		<b>2,0</b>	<b>1,0</b>	<b>2,9</b>	

**Pour mémoire :**

Evaluation initiale des facteurs de risques stratégiques	2,2
Evaluation de l'impact de la concrétisation de risques stratégiques	3,0

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

1. Mettre en place un comité de suivi du COP, permettant notamment de discuter des évolutions éventuelles du contrat. Dans le cadre de ce comité, organiser 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.
2. Enrichir les lettres annuelles d'objectifs avec des objectifs précis, des indicateurs de performance et de gestion, des cibles et l'explicitation des modalités de détermination de la part variable de rémunération allouée au directeur.
3. Organiser tous les ans une discussion et un vote en conseil d'administration sur les orientations générales de l'établissement.
4. 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 LE CNAPS

### 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.

<b>Risques d'organisation à couvrir dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur</b>	
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

### 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 le CNAPS, comme suit.

Tableau n° 2a

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

<b>Dominante des risques</b>	<b>Facteurs de risque</b>	<b>Tutelle sur le CNAPS</b>
<b>2 - Risques d'organisation</b>		<b>2,7</b>
	Nombre de ministères susceptibles de souhaiter exercer la tutelle sur l'opérateur	1,0
	Nombre de directions du ministère de l'intérieur pouvant s'estimer bien placées pour devenir direction de tutelle de l'opérateur	2,0
	Faiblesse de la place de l'opérateur dans le cœur de métier de l'autorité de tutelle	5,0

Parmi les trois facteurs de risques d'organisation identifiés, la question du rattachement ministériel de l'opérateur ne paraît pas faire débat en ce qui concerne le CNAPS.

La diversité de l'activité du CNAPS rend en revanche plus délicate l'organisation de la tutelle en interne au ministère de l'intérieur.

Enfin, le caractère excentré et relativement marginal de l'opérateur par rapport au cœur des responsabilités de l'autorité de tutelle actuelle constitue un facteur de risques important en matière d'organisation de la 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, 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 dans l'exercice de la tutelle sur le CNAPS**

Thématique	Points positifs	Points négatifs
Création de l'opérateur	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Réponse à un besoin pérenne et légitimité du rattachement de l'opérateur au ministère de l'intérieur, compte tenu de la volonté de moraliser les activités privées de sécurité</li> <li>2. Création validée par le cabinet du ministre et portée par un vecteur législatif (amendement LOPPSI 2)</li> <li>3. Consensus sur le format juridique (EPA), validé par la réunion interministérielle de 2011</li> <li>4. Mise en place d'une mission de préfiguration</li> </ol>	
Redondances, doublons ou concurrence entre l'opérateur et les services de l'Etat	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Recours du CNAPS à la DLPAJ s'agissant des demandes d'expertise juridique</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Positionnement et attributions de la délégation aux coopérations de sécurité peu clairs par rapport à ceux de l'autorité de tutelle, s'agissant notamment des relations avec les représentants de la profession</li> <li>3. DEPAPI, pourtant responsable déléguée du programme budgétaire 216 qui finance le CNAPS, non mentionnée par l'autorité de tutelle ni par l'opérateur pour son rôle particulier vis-à-vis de cet opérateur du ministère</li> </ol>

Thématique	Points positifs	Points négatifs
Organe de gouvernance de l'opérateur	1. Souhait d'assurer la collégialité et la représentativité du secteur professionnel des activités privées de sécurité (8 membres issus des activités privées de sécurité et 4 personnalités qualifiées)	1. Majorité non assurée à l'Etat au sein du conseil d'administration (11 représentants sur 25 membres) 2. Nombre de membres trop important 3. Présence d'administrateurs qui sont également des contributeurs indirects au budget du CNAPS 4. Echelon ministériel d'animation et de synthèse de la fonction de tutelle non représenté au collège Interrogations de la direction de tutelle sur l'opportunité d'un élargissement de la composition du collège (représentants du personnel du CNAPS, représentation propre des services internes de sécurité) 5. Nécessité d'une révision de la composition du collège en cas d'élargissement des missions du CNAPS
Autorité de tutelle	3. Cohérence métier du choix de la DLPAJ comme direction de tutelle avec le champ de compétence de l'autorité de tutelle s'agissant de l'activité de police administrative et du fait du transfert des missions dévolues jusqu'alors aux préfetures	1. DLPAJ non responsable du programme budgétaire qui finance le CNAPS 2. Non cohérence du maintien du DLPAJ en qualité d'autorité de tutelle dès lors que la DLPAJ est rattachée au secrétaire général 3. Cohérence métier plus discutable sur les autres missions du CNAPS : activité disciplinaire (contrôle et sanction) et conseil / assistance aux professionnels des activités privées de sécurité ; autres rattachements possibles : DMAT ? DGPN ? DGGN ? DCS ? DEPAFI ?

<b>Thématique</b>	<b>Points positifs</b>	<b>Points négatifs</b>
Responsable délégué de la tutelle et entité en charge de la tutelle	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Au sein de la DLPAJ, identification du bureau des polices administratives (BPA) de la sous-direction des polices administratives comme entité en charge de la tutelle</li> <li>2. Evocation de la fonction de tutelle sur le CNAPS dans les deux fiches de postes de chargés de mission (niveau attaché) du BPA</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Absence de désignation d'un responsable délégué de la tutelle</li> <li>2. DEPAFI perçue par la DLPAJ comme une « assistance » dans la rédaction des documents budgétaires et financiers, sans que la DLPAJ ne se soit dotée d'une équipe compétente sur ces sujets</li> <li>3. Absence d'évocation par la DLPAJ ou le CNAPS du rôle de responsable de programme de la DEPAFI (programme 216)</li> </ol>
Réflexions sur l'avenir de l'opérateur	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Réflexion en cours sur des extensions éventuelles du périmètre des missions</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Absence de réflexion sur la pertinence des choix juridiques opérés (statut de l'opérateur, répartition des pouvoirs...)</li> </ol>

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

La création du CNAPS répond à un besoin pérenne (risque n° 11) et à une volonté partagée par l'Etat et des entreprises de professionnaliser et de moraliser le secteur des activités privées de sécurité. Par ailleurs, il s'agissait pour l'Etat de renforcer le contrôle sur les entreprises jusqu'alors assuré par les préfetures.

Si le placement de l'établissement public sous la tutelle du ministère de l'intérieur ne se discute pas, en revanche le positionnement de l'autorité de tutelle est délicat (risques n° 26 et 27). Le choix du directeur des libertés publiques et des affaires juridiques<sup>4</sup>, cohérent s'agissant des missions de police administrative (transfert en 2010 du bureau des polices administratives de la DMAT à la DLPAJ), prête davantage à discussion sur les autres missions du CNAPS (discipline / contrôle et appui / conseil), ainsi que sur la dimension territoriale de son activité. Le DLPAJ est également la seule autorité de tutelle du ministère de l'intérieur à ne pas être simultanément responsable du programme budgétaire qui finance l'opérateur.

Autre sujet d'organisation, la couverture des missions et des fonctions ne paraît pas optimale sur deux points. Le premier a trait au positionnement de la tutelle budgétaire, officiellement à la DLPAJ mais avec des compétences réelles à la DEPFI. Le rôle de cette dernière en tant que responsable de programme et gestionnaire des crédits rattachés au programme 216 n'est mentionné à aucun moment par la DLPAJ, ni par le CNAPS.

Le second est relatif au rôle et au positionnement de la délégation aux coopérations de sécurité, héritière de la délégation interministérielle à la sécurité privée, créée par le décret n°2014-278 du 28 février 2014. Placée directement sous l'autorité du ministre de l'intérieur, membre du collège du CNAPS représentant l'Etat avec voix délibérative, la DCS est chargée de conduire le dialogue avec les acteurs de la sécurité privée et est consultée lors de l'élaboration de normes applicables aux entreprises du secteur. Son existence peut engendrer un risque de hiatus entre celui qui traite avec les « clients » (DCS) et celui qui porte les textes et produit la norme (DLPAJ) (risque n° 30).

Par ailleurs, la structuration de la tutelle au sein des services relevant de l'autorité de tutelle paraît insuffisamment précise, la fonction de tutelle n'étant même pas mentionnée dans l'arrêté d'organisation du secrétariat général du ministère qui décrit pourtant les missions de la DLPAJ ; aucun cadre supérieur de la direction n'est investi d'un rôle de responsable délégué de la tutelle en appui du directeur, pas même le sous-directeur des polices administratives en dépit de l'évocation de la tutelle dans la description des missions de la sous-direction dans l'avis de vacance de son poste (risque n° 33).

Enfin, la composition du conseil d'administration présente deux atouts, deux éléments de faiblesse et une spécificité. Les atouts résident dans la présence des directions des autres ministères ayant une mission liée à l'activité privée de sécurité et de personnalités qualifiées, gages de bonne compétence collégiale (risque n° 17).

---

<sup>4</sup> Cf. annexe n° 1 de la note n° 12-039 du 10 janvier 2012 du ministre de l'intérieur.

La première faiblesse tient à un effectif trop important – avec un risque d’aggravation si la composition du collège venait à être étendue en réponse aux interrogations soulevées par l’autorité de tutelle et l’opérateur (risque n° 18). L’absence de représentation de l’échelon ministériel d’animation et de synthèse de la fonction de tutelle constitue une deuxième faiblesse.

La spécificité du collège du CNAPS tient à la présence d’administrateurs qui représentent les entreprises soumises au contrôle et qui sont des contributeurs, même indirectement, de l’opérateur. Dans un établissement public classique, une telle représentation serait considérée comme une vulnérabilité eu égard aux missions du conseil national. Au sein du collège du CNAPS, elle reflète la nature mixte de l’établissement et sa double vocation de régulation de la sécurité privée par l’Etat et d’autorégulation par la profession, à la manière d’un ordre professionnel.

La réduction de cet écart par rapport à des schémas plus classiques d’établissement public administratif exigerait une révision en profondeur de la construction de 2011, scindant par exemple en deux instances le collège actuel : d’un côté, un conseil d’administration de droit commun, composé de représentants de l’Etat et de personnalités qualifiées, de l’autre, une assemblée de représentants des professionnels dont la composition pourrait être diversifiée en fonction des extensions de missions du CNAPS.

Dans l’hypothèse où une telle évolution de l’organisation institutionnelle du CNAPS serait jugée inopportune ou trop difficile, il importerait de garder à l’esprit que la nature actuelle de l’opérateur appelle une vigilance particulière, en particulier dans le champ déontologique.

**Dans ce contexte, la probabilité de concrétisation de risques d’organisation, ressort ainsi à 3,9, proche du niveau « élevé ». Il est à noter qu’elle est supérieure de plus d’un point au niveau induit par les facteurs de risques (2,7), signe d’une faiblesse d’organisation de la tutelle.**

**Tableau n° 2c**

**Risques d'organisation dans l'exercice de la tutelle sur le CNAPS  
Maîtrise et niveau résiduel**

Point clef d'organisation	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef	Tutelle sur le CNAPS	Observations sur la tutelle du CNAPS
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	
	Légitimité institutionnelle	-0,5			La DLPAJ est désormais au sein du secrétariat général et n'est pas responsable de programme
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		Quid avec la délégation aux coopérations de sécurité ?
	Absence de "trous" entre les services de l'Etat et avec l'opérateur	-0,6		-0,3	Rôle de la DEPAFI mal défini et désignation de l'autorité en charge de la tutelle budgétaire peu claire
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. Tutelle évoquée dans l'avis de vacance de poste du sous-directeur des polices administratives 2. Mais dans la description de la sous-direction et non au titre de l'action propre du sous-directeur
	Identification des entités de la direction de tutelle ayant vocation à contribuer à l'exercice de la tutelle	-0,6		0,0	1. Arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne du secrétariat général : pas de désignation au sein de la DLPAJ 2. Avis de vacance de poste du sous-directeur des polices administratives : mention de la tutelle du CNAPS
Organisation et fonctionnement de l'organe de gouvernance	Effectif raisonnable (≤ 16 à titre indicatif)	-0,2	-0,8		25 membres
	Majorité assurée à l'Etat	-0,2			11 représentants de l'Etat sur 25 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	
<b>Effet des actions de maîtrise des risques d'organisation</b>		<b>-4,0</b>	<b>-4,0</b>	<b>-1,1</b>	
<b>Probabilité résiduelle de concrétisation de risques d'organisation</b>		<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>3,9</b>	

**Pour mémoire :**

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

<b>2,7</b>
<b>2,0</b>

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

1. Désigner le secrétaire général comme autorité de tutelle du CNAPS et le faire entrer en cette qualité avec voix délibérative au collège, en lieu et place du chef de l'IGA.
2. S'interroger sur la pertinence du maintien de la délégation aux coopérations de sécurité et, dans l'affirmative, repenser son positionnement au sein du ministère et clarifier l'articulation entre la DLPAJ, le CNAPS et cette délégation s'agissant des relations avec les professionnels de la sécurité privée et la production de normes.
3. Désigner un responsable délégué de la tutelle (choix à faire une fois les points 1 et 2 traités).
4. Assurer la majorité à l'Etat au sein du collège : donner aux représentants du conseil d'Etat et de la cour de cassation voix consultative ; resserrer la composition du collège.

*+ 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 du CNAPS : 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 LE CNAPS

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

Neuf des douze risques de fonctionnement appellent un traitement au niveau de chaque binôme tutelle-opérateur.

<b>Risques de fonctionnement à couvrir par chaque binôme tutelle-opérateur</b>
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 le CNAPS.

**Tableau n° 3a**

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

<b>Dominante des risques</b>	<b>Facteurs de risque</b>	<b>Tutelle sur le CNAPS</b>
<b>3 - Risques de fonctionnement</b>		<b>1,8</b>
	Caractère interministériel de l'activité de l'opérateur	1,0
	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	3,0
	Existence d'enjeux territoriaux	2,0

Les facteurs de risques relatifs au fonctionnement de la tutelle sont, pour le CNAPS, évalués au niveau « faible ». Ces facteurs de risques tiennent principalement au nombre de directions à mobiliser en interne au ministère de l'intérieur pour construire les positions de l'Etat face à l'opérateur et à l'existence de certains enjeux territoriaux dans l'activité de l'opérateur.

### **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 dans l'exercice de la tutelle sur le CNAPS**

Thématique	Points positifs	Points négatifs
Association d'autres directions métier à l'exercice de la tutelle	1. DEPAFI citée par la DLPAJ au titre des fonctions métier à associer, dans le champ budgétaire (assistance dans la rédaction de documents budgétaires et financiers, élaboration du COP)	1. Le CNAPS attend un appui complémentaire de la DEPAFI sur des compétences d'expertise et de conseil et regrette la confection de tableaux de bord redondants et chronophages 2. Délégation aux coopérations de sécurité citée par la DLPAJ (mais pas par le CNAPS), sans précision sur son apport exact
Apport des services support	1. Existence de conventions signées par le CNAPS avec les directions et services support du ministère : <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Entre le ministre et le président du collège (coopération entre les services territoriaux du CNAPS et les préfectures)</li> <li>➤ Avec la DSIC (prestations en matière de SIC)</li> <li>➤ Avec la DRCPN, DMAT, DRH, DGGN (détachement ou mise à disposition de personnels du ministère contre remboursement par le CNAPS)</li> <li>➤ Avec la DRCPN (recrutement de réservistes de la police nationale)</li> </ul> 2. La DLPAJ apporte son expertise technique au CNAPS en raison des liens de proximité	1. Conventions signées directement par l'opérateur avec les directions et services, sans la signature de la DLPAJ  2. Absence d'identification par la DLPAJ des compétences et expertises d'autres directions et services support à mobiliser

<b>Thématique</b>	<b>Points positifs</b>	<b>Points négatifs</b>
Identification de l'entité responsable de la tutelle par les échelons transverses	1. Bureau des polices administratives identifié comme entité en charge de la tutelle par la direction responsable de la synthèse stratégique et de l'appui aux responsables de programmes en matière budgétaire et financière (DEPAFI)	1. Connaissance partielle de la sous-direction et du bureau en charge de la tutelle par d'autres directions ayant vocation à contribuer à l'exercice de la tutelle (DRH, DSIC)
Positions de l'Etat dans les réunions de l'organe de gouvernance	1. Tenue systématique d'un pré-collège réunissant les représentants de l'Etat au collège 2. Le chef de file identifié lors de ces réunions est le directeur de la DLPAJ	1. Absence de formalisation de la composition des réunions préparatoires aux collèges 2. Absence de compte-rendu des pré-collèges

### 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 premier point, les réponses aux questionnaires d'audit ne font pas ressortir clairement la place de la délégation aux coopérations de sécurité dans le fonctionnement de la tutelle. Au sens du présent audit, la pertinence ou non du maintien de la délégation est une question d'organisation ; en revanche, dès lors qu'elle existe, son apport à la fonction de tutelle et les modalités de sa participation sont des questions de fonctionnement.

Sur le second point, la configuration de la tutelle sur le CNAPS se distingue des autres au sein du ministère de l'intérieur, dans la mesure où il existe une dichotomie de responsabilité entre la fonction d'autorité de tutelle, confiée au directeur des libertés publiques et des affaires juridiques et celle de responsable du programme budgétaire assurant le financement de l'opérateur, assurée par délégation par le directeur de l'évaluation de la performance, et des affaires financières et immobilières.

Pour autant, soucieux d'éviter que « *la tutelle ne soit... parcellisée* », le secrétaire général du ministère a proposé en 2011 au directeur des libertés publiques et des affaires juridiques d'assumer la plénitude de la fonction de tutelle, avec l'« appui expert » de la DEPAFI si besoin dans l'exercice de la tutelle financière<sup>5</sup>.

Faire exercer la tutelle budgétaire par une direction qui n'est pas responsable de programme et ne dispose pas en interne de la technicité requise est difficile. De fait, la DLPAJ exerce une tutelle essentiellement administrative.

La difficulté pourrait être surmontée par une attention particulière portée à la relation entre la DLPAJ et la DEPAFI afin d'assurer une même qualité d'expertise sur les aspects métier et budgétaires de la tutelle. Les entretiens de l'équipe d'audit et les réunions auxquelles elle a participé conduisent à penser que l'importance d'une telle relation étroite n'est, pour l'instant, pas suffisamment valorisée.

**Ce dysfonctionnement de la tutelle, considéré comme dirimant parce qu'il pourrait conduire à des approches divergentes de sujets revêtant à la fois une dimension métier et une dimension financière, conduit à évaluer la probabilité de concrétisation de risques de fonctionnement dans l'exercice de la tutelle sur le CNAPS à un niveau proche du niveau le plus élevé (4,5).**

Pour autant, les réponses aux questionnaires d'audit montrent que deux initiatives utiles ont été prises pour structurer le fonctionnement de la tutelle sur le CNAPS. Ces initiatives pourront être prises en compte dans la cotation une fois les points clefs sécurisés.

---

<sup>5</sup> Note n°11-647 du 5 juillet 2011.

La première est l'organisation de l'accès de l'opérateur aux fonctions support du ministère, principalement dans les domaines des ressources humaines et des systèmes d'information, mais aussi, informellement, dans celui des affaires juridiques. La deuxième est la préparation systématique des collèges par des pré-collèges réunissant les représentants de l'Etat au collège et animés par l'autorité de tutelle (risques n° 51, 52, 53, 54, 55 et 56).

**Les dispositifs existants permettront, lorsque l'articulation entre autorité de tutelle et responsable de programme budgétaire aura été renforcée, de ramener la probabilité de concrétisation de risques de fonctionnement à un niveau légèrement inférieur à « moyen » (2,8), voire peu au-dessus de « faible » (2,3) si la question de l'association de la DCS à l'exercice de la tutelle est également clarifiée.**

Des marges de progrès complémentaires subsisteront encore :

- amélioration des mesures déjà mises en œuvre : les conventions-cadre entre certains services support et l'opérateur visant à permettre à celui-ci de solliciter les compétences et expertises techniques dont il a besoin ont été élaborées sans association de la direction de tutelle. Elles paraissent ainsi ressortir davantage à un « pilotage inversé », l'opérateur ayant cherché à se doter des cadres qui lui paraissaient utiles, plus qu'à une optimisation du fonctionnement de la tutelle à l'initiative de l'Etat ;
- extension : les champs de l'achat et de l'immobilier ne sont pas couverts ;
- mise en œuvre de mesures nouvelles, avec une action prioritaire : le développement d'une animation interservices en dehors des réunions du collège et des pré-collèges permettant aux services concernés de construire ensemble la vision de l'Etat sur le CNAPS et ses attentes à l'égard de l'opérateur (risques n° 51, 52, 53, 54, 55 et 56).

**Tableau n° 3c**

**Risques de fonctionnement liés à l'exercice de la tutelle sur le CNAPS  
Maîtrise et niveau résiduel**

Point clef de fonctionnement	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef	Tutelle sur le CNAPS	Observations sur la tutelle du CNAPS
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	Ambiguïté sur la place de la délégation aux coopérations de sécurité, non mentionnée comme ayant vocation à être associée à l'exercice de la tutelle au titre de ses fonctions métier
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		DLPAJ non responsable de programme et pas de relation renforcée avec la DEPAFI responsable de programme déléguée de CPPI
Organisation de l'appui des fonctions support ministérielles à la direction de tutelle et à l'opérateur	Ressources humaines	-0,2	-1,0	0,0	1. Convention de délégation de gestion de la paie 2. Mais pas de formalisation d'accès aux services RH pour du conseil et de l'appui
	Affaires juridiques	-0,2		-0,1	Accès naturel mais non formalisé
	Achat	-0,2			
	Immobilier	-0,2			
	Systèmes d'information	-0,2		-0,1	1. Existence d'une convention CNAPS-DSIC du 17 juillet 2013 2. Mais DLPAJ non associée à son élaboration
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>-0,5</b>	
<b>Probabilité résiduelle de concrétisation de risques de fonctionnement</b>		<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>4,5</b>	

**Pour mémoire :**

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

<b>1,8</b>	
<b>3,0</b>	

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

1. Prendre pleinement en compte la dimension financière de la tutelle sur le CNAPS par une articulation mieux définie entre l'autorité de tutelle et la DEPAFI, responsable de programme, dans l'exercice de la tutelle sur l'opérateur, quelle que soit l'autorité de tutelle retenue.
2. 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 (DLPAJ, DMAT, DSIC, DEPAFI, DCS, DGPN, DGGN) et les ministères siégeant au collège, afin de définir une fois par an les grandes orientations à discuter avec le CNAPS lors du rendez-vous stratégique (*cf. supra*) en vue de la fixation par l'Etat des orientations stratégiques de l'opérateur.
3. Accompagner l'opérateur dans l'actualisation des conventions de prestations support signées au moment de sa mise en place et organiser son accès effectif à l'expertise des services immobiliers et des achats du ministère. Deux schémas sont envisageables, au choix de l'autorité de tutelle : soit une intermédiation systématique de celle-ci entre l'opérateur et les services concernés ; soit la passation de conventions entre l'opérateur et ces services, avec information et accord de l'autorité de tutelle.

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

## 4 MAITRISE DES RISQUES DE PILOTAGE LIES A L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR LE CNAPS

### 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.

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

### 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 le CNAPS ont été évalués comme suit.

Tableau n° 4a

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

<b>Dominante des risques</b>	<b>Facteurs de risque</b>	<b>Tutelle sur le CNAPS</b>
	<b>4 - Risques de pilotage</b>	<b>2,5</b>
	Manque d'expérience dans la fonction de tutelle	4,0
	Réorganisation récente des services relevant de l'autorité de tutelle	3,0
	Faiblesse de visibilité à court terme de la performance de l'opérateur	2,0
	Spécificités de l'opérateur, limitant la maîtrise de la tutelle	1,0

Les facteurs de risques de pilotage susceptibles de compliquer l'exercice de la tutelle sur le CNAPS sont évalués à un niveau intermédiaire entre « faible » et « moyen » (2,5). Ce chiffre tient notamment au fait que la direction de tutelle (DLPAJ) est moins expérimentée que d'autres dans l'exercice de cette fonction et qu'elle a connu une réorganisation encore récente (rattachement au secrétariat général en 2013).

### **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 figure dans le tableau de la page suivante.

**Tableau n° 4b**

**Analyse de la maîtrise des risques de pilotage dans l'exercice de la tutelle sur le CNAPS**

<b>Thématique</b>	<b>Points positifs</b>	<b>Points négatifs</b>
Gestion des situations imprévues	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Existence d'un poste de vice-président, suppléant le président absent ou empêché et assurant l'intérim en cas de vacance (art. R. 632-3 du CSI)</li><li>2. Disposition de même nature pour le président de la commission nationale d'agrément et de contrôle (art. R. 632-10 du CSI) et les commissions régionales ou interrégionales (art. R. 633-3 du CSI)</li><li>3. Possibilité pour le président du collège de déléguer au directeur certaines de ses attributions et de déléguer sa signature au directeur du conseil ainsi qu'à ses agents (art. R. 632-6 du CSI)</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>4. Absence d'organisation de la continuité de l'opérateur en cas d'absence ou d'empêchement du directeur (simple dispositif de délégation de signature art. R. 632-13 du CSI)</li><li>5. Absence d'organisation de la réponse en cas de divergence éventuelle entre le président du collège et le directeur d'une part, entre le collège et l'autorité de tutelle, d'autre part</li></ol>

Thématique	Points positifs	Points négatifs
Relations de l'Etat avec l'organe de gouvernance	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Possibilité pour le ministre de l'intérieur de provoquer une réunion du collège</li> <li>3. Pouvoir d'opposition du ministre de l'intérieur (tous types de délibération) et du ministre du budget (délibérations à portée financière)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. A la différence des autres opérateurs du ministère, président du collège non nommé par décret mais élu par le collège en son sein (hors personnes issues des activités privées de sécurité), pour trois ans renouvelable une fois</li> </ol>
Objectifs fixés au nouveau directeur de l'opérateur		<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>2. Pratique de lettres annuelles d'objectifs (lettre du 7 juillet 2014)</li> <li>3. Projet de lettre d'objectifs discutée au préalable avec le directeur de l'opérateur</li> <li>4. DEPAFI associée à la préparation de la première lettre d'objectifs du directeur du CNAPS</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Divergence entre la DLPAJ et l'opérateur sur les modalités de définition des orientations stratégiques annuelles : pour la DLPAJ, définition par elle-même, le CNAPS, la DEPAFI et la DCS. Pour le CNAPS, définition par le collège</li> <li>2. Lettre annuelle d'objectifs 2014 : objectifs larges et flous, peu stratégiques, sans indicateur, ni cible, ni calendrier</li> </ol>

Thématique	Points positifs	Points négatifs
Suivi de la performance	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Demande de tableaux de bord trimestriels formulée par la DLPAJ auprès du CNAPS (activité de police administrative, activité de contrôle et de suivi de l'utilisation des crédits)</li> <li>2. Transmission régulière (périodicité ?) par le CNAPS de ses tableaux de bord d'activité (activité de police administrative, contrôle et affaires juridiques)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tableaux de bord plus adaptés à un suivi interne d'activité qu'à une relation tutelle-opérateur : très analytiques (chiffres par mois et par région...), centrés sur l'activité, sans notion de performance (délais ? cibles ?)</li> <li>3. Divergence entre la DLPAJ et le CNAPS d'un côté, la DEPAFI de l'autre, sur l'effectivité d'un partage des tableaux de bord avec la DEPAFI</li> <li>4. Absence de dispositif correctif identifié en cas de non-atteinte par l'opérateur de ses objectifs de performance</li> </ol>
Suivi de l'emploi des ressources	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Transmission régulière (périodicité ?) par le CNAPS à la DLPAJ de ses tableaux de bord de consommation de crédits et d'emplois</li> <li>2. Transmission mensuelle à la DEPAFI des indicateurs financiers demandés à tous les opérateurs (fonds de roulement, évolution, trésorerie)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Divergence entre la DLPAJ et le CNAPS d'un côté, la DEPAFI de l'autre, sur l'effectivité d'un partage des tableaux de bord avec la DEPAFI</li> <li>3. Impression de la DEPAFI de ne pas disposer de toute l'information</li> </ol>
Actions de maîtrise des risques	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Objectif de déploiement du contrôle interne financier contenu dans la lettre annuelle d'objectifs 2014</li> <li>3. Contrôle interne et cartographie des risques en cours de développement au sein du CNAPS (travaux initiés en septembre 2014)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Déploiement du contrôle interne financier peu avancé</li> <li>2. Prise en compte du contrôle interne par le ministère uniquement sous le prisme financier et non pas sous les angles organisationnel, juridique, déontologique...</li> <li>3. Absence de contrôle interne et de cartographie des risques au sein de la direction de tutelle</li> <li>4. Perception limitée par la DLPAJ de l'utilité d'un renforcement du contrôle interne : absence de suivi des risques potentiels générés par le CNAPS et renvoi vers la DEPAFI sur les sujets financiers</li> </ol>

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

Parmi les composantes juridiques classiques de la fonction de tutelle, deux sont présentes dans les relations du ministère avec l'organe de gouvernance du CNAPS (risque n° 16) : pouvoir de convocation du collège et pouvoir d'opposition à la mise en œuvre des délibérations adoptées. En revanche, le CNAPS se distingue des autres opérateurs du ministère de l'intérieur par le mode de désignation du président de son organe de gouvernance, élu par ses pairs et non nommé par décret.

Au-delà de cette règle d'élection, les textes investissent le président du collège du CNAPS de pouvoirs proches, à bien des égards, de ceux d'un « président directeur général »<sup>6</sup>. Son poids dans la vie du conseil national est sensiblement plus important que celui d'un président classique de conseil d'administration d'établissement public administratif, ce qui définit un équilibre différent dans la relation entre l'Etat et l'opérateur.

Dans ce contexte, l'envoi annuel par le ministère d'une lettre d'objectifs au directeur du CNAPS, s'il est conforme aux recommandations interministérielles en matière de pilotage des opérateurs, peut paraître un peu paradoxal dans la mesure où le directeur n'est pas pleinement responsable exécutif du CNAPS, mais plutôt responsable d'une sorte de secrétariat permanent<sup>7</sup>, dont les compétences sont limitées à la gestion administrative et budgétaire du CNAPS, définies en creux par rapport à celles du collège et du président ou cadrées par les délégations de signature qu'il peut recevoir d'eux. Ceci explique peut-être pour partie le caractère peu stratégique, imprécis et non chiffré de ces lettres – qui minore leur portée (risque n° 45).

Plus fondamentalement, la question se pose du type de pilotage possible pour l'Etat sur un opérateur qui emprunte la forme juridique d'un établissement public administratif mais sans en retenir le mode de fonctionnement. A titre d'exemple, si le ministre de l'intérieur dispose du pouvoir de s'opposer à la mise en œuvre d'une délibération adoptée par le collège, les modalités de règlement du différend entre l'opérateur et l'Etat ne sont pas définies par les textes et pourraient s'avérer difficiles à trouver, le cas échéant, par exemple lorsque le CNAPS se dotera d'un président différent de celui qui a accompagné sa mise en place et son essor (risque n° 16).

La question mérite d'être posée d'une évolution vers une configuration plus classique, avec repositionnement du directeur du CNAPS comme responsable exécutif de l'opérateur et désignation du président du collège par décret sur proposition du ministre de l'intérieur.

Dans le suivi infra-annuel de la performance et de la gestion de l'opérateur (risques n° 63 et 65), la fréquence des échanges formalisés entre la direction de tutelle et l'opérateur paraît suffisante et les sujets abordés lors de ces réunions, variés. L'opérateur a mis en place un tableau de bord d'activité comportant aussi quelques éléments de consommation des crédits et des emplois, qu'il communique à la direction de tutelle et celle-ci dit avoir formulé des besoins.

---

<sup>6</sup> Le président « met en œuvre la politique générale et les délibérations du collège et représente le Conseil national en justice et dans tous les actes de la vie civile » (art. R. 632-6 du CSI).

<sup>7</sup> Le directeur « assure la gestion administrative et budgétaire du Conseil national » (art. R. 632-13 du CSI).

Il s'agit de deux bonnes initiatives, mais ces tableaux de bord sont plus pertinents pour du suivi interne que dans une relation tutelle-opérateur, pour laquelle ils manquent d'indicateurs de performance, de cibles et d'échéances.

En outre, le partage d'informations avec la DEPAFI ne semble pas suffisant (limité aux seuls indicateurs financiers mensuels ?) eu égard au triple rôle de cette direction dans la relation entre l'Etat et le CNAPS (synthèse stratégique des tutelles, appui financier aux directions de tutelle, responsable du programme qui finance l'opérateur).

Enfin, le contrôle interne doit encore, dans le champ financier, passer de la phase de diagnostic à une phase d'action ; il est inexistant dans les autres domaines (risque n° 71). La direction de tutelle doit poursuivre le développement d'une réelle politique de maîtrise des risques (risque n° 72), et conduire une réflexion sur les risques liés à l'activité de l'opérateur (risque n° 73).

Compte tenu des actions déjà mises en œuvre et des lacunes constatées, **la probabilité de concrétisation de risques de pilotage dans l'exercice de la tutelle sur le CNAPS est évaluée à 3,4**, soit un niveau intermédiaire entre « moyen » et « élevé », supérieur d'environ un point à celui induit par les facteurs de risques (2,5).

**Tableau n° 4c**

**Risques de pilotage dans l'exercice de la tutelle sur le CNAPS  
Maîtrise et niveau résiduel**

Point clef de pilotage	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef	Tutelle sur le CNAPS	Observations sur la tutelle du CNAPS
Relation avec l'organe de gouvernance et son président	Nomination du président de l'organe de gouvernance par l'Etat	-0,2	-0,9		Président élu par le collège
	Possibilité pour le ministre de tutelle de provoquer une réunion de l'organe de gouvernance	-0,2		-0,2	Article 6 du décret de 2011
	Pouvoir d'opposition de l'Etat aux délibérations adoptées par l'organe de gouvernance	-0,5		-0,5	
Cadrage de l'action du directeur	Lettre de mission pluriannuelle ou lettre d'objectifs annuelle	-0,4	-0,8	-0,1	1. Lettre d'objectifs en 2014 2. Peu d'objectifs stratégiques 3. Absence d'indicateurs et de cibles
	Part variable dans la rémunération, liée à l'atteinte d'objectifs avec dispositif clair d'évaluation des résultats	-0,4			Pas d'annonce de part variable attribuée en fonction de l'atteinte des objectifs
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	Réunions toutes les 6 semaines DLPJ- CNAPS Réunions entre le SG du CNAPS et la sous-direction des polices administratives tous les mois Préparation des collèges, gestion courante, budget (source : entretiens)
	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		-0,2	1. La DLPJ indique demander un tableau de bord trimestriel 2. Transmission au moins trimestrielle par l'opérateur d'un tableau de suivi de l'activité
	Définition des tableaux de bord de performance et de gestion utiles à la DEPFI, transmission ou surveillance de leur transmission à la DEPFI	-0,3		-0,1	Transmission à la DEPFI mensuellement des indicateurs financiers demandés
Politique de maîtrise des risques appliquée à l'opérateur	Anticipation des situations imprévues (absence ou empêchement long, conflit)	-0,2	-1,0	-0,1	1. Absence ou empêchement du président : création d'un vice-président par décret modificatif d'août 2014 2. Absence ou empêchement du directeur : uniquement délégation de signature
	Accompagnement méthodologique de l'opérateur dans la mise en place du contrôle interne	-0,5		-0,1	1. Amorce de mise en place du contrôle interne financier (CIF) 2. Appui DEPFI sur le CIF 3. Pas de contrôle interne hors CIF 4. Pas d'appui de la DLPJ
	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	
<b>Effet des actions de maîtrise des risques de pilotage</b>		<b>-4,0</b>	<b>-4,0</b>	<b>-1,6</b>	
<b>Probabilité résiduelle de concrétisation de risques de pilotage</b>		<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>3,4</b>	

**Pour mémoire :**

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

<b>2,5</b>
<b>3,3</b>

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

1. En régime de croisière du CNAPS, s'interroger sur l'opportunité de conserver le mode de gouvernance actuel ou d'évoluer vers une distinction plus classique entre les fonctions de président de l'organe de gouvernance (désigné par décret sur proposition du ministre de l'intérieur) et de directeur exécutif de l'établissement.
2. Revoir la conception des lettres annuelles d'objectifs, afin de les adosser au COP ou de justifier les écarts par rapport à celui-ci, d'y inscrire des objectifs précis, assortis d'indicateurs et de cibles de performance et de gestion. Y expliciter les conditions d'attribution de la part variable de rémunération du directeur du CNAPS.
3. Conduire une réflexion conjointe entre la DLPAJ, la DEPAFI en sa qualité de responsable de programme et le CNAPS sur les indicateurs de performance et de gestion de l'opérateur utiles pour la direction de tutelle, en tenant compte des besoins de la DEPAFI.
4. Mettre en place ce tableau de bord de pilotage de l'opérateur (présentation synthétique des indicateurs d'activité, ajout d'indicateurs de performance, enrichissement des données de gestion en lien avec la DEPAFI et ajout d'un volet d'interprétation des résultats) et le partager avec la DEPAFI.
5. Ajuster les dispositions du code de la sécurité intérieure pour organiser la continuité de l'opérateur en cas d'empêchement du directeur.
6. Finaliser la cartographie des risques de l'autorité de tutelle et y développer un zoom sur les risques liés à l'activité de l'opérateur.
7. Accompagner le CNAPS dans l'approfondissement du contrôle interne financier et le développement du contrôle interne dans d'autres domaines.
8. Evaluer régulièrement le 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 LIES A L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR LE CNAPS

### 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.

<b>Risques financiers à couvrir dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur</b>	
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 le CNAPS sont évalués comme l'indique le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 5a**

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

<b>Dominante des risques</b>	<b>Facteurs de risque</b>	<b>Tutelle sur le CNAPS</b>
<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 sont évalués à un niveau « très faible ». Cette cotation résulte de la combinaison de deux effets convergents : d'une part, une absence d'incertitude sur les recettes ; d'autre part, peu d'opérations à risques importantes.

### **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 figure dans le tableau de la page suivante.

**Tableau n° 5b**

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

<b>Thématique</b>	<b>Points positifs</b>	<b>Points négatifs</b>
Calibrage initial des ressources	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Modèle économique initial équilibré avec un financement de l'activité par une subvention pour charges de service public, issue de la taxe sur les entreprises de sécurité privée (0,5% du chiffre d'affaires)</li> <li>2. Calibrage réalisé par la délégation interministérielle à la sécurité privée (DISP), en lien avec la DLPAJ et la DEPAFI</li> <li>3. Calibrage du plafond d'emplois et de la masse salariale par la mission interministérielle de 2010</li> </ol>	
Dialogue de gestion	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Deux réunions au minimum par an d'après le CNAPS (préparation du budget initial et point en cours de gestion)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incertitude sur la notion de dialogue de gestion dans la direction de tutelle (la fréquence indiquée – environ tous les deux mois – donne à penser que les réunions évoquées sont les réunions courantes avec l'opérateur)</li> </ol>
Dispositifs correctifs en gestion		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Absence de dispositif correctif identifié</li> </ol>
Contrôle de la qualité de l'exécution budgétaire et comptable	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pour la DEPAFI, déploiement en cours du contrôle interne financier</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pour la DLPAJ, contrôle réalisé par la DEPAFI</li> </ol>

## 5.4 Diagnostic sur la maîtrise des risques financiers

Les risques financiers devraient être la famille de risques la plus aisée à maîtriser pour l'Etat dans l'exercice de la tutelle sur le CNAPS.

La sécurisation des ressources financières paraît correctement assurée par le choix d'un mode de financement reposant sur une subvention pour charges de service public adossée à une taxe de 0,5% du chiffre d'affaires des sociétés de sécurité privée. A leur demande et après discussion en collège fin 2013, le taux de la taxe va baisser sur deux ans (0,45% en 2015 et 0,40% en 2016)<sup>8</sup>, ce qui n'a pas d'impact financier pour le CNAPS puisque le rendement de la taxe est aujourd'hui supérieur à ses besoins et que l'Etat s'est engagé à maintenir le montant de sa subvention sur la période 2015-2017<sup>9</sup> (risques n° 21 et 22).

La faiblesse globale des risques sur les ressources ne doit pas induire un sentiment de sécurité budgétaire préjudiciable à l'optimisation de la gestion. A cet égard, plusieurs éléments de prudence ou de bonne gestion doivent être développés par le ministère vis-à-vis de l'opérateur (risques n° 66 et 68). Aujourd'hui, le premier ne semble pas avoir identifié les leviers lui permettant d'agir sur les dépenses du second ; l'accès du CNAPS aux fonctions support n'est pas formalisé dans des domaines pourtant importants pour la gestion, comme l'achat et l'immobilier ; le tableau de bord du CNAPS transmis à la DLPAJ comprend, certes, des données de consommation des crédits et des emplois, mais il gagnerait à être enrichi ; les données ne sont que partiellement partagées avec la DEPAFI, pourtant la plus à même de les exploiter ; la direction de tutelle ne paraît pas s'être pleinement appropriée l'outil du dialogue de gestion (risque n° 61).

Enfin, la mise en place du contrôle interne financier en est encore à ses débuts (risque n° 67). La DEPAFI apporte un appui apprécié sur ce chantier.

Pour toutes ces raisons, **la probabilité de concrétisation de risques financiers dans l'exercice de la tutelle sur le CNAPS est évaluée à un niveau « moyen » (2,8), nettement supérieur au niveau induit par les facteurs de risques (1,0).**

---

<sup>8</sup> Discours du 8 décembre 2014 du ministre de l'intérieur aux assises de la sécurité privée.

<sup>9</sup> Cf. COP du CNAPS p. 4 et lettre du 4 novembre 2014 du secrétaire général du ministère directeur du CNAPS : « eu égard à la situation particulière de votre établissement, la subvention versée par le programme 216 CPPI au CNAPS fait l'objet d'une stabilisation sur le triennal 2015-2017 au niveau de la LFI 2014, à hauteur de 16,8 M€, alors que « dans le contexte de maîtrise des dépenses publiques auquel les opérateurs doivent contribuer, une baisse transversale de -2% en 2015, -4% en 2016 et -6% en 2017 des subventions pour charges de service public a été appliquée sur le triennal en application de la lettre de cadrage du 7 mai 2014 ».

**Tableau n° 5c**

**Risques financiers dans l'exercice de la tutelle sur le CNAPS  
Maîtrise et niveau résiduel**

Point clef financier	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef	Tutelle sur le CNAPS	Observations sur la tutelle du CNAPS
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	1. Cohérence d'un adossement à une taxe sur les entreprises de sécurité privée 2. Cohérence de l'intermédiation par une subvention pour charges de service public à des fins de pilotage
	Couverture effective des dépenses par des recettes	-0,5		-0,5	Couverture assurée par la taxe acquittée par les professionnels
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		
	Organisation de l'accès de l'opérateur aux fonctions support du ministère (affaires juridiques, achats, SIC, immobilier, RH)	-0,4		-0,1	Ressources humaines, SIC (conventions initiales)
	Suivi spécifique des dossiers à gros enjeux (marchés publics importants, contentieux coûteux, réformes RH...)	-0,4		-0,4	Sensibilisation de la DRH et de l'opérateur au dossier des renouvellements ou non des contrats de 1ère génération
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 de consommation des crédits et des emplois et d'indicateurs financiers 3. Périodicité mensuelle 4. Partage des indicateurs financiers avec la DEPAFI
	Dialogue de gestion régulier entre l'Etat et l'opérateur (2 fois par an hors préparation des CA budgétaires)	-0,5		-0,1	Tous les deux mois d'après la DLPAJ Pour la préparation du budget initial et un point de situation en cours d'année d'après le CNAPS
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	0,0	Début des travaux en septembre 2014
	Accompagnement méthodologique de l'opérateur dans la mise en place du CIF	-0,3		-0,3	Accompagnement de la 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	
<b>Effet des actions de maîtrise des risques financiers</b>		<b>-4,0</b>	<b>-4,0</b>	<b>-2,2</b>	
<b>Probabilité résiduelle de concrétisation de risques financiers</b>		<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>2,8</b>	

**Pour mémoire :**

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

<b>1,0</b>
<b>1,3</b>

## **5.5 Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques financiers**

1. Développer une approche anticipatrice sur l'évolution des dépenses de l'opérateur. Actualiser les conventions signées avec les directions et services support en 2012 et 2013 et les compléter pour organiser l'accès effectif du CNAPS à l'ensemble des services support du ministère, à des fins de maîtrise de ses dépenses et d'optimisation de sa gestion.
2. Elaborer en lien avec la DEPAPI un tableau de bord de gestion comprenant des indicateurs budgétaires (rentrée de recettes, rythme d'exécution des dépenses) et des indicateurs financiers (fonds de roulement et sa variation, trésorerie). Analyser régulièrement ces tableaux de bord (cf. recommandation 2 sur les risques de pilotage) afin de détecter au plus tôt les difficultés naissantes.
3. Formaliser la tenue d'un dialogue de gestion deux fois par an entre la DLPAJ, la DEPAPI et le CNAPS et éclairé par le tableau de bord de gestion (une réunion de cadrage N en septembre N-1 et une réunion de suivi au printemps N).
4. Approfondir la mise en œuvre du contrôle interne financier (déploiement effectif des actions prévues et enrichissement progressif) et évaluer régulièrement le dispositif mis en place par l'opérateur. Etendre la démarche au niveau territorial dans une perspective d'homogénéisation et d'amélioration de l'efficacité.

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

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

Sept des neuf risques de ressources humaines identifiés 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 le CNAPS 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 le CNAPS  
Evaluation *ex ante* des facteurs de risques**

<b>6 - Risques de ressources humaines</b>		<b>2,0</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	1,0
	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	3,0

Les facteurs de risques de ressources humaines ont été évalués au niveau « faible » : les réductions d'emplois enregistrées par la direction de tutelle ne semblent pas devoir remettre en cause les effectifs affectés à l'exercice de la tutelle ; le choix des bons profils pour les postes de directeur du CNAPS et de responsable délégué de la tutelle ne devrait pas être trop difficile. Plus délicats apparaissent les points relatifs aux aspects déontologiques dans l'activité de l'opérateur.

### **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 le CNAPS**

Thématique	Points positifs	Points négatifs
Préfigurateur	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mise en place d'un comité de pilotage début 2011, présidé par le secrétaire général du ministère</li> <li>2. Désignation d'un président de la mission de préfiguration (lettre du 10 mai 2011 du ministre à M. Alain Bauer) qui a animé des réunions de préfiguration du CNAPS. Le président préfigurateur a été ensuite élu président du collège du CNAPS</li> <li>3. Désignation d'un directeur préfigurateur (décision signée du secrétaire général du 9 septembre 2011, après validation par le cabinet du ministre)</li> <li>4. Existence d'une fiche de poste du directeur-préfigurateur</li> <li>5. Préfigurateur maintenu en poste et devenu le premier directeur du CNAPS</li> </ol>	
Responsable délégué de la tutelle	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perception par la DLPAJ de l'utilité d'un profil riche pour assurer la responsabilité déléguée de la tutelle (animation, coordination, contrôle)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pas de responsable délégué désigné (tutelle absente de la description des missions des entités de la DLPAJ)</li> <li>2. Tutelle évoquée dans l'avis de vacance de poste du sous-directeur des polices administratives, mais dans la description de sa sous-direction et non dans ses missions propres</li> <li>3. Absence de transmission de la fiche de poste du chef du bureau des polices administratives ce qui signifie que, si elle existe, elle n'évoque pas la tutelle sur le CNAPS</li> <li>4. Perception par la DLPAJ d'une situation de « co-tutelle » avec la DEPAFI</li> </ol>

<b>Thématique</b>	<b>Points positifs</b>	<b>Points négatifs</b>
Equipe en charge de la tutelle	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mention de la tutelle sur le CNAPS dans deux fiches de poste de la section « activités privées » du bureau des polices administratives de la DLPAJ, dont une avec les deux facettes métier et budgétaire</li> <li>2. Recherche de profils juridiques pour exercer la tutelle sur le CNAPS et élaborer la réglementation des activités privées de sécurité</li> <li>3. Dimensionnement correct de la part de temps de travail consacrée à la tutelle d'après l'estimation de la DLPAJ (1 ETPT réparti entre deux agents de la section « activités privées » du bureau des polices administratives, le chef de bureau et le chef de section)</li> <li>4. Mention dans la fiche de poste du chef de bureau et du chef de section de l'activité de tutelle sur le CNAPS</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Postes de « cadre juridique » et de « rédacteur juridique », sans connaissance requise dans l'exercice de la tutelle, les sujets budgétaires ou le métier du CNAPS</li> <li>2. Profils non budgétaires des deux attachés en charge de la tutelle du CNAPS</li> </ol>
Personnes-ressources dans les autres services concernés	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Personnes-ressources identifiées à la DEPAFI par la DLPAJ</li> <li>2. Directions-ressources identifiées par le CNAPS : DRH, DSIC, DEPAFI, DGGN, DGPN, ST(SI)<sup>2</sup></li> </ol>	

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

Pour sa mise en place, le CNAPS a bénéficié de la part d'un dispositif rare au ministère de l'intérieur : la création d'une mission de préfiguration, dont le président et le directeur sont ensuite devenus respectivement le premier président du collège et le premier directeur de l'opérateur.

Si le choix du président, nécessairement politique, s'est porté sur une personnalité reconnue pour son expertise dans le domaine de la sécurité en général et de la sécurité privée en particulier, la désignation du directeur s'est appuyée sur une fiche de poste, ce qui constitue une autre spécificité du CNAPS par rapport à la plupart des opérateurs du ministère de l'intérieur. La proximité entre le président et le directeur, exigée dans la fiche de poste, a pu être testée pendant la phase de préfiguration. Tous ces éléments ont concouru à la minimisation des risques d'erreur dans le choix des premiers responsables de l'opérateur (risque n° 25).

La fiche de poste devrait être utile pour la sélection des directeurs suivants. Cependant, le DLPAJ indique ne pas avoir été associé au processus de recrutement du nouveau directeur du CNAPS, mais simplement informé en amont de sa nomination. Une consultation préalable de l'autorité de tutelle lors du choix d'un nouveau dirigeant d'opérateur constituerait pourtant une bonne pratique.

Du côté du ministère, la prise en compte de la fonction de tutelle dans le choix des cadres et agents appelés à participer à son exercice n'est pas aboutie : les textes d'organisation du ministère ne permettent pas d'identifier une entité chef de file de la tutelle (risque n° 33). C'est dans l'avis de vacance de poste du sous-directeur des polices administratives que l'on apprend que la sous-direction est en charge de la tutelle sur le CNAPS mais le rôle personnel du sous-directeur dans la fonction n'est pas précisé et aucun profil n'est défini. La tutelle est cependant évoquée dans la fiche de poste du chef du bureau des polices administratives et celle du chef de section ; le profil défini est juridique.

La part de temps de travail consacrée à l'exercice de la tutelle sur le CNAPS est évaluée par la DLPAJ à 1 ETPT, réparti entre deux rédacteurs du bureau des polices administratives, le chef de section et le chef de bureau. Si ce dimensionnement paraît quantitativement correct (risque n° 35), en revanche les profils recherchés sont exclusivement juridiques, ce qui ne peut suffire pour assumer pleinement la fonction de tutelle (risques n° 36, 37 et 39). La DLPAJ ne souhaite pas développer de compétences budgétaires en son sein, parce que ces compétences sont éloignées de son cœur de métier et parce que, n'étant pas le responsable du programme qui finance le CNAPS, elle considère que la DEPAPI réalise une « co-tutelle » sur l'opérateur. Ce schéma de complémentarité, qui ne correspond pas à la proposition du secrétaire général en 2011, n'est pas écarté par la DEPAPI mais il mériterait d'être explicité et validé dans le fonctionnement quotidien de la tutelle sur le CNAPS.

En ce qui concerne les autres services susceptibles d'intervenir dans l'exercice de la tutelle sur le CNAPS, l'identification de personnes-ressources est plus riche de la part de l'opérateur que de la part de la DLPAJ qui cite uniquement la DEPAPI (*cf. supra*).

Compte tenu de ces lacunes dans l'identification des profils et des compétences souhaitables, les formations professionnalisantes restent rares, même si l'IGPDE a proposé en avril 2012 une formation sur la tutelle financière et budgétaire (risque n° 36) ; de telles actions seraient utiles aux yeux de la DLPAJ.

Enfin, une réflexion paraît devoir être conduite sur les questions déontologiques au sein de l'opérateur. La DLPAJ est consciente de l'existence de tels risques mais précise qu'aucun fait ne lui a été jusqu'à présent signalé. Le CNAPS a produit en 2012 un code de déontologie applicable à l'ensemble des acteurs de la sécurité privée, ce qui constituait une priorité compte tenu de l'objectif politique de moralisation de la profession. Ce travail considérable et indispensable laisse toutefois de côté – car le sujet n'entraîne pas dans son champ – la question du contrôle interne déontologique, pourtant important pour un opérateur en prise aussi directe avec un secteur économique.

Pour toutes ces raisons, **la probabilité de concrétisation de risques de ressources humaines dans l'exercice de la tutelle sur le CNAPS est évaluée à un niveau plus proche du niveau « élevé » que du niveau « moyen » (3,7), sensiblement au-dessus de ce que laissait présager l'analyse des facteurs de risques (2,0).**

**Tableau n° 6c**

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

Point clef en ressources humaines	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef	Tutelle sur le CNAPS	Observations sur la tutelle du CNAPS
Directeur de l'opérateur	Détermination du profil recherché	-0,5	-0,8	-0,5	Existence d'une fiche de poste précise, comportant outre la description du poste, une définition des savoir-faire techniques et relationnelles et de l'expérience professionnelle attendue
	Procédure de publicité de l'ouverture du poste	-0,3		-0,5	Pas de publicité
Responsable délégué de la tutelle	Désignation d'un responsable délégué de la tutelle	-0,5	-1,3	-0,2	1. Tutelle évoquée dans l'avis de vacance de poste du sous-directeur des polices administratives 2. Mais dans la description de la sous-direction et non au titre de l'action propre du S/D
	Détermination du profil recherché	-0,5		-0,1	Pas de profil décrit
	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 S/D des polices administratives
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	-0,1	1. Deux fiches de postes évoquant la tutelle 2. Profils exclusivement juridiques
Personnes ressources dans les autres services concernés	Identification de personnes-ressources dans les autres services concernés	-0,5	-0,5	-0,1	1. Par la DLPJ : oui à la DEPAFI 2. Par le CNAPS : oui à la DRH, à la DSIC, à la DEPAFI, à la DGGN, à la DGPN, au ST(SI) <sup>2</sup>
Formation	Mise en place des formations nécessaires	-0,5	-0,5		Point à creuser
Contrôle déontologique	Accompagnement de la mise en place d'un dispositif de contrôle interne déontologique	-0,4	-0,4		Point à creuser
Probabilité de concrétisation de risques de ressources humaines si tout est à construire		5,0	5,0	5,0	
<b>Effet des actions de maîtrise des risques de ressources humaines</b>		<b>-4,0</b>	<b>-4,0</b>	<b>-1,3</b>	
<b>Probabilité résiduelle de concrétisation de risques de ressources humaines</b>		<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>3,7</b>	

**Pour mémoire :**

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

<b>2,0</b>	
<b>3,0</b>	

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

1. Désigner un responsable délégué de la tutelle et ajuster en conséquence la fiche ou l'avis de vacance du poste correspondant. 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.
2. Donner au responsable délégué de la tutelle un pouvoir de coordination des contributions des différents services concernés afin d'être en capacité de mobiliser des compétences juridiques, gestionnaires, managériales et d'animation de réseau dans l'exercice de la tutelle.
3. 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 le CNAPS.
4. Identifier les besoins de formation des différents acteurs.
5. 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 LE CNAPS

### 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.

<b>Risques juridiques à couvrir dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur</b>
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 le CNAPS sont évalués comme l'indique le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 7a**

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

Dominante des risques	Facteurs de risque	Tutelle sur le CNAPS
	<b>7 - Risques juridiques</b>	<b>3,0</b>
	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

Les facteurs de risques juridiques pesant sur l'exercice de la tutelle sur le CNAPS apparaissent globalement de niveau « moyen », mais par la conjonction d'un facteur de risques très faible, le CNAPS ne passant pas de marchés publics importants, et d'un facteur de risques très élevé lié au cœur de métier de l'opérateur qui prend des décisions créatrices de droits ou sanctionnant des comportements.

### 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 de la page suivante.

**Tableau n° 7b**

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

<b>Thématique</b>	<b>Points positifs</b>	<b>Points négatifs</b>
<p>Contrôle de la régularité et de la conformité des marchés publics de l'opérateur</p>	<p>1. Contrôle par le service des finances de l'opérateur de la régularité et de la conformité des actes produits (marchés, immobilier, contrôle de gestion)</p>	<p>1. Absence de contrôle interne juridique structuré                  2. Absence de tableau de bord permettant à la DLPAJ de suivre l'activité de marchés publics de l'opérateur et d'anticiper les difficultés éventuelles                  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</p>
<p>Suivi du risque contentieux</p>	<p>1. Risque contentieux suivi par le CNAPS                  2. Production de données chiffrées mensuelles sur le nombre de référés et de recours au tribunal administratif, transmises à la direction de tutelle                  3. Existence d'un marché d'assurance en cas de difficultés de traitement d'un contentieux</p>	<p>1. Absence de contrôle interne juridique structuré                  2. Absence de transmission à la DLPAJ de données qualitatives sur les contentieux (motifs, issues...)</p>

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

Face à des risques juridiques liés aux marchés publics considérés comme faibles, la direction de tutelle ne s'est pour l'instant pas investie dans le suivi de la commande publique, ni le contrôle externe : elle ne demande pas de tableau de bord des marchés existants et des procédures en cours et indique ne pas suivre l'activité marchés du CNAPS.

En revanche, sur les risques contentieux liés à l'une des activités de l'opérateur (contrôle et pouvoir disciplinaire), beaucoup plus importants, l'opérateur transmet régulièrement à la direction de tutelle des données chiffrées sur les recours gracieux et contentieux, ce qui offre à la DLPAJ la possibilité d'assurer un suivi quantitatif mais non qualitatif.

Les volumes en cause rendent impossible une information détaillée sur chaque dossier, qui au surplus risquerait de noyer la DLPAJ plus que de l'aider dans son pilotage. En revanche, une information systématique de l'autorité de tutelle sur les contentieux allant jusqu'au conseil d'Etat et leur issue permettrait à la DLPAJ de mieux appréhender l'évolution de la qualité juridique des décisions prises par l'opérateur et du risque contentieux qui en découle.

Enfin, on ne perçoit pas, à ce jour, de réflexion construite sur le contrôle interne juridique. Il est possible que l'opérateur ait sécurisé ses procédures internes mais la direction de tutelle ne s'en assure pas et ne lui apporte aucun appui méthodologique sur ce sujet.

Dans ce contexte, la probabilité de concrétisation de risques juridiques dans l'exercice de la tutelle sur le CNAPS reste à un niveau encore supérieur au niveau « élevé » (4,2).

**Tableau n° 7c**

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

Point clef au plan juridique	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef	Tutelle sur le CNAPS	Observations sur la tutelle du CNAPS
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		-0,1	1. Passation : CBCM 2. Exécution : --
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	-0,7	1. Suivi mensuel par le CNAPS du nombre de recours gracieux et contentieux 2. Transmission à la direction de tutelle 3. Compte tenu du nombre de dossiers, non pertinence d'une information détaillée par dossier
	Point régulier (2 à 3 fois par an) avec la DLPAJ et la DEPAFI	-0,6			
Assurance sur le contrôle interne juridique de l'opérateur	Accompagnement méthodologique de l'opérateur dans la mise en place du contrôle interne juridique	-0,5	-0,7		1. Pas d'implication de la DLPAJ dans la vérification du bon contrôle du risque contentieux par l'ANTS 2. Implication ponctuelle de la DLPAJ dans le traitement des dossiers délicats 3. Le CNAPS 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>-0,8</b>	
<b>Probabilité résiduelle de concrétisation de risques juridiques</b>		<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>4,2</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>3,0</b>	

## 7.5 Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques juridiques

1. Demander au CNAPS 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 DEPAFI.
2. Mettre en place un suivi qualitatif des contentieux portés devant le conseil d'Etat et de leur issue.
3. Organiser deux réunions par an entre la direction de tutelle, la DEPAFI et l'opérateur pour faire un point sur les enjeux juridiques de ce dernier.
4. Accompagner le CNAPS 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

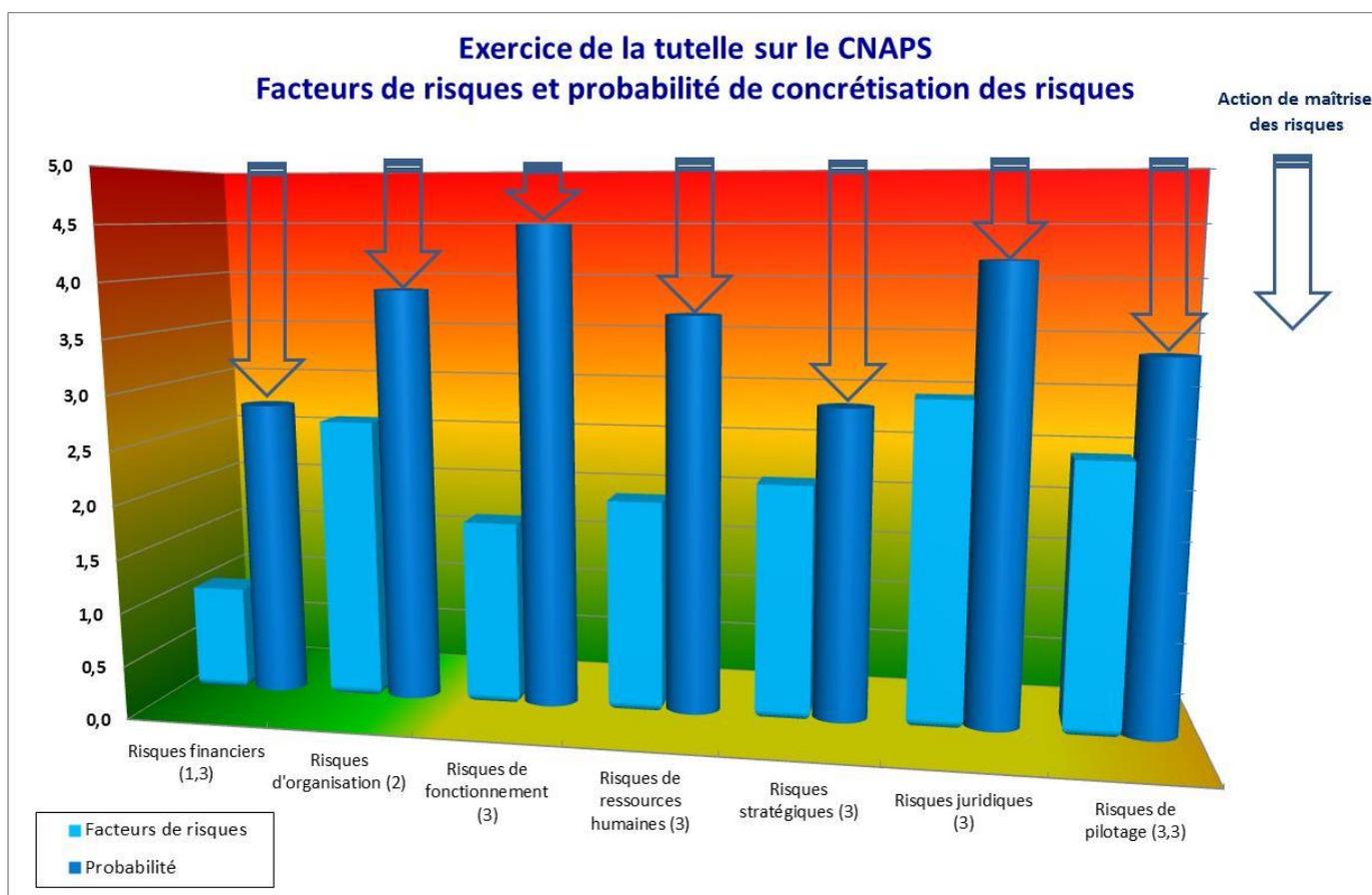
L'analyse des dispositions prises par le ministère de l'intérieur et la DLPAJ dans l'exercice de la tutelle sur le CNAPS met en lumière des effets perfectibles de maîtrise des risques, visualisés dans le graphique ci-dessous. On observe ainsi, par rapport au niveau des facteurs de risques :

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

*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 parallépipèdes 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 le CNAPS ressort à 3,6, soit un résultat intermédiaire entre les niveaux « moyen » et « élevé », pour des facteurs de risques évalués à 2,2.** Cette probabilité se situe à un peu au-dessus de la moyenne des opérateurs du ministère.

**L'écart entre probabilité et facteurs de risques permet d'envisager des progrès assez simples à réaliser**, ce que l'Etat aurait tort de négliger pour une tutelle dont l'impact moyen de concrétisation des risques est proche du niveau « moyen » (2,7).

A court terme, il importe de repositionner l'autorité de tutelle au niveau du secrétaire général, de désigner clairement un responsable délégué de la tutelle et de permettre à la DEPAFI de jouer le rôle spécifique qui doit être le sien dans l'exercice de la tutelle sur le CNAPS, en sa qualité de responsable délégué du programme qui finance l'opérateur.

Plusieurs dispositifs sont également à renouveler, à développer ou à approfondir dans les prochains mois : les tableaux de bord existants ne sont pas adaptés pour une relation de pilotage entre l'Etat et un opérateur ; le ministère n'est pas assez investi dans le déploiement du contrôle interne – sauf dans le champ financier ; la nature de l'activité du CNAPS justifie un suivi qualitatif plus fin des contentieux portés devant le conseil d'Etat.

Plus fondamentalement, la période de mise en place et de montée en puissance du CNAPS s'achève. Une nouvelle étape s'ouvre, pendant laquelle le CNAPS va devoir maintenir sa performance sur la durée tout en s'adaptant aux évolutions du secteur de la sécurité privée. Il importe d'accompagner le passage à cette deuxième phase d'existence de l'opérateur en déterminant notamment si l'équilibre institutionnel actuel reste adapté. L'Etat doit mettre à profit cette transition pour réfléchir au type de relation qu'il souhaite développer de manière pérenne avec son opérateur et procéder, si nécessaire, aux aménagements de textes pertinents.

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

---

**RAPPORT PARTICULIER C**  
**MAITRISE DES RISQUES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE**  
**SUR LE CONSEIL NATIONAL**  
**DES ACTIVITES DE SECURITE PRIVEE**

---

**ANNEXES**

Annexe n° 1C Relevé des préconisations

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

Annexe n° 3C Procédure contradictoire – Observations de la DLPAJ

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



## Annexe n° 1C

### RELEVÉ DES PRECONISATIONS D'AMELIORATION DE LA MAITRISE DES RISQUES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR LE CNAPS

N°	Préconisation	Page
1-STRA	Mettre en place un comité de suivi du COP, permettant notamment de discuter des évolutions éventuelles du contrat. Dans le cadre de ce comité, organiser 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.	13
2-STRA	Enrichir les lettres annuelles d'objectifs avec des objectifs précis, des indicateurs de performance et de gestion, des cibles et l'explicitation des modalités de détermination de la part variable de rémunération allouée au directeur.	
3-STRA	Organiser tous les ans une discussion et un vote en conseil d'administration sur les orientations générales de l'établissement.	
4-STRA	Conduire une réflexion sur les dispositifs correctifs mobilisables en cas de non atteinte des cibles de performance ou de gestion par l'opérateur.	
5-ORG	Désigner le secrétaire général comme autorité de tutelle du CNAPS et le faire entrer en cette qualité avec voix délibérative au collège, en lieu et place du chef de l'IGA.	21
6-ORG	S'interroger sur la pertinence du maintien de la délégation aux coopérations de sécurité et, dans l'affirmative, repenser son positionnement au sein du ministère et clarifier l'articulation entre la DLPAJ, le CNAPS et cette délégation s'agissant des relations avec les professionnels de la sécurité privée et la production de normes.	
7-ORG	Désigner un responsable délégué de la tutelle (choix à faire une fois les points 1 et 2 traités).	
8-ORG	Assurer la majorité à l'Etat au sein du collège : donner aux représentants du conseil d'Etat et de la cour de cassation voix consultative ; resserrer la composition du collège.	
9-FON	Prendre pleinement en compte la dimension financière de la tutelle sur le CNAPS par une articulation mieux définie entre l'autorité de tutelle et la DEPAFI, responsable de programme, dans l'exercice de la tutelle sur l'opérateur, quelle que soit l'autorité de tutelle retenue.	27-28
10-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 (DLPAJ, DMAT, DSIC, DEPAFI, DCS, DGPN, DGGN) et les ministères siégeant au collège, afin de définir une fois par an les grandes orientations à discuter avec le CNAPS lors du rendez-vous stratégique ( <i>cf. supra</i> ) en vue de la fixation par l'Etat des orientations stratégiques de l'opérateur.	
11-FON	Accompagner l'opérateur dans l'actualisation des conventions de prestations support signées au moment de sa mise en place et organiser son accès effectif à l'expertise des services immobiliers et des achats du ministère. Deux schémas sont envisageables, au choix de l'autorité de tutelle : soit une intermédiation systématique de celle-ci entre l'opérateur et les services concernés ; soit la passation de conventions entre l'opérateur et ces services, avec information et accord de l'autorité de tutelle.	

N°	Préconisation	Page
12-PIL	En régime de croisière du CNAPS, s'interroger sur l'opportunité de conserver le mode de gouvernance actuel ou d'évoluer vers une distinction plus classique entre les fonctions de président de l'organe de gouvernance (désigné par décret sur proposition du ministre de l'intérieur) et de directeur exécutif de l'établissement.	36
13-PIL	Revoir la conception des lettres annuelles d'objectifs, afin de les adosser au COP ou de justifier les écarts par rapport à celui-ci, d'y inscrire des objectifs précis, assortis d'indicateurs et de cibles de performance et de gestion. Y expliciter les conditions d'attribution de la part variable de rémunération du directeur du CNAPS.	
14-PIL	Conduire une réflexion conjointe entre la DLPAJ, la DEPAFI en sa qualité de responsable de programme et le CNAPS sur les indicateurs de performance et de gestion de l'opérateur utiles pour la direction de tutelle, en tenant compte des besoins de la DEPAFI.	
15-PIL	Mettre en place ce tableau de bord de pilotage de l'opérateur (présentation synthétique des indicateurs d'activité, ajout d'indicateurs de performance, enrichissement des données de gestion en lien avec la DEPAFI et ajout d'un volet d'interprétation des résultats) et le partager avec la DEPAFI.	
16-PIL	Ajuster les dispositions du code de la sécurité intérieure pour organiser la continuité de l'opérateur en cas d'empêchement du directeur.	
17-PIL	Finaliser la cartographie des risques de l'autorité de tutelle et y développer un zoom sur les risques liés à l'activité de l'opérateur.	
18-PIL	Accompagner le CNAPS dans l'approfondissement du contrôle interne financier et le développement du contrôle interne dans d'autres domaines.	
19-PIL	Evaluer régulièrement le dispositif de contrôle interne de l'opérateur, qu'il s'agisse de contrôle interne financier (DEPAFI) ou non financier (direction de tutelle).	42
20-FIN	Développer une approche anticipatrice sur l'évolution des dépenses de l'opérateur. Actualiser les conventions signées avec les directions et services support en 2012 et 2013 et les compléter pour organiser l'accès effectif du CNAPS à l'ensemble des services support du ministère, à des fins de maîtrise de ses dépenses et d'optimisation de sa gestion.	
21-FIN	Elaborer en lien avec la DEPAFI un tableau de bord de gestion comprenant des indicateurs budgétaires (rentrée de recettes, rythme d'exécution des dépenses) et des indicateurs financiers (fonds de roulement et sa variation, trésorerie). Analyser régulièrement ces tableaux de bord (cf. recommandation 2 sur les risques de pilotage) afin de détecter au plus tôt les difficultés naissantes.	
22-FIN	Formaliser la tenue d'un dialogue de gestion deux fois par an entre la DLPAJ, la DEPAFI et le CNAPS et éclairé par le tableau de bord de gestion (une réunion de cadrage N en septembre N-1 et une réunion de suivi au printemps N).	
23-FIN	Approfondir la mise en œuvre du contrôle interne financier (déploiement effectif des actions prévues et enrichissement progressif) et évaluer régulièrement le dispositif mis en place par l'opérateur. Etendre la démarche au niveau territorial dans une perspective d'homogénéisation et d'amélioration de l'efficience.	

N°	Préconisation	Page
24-RH	Désigner un responsable délégué de la tutelle et ajuster en conséquence la fiche ou l'avis de vacance du poste correspondant. 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.	50
25-RH	Donner au responsable délégué de la tutelle un pouvoir de coordination des contributions des différents services concernés afin d'être en capacité de mobiliser des compétences juridiques, gestionnaires, managériales et d'animation de réseau dans l'exercice de la tutelle.	
26-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 le CNAPS.	
27-RH	Identifier les besoins de formation des différents acteurs.	
28-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.	55
29-JUR	Demander au CNAPS 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 DEPAFI.	
30-JUR	Mettre en place un suivi qualitatif des contentieux portés devant le conseil d'Etat et de leur issue.	
31-JUR	Organiser deux réunions par an entre la direction de tutelle, la DEPAFI et l'opérateur pour faire un point sur les enjeux juridiques de ce dernier.	
32-JUR	Accompagner le CNAPS dans la conception et le déploiement d'un contrôle interne juridique et en évaluer régulièrement l'efficacité.	



## Annexe n° 2C

### ANALYSE MIROIR DES REPONSES AUX QUESTIONNAIRES D'AUDIT DIRECTION DES LIBERTES PUBLIQUES ET DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSEIL NATIONAL DES ACTIVITES PRIVEES DE SECURITE

#### *Remarques méthodologiques*

1. Lorsque cela est pertinent, l'analyse miroir des réponses de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) et du conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) 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.

Créée fin 2011, le CNAPS est le dernier né des opérateurs rattachés au ministère de l'intérieur. Le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) a été désignée comme autorité de tutelle, tandis que la DEPAFI, en tant que responsable de programme, est gestionnaire des crédits destinés à l'opérateur sur le programme 216 (conduite et pilotage des politiques de l'intérieur). Les rapports entre la DLPAJ et le CNAPS paraissent s'être établis essentiellement sous l'angle juridique et sur l'activité de police administrative.

Le CNAPS est donc structure une administrative jeune. La DLPAJ débute également dans la fonction de direction de tutelle. Le recul du ministère et de l'opérateur lui-même quant au fonctionnement du second et à l'exercice de la tutelle par le premier est restreint (trois exercices budgétaires).

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

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

Pour la DLPAJ, la notion de tutelle fait l'objet d'une définition dans la circulaire n° 5454/SG du Premier ministre du 26 mars 2010 et la note n° 12-039 du ministre de l'intérieur du 10 janvier 2012. Le CNAPS n'a pas connaissance d'une définition de la fonction de tutelle ; il renvoie toutefois à la lettre de mission 2014 de son directeur (transmise, mais à l'état de projet et non signée).

Pour la DLPAJ, il n'existe pas non plus de doctrine sur la forme juridique à donner aux opérateurs. Le CNAPS a la même perception ; il évoque la réunion interministérielle du 3 août 2011 au cours de laquelle il a été décidée que la question de sa propre forme juridique serait « soumise à l'examen du Conseil d'Etat ».

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

La DLPAJ n'a pas connaissance de la formalisation de la répartition des rôles entre le secrétaire général et les directions métier en matière de tutelle. Pour le CNAPS, « *le rattachement au programme 216 explicite le rattachement au MI. La tutelle (DLPAJ) n'a pas été formalisée dans un document si ce n'est à travers les lettres de mission* ».

Pour la DLPAJ, le décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères ne va pas modifier la répartition des rôles au ministère de l'intérieur ; elle précise qu'en ce qui concerne l'exercice de la tutelle sur le CNAPS, « *la DLPAJ et la DEPAFI se coordonnent déjà, sous l'autorité du secrétaire général* ». *A contrario*, le CNAPS estime que ce décret va modifier la répartition des rôles et évoque les lettres récentes du secrétaire général (demande de communication d'indicateurs financiers et souhait de présence comme membre de droit au collège du CNAPS).

S'agissant de la répartition des rôles entre la tutelle et les autres directions métier, la DLPAJ indique qu'elle a été formalisée et joint la note du secrétaire général du ministère au DLPAJ du 5 juillet 2011 relative à la tutelle du CNAPS. Dans cette note, le secrétaire général propose à la DLPAJ d'exercer la tutelle de l'établissement « *dans la mesure où la DLPAJ est en charge du cadre réglementaire régissant le CNAPS. Elle est à ce titre la mieux à même d'appréhender les enjeux du fonctionnement du CNAPS, notamment au regard de sa mission de police administrative* ».

Sur la composante budgétaire du pilotage stratégique, le secrétaire général précise : « *la DEPAFI pourra vous seconder, si vous le souhaitez, dans l'exercice de la tutelle financière, mais il est, à mon sens, important que la tutelle ne soit pas parcellisée. Elle est unique même si elle comporte deux volets (métier et financier) ; elle doit être exercée par un seul responsable* ». La réponse de la DLPAJ ne figure pas dans le dossier joint.

Le CNAPS quant à lui évoque la partie réglementaire du livre VI du code de la sécurité intérieure (sans préciser l'article) et évoque la demande de participation de la DEPAFI comme membre de droit du collège, en qualité de représentant du responsable de la fonction financière ministérielle (note du secrétaire général du 6 octobre 2014).

**c. Conséquences de la désignation de la DLPAJ en qualité d'autorité exerçant la tutelle sur le CNAPS (question 01E)**

La DLPAJ indique que la lettre d'objectifs 2014 de son directeur – non jointe à la réponse au questionnaire d'audit - ne comprend pas d'objectifs relatifs à l'exercice de la tutelle de l'opérateur. Elle précise que cette lettre évoque « *l'adaptation du cadre juridique applicable en ayant pour objectif premier la continuation du travail de moralisation de la profession accéléré avec la création du CNAPS en 2011* ». Suite à une réunion de travail avec la mission le 21 mai 2015, la DLPAJ a communiqué à l'équipe d'audit l'extrait de la lettre d'objectifs 2015 de son directeur évoquant le CNAPS : le paragraphe reprend les termes de la lettre de 2014.

**d. Rôle spécifique de la DEPAFI (questions 01G, 01H, 01I, 01J, 02A, 02B, 02C)**

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

Le rôle de synthèse stratégique des tutelles de la DEPAFI est connu de la direction de tutelle qui trouve cette disposition pertinente et qui estime que le « *pilotage au niveau MI [est] nécessaire (échange de bonnes pratiques entre les différentes tutelles, assistance commune)* ». Afin d'alimenter la DEPAFI à ce titre, la DLPAJ lui transmet les lettres d'objectifs du directeur du CNAPS et les éléments demandés à tous les opérateurs (suivi de fonds de roulement par exemple) ; elle l'associe à l'élaboration du contrat d'objectifs et de performance ainsi qu'aux différentes réunions relatives au budget.

Le CNAPS connaît également les dispositions relatives au rôle de synthèse stratégique de la DEPAFI. Il les estime globalement appliquées et juge que « *les réunions périodiques des opérateurs organisées par la DEPAFI sont très utiles pour le CNAPS* ».

Pour sa part, la DEPAFI se dit alimentée par un « *partage d'informations tout au long de l'année entre la DLPAJ et la DEPAFI pour les questions budgétaires et le COP. Réunions directes avec le CNAPS au cas par cas. En revanche la DLPAJ ne transmet pas à la DEPAFI les tableaux infra trimestriels de suivi des objectifs* ».

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

Les dispositions relatives à la fonction d'assistance aux responsables de programme confiée à la DEPAFI sont connues de la DLPAJ et du CNAPS, qui les estime appliquées. La DLPAJ répond positivement à la question relative à leur pertinence ; le CNAPS ne se prononce pas sur ce point.

La DEPAFI indique être l'interlocuteur privilégié de la DLPAJ lors des phases de négociations avec la direction du budget ; par ailleurs, elle apporte un appui technique lors de la rédaction des PAP et des RAP et dans la mise en œuvre du décret n° 2012- 1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Elle précise : « *S'agissant d'un "jeune" opérateur, la DEPAFI s'était fortement investie lors de sa création (dimensionnement des besoins budgétaires, rédaction du COP notamment), la DEPAFI continue d'appuyer la DLPAJ sur ces aspects budgétaires (directs ou indirects), notamment lors de la demande faite par le président du collège de voir diminuer le montant de la contribution versées par les sociétés privées de sécurité (rédaction de l'article en LFR)* ».

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

La DLPAJ n'identifie pas les compétences et expertises d'autres directions et services support à mobiliser à l'appui des tutelles et des opérateurs. Elle estime qu'« *une meilleure connaissance des services compétents permettrait de mieux cibler les interlocuteurs et de connaître les correspondants pour des sujets RH, SIC, etc.* ».

Le CNAPS explique qu'il « a bénéficié de l'assistance de plusieurs directions du MI (DSIC, DEPAFI, DRH). De plus, le CNAPS a su mobiliser les différentes directions du MI lorsque des sujets à traiter le nécessitaient ». Le CNAPS fait la même réponse s'agissant de l'appui aux autorités de tutelle et de l'appui aux opérateurs. Il joint à son envoi des conventions fixant ses relations avec les directions et services support :

- conditions de mises en œuvre de prestation de certaines directions support du ministère de l'intérieur (convention CNAPS / DSIC du 17 juillet 2013) ;
- conditions de détachement ou de mise à disposition des personnels du ministère de l'intérieur contre remboursement au CNAPS (convention CNAPS / DRCPN du 26 septembre 2012 et projet de convention CNAPS / DRCPN / DMAT / DRH / DGGN) ;
- conditions de l'ordonnancement des pénalités financières dues à l'Etat (convention CNAPS / DEPAFI du 30 juillet 2012) ;
- convention de prestation de service (pas de date précisée) CNAPS / DRCPN sur le recrutement de réservistes de la police nationale pour être affectés aux missions de vérifications nécessaires à la délivrance des agréments.

Il transmet aussi la convention de services cosignée par le ministre et le président du collège le 9 janvier 2012 pour détailler les modalités de coopération entre les services territoriaux du CNAPS et les préfetures.

Le CNAPS souligne enfin qu'un organigramme fonctionnel des services et compétences mobilisables dans les fonctions support à destination des opérateurs pourrait être utile.

**f. 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 secrétaire général et les directions métier, conflit de même type entre directions métier et services support, questions communes à plusieurs opérateurs, questions stratégiques concernant un opérateur, conflit entre une autorité de tutelle et son opérateur.

La DLPAJ répond qu'elle ne connaît pas de processus d'arbitrage formalisé, sans développer. Le CNAPS ne répond pas à cette question.

## B. CREATION DE L'OPERATEUR CNAPS

### a. Analyse des besoins avant la création de l'opérateur et définition de ses missions (questions 07A, 07B, 07C, 07D, 07G-07G3)

La DLPAJ renvoie au rapport IGA/IGPN/IGGN de mai 2010 s'agissant de l'analyse des besoins et des conséquences de la création de l'opérateur sur les missions des services centraux. Selon elle, les missions ont été définies en reprenant celles des préfectures et en renforçant la mission de contrôle.

Le CNAPS évoque également le rapport IGA de 2010 pour justifier l'analyse des besoins et la définition des missions de l'opérateur. Il fait référence à des fiches de conférence technique de février et septembre 2011, à des fiches sur les scénarios de déploiement, ainsi qu'au relevé de décision du comité de pilotage du CNAPS du 16 juin 2011.

Les conséquences de sa création ont été étudiées selon le CNAPS ; il évoque la « *convention MI-CNAPS* » (non fournie) sur la phase transitoire 2012 et une note de la délégation interministérielle à la sécurité privée (DISP) au secrétaire général, au DGPN et au DGGN du 28 avril 2011. Au titre des conséquences, le CNAPS évoque la présentation des textes de création de l'opérateur aux différents comités techniques du ministère. Il joint l'avis du CTP central de la préfecture de police du 6 octobre 2011 (avis favorable) et les principales réactions des organisations syndicales lors du CTP ministériel de l'automne 2011.

La DEPAFI indique qu'elle « *a été associée à la création de cet opérateur, et notamment à la définition de ses besoins. Plusieurs études ont été réalisées par différents services du MI :*

*\*une première étude par la DMAT sur les effectifs exerçant dans les préfectures ces missions ; cette étude a permis outre de dimensionner les équipes du CNAPS, de déterminer les conséquences pour les préfectures de la création du CNAPS ;*

*\*une deuxième étude menée par la DLPAJ sur les activités privées de sécurité.*

*Par ailleurs, la DEPAFI a produit une note sur les trois modes de financement possibles du CNAPS. La DEPAFI, une fois la question de la taxe actée par le cabinet, s'est attachée à définir les moyens nécessaires au CNAPS (selon calendrier de déploiement territorial, masse salariale, immobilier, besoins informatiques...). Elle a également assuré le vecteur législatif permettant cette taxe (PLFR de 2011) ».*

### b. Validation de la création de l'opérateur, arbitrage sur sa forme juridique, portage du texte créant l'établissement (questions 07E, 07F, 08A, 08B, 08C3)

La DLPAJ indique que la création de l'opérateur répond à une instruction du cabinet du ministre (amendement à la LOPPSI 2), suite à un rapport IGA/IGPN/IGGN de juin 2010, sans « *groupe de travail préalable de préfiguration* ». Pour la DLPAJ, les missions de l'opérateur ont été « *reprises des préfectures en renforçant la mission de contrôle* ». La DMAT (bureau des polices administratives) puis la DLPAJ (après le transfert du bureau compétent en provenance de la DMAT en septembre 2010) ont porté le texte de création du CNAPS.

Le CNAPS rattache sa création à une décision du cabinet du ministre de l'intérieur de juillet 2010. Pour lui, c'est la DLPAJ qui a porté le texte nécessaire à sa création, validé lors d'une réunion interministérielle du 3 août 2011.

Concernant la justification du statut juridique adopté, la DLPAJ évoque « *la nécessité d'assurer la collégialité et la représentativité du secteur professionnel des activités privées de sécurité* ». La forme juridique d'établissement public administratif a été arbitrée par le cabinet du ministre, sur proposition de la DLPAJ.

Le CNAPS, quant à lui, renvoie au rapport inter-inspection de 2010, à la réunion interministérielle du 3 août 2011 précité et, surtout, à une réunion du 16 mars 2011 entre la DLPAJ et la DISP et à une réunion du 13 mai 2011 entre la DGFIP et la DISP sur la structure juridique du CNAPS (comptes-rendus fournis). Le choix d'un établissement public administratif a été validé par la réunion interministérielle du 3 août 2011.

Plusieurs directions support ont visiblement suivi de près la création du CNAPS : pour la DSIC, c'est l'association de la profession au financement de sa propre régulation qui a présidé à la création de l'opérateur. Pour la DRH, c'est le contexte politique qui a justifié cette création.

La DEPAFI indique que l'idée de moraliser la profession des activités privées de sécurité qui est à l'origine de la création du CNAPS. La forme juridique d'opérateur permettait selon elle d'identifier clairement l'interlocuteur des professionnels.

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

La DLPAJ indique qu'il n'y a pas de formalisation des règles de continuité. Elle indique l'existence d'un secrétaire général, d'un directeur adjoint et la possible délégation de signature du directeur à ses agents. Par ailleurs, le décret 2014-901 du 18 août 2014 relatif aux activités du CNAPS crée le statut de vice-président chargé de suppléer le président en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci et d'assurer l'intérim en cas de vacance momentanée du poste de président.

L'opérateur évoque la partie réglementaire du livre VI du code de la sécurité intérieure, sans mentionner l'article qui précise les modalités de fonctionnement en cas d'empêchement du directeur.

S'agissant des divergences éventuelles entre le président de l'organe de gouvernance et le directeur, la DLPAJ indique, sans développer, qu'il n'existe pas de mécanisme facilitant la résolution des divergences.

Pour le CNAPS, les réponses aux situations de divergence éventuelles entre le président de l'organe de gouvernance et le directeur sont organisées dans la partie réglementaire du livre VI du CSI et son propre règlement intérieur, adopté par le collège le 20 novembre 2014.

On peut supposer que l'opérateur fait référence à l'article R. 632-6 du CSI : « *Le président du collège met en œuvre la politique générale et les délibérations du collège et représente le Conseil national en justice et dans tous les actes de la vie civile. Il passe les conventions mentionnées au 9° de l'article R. 632-4 qui n'ont pas été déléguées au directeur du Conseil national. Il peut déléguer au directeur certaines de ses attributions en matière de représentation et de passation des conventions. Il peut déléguer sa signature au directeur du Conseil national ainsi qu'aux agents désignés par celui-ci. Les actes de délégation du président sont publiés au bulletin officiel du ministère de l'intérieur* ». Le CNAPS ajoute que les textes (décrets et règlement intérieur) précisent la répartition des compétences qui n'a jamais donné lieu à une quelconque divergence.

S'agissant des divergences éventuelles entre l'organe de gouvernance et l'autorité exerçant la tutelle, le CNAPS répond qu'elles sont prévenues par des réunions systématiques entre l'établissement et les représentants de l'Etat avant chaque collège. De plus, des réunions périodiques avec la DLPAJ, la DEPAFI et le département du contrôle budgétaire sont organisées en fonction des besoins. Il n'a enregistré aucun cas d'opposition de l'autorité de tutelle à une délibération du collège au cours des trois dernières années.

#### **d. Composition et missions de l'organe de gouvernance (questions 11A, 11B, 12A, 12B)**

La DLPAJ indique que la composition du collège a fait l'objet d'un arbitrage du cabinet du ministre. Elle trouve cette composition non pertinente et indique qu'« *il serait envisageable d'intégrer les représentants du personnel du CNAPS au sein du conseil d'administration (collège) par symétrie avec les autres opérateurs du MI. Cette intégration aurait une incidence sur la composition du collège. La question d'une représentation propre des services internes de sécurité est également posée. Une durée de mandat est également à prévoir pour le représentant du CE et le représentant de la Cour de cassation (3 ans)* ».

Le CNAPS indique que la composition du collège a été déterminée dans la loi LOPPSI 2 et le décret de création du CNAPS. Il estime cette composition pertinente et ajoute qu'« *une réforme du Livre VI qui élargirait le périmètre des activités privées de sécurité à d'autres acteurs supposerait une modification de la composition des instances du CNAPS* ».

D'après la DLPAJ, les missions de l'organe de gouvernance du CNAPS, qui lui paraissent pertinentes, ont été déterminées en reprenant les « *grandes missions confiées aux conseils d'administration des établissements publics administratifs* ».

Le CNAPS indique que les missions de l'organe de gouvernance découlent du rapport IGA/IGPN/IGGN de 2010. Il n'envisage pas d'évolution de ces missions.

De son côté, la DEPAFI rappelle qu'une demande a été faite par le secrétaire général le 6 octobre 2014 afin qu'elle devienne membre du collège du CNAPS (elle y participe de fait).

**e. Calibrage initial financier et en emplois (questions 13A et 14A)**

La DLPAJ précise que le calibrage financier de l'opérateur a été défini via une étude d'impact réalisée par la DISP. Le plafond d'emplois et le niveau de masse salariale ont été évalués schématiquement par la mission IGA/IGPN/ IGGN (rapport mai 2010). La DISP a produit une note le 28 avril 2011 d'évaluation des effectifs nécessaires par fonction (délivrance des titres, contrôle). Cette note argumente succinctement la nécessité de recruter 214 agents.

Le CNAPS indique que le calibrage financier ainsi que la détermination du plafond d'emplois et de la masse salariale ont été réalisés conjointement par la DLPAJ, la DEPAFI et la DISP (fiches de conférence technique du 11 février 2011 et 1<sup>er</sup> septembre 2011 jointes au dossier). Plusieurs scénarios ont été envisagés. Le CNAPS joint également la lettre du DISP au secrétaire général, au DGPN et au DGGN du 28 avril 2011 précisant les besoins en personnels et les modalités de recrutement. Le compte-rendu du comité de pilotage du CNAPS du 16 juin 2011 valide le calibrage, repris dans l'arrêté sur le budget primitif 2012.

La DEPAFI dit avoir été associée à la création de l'opérateur et à la définition de ses besoins, notamment la masse salariale. Elle ajoute que le plafond d'emplois et le niveau de la masse salariale ont été déterminés lors des arbitrages du PLF.

**f. Préfigurateur pour la mise en place de l'opérateur (questions 15A, 15B, A5C)**

Une mission de préfiguration a été créée pour faciliter la mise en place de l'opérateur. Le CNAPS a transmis le courrier adressé le 10 mai 2011 par le ministre de l'intérieur à Alain BAUER, président du conseil d'orientation de l'observatoire national de la délinquance, pour lui demander d'assurer la « *présidence de la mission de préfiguration* » du nouvel organisme ; cette lettre désigne le délégué interministériel à la sécurité privée comme secrétaire général de la mission de préfiguration. Elle indique « *qu'une des premières tâches consistera à définir le profil du futur directeur du CNAPS et à effectuer une recherche de candidats qui seront proposés au cabinet* ».

Par la suite, des groupes techniques ont été mis en place : « structures juridiques », « système d'information », « organisations syndicales », « communication », « formation »... Des réunions ont eu lieu les 16 mars, 13 mai, 24 mai, 20 juin, 1er juillet, 28 juillet et 20 octobre 2011. Par ailleurs, des réunions de préfiguration du CNAPS ont eu lieu à plusieurs reprises, sous la présidence d'Alain BAUER. Enfin, un comité de pilotage du CNAPS a été mis en place, présidé par le secrétaire général (cf. compte-rendu du 16 juin 2011).

La DLPAJ indique ne pas avoir participé à l'élaboration de la fiche de poste du préfigurateur ni du directeur du CNAPS. Le relevé de décision du comité de pilotage du CNAPS du 16 juin 2011, fourni par la DLPAJ, indique que le secrétaire général proposera au cabinet du ministre plusieurs candidatures pour le poste de « directeur général ». Le choix du directeur a fait l'objet d'un arbitrage par le cabinet du ministre. Ces modalités de recrutement paraissent satisfaisantes à la DLPAJ.

Le CNAPS indique qu'un préfigurateur a été désigné par décision du 9 septembre 2011 (fournie), sur la base d'une fiche de poste et après entretien individuel. Ces modalités de recrutement lui paraissent satisfaisantes.

Les fiches de poste du directeur, du secrétaire général et de l'adjoint opérationnel au directeur sont jointes au dossier. La fiche du directeur ne distingue pas ses missions de celles de préfigurateur (pendant la phase de création du CNAPS, « *le directeur anime et pilote la mission de préfiguration sous l'autorité de son président* », il est « *proche du président* »). En fait, le directeur, le secrétaire général et l'adjoint au directeur ont été recrutés dans le cadre de la préfiguration et sont demeurés sur leurs postes.

## C. POSITIONNEMENT ET STRUCTURATION DE LA TUTELLE SUR LE CNAPS

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

La DLPAJ estime que la DEPAFI a vocation à être associée à l'exercice de la tutelle sur le CNAPS (cf. note du secrétaire général au DLPAJ du 5 juillet 2011 dans laquelle il lui propose que cela soit la DLPAJ qui exerce la tutelle, avec l'aide de la DEPAFI sur le volet budgétaire).

Le CNAPS indique ne pas avoir retrouvé le texte qui confie la tutelle à la DLPAJ. Il fait référence au CSI, sans préciser d'article. Il joint le compte-rendu d'une réunion du DISP et de la DLPAJ du 16 mars 2011 qui montre qu'une discussion a eu lieu sur la détermination de l'autorité de tutelle (« *il pourrait s'agir de la DLPAJ* »). Aucune autre direction n'a vocation à être associée à l'exercice de la tutelle, selon l'opérateur. Il est intéressant que le CNAPS ne cite à aucun moment la DEPAFI, qui, en tant que responsable de programme du programme 216, porte les crédits du CNAPS.

La DEPAFI indique que la DLPAJ réalise la tutelle métier, et que la subvention pour charges de service public est supportée par le programme 216 dont le responsable de programme est la DEPAFI / SDPA (sous-direction des programmes et des achats).

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

La DEPAFI apporte une plus-value conforme aux besoins de la DLPAJ dans l'exercice de la tutelle : « *La DEPAFI assiste la DLPAJ dans la rédaction des documents budgétaires et financiers ainsi que dans le renseignement des logiciels de la direction du budget. Par ailleurs, l'analyse de la DEPAFI est souhaitée par le DLPAJ lors de l'élaboration du COP et de tout document ayant un impact budgétaire* ».

La délégation aux coopérations de sécurité (DCS), structure qui a pris la suite de la DISP, est également mobilisée, mais la DLPAJ ne précise pas dans quels domaines.

Le CNAPS est lui davantage partagé sur la plus-value apportée par la DEPAFI. Il ne conteste pas les prérogatives de celle-ci au titre du contrôle du budget et de la situation financière, mais demande un appui complémentaire sur des compétences d'expertise et de conseil (sans préciser lesquelles). Il regrette la demande de tableaux parfois redondants et chronophages quant à leur confection. Il précise toutefois que la DEPAFI intervient en appui du CNAPS sur les sujets budgétaires et financiers, dans le cadre du triennal 2015-2017 et souligne que les besoins du CNAPS ont été pris en compte.

L'opérateur joint à son envoi la lettre du 4 novembre 2014 du secrétaire général au directeur du CNAPS attribuant la subvention pour charge de service public pour 2015 (16,8 M €). Il y est précisé que la subvention du CNAPS n'est pas affectée par l'écrêtement touchant les subventions des autres opérateurs (stabilisation dans le triennal 2015-2017). Là encore, le CNAPS n'évoque à aucun moment le rôle de responsable de programme joué par la DEPAFI.

**c. Apport des directions et services support du ministère (questions 18C, 18D, 18E, 18F, 18G-18G3, 18H-18H3, 18I-18I3, 18J-18J4, 19A)**

Le seul autre service mobilisé, selon la DLPAJ, pour apporter une expertise à la direction de tutelle ou à l'opérateur est la délégation aux coopérations de sécurité, qui « *entretient un contact étroit avec les représentants de la profession* ». La réponse de la DLPAJ paraît ici un peu décalée par rapport à la question, qui porte sur les fonctions support et non sur l'apport d'autres directions dans la dimension métier de la tutelle. La DLPAJ précise par ailleurs que le CNAPS a recours à son expertise pour les analyses juridiques et tout projet de réforme.

Le CNAPS n'indique pas s'il est demandeur de l'appui d'autres directions et services support, tout en soulignant que « *cet apport a été très significatif lors de la mise en place de l'établissement* ».

La DLPAJ indique – tout comme le CNAPS - qu'il n'y a pas de formalisation de l'accès de l'opérateur aux fonctions support du ministère. La direction de tutelle estime toutefois que « *la consultation des directions compétentes est quasi-automatique par l'opérateur (DRH, DEPAFI, DLPAJ, SDAS)* ».

La DRH précise qu'elle n'a pas jusqu'alors apporté son expertise à la DLPAJ, mais exprime le besoin d'une « *approche transversale sur la relation entre l'opérateur, l'autorité de tutelle et le support* ». Elle indique qu'elle a déjà apporté son expertise au CNAPS sur le dialogue social, les élections professionnelles et les conditions de recours aux contractuels (et la question du renouvellement). Elle n'estime pas utile que le CNAPS s'appuie davantage sur son expertise.

La DLPAJ indique avoir déjà apporté son expertise au CNAPS en raison de leurs « *liens de proximité* » ; elle peut être saisie sur un sujet contentieux (demande d'expertise) ou sur une demande de formation à mettre en place. Plus généralement, la DLPAJ n'est pas opposée à une sollicitation plus fréquente de son expertise ; mais elle considère qu'un service juridique au sein des opérateurs permettrait de disposer de la ressource pour répondre à leurs besoins juridiques spécifiques. Elle préconise que les opérateurs se dotent d'équipes de juristes « *retailées* » ou sinon d'y renoncer, la DLPAJ assurant cette mission, moyennant un transfert de postes.

**d. Entité en charge de l'exercice de la tutelle (questions 20A, 20B-20B3)**

La DLPAJ indique que la sous-direction des polices administratives / bureau des polices administratives (BPA) est en charge de la tutelle. Ce bureau est identifié par le CNAPS comme son interlocuteur naturel.

**e. 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)**

La DLPAJ indique que le responsable délégué de la tutelle dans ses services est le sous-directeur des polices administratives. Pour le CNAPS, ce responsable est le directeur de la DLPAJ lui-même.

Il n'y a pas de poste dédié à la tutelle de l'opérateur au sein de la DLPAJ. La direction de tutelle estime à 1 ETPT la quotité de temps de travail consacré à la fonction de tutelle, réparti pour l'essentiel entre le chef de la section « activités privées » du bureau des polices administratives et deux rédacteurs de la section.

Les fiches de poste des deux rédacteurs évoquent explicitement la fonction de tutelle, de manière plus développée dans l'une d'entre elles (« *suivi de la tutelle du CNAPS (tutelle métier et budgétaire)* », « *suivi de l'activité du CNAPS et de l'adaptation des textes relatifs à son fonctionnement* »). Cette rédaction est un peu paradoxale car au vu des autres documents transmis, il semble que la DLPAJ n'exerce pas réellement la tutelle budgétaire sur le CNAPS. La fiche de poste du chef de section, non fournie, ne semble pas mentionner la tutelle du CNAPS d'après la réponse de la DLPAJ à la question 03B.

S'agissant des critères de recrutement de ces personnels, un profil juridique est recherché pour exercer la tutelle du CNAPS et élaborer la réglementation des activités privées de sécurité.

**f. Profils et modalités de recrutement (questions 24A, 24B, 24C, 24D-24D4, 25A, 25B)**

Selon la DLPAJ, les qualités recherchées s'agissant du profil du responsable délégué de la tutelle sont l'animation, la coordination et le contrôle. Les modalités de recrutement ne sont pas précisées mais elles paraissent satisfaisantes à la DLPAJ.

S'agissant des agents du bureau des polices administratives intervenant dans l'exercice de la tutelle, la DLPAJ précise que la compétence budgétaire ne sera pas spécifiquement recherchée sur ces postes en raison de la « *co-tutelle exercée par la DEPAFI* ». La DEPAFI est vue comme « co-tuteur » par la DLPAJ, ce qui ne correspond pas à la vision du secrétaire général au moment de la création du CNAPS (*cf. supra*). La DLPAJ ne souhaite pas développer des compétences budgétaires en son sein afin d'exercer la tutelle du CNAPS.

Le CNAPS ne se prononce pas sur le profil à rechercher pour le poste de responsable délégué de la tutelle au sein de la DLPAJ.

**g. Personnes-ressources dans les autres directions (question 23A)**

La DLPAJ cite des personnes-ressources à la DEPAFI : le chef du bureau et les deux attachées en charge du suivi de la tutelle des opérateurs. L'opérateur ne cite pas de « personnes-ressources », mais des « services-ressources » : DRH, DSIC, DEPAFI, DGGN, DGPN, ST(SI)<sup>2</sup>.

## D. PILOTAGE PLURIANNUEL DE L'OPERATEUR CNAPS

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

Pour la DLPAJ, « *l'opérateur est trop jeune pour que l'on remette en cause son existence ou sa forme. En revanche, l'évolution des missions est au cœur de notre réflexion sur le secteur pour parfaire l'objectif de moralisation* ». La direction de tutelle dit associer le CNAPS à cette réflexion.

L'opérateur indique qu'une réflexion est menée par la DLPAJ « *sur l'évolution possible du périmètre des missions, sur la taxe CNAPS, sur l'élargissement (effectif désormais) aux activités de protection des navires* », à la fois d'initiative et en réponse à une commande ministérielle. Il n'indique pas s'il a été associé à cette analyse.

Une réflexion a lieu tant au niveau de la DLPAJ que de l'opérateur, dans une logique d'élargissement des missions de l'opérateur et non pas sur la cohérence entre statut et missions.

La DEPAFI indique avoir participé au niveau du ministère à une réflexion sur l'opportunité du maintien de ses opérateurs et sur l'évolution de leur forme juridique mais sans accent particulier sur le cas du CNAPS.

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

Le COP 2015-2017 a été validé par délibération du collège du CNAPS le 23 septembre 2014<sup>10</sup>. La DLPAJ indique que son élaboration a fait l'objet d'échanges contradictoires entre les directions concernées par la tutelle, sans préciser lesquelles. Le point de vue de l'opérateur a, selon la DLPAJ, été suffisamment pris en compte. Aucun bilan d'un COP précédent n'a été réalisé, car il s'agit du premier COP. Sur l'autoévaluation, la DLPAJ renvoie vers la DEPAFI, ce qui pose question car il revient à l'opérateur de réaliser cet exercice, en lien avec la direction de tutelle.

L'opérateur indique qu'il s'est doté d'un COP qui a fait l'objet d'une délibération du collège du CNAPS le 23 septembre 2014 et a été signé le 30 octobre 2014 (la version jointe au dossier n'est pas signée). Il a fait l'objet d'échanges contradictoires entre la DLPAJ et le CNAPS (aide de la mission du contrôle de gestion fin 2012 / 1er trimestre 2013), puis de réunions avec la DLPAJ et la DEPAFI pour le choix des indicateurs et des valeurs-cibles (pas de comptes-rendus formalisés). Le point de vue de l'opérateur a été « *très largement pris en compte* ». S'agissant d'un premier COP, aucun bilan d'un précédent contrat n'a été entrepris. Un travail interservices au sein du CNAPS a été réalisé pour élaborer le COP.

---

<sup>10</sup> Le COP comprend trois axes déclinés en sept objectifs : mission de police administrative (améliorer les conditions de délivrance des titres sur tout le territoire, optimiser les moyens mis en œuvre pour l'instruction des dossiers, assurer la qualité du processus de décision) ; mission disciplinaire (effectuer des contrôles sur l'ensemble du champ de sécurité privée, optimiser les moyens mis en œuvre pour les contrôles et les sanctions, assurer la qualité des suites disciplinaires du contrôle) ; mission de conseil et d'assistance (informer sur les modalités et l'état d'avancement des dossiers).

La direction de tutelle et l'opérateur indiquent qu'il n'y a pas de volet ressources dans le COP. Toutefois, le COP comprend un engagement de l'Etat de stabiliser le montant de la subvention pour charges de service public de l'opérateur pendant toute la durée du triennal, ce qui le distingue de tous les autres COP d'opérateurs du ministère.

La DEPAFI souligne qu'elle a participé à l'élaboration du COP 2015-2017 du CNAPS, notamment à la définition des indicateurs de performance.

**c. Lettre de mission et objectifs du directeur du CNAPS (questions 28A, 28B, 32A-32A3, 32B, 32C-32C3, 32D)**

La dernière lettre de mission « *date du 7 juillet 2014* ». Il s'agit davantage d'une lettre d'objectifs que d'une lettre de mission du fait de son caractère annuel. Elle est soumise à la signature du directeur de cabinet du ministre. Le DLPAJ transmet le projet de lettre au directeur de cabinet du ministre, sous couvert du secrétaire général. Il indique que la lettre a été établie en étroite relation avec la DEPAFI et que le projet de lettre a reçu l'accord du directeur du CNAPS. La version communiquée à l'équipe d'audit n'est pas signée.

Antérieure à la signature du COP, la lettre de juillet 2014 évoque celui-ci comme un objectif de préparation et de mise en œuvre, et ne reprend pas les objectifs tels que définis dans le COP.

La « lettre de mission » ne fixe aucun objectif financier ou budgétaire. La DLPAJ précise en revanche qu'un objectif avait été assigné initialement au directeur sur l'évolution des emplois et de la masse salariale : « *l'évolution du plafond d'emplois avait été fixé dès la création du CNAPS ; la lettre de mission du directeur du CNAPS prévoyait d'atteindre ce plafond dans le cadre du déploiement des délégations territoriales* ». La logique est au recrutement, et non à la réduction des postes. Enfin, la lettre n'évoque pas la part variable de rémunération du directeur.

L'opérateur précise que la « *lettre de mission annuelle* » est transmise par le DLPAJ au directeur du CNAPS et qu'elle fait explicitement référence au COP.

La DEPAFI indique qu'elle a été consultée sur la lettre de mission du premier directeur et a proposé des modifications « *qui ont été retenues dans la version finale* ». Elle ajoute que chaque nouveau directeur a vocation à se voir assigner des objectifs en matière d'évolution du plafond d'emploi ou de masse salariale dans le cadre du triennal et à chaque LFI.

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

La DLPAJ indique que « *le COP, récent, ne prend pas en compte des objectifs quant à l'utilisation des ressources. Un bilan sera effectué en novembre 2015 afin d'envisager éventuellement une évolution du COP dans ce sens. Le PLFR 2014 tire les conséquences de la hausse du produit de la taxation sur les activités privées de sécurité, désormais très supérieur à la subvention pour charges de service public, en prévoyant une baisse du taux sur 2 ans* ».

Le CNAPS indique que la délibération du collège du 23 septembre 2014 prévoit que le COP est présenté à l'appui du budget initial et du compte financier de l'établissement.

**e. Cohérence entre la LPFP et le COP (questions 31A-31A3, 31B)**

La DLPAJ estime que le COP est trop récent pour être en cohérence avec la loi de programmation des finances publiques 2015-2017.

La cohérence PLPFP et le COP est assurée selon l'opérateur via le triennal 2015-2017. A la question des objectifs budgétaires ou de dépenses de personnel, le CNAPS répond ressources, et évoquant la notification prévisionnelle de la subvention pour charges de service public.

La DEPAFI indique qu'il n'y a « *pas de lien direct* » entre la LPFP et le COP.

## **E. EXERCICE ANNUEL ET INFRA-ANNUEL DE LA TUTELLE SUR LE CNAPS**

### **a. Réunions du conseil d'administration**

- **Ordre du jour (questions 33A, 33B)**

La DLPAJ rappelle que c'est le président du collège du CNAPS qui fixe l'ordre du jour des réunions du collège (article R.632-7 du CSI). Elle précise que le président se concerta préalablement avec le directeur du CNAPS et le DLPAJ. La direction de tutelle estime jouer un rôle dans l'établissement de l'ordre du jour.

Le CNAPS indique que le président du collège, le directeur du CNAPS et le DLPAJ déterminent l'ordre du jour du collège.

- **Mise en cohérence des positions de l'Etat (questions 33C, 33D)**

La DLPAJ indique qu'avant les réunions du collège, une mise en cohérence est opérée entre les positions de ses services, ainsi qu'entre les positions de tous les services concernés du ministère (organisation systématique de pré-collège réunissant les représentants de l'Etat). Le CNAPS précise qu'avant chaque réunion du collège est organisée par la DLPAJ une réunion des services de l'Etat représentés au collège, en présence de l'opérateur. La DEPAFI indique que la mise en cohérence est réalisée lors des réunions de « pré-pré-CA » organisées par la DLPAJ. Les réunions préparatoires sont systématiques. Le chef de file est le représentant de la tutelle métier.

- **Pré-conseils d'administration (questions 34A-34A3, 34B-34B3, 34C)**

La DLPAJ et le CNAPS indiquent que des réunions du pré-collège sont organisées systématiquement. Le chef de file est la DLPAJ. Aucune divergence n'a été constatée ces trois dernières années entre les représentants de l'Etat.

### **b. Cadrage annuel**

- **Orientations stratégiques annuelles (questions 35A, 35B, 35C, 35D-35D3)**

Pour la DLPAJ, les orientations stratégiques de l'opérateur sont définies par elle-même, en partenariat avec le CNAPS, la DEPAFI et la DCS. Pour les lettres d'objectifs, l'arbitrage est rendu par le secrétaire général et le cabinet du ministre. Les « orientations stratégiques de contrôle » du CNAPS font l'objet d'une délibération du collège.

Pour le CNAPS, c'est le collège qui détermine les orientations stratégiques annuelles de l'opérateur, sur la base d'un travail de définition conduite par la DLPAJ et la direction du CNAPS. Les « orientations générales de contrôle » et le COP sont présentés au collège (délibération du 27 mars 2014 sur les orientations générales du contrôle). La DEPAFI indique que des orientations stratégiques sont définies dans la lettre de mission.

- **Lettre d'objectifs annuelle du directeur (question 35E)**

Selon la DLPAJ et le CNAPS, le directeur reçoit une « *lettre de mission annuelle* », ce qui correspond en fait à la pratique de lettres annuelles d'objectifs (la dernière date du 7 juillet 2014).

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

La DLPAJ précise qu'il n'y a pas de vérification de cohérence entre les objectifs annuels de l'opérateur et le COP, car le COP est trop récent. Il n'y a pas de lettre de mission pluriannuelle. Selon l'opérateur, la DLPAJ opère une vérification de cohérence des objectifs annuels au COP et aucune incohérence n'a été constatée. Il y a donc divergence de perception entre la direction de tutelle et l'opérateur.

**c. Dialogue de gestion (questions 38A, 38B, 38C, 38D, 38E-38E3)**

La DLPAJ précise qu'un dialogue de gestion est mis en œuvre environ tous les deux mois. La DLPAJ, les services du secrétariat général du CNAPS et la DEPAFI (si sujet financier) participent. La DLPAJ estime que « *ce dialogue permet un meilleur exercice de la tutelle. Il offre la possibilité de faire un bilan de l'activité de l'opérateur, d'évoquer ses difficultés ou celles de la tutelle ainsi que les sujets en cours et les attentes* ».

Selon le CNAPS, le dialogue de gestion est mis en œuvre selon les échéances obligatoires que sont « *la préparation du budget initial et le point sur la situation budgétaire en cours d'année* ». Participent la DLPAJ, la DEPAFI, le CNAPS et le département du contrôle budgétaire. Le CNAPS ne répond pas sur l'intérêt du dialogue de gestion. Il évoque les notes de présentation des orientations budgétaires au collège. Il souligne que d'autres réunions peuvent être organisées en tant que de besoin et qu'il voit régulièrement le contrôleur budgétaire.

La DEPAFI répond positivement sur la mise en œuvre d'un dialogue de gestion, « *dans le cadre de la préparation du triennal et des différents budgets* ».

**d. Outils de suivi**

- **En matière de performance (questions 39A-39A3, 39B, 39C, 39D-39D3, 39E, 40A, 40B)**

La DLPAJ indique demander à l'opérateur des tableaux de bord trimestriels (activité de police administrative, activité de contrôle et de suivi de l'utilisation des crédits). De son côté, le CNAPS dit avoir mis en œuvre un tableau de bord mensuel (suivi de l'activité et indicateurs de consommation de crédits et d'emplois) à disposition du directeur et des outils spécifiques internes à l'opérateur à la faveur de la mise en place d'un système d'information décisionnel en 2014 et 2015. Il précise qu'il communique ces tableaux de bord à la direction de tutelle mensuellement et que la DEPAFI est destinataire, selon la même périodicité, des indicateurs financiers (niveau et variation du fonds de roulement, état de la trésorerie, demandés à tous les opérateurs par lettre du DEPAFI aux autorités de tutelle en date du 10 octobre 2014).

La DLPAJ ajoute qu'aucun dispositif correctif n'est prévu en cas de non atteinte des objectifs de performance. Le CNAPS ne répond pas à cette question.

Contrairement à ce qu'indiquent la DLPAJ et le CNAPS, la DEPAFI dit ne pas avoir communication des tableaux de bord de suivi de la performance de l'opérateur, ni de la part de l'autorité de tutelle, ni de la part de l'opérateur. Elle évoque la « *montée en puissance de la DEPAFI dans le rôle d'élaboration des COP* ».

- **En matière d'emploi des ressources (questions 41A-41A3, 41B, 41C, 41D-41D3, 41E)**

La DLPAJ ne dispose en propre d'aucun outil de suivi de l'emploi des ressources par l'opérateur. Elle indique être destinataire des tableaux de bord tenus par le CNAPS et les partager avec la DEPAFI.

Le CNAPS dispose effectivement d'un tableau de bord mensuel du directeur et d'outils spécifiques, qu'il dit transmettre mensuellement à la DLPAJ. Il précise adresser tous les mois à la DEPAFI les « indicateurs financiers ».

La DEPAFI indique qu'elle a communication par l'autorité de tutelle d'une partie des tableaux de bord de suivi des objectifs de l'opérateur en matière d'emplois des ressources. Cette transmission intervient notamment au moment des différentes phases de préparation budgétaire ; elle rappelle que le décret du 24 juillet 2014 permettra au secrétaire général de s'appuyer sur celui-ci pour solliciter la transmission du DPGCEP (document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel) transmis trois fois par an au CBCM. La DEPAFI ne répond pas s'agissant de la communication de la part de l'opérateur.

**e. Contrôles externes et dispositifs correctifs**

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

La DLPAJ précise qu'aucun dispositif correctif n'est prévu en cas d'utilisation des ressources non conforme aux prévisions. Le CNAPS n'a pas répondu à cette question.

- **Contrôle de la qualité de l'exécution budgétaire et comptable de l'opérateur (questions 43A-43A3, 43B)**

Selon la DLPAJ, le contrôle de la qualité de l'exécution budgétaire et comptable est réalisé par la DEPAFI. Il n'y a pas de dispositif correctif en cas de dérapage budgétaire au niveau de l'autorité de tutelle.

Le CNAPS précise que la mise en place du contrôle interne financier doit faire l'objet d'une présentation au collège en mars 2015. L'agent comptable assure le contrôle des actes relevant de sa responsabilité ainsi que l'ordonnateur. Le contrôleur budgétaire vise les actes relatifs aux ressources humaines et les actes supérieurs à 75 000 €. L'opérateur joint l'arrêté du 30 janvier 2012 portant désignation de l'autorité chargée du contrôle financier sur les établissements publics administratifs du ministère, l'arrêté du 7 février 2012 relatif aux modalités d'exercice du contrôle financier du CNAPS ainsi que le courrier du CBCM du 11 avril 2012 au directeur du CNAPS fixant les seuils de visa (75 000 € pour les marchés, baux, commandes, conventions ou contrats). En cas de dérapage financier, des contrôles sont prévus dans l'application financière (ressources par compte budgétaire, suivi des engagements juridiques annuels pour tous les contrats et les marchés).

La DEPAFI ne répond pas à la question.

- **Contrôle de la régularité et de la conformité des marchés publics de l'opérateur (questions 44A, 44B, 44C-44C3)**

La DLPAJ indique qu'en matière de marchés publics, les contrôles relatifs à la régularité et la conformité des actes produits ne sont pas suivis par la direction de tutelle, mais par le CNAPS. Aucun dispositif correctif n'est prévu en cas de dysfonctionnement.

Selon le CNAPS, le contrôle de la régularité et de la conformité des actes produits est assuré par un agent du service des finances, marchés, immobilier et contrôle de gestion qui dispose d'une grande expérience des marchés publics (originaire de la cour des comptes).

- **Suivi du risque contentieux (questions 45A, 45B, 45C-45C3)**

La DLPAJ indique que le risque contentieux est suivi au niveau du CNAPS, et non pas à son niveau. En revanche, elle peut apporter son appui sur certains contentieux.

Le CNAPS confirme ce suivi interne en précisant qu'il est assuré par son secrétaire général. En cas de difficulté de traitement du contentieux, il est fait état d'un marché d'assurance notifié en janvier 2013 (dommages aux biens, responsabilité civile, protection juridique des agents, flotte automobile). Ces assurances ne prennent pas en compte les risques liés à l'exécution des marchés publics ni ceux relatifs à l'activité de police administrative du CNAPS (risque de condamnation judiciaire du CNAPS en cas de décision irrégulière).

- f. **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 secrétaire général (DEPAFI) d'une cartographie des risques liés aux activités des opérateurs du ministère (question 46N).

La DLPAJ indique que le contrôle interne est en cours de développement au sein du CNAPS, et que l'autorité de tutelle manque de recul pour le moment. Elle ne fournit pas d'appui à l'opérateur sur ce chantier et ne prévoit pas de s'y investir. Elle n'a pas établi de cartographie des risques pesant sur ses propres services du fait de l'exercice de la tutelle, ni de cartographie des risques de l'opérateur.

Le CNAPS indique qu'il n'y a pas de dispositif de contrôle interne au sein de l'opérateur, hormis les travaux sur le contrôle interne financier initiés en septembre 2014 (objectif de finalisation : 1er trimestre 2015). Sa cartographie des risques est en cours d'établissement mais comme il estime que c'est à la DEPAFI, et non à la DLPAJ, de fournir un appui dans ce domaine, on peut supposer que le travail de cartographie en cours se limite au seul domaine financier. Le CNAPS indique enfin, ce qui est contradictoire, que l'autorité de tutelle contrôle l'efficacité du dispositif de contrôle interne et que la démarche engagée est très positive pour l'établissement.

## **Annexe n° 3C**

---

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

*Secrétariat général*

Paris, le 15 juillet 2015

DIRECTION DES LIBERTÉS PUBLIQUES  
ET DES AFFAIRES JURIDIQUES

SOUS DIRECTION DES  
POLICES ADMINISTRATIVES

BUREAU DES POLICES ADMINISTRATIVES

N°/Ref:

### Note à l'attention de

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

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

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

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

#### **I. Le rapport général :**

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

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

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

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

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

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

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

## **II. Le rapport particulier relatif à la maîtrise des risques dans l'exercice de la tutelle sur le Conseil national des activités privées de sécurité**

Je note que le rapport particulier fait ressortir des facteurs de risques évalués à la note 2,2 sur une échelle comprise entre 1,8 et 3,1 tous opérateurs confondus, et une probabilité de concrétisation de risques dans l'exercice de la tutelle évaluée à 3,6, soit à un niveau légèrement supérieur à la moyenne des opérateurs du ministère. Cet écart permet d'envisager des pistes de progrès simples à envisager, comme le souligne la mission. Il importe par ailleurs de noter que l'impact moyen de concrétisation des risques est proche du niveau moyen (2,7).

Le contenu du rapport particulier appelle de ma part les observations suivantes sur les différentes familles de risques :

## 1) Sur la maîtrise des risques stratégiques :

Le rapport indique que les objectifs chiffrés du COP 2015-2017 ont été remis en cause par l'opérateur lors de la réunion du pré-collège du 16 mars 2015, sans discussion préalable avec la DLPAJ. C'est moi qui avais porté cette information à la connaissance de la mission à l'occasion d'un entretien. Je note que le rapport présente ce fait comme constitutif d'un risque stratégique, en ce qu'il révèle la méconnaissance, par le CNAPS, de la nature des relations entre un opérateur et sa tutelle. Or, il me semble que ce fait ponctuel est aussi illustratif de la manière dont la tutelle parvient à faire prévaloir l'opposabilité des objectifs fixés par le COP, dans la mesure où ces cibles ont été maintenues inchangées. Ce débat entre tutelle et opérateur a d'ailleurs permis d'engager une discussion sur l'impact attendu, sur l'évolution du délai d'instruction des demandes de carte professionnelle, des facilités supplémentaires d'accès aux traitements de données obtenues dans le courant de l'année 2015.

En ce qui concerne la lettre d'objectifs annuelle du directeur du CNAPS, le rapport précise que les objectifs y figurant (pour l'année 2014) ne sont pas chiffrés et ne sont pas assortis d'indicateurs de suivi ni de cibles ; qu'en outre, il n'existe pas de lettre annuelle d'objectifs 2015 pour le nouveau directeur du CNAPS, nommé fin 2014. Il est à noter que la lettre d'objectifs du directeur du CNAPS pour 2015, signée le 3 juillet 2015, répond à ces préconisations. Elle contient des objectifs précis, des indicateurs de performance et de gestion (COP), des cibles et l'explication des modalités de détermination de la part variable de rémunération allouée au directeur.

La mission relève, enfin, l'absence de dispositifs correctifs en cas de non atteinte des objectifs de performance ou de gestion. Sur ce point, je souhaite indiquer que l'atteinte des objectifs du COP est analysée en collège. Lors des pré-collèges les discussions sont étayées sur les moyens à mettre en œuvre afin de les atteindre. A titre d'exemple, le décret n°2015-648 du 10 juin 2015 relatif à l'accès au traitement d'antécédents judiciaires et au fichier des personnes recherchées vise à atteindre l'objectif, déjà fixé dans la lettre de mission 2014, d'un délai raisonnable de traitement des demandes d'autorisations, d'agréments et de cartes professionnelles afin de réduire le temps d'attente des usagers. De même, le constat d'un taux élevé d'annulation, par la juridiction administrative, des décisions individuelles prises par les instances du CNAPS, a justifié que la lettre fixant les objectifs du directeur au titre de 2015, demande à celui-ci de réaliser une analyse précise des causes d'annulation, et d'en tirer les conséquences utiles.

## 2) La maîtrise des risques d'organisation

La mission estime que l'effectif du collège est « *trop important* » (25 membres). A ce jour, la DLPAJ a été saisie de propositions visant essentiellement à modifier la répartition des 11 sièges de représentants de l'Etat. Si une démarche de recomposition du collège était menée, il conviendrait de prendre garde à ne pas diluer le poids de ceux-ci. Pour réduire l'effectif de cette instance, il faudrait donc réduire le nombre des représentants de la profession ou des personnalités qualifiées. Un tel exercice devrait d'ailleurs prendre en compte l'évolution des missions du CNAPS : par exemple, le rôle nouveau donné à celui-ci pour contrôler les organismes de formation en sécurité privée, pourrait justifier que le monde de la formation soit représenté au sein du collège.

Le rapport particulier revient sur le rôle de la DEPAFI, déjà abordé dans le rapport général, pour indiquer que le rôle de cette direction n'est pas mentionné par l'autorité de tutelle, ni par l'opérateur, pour son rôle particulier vis-à-vis du CNAPS. Dans le questionnaire transmis par la DLPAJ le 9 décembre 2014, il est indiqué que la DEPAFI est considérée comme l'autre direction associée pour l'exercice de la tutelle (conformément à la note du Secrétaire général du 5 juillet 2011). La DLPAJ a conscience du rôle particulier de la DEPAFI en tant que responsable de programme et l'associe d'ailleurs largement aux réunions de tutelle, à la rédaction du COP, à la rédaction des lettres d'objectifs du directeur. Lors du dernier collège du CNAPS, le 1<sup>er</sup> juillet 2015, la DEPAFI a été représentée par l'adjointe du sous directeur de la synthèse et du pilotage budgétaires.

Au titre des risques d'organisation, la mission pose aussi la question de la « cohérence métier » de la tutelle exercée par la DLPAJ au regard des autres missions du CNAPS : activité disciplinaire (contrôle et sanction) et conseil / assistance aux professionnels des activités privées de sécurité. Compte tenu de la prépondérance des activités de police administrative parmi les attributions du CNAPS, et du rôle dévolu à la DLPAJ dans la conception générale de la réglementation des activités privées de sécurité, le système actuel me paraît présenter une cohérence certaine.

### **3) La maîtrise des risques de fonctionnement**

Il est rapporté que des conventions sont signées directement par le CNAPS et d'autres directions support du ministère, sans la signature de la DLPAJ. Une note est en cours d'élaboration à l'attention du directeur du CNAPS pour instaurer une validation formelle préalable de la DLPAJ pour tout projet de convention entre le CNAPS et les directions supports du ministère.

### **4) La maîtrise des risques financiers**

En ce qui concerne le dialogue de gestion, il doit être précisé qu'au moins deux rendez-vous annuels sont prévus (pour la préparation du budget et pour le suivi de l'exécution en cours d'année). Un tableau de bord de gestion doit être mis en place, susceptible de nourrir cet échange régulier. Il est prévu, pour l'avenir, d'associer davantage la DEPAFI aux rendez-vous bilatéraux, y compris pour traiter des questions immobilières, compte tenu de l'importance du réseau du CNAPS.

En outre, la lettre d'objectifs 2015 du directeur du CNAPS prévoit que le dispositif de contrôle interne financier sera présenté au collège. Elle rappelle également que la démarche engagée sur ce thème en 2014 doit être consolidée par une confirmation du dispositif de pilotage et d'animation, et par la définition d'un plan d'action conforme aux orientations ministérielles.

### **5) Maîtrise des risques de ressources humaines**

Le rapport relève l'absence de responsable délégué désigné de la tutelle du CNAPS et la non évocation de la tutelle de l'opérateur dans les missions de la sous-direction des polices administratives. Sur ce point, les objectifs que j'ai fixés au sous-directeur des polices administratives pour 2015 incluent bien une mention relative à l'exercice de la tutelle du CNAPS, et notamment de « *maintenir un dialogue régulier avec les responsables de l'opérateur et veiller au respect des objectifs du COP et de la lettre de mission du directeur de l'établissement public* ». J'ajoute que la tutelle du CNAPS était mentionnée dans la description du poste établie dans le cadre de l'avis d'appel à candidatures publié au Journal officiel à la fin de l'année 2014.

Ensuite, le rapport invite le ministère à clarifier la répartition des rôles entre DLPAJ et DEPAFI sur l'exercice du volet financier de la tutelle, notamment pour en tirer les conséquences sur les profils des agents de la DLPAJ en charge de la tutelle. A titre principal, je considère que le projet de convention évoqué plus haut permettrait d'opérer cette clarification. A titre secondaire, je précise que, si les attachés en charge de la tutelle du CNAPS au sein de la DLPAJ n'ont pas un profil budgétaire, ils parviennent à s'acquitter des opérations de saisie de l'ensemble des données relatives au projet annuel de performance et rapport annuel de performance de l'établissement à la demande de la direction du budget (via les applications SIOPE et FARANDOLE), ainsi que de validation de la réconciliation annuelle des dettes et des créances.

Enfin, la mission soulève le manque de contrôle interne déontologique au sein du CNAPS. Sur ce point, la lettre d'objectifs du directeur du CNAPS pour 2015 précise que doit être mise en place « *une stratégie de contrôle interne visant à garantir la sécurité juridique des décisions individuelles et à prévenir des éventuelles fraudes, externes ou internes* ».

## 6) La maîtrise des risques juridiques

La mission a constaté l'absence de tableau de bord permettant à la DLPAJ de suivre l'activité de marchés publics de l'opérateur. Sur les missions générales du CNAPS (contrôle et pouvoir disciplinaire), elle suggère, par ailleurs, de renforcer l'information systématique de la tutelle sur les contentieux allant jusqu'au Conseil d'Etat.

Sur le premier point, une note sera prochainement transmise au directeur du CNAPS afin de consolider le tableau de suivi des marchés publics qui devra être transmis à la DLPAJ et à la DEPAFI.

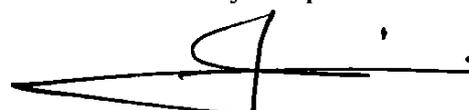
La seconde remarque me semble satisfaite par la lettre d'objectifs du directeur pour 2015 qui prévoit que soit réalisé « *un recueil de jurisprudence sur ces trois dernières années, relevant les principaux motifs d'annulation* ». Un objectif relatif au taux d'annulation des décisions de la commission nationale d'agrément et de contrôle a, par ailleurs, été fixé.

Enfin, est à l'étude la mise en place par le CNAPS d'un dispositif de recueil des provisions pour litiges afin d'évaluer les risques financiers associés aux contentieux de l'établissement. Cela permettra de mesurer le risque financier.

Je précise, en conclusion, que j'ai tenu à intégrer la question de la tutelle du CNAPS comme point d'attention de la « cartographie des risques métier » de la DLPAJ, dans le cadre de la démarche initiée par la mission ministérielle d'audit interne. Ainsi, la tutelle du CNAPS a fait l'objet d'une évaluation chiffrée du niveau de risque sous les angles financier, humains, social, juridique, d'image et de service rendu.

Telles sont les observations que je souhaitais porter à votre connaissance dans le cadre de la procédure contradictoire faisant suite à la transmission du rapport provisoire d'audit.

Le directeur des libertés publiques et des  
affaires juridiques



Thomas ANDRIEU

## Annexe n° 4C

---

### Procédure contradictoire : réponse de la mission

La mission remercie la direction des libertés publiques et des affaires juridiques pour sa réponse.

Elle prend acte que la DLPAJ renvoie l'analyse de deux de ses préconisations à un arbitrage d'un niveau supérieur : la question du rôle et du positionnement de la délégation aux coopérations de sécurité et celle de l'articulation entre les fonctions de président du collège et de directeur du CNAPS.

Par ailleurs, la mission appelle à la vigilance s'agissant d'une éventuelle extension de la composition du collège en fonction de l'évolution des missions du CNAPS, le nombre de membres étant déjà élevé.

La note de la DLPAJ évoque de nombreuses évolutions positives récentes, en cours ou prévues (projet de protocole DEPAFI/DLPAJ, lettre annuelle d'objectifs signée le 3 juillet 2015 et plus précise que les précédentes, instauration d'une procédure de validation préalable par la DLPAJ des projets de conventions entre le CNAPS et les directions support du ministère, projet de mise en place d'un tableau de bord de gestion et d'association plus étroite de la DEPAFI aux réunions de la DLPAJ avec le CNAPS, intégration de la question de la tutelle du CNAPS dans la cartographie des risques métier de la direction, mention de la tutelle sur le CNAPS dans la lettre d'objectifs du sous-directeur des polices administratives pour 2015, objectif assigné au CNAPS d'une réflexion sur le contrôle interne déontologique, objectif assigné au CNAPS d'analyse qualitative des motifs d'annulation de ses décisions par le juge administratif, travail sur un dispositif de recueil des provisions pour litiges...).

Toutes ces mesures vont globalement dans le sens des préconisations de la mission. Elles ont vocation à figurer dans le plan d'action que la DLPAJ est appelée à élaborer dans les prochains mois, en sa qualité de direction de tutelle, afin de permettre un suivi de l'évolution de la fonction de tutelle.