

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Le Ministre

Paris, le **01 AOUT 2016**

Le Ministre de l'intérieur

à

Monsieur le Préfet de police
Monsieur le Préfet, Secrétaire général
Monsieur le Préfet, Directeur général de la police nationale
Monsieur le Général d'armée, Directeur général de la gendarmerie nationale
Monsieur le Directeur général de la sécurité intérieure
Monsieur le Préfet, Directeur général des collectivités locales
Monsieur le Directeur général des étrangers en France
Monsieur le Préfet, Directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises
Monsieur le Délégué à la sécurité et à la circulation routières

(copie à Monsieur le Chef du service de l'inspection générale de l'administration,
vice-président de la mission ministérielle d'audit interne
et à Madame l'Inspectrice générale de l'administration,
responsable ministérielle de l'audit interne)

NOR : INTF1621655J

OBJET : Organisation et mise en œuvre de la maîtrise des risques au ministère de l'intérieur.

Le ministère de l'intérieur a mis en place en 2012 son comité ministériel d'audit interne et sa mission ministérielle d'audit interne. Leur fonctionnement étant assuré, une organisation de la maîtrise des risques (dénomination équivalente à celle de « contrôle interne ») est désormais nécessaire pour parachever et consolider notre dispositif. La présente instruction expose les orientations que j'entends donner pour la maîtrise des risques au sein des services du ministère.

1. Les objectifs de la politique de maîtrise des risques au ministère de l'intérieur

Les différentes activités des services du ministère peuvent générer ou être entravées par des risques, qui nuisent à notre efficacité ou à notre capacité à rendre le service dû aux citoyens. Dans certains cas, ces risques peuvent porter atteinte à l'intégrité physique ou psychologique des agents et des usagers du service public.

Je réaffirme tout d'abord que la démarche de maîtrise des risques vise à identifier et à traiter les principaux risques auxquels nous avons à faire face, dans une logique de proportionnalité et non d'exhaustivité. En outre, le traitement d'un risque

doit être effectué par le niveau hiérarchique le plus efficient, en application du principe de subsidiarité.

Dans le contexte de ressources contraintes que nous connaissons, nous devons utiliser cette maîtrise des risques pour :

- prioriser nos actions sur les risques les plus importants. La tendance de l'administration consistant parfois à traiter tous les sujets de la même manière doit évoluer vers la prise en compte des enjeux et des conséquences, qu'il faut évaluer au préalable de façon réaliste ;
- simplifier voire alléger nos procédures, surtout lorsqu'elles sont destinées à traiter des risques mineurs ou lorsque le contrôle n'aboutit qu'à une maîtrise limitée ;
- favoriser la communication interne entre les services du ministère car la vision de nos activités selon une logique de directions ou de compétences, sans perspective d'ensemble, est un facteur de survenance ou d'aggravation des risques.

La démarche n'est pas destinée à éviter toute prise de risque, celle-ci étant inhérente à l'action de l'Etat, en particulier dans l'exercice des missions du ministère de l'intérieur. Elle doit permettre d'évaluer les risques que nous prenons et de décider des actions de maîtrise en conséquence.

Dans cette optique, les dispositifs de maîtrise des risques doivent :

- aider les services à améliorer leur gestion et leurs performances, dans leurs différentes dimensions (efficacité, efficience, qualité de service);
- permettre à l'encadrement de mieux assumer ses responsabilités. Les cadres du ministère, en particulier aux niveaux intermédiaires, sont trop souvent dépourvus d'outils managériaux pour les aider dans la conduite de leurs activités. La constitution d'outils de maîtrise des risques est de nature à sécuriser la fonction d'encadrement.

Je souhaite que vos dispositifs de maîtrise des risques portent particulièrement sur les priorités suivantes :

- **l'atteinte des objectifs stratégiques que je vous ai assignés**, notamment dans le cadre de vos lettres de mission, en cohérence avec ceux dont il m'est rendu compte, ainsi qu'au Parlement ;
- **les risques transversaux à l'ensemble du ministère**, dont trois catégories doivent être traitées spécifiquement :
 - **la gestion des ressources humaines.** Les femmes et les hommes qui font fonctionner le ministère sont la clé de son efficacité. Il est indispensable de prévenir ce qui pourrait porter atteinte à leur intégrité physique ou psychologique ou être préjudiciable à leur bonne gestion. Le secrétaire général est chargé du plan d'actions de maîtrise de ces risques, en liaison avec les autorités chargées de la gestion des ressources humaines des autres directions générales ;
 - **les risques financiers.** Le secrétaire général est chargé du plan d'actions de maîtrise de ces risques, revu annuellement et évalué par la Cour des comptes. Tous les risques susceptibles d'avoir un impact financier significatif y seront

progressivement suivis, dans le respect du principe de proportionnalité ;

- **les risques liés aux systèmes d'information et de communication.** L'importance de ces systèmes pour notre fonctionnement, en particulier leur sécurité, est telle que nous ne pouvons pas subir de défaillances, de quelque origine soit-elle, dans ce domaine. Le secrétaire général est également chargé de ce plan d'actions, en liaison avec les autres directions générales concernées.
- **Les risques liés aux activités et aux pratiques professionnelles.** Chaque direction du ministère met en place un dispositif de maîtrise des risques liés à ses objectifs et à ses activités. Je vous demande notamment d'identifier trois types de risques, que je suivrai régulièrement :
 - **les risques dans le développement des projets ministériels majeurs.** Plusieurs réformes ont été lancées pour modifier l'organisation et le fonctionnement des services du ministère ou de ses opérateurs. Je me suis personnellement engagé dans leur réussite et je souhaite être informé, non seulement de leur avancement mais aussi des actions mises en place pour pallier les risques de retard, d'échec ou de dérapage des coûts ;
 - **les risques de fraude.** De nombreux processus du ministère peuvent faire l'objet de fraudes, en particulier la fraude documentaire. Il s'agit d'un enjeu majeur de sécurité qui doit mobiliser toutes les composantes du ministère. A cette fin, je vous demande d'identifier spécifiquement les différents risques de fraude, en priorisant les dispositifs de maîtrise de ces risques vers les fraudes qui peuvent porter atteinte à la sécurité nationale et celles qui ont le plus fort impact sur la vie quotidienne de nos concitoyens ;
 - **les risques de manquements à l'éthique ou à la déontologie professionnelle.** La maîtrise des risques doit aussi permettre de vérifier le respect par les agents du ministère des principes d'intégrité et de probité. Tous ont une obligation d'exemplarité du comportement. Lorsque des manquements sont constatés, ils portent gravement atteinte à l'image du ministère. Je serai donc très attentif à ces risques, pour lesquels je vous demande de mettre en place des dispositifs spécifiques de prévention et de détection.

2. Les conditions préalables de mise en œuvre de la démarche de maîtrise des risques

J'insiste sur le rôle d'impulsion des directeurs généraux et des directeurs, responsables de l'ensemble des risques liés aux objectifs qui leurs sont assignés, pour que les agents du ministère considèrent cette démarche de maîtrise des risques comme une partie intégrante de leurs missions.

L'ensemble de l'encadrement doit être sensibilisé à la maîtrise des risques portant sur les activités ou sur les objectifs.

Au-delà de l'encadrement, l'ensemble des agents est, à tous niveaux, en situation de participer à l'analyse des risques et à leur maîtrise. Cette démarche est déjà largement conduite au ministère de l'intérieur mais elle doit être encore approfondie. Pour que l'exercice ne soit pas vu comme technocratique et lointain, il doit avoir un effet concret sur la réduction des dysfonctionnements que les agents peuvent rencontrer dans leurs activités quotidiennes. Il doit être également accompagné de propositions de simplifications des procédures lorsque les risques sont considérés comme faibles, afin de réduire la charge de travail des agents.

La maîtrise des risques s'intègre dans les autres outils de pilotage que les services utilisent dans leurs activités courantes. Comme le contrôle de gestion, auquel elle est liée, la maîtrise des risques constitue un levier managérial de sécurisation des processus, permanent et complètement intégré au fonctionnement quotidien des services.

La maîtrise d'un risque est rarement le fait d'un seul service. L'imbrication des services du ministère et les différents aspects des métiers nécessitent une collaboration harmonieuse entre tous les services. Ainsi, le caractère externe d'un risque n'exonère pas un service de sa responsabilité, dès lors que les possibilités de maîtrise existent au sein du ministère.

Je suis en charge de l'ensemble du ministère de l'intérieur et garant du bon fonctionnement de tous ses services. Il est de ma responsabilité que les risques les plus importants soient pris en compte et maîtrisés, indépendamment de la question des compétences de chaque direction. Notre objectif doit être la réduction de ces risques pour le ministère dans sa globalité.

3. L'organisation de la maîtrise des risques au ministère

- **Le rôle des directeurs généraux**

Il appartient à chaque directeur général de mettre en place un dispositif propre de maîtrise des risques liés aux priorités stratégiques, aux activités et aux pratiques professionnelles de ses unités et services, au niveau central et au niveau déconcentré, et de communiquer ce dispositif au secrétaire général ainsi qu'à la mission ministérielle d'audit interne pour l'établissement du plan d'audits.

Chaque directeur général présente au CMAI les risques liés aux activités des services placés sous son autorité.

- **Le rôle du secrétaire général du ministère**

Le pilotage et la coordination de la maîtrise des risques incombent au secrétaire général¹. A ce titre, il élabore, en liaison avec les autres directeurs généraux, un dispositif de maîtrise des trois catégories de risques transversaux à l'ensemble du ministère exposés ci-dessus.

¹ Article 1^{er} du décret n° 2011-175 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration et article 2 du décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères.

Il s'assure également de la cohérence des différents dispositifs de maîtrise des risques des autres directions générales et directions du ministère et il a la charge d'organiser et d'animer les instances destinées à améliorer la maîtrise des risques.

Il est responsable et coordonne les dispositifs de maîtrise des risques :

- au sein du réseau des préfetures, en lien avec le directeur général des collectivités locales et le directeur général des étrangers en France ;
- au sein des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur, en lien avec le directeur général de la police nationale et le directeur général de la gendarmerie nationale.

Au CMAI, chargé notamment de s'assurer de la qualité du dispositif de contrôle interne et de maîtrise des risques², il présente les risques transversaux, les risques liés aux activités des services placés sous son autorité et les plans d'actions afférents.

- **Les opérateurs sous la tutelle du ministère**

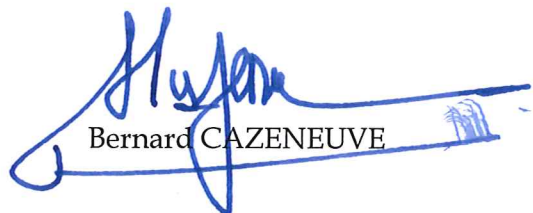
Chaque directeur d'établissement public placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur doit mettre en place un dispositif de maîtrise des risques, dont il rend compte devant son conseil d'administration. Les directeurs de l'administration centrale du ministère vérifient, en leur qualité d'autorités de tutelle, la pertinence des dispositifs de maîtrise des risques élaborés par les opérateurs. Ils en tiennent compte lorsqu'ils évaluent les risques de leur direction.

Si les enjeux représentés par l'opérateur ne justifient pas la mise en place d'un dispositif propre, il revient aux directeurs assurant sa tutelle de l'intégrer dans le dispositif de leur direction.

* *
*

Vous trouverez en annexe les principes de méthode pour mettre en œuvre la politique de maîtrise des risques au sein du ministère.

Je vous remercie de votre implication personnelle dans la mise en œuvre de cette instruction, dont le secrétaire général dressera un bilan annuel au CMAI.


Bernard CAZENEUVE

² Arrêté du 12 janvier 2012 portant création et fonctionnement du comité ministériel d'audit interne.
Charte ministérielle d'audit interne.

Annexe

La méthodologie de la maîtrise des risques

- **La définition des objectifs**

Un dispositif de maîtrise des risques efficace suppose la définition préalable et la formalisation des objectifs assignés à chaque niveau des services du ministère. L'existence de plans pluriannuels, de schémas directeurs ou d'autres documents de programmation de l'activité des services ou de cadrage des projets facilite l'identification des objectifs pour ceux qui sont chargés de les atteindre. La pratique des lettres de mission, déjà utilisée pour les directeurs généraux et les directeurs, est à développer, dans la mesure du possible.

Cela suppose de vérifier que ces différents documents fixant les objectifs des services sont connus, compréhensibles et sans ambiguïtés ni incohérences pour ceux qui sont chargés de les atteindre.

- **L'évaluation des risques**

Chaque objectif, qu'il soit à un niveau stratégique ou à un niveau opérationnel, doit être analysé, afin d'évaluer les risques éventuels qu'il ne puisse être atteint. Cet exercice doit associer étroitement les services qui, à quelque niveau que ce soit, contribuent à l'atteinte de l'objectif. Ils sont les mieux à même d'identifier les risques pesant sur leurs activités et d'en apprécier la portée.

Cette évaluation des risques fait l'objet d'un examen par la mission ministérielle d'audit interne qui, en application de la charte ministérielle d'audit interne, apprécie sa pertinence et sa complétude. Le directeur général ou le directeur doit donc prêter une attention particulière à cette analyse des risques de sa direction.

- **La cartographie des risques**

Cette évaluation des risques est formalisée dans une cartographie des risques. Celle-ci doit permettre :

- d'afficher, au regard des objectifs du service, les différents risques existants ;
- d'apprécier la gravité (ou l'impact) et la probabilité (ou la fréquence) de ces risques ;
- de mesurer le niveau de maîtrise des risques déjà atteint ;
- de lister les mesures de maîtrise des risques déjà mises en œuvre ainsi que les mesures à prendre pour renforcer le niveau de maîtrise, notamment celles correspondant aux plans d'actions consécutifs à des audits.

Afin d'obtenir une cohérence des dispositifs de maîtrise des risques, le secrétaire général, avec les conseils apportés par la MMAI, veille à ce que les modèles de cartographies du ministère conservent une présentation homogène et retracent les informations nécessaires à l'appréciation du niveau de maîtrise.

L'exercice de cartographie des risques doit conserver un caractère concret, opérationnel et utile au bon fonctionnement et au management des services. Il importe donc d'être attentif à plusieurs points :

- la maîtrise des risques est destinée à prioriser les actions, en fonction du niveau de ces risques ou des enjeux du ministère. L'objet de cet exercice est de concentrer les efforts des services sur les activités et les projets comportant le niveau de risque le plus élevé et non de tout contrôler;
- il est nécessaire de pouvoir mesurer objectivement le résultat des actions ;
- les risques sont toujours susceptibles d'évoluer, surtout dans les activités et les métiers du ministère de l'intérieur. La cartographie des risques doit être révisée régulièrement et réexaminée par le directeur général ou le directeur, pour le 31 décembre de chaque année.

- **La mise en œuvre de plans d'actions et de mesures de contrôle**

Chaque risque identifié dans la cartographie doit faire l'objet d'une ou de plusieurs actions de maîtrise, l'ensemble des actions constituant le plan d'actions pour l'année. Comme pour l'identification des risques, il va de soi que l'association des agents opérationnels, qui seront chargés de conduire les actions de maîtrise des risques, est un gage de succès de la démarche.

Pour chaque processus ou procédure identifié comme porteur de risques, les directeurs généraux et les directeurs disposent de la plus grande latitude pour élaborer les référentiels ou les guides de contrôle interne destinés à mettre en œuvre les mesures concrètes de maîtrise des risques. Le secrétaire général leur apporte le concours de ses services.

Plusieurs principes doivent guider la rédaction de ces référentiels :

- les mesures de contrôles doivent être précises et explicitées. Chaque agent doit pouvoir connaître son rôle et sa responsabilité, en particulier les cadres, et chaque étape du processus ou de la procédure doit être décrite et documentée ;
- la maîtrise du risque exigée des services doit être en adéquation avec le niveau de compétence et de capacité de décision de ceux qui la mettent en œuvre. Les mesures étant destinées à aider les services à anticiper la survenance d'un risque ou d'un événement indésirable, elles doivent être concrètes et réalisables par les agents qui en sont responsables. Cela suppose que leur hiérarchie s'assure de leur bonne compréhension et qu'elle organise leur formation le cas échéant ;

- afin d'éviter la multiplication des référentiels et de diminuer la charge de travail des services, il est souhaitable de modéliser les processus et procédures qui peuvent l'être et de partager ces outils. Les rencontres des « correspondants maîtrise des risques » sont destinées à faciliter le partage des référentiels, prioritairement dans les domaines financier, de la gestion des ressources humaines et des SIC ;
- les dysfonctionnements, incidents ou accidents et, d'une manière générale, la survenance de tout événement indésirable et perturbateur de l'activité des services doivent être connus. Les directions générales et les directions doivent donc disposer d'une ou plusieurs bases de recensement, au niveau le plus efficient pour les traiter, ainsi que d'un dispositif d'analyse de ces dysfonctionnements, destiné à en éviter la répétition.

- **Le suivi des audits et leur prise en compte dans l'amélioration de la maîtrise des risques**

La conduite du programme d'audits de la MMAI, validé par le CMAI, doit permettre de s'assurer de l'efficacité et de l'efficience des dispositifs de maîtrise des risques. La MMAI est chargée du suivi des résultats des audits et en rend compte au CMAI.

La méthodologie de l'audit conduit à produire des recommandations qui sont partagées par les services audités. Elles doivent faire l'objet de plans d'action systématiques élaborés par les services audités, dont la mise en œuvre est destinée à diminuer le niveau des risques.

Les directeurs généraux et les directeurs doivent prêter une particulière attention aux audits de la MMAI et à la nécessité d'élaborer ces plans d'action qui font l'objet d'une validation par le cabinet du ministre lors de la réunion de fin de mission d'audit. Ces plans d'action, destinés à mettre en œuvre les recommandations d'un rapport d'audit, sont intégrés dans les plans d'action annuels de maîtrise des risques, en faisant l'objet d'une identification spécifique.

La MMAI assure le suivi de la mise en œuvre des plans d'actions adoptés à l'issue des missions d'audit et en rend compte à un comité ministériel d'audit interne spécifique, organisé au mois de novembre.

- **L'animation de la maîtrise des risques au ministère**

Les directeurs généraux et directeurs ont désigné, depuis 2015, des correspondants « maîtrise des risques », qui ont pour missions :

- d'analyser les risques de la direction ;
- d'établir la cartographie des risques ;
- de suivre les plans d'action de maîtrise des risques ;
- de suivre la prise en compte des audits.

Les rencontres entre les « correspondants maîtrise des risques » doivent être régulières. Elles sont destinées à :

- partager et homogénéiser les outils, en particulier les cartographies des risques ;
- favoriser leur intégration dans les dispositifs de pilotage de l'activité, en veillant à renforcer la prise en compte de la maîtrise des risques par vos services ;
- veiller au caractère opérationnel et utile au bon fonctionnement des services des différents outils.

Le secrétaire général anime ces rencontres. Leur ordre du jour est fixé de manière partagée entre les différentes directions générales. La MMAI et l'IGA y sont conviées.