



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° 15069-14095-01

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

—————

RAPPORT PARTICULIER A

MAÎTRISE DES RISQUES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE
SUR L'AGENCE NATIONALE
DE TRAITEMENT AUTOMATISÉ DES INFRACTIONS



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° 15069-14095-01

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

RAPPORT PARTICULIER A

MAÎTRISE DES RISQUES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE
SUR L'AGENCE NATIONALE
DE TRAITEMENT AUTOMATISÉ DES INFRACTIONS

Etabli par :

Sophie DELAPORTE,
Inspectrice générale de l'administration

Frédéric PERRIN,
Inspecteur général de l'administration

Anne BADONNEL,
Inspectrice de l'administration

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

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

- Juillet 2015 -

**MAITRISE DES RISQUES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE
SUR L'AGENCE NATIONALE
DE TRAITEMENT AUTOMATISE DES INFRACTIONS**

**AUTORITE DE TUTELLE :
DELEGUE A LA SECURITE ET A LA CIRCULATION ROUTIERES**

SYNTHESE.....	3
AVANT-PROPOS METHODOLOGIQUE	7
INTRODUCTION	8
1 MAITRISE DES RISQUES STRATEGIQUES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR L'ANTAI.....	10
1.1 Rappel sur les risques stratégiques à couvrir	10
1.2 Rappel sur l'évaluation ex ante 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
2 MAITRISE DES RISQUES D'ORGANISATION DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR L'ANTAI.....	18
2.1 Rappel sur les risques d'organisation à couvrir	18
2.2 Rappel sur l'évaluation ex ante 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	22
2.5 Préconisations en vue d'une meilleure maîtrise des risques d'organisation	24
3 MAITRISE DES RISQUES DE FONCTIONNEMENT DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR L'ANTAI	25
3.1 Rappel sur les risques de fonctionnement à couvrir	25
3.2 Rappel sur l'évaluation ex ante des facteurs de risques de fonctionnement	25
3.3 Analyse des actions mises en œuvre face aux risques de fonctionnement.....	26
3.4 Diagnostic sur la maîtrise des risques de fonctionnement.....	29
3.5 Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques de fonctionnement	31
4 MAITRISE DES RISQUES DE PILOTAGE DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR L'ANTAI.....	32
4.1 Rappel sur les risques de pilotage à couvrir	32
4.2 Rappel sur l'évaluation ex ante des facteurs de risques de pilotage.....	32
4.3 Analyse des actions mises en œuvre face aux risques de pilotage	33

4.4	Diagnostic sur la maîtrise des risques de pilotage	36
4.5	Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques de pilotage	38
5	MAITRISE DES RISQUES FINANCIERS DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR L'ANTAI.....	39
5.1	Rappel sur les risques financiers à couvrir	39
5.2	Rappel sur l'évaluation ex ante des facteurs de risques financiers.....	39
5.3	Analyse des actions mises en œuvre face aux risques financiers	40
5.4	Diagnostic sur la maîtrise des risques financiers	42
5.5	Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques financiers	44
6	MAITRISE DES RISQUES DE RESSOURCES HUMAINES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR L'ANTAI.....	45
6.1	Rappel sur les risques de ressources humaines à couvrir	45
6.2	Rappel sur l'évaluation ex ante des facteurs de risques de ressources humaines.....	45
6.3	Analyse des actions mises en œuvre face aux risques de ressources humaines.....	46
6.4	Diagnostic sur la maîtrise des risques de ressources humaines	48
6.5	Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques de ressources humaines.....	50
7	MAITRISE DES RISQUES JURIDIQUES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR L'ANTAI.....	51
7.1	Rappel sur les risques juridiques à couvrir	51
7.2	Rappel sur l'évaluation ex ante des facteurs de risques juridiques	51
7.3	Analyse des actions mises en œuvre face aux risques juridiques	52
7.4	Diagnostic sur la maîtrise des risques juridiques.....	54
7.5	Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques juridiques	56
	CONCLUSION.....	57
	ANNEXES	59
	Annexe n° 1A - Relevé des préconisations	61
	Annexe n° 2A - Analyse des réponses aux questionnaires d'audit.....	65
	Annexe n° 3A - Procédure contradictoire - Observations de la DSCR.....	83
	Annexe n° 4A - Procédure contradictoire - Réponse de la mission	89

SYNTHESE

*L'environnement dans lequel s'inscrit la tutelle sur l'ANTAI est marqué par **deux éléments spécifiques de complexité** tenant à l'**interministérialité de l'opérateur** et à la **diversité de ses clients potentiels**. Cette tutelle présente, par ailleurs, une **sensibilité forte à la concrétisation de risques stratégiques, de fonctionnement, de pilotage ou de ressources humaines**.*

*Le degré de maîtrise des risques dans l'exercice de la tutelle sur l'agence apparaît **globalement faible**, du fait principalement d'un manque de cohérence stratégique. Il importe, en toute priorité, que l'Etat clarifie sa vision stratégique du développement de l'ANTAI, entre deux orientations possibles : soit revenir au cœur de métier « sécurité routière » de la structure qui l'a précédée, soit s'en tenir aux textes en vigueur qui en fait le spécialiste interservices publics du traitement automatisé des infractions. Ce choix conditionne la pleine efficacité de la trentaine de recommandations formulées par l'équipe d'audit pour améliorer la qualité de la fonction de tutelle à l'égard de cet opérateur.*

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 risques¹ en trois temps pour chaque tutelle : identification de ses données d'environnement (facteurs de risques), détermination de sa sensibilité à une concrétisation des risques (impact) et évaluation de son degré de maîtrise des risques. Les pages qui suivent rendent compte des constats et préconisations de la mission relatifs à la tutelle sur l'agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI)².

UNE COMPLEXITE STRUCTURELLE DE FONCTIONNEMENT DE LA TUTELLE

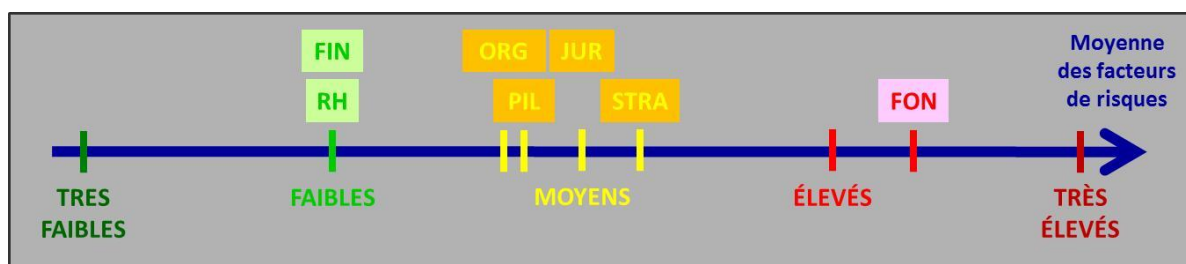
Les éléments d'environnement pouvant compliquer l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI (facteurs de risques) sont d'un niveau global moyen. Toutefois, trois caractéristiques de l'agence concourent à rendre délicat le fonctionnement de sa tutelle : son interministérialité forte, la grande variété de ses « clients » potentiels et la diversité de son activité, qui exigent de mobiliser l'expertise d'un nombre important de directions.

La tutelle sur l'ANTAI doit également faire face à trois facteurs de risques très élevés, dans les domaines stratégique (changement récent d'autorité de tutelle), du pilotage (manque d'expérience de la DSCR dans la fonction) et juridique (passation par l'ANTAI de marchés publics importants). Les deux premiers devraient s'atténuer naturellement avec le temps.

¹ 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).

² Les mesures ministérielles sont présentées dans le rapport général.

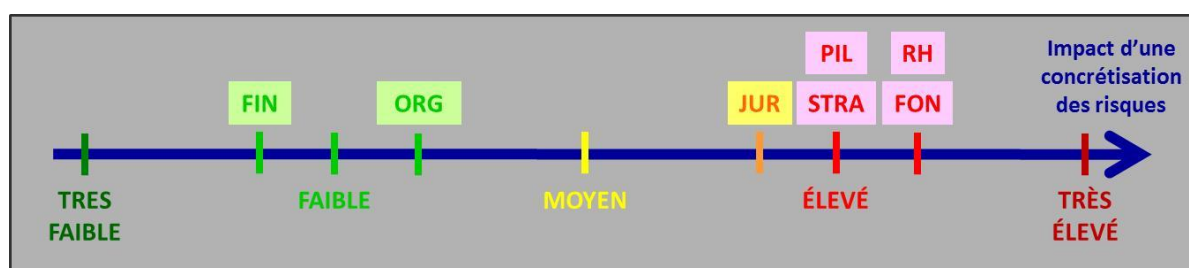
Schéma n° 1 : facteurs de risques dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI



POUR L'ÉTAT, UNE TUTELLE DE SENSIBILITÉ GLOBALE MOYENNE MAIS ÉLEVÉE POUR QUATRE FAMILLES DE RISQUES

Si la tutelle sur l'ANTAI apparaît globalement comme de sensibilité modérée (4^{ème} position sur huit tutelles), la situation est néanmoins contrastée, l'impact de concrétisation de risques stratégiques, de fonctionnement, de pilotage ou de ressources humaines étant élevé.

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



UN DEFAUT DE COHERENCE STRATEGIQUE DE LA PART DE L'ÉTAT, CAUSE PREMIERE D'UNE MAÎTRISE DES RISQUES FAIBLE

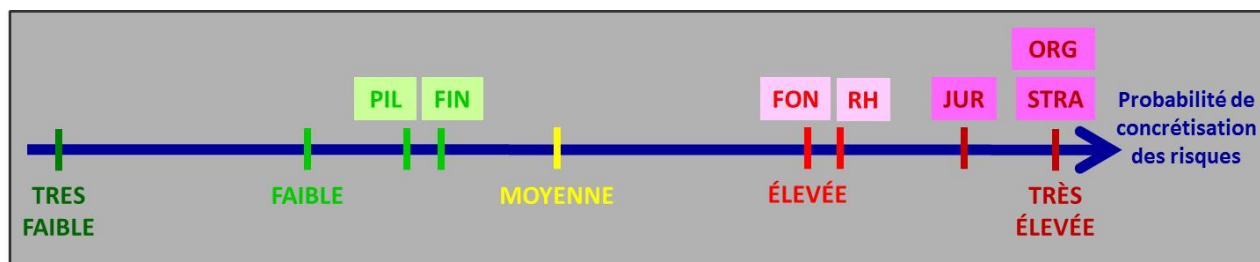
Avec une probabilité de concrétisation des risques au moins élevée pour cinq des sept familles de risques, **la tutelle sur l'ANTAI ressort, parmi les huit tutelles analysées, comme la plus fragile** et celle pour laquelle le **degré de maîtrise des risques** par l'Etat est **le plus faible**.

Cette situation défavorable tient pour l'essentiel à l'existence d'une **tension majeure entre les missions exercées par l'ANTAI et celles que lui confient les textes**. Héritière de la direction de projet créée pour la mise en place du contrôle sanction automatisé, l'ANTAI est souvent présentée comme un opérateur de sécurité routière, alors que le décret qui la régit lui confie une mission intersectorielle de traitement automatisé des infractions et n'évoque pas spécifiquement le sujet de la sécurité routière.

Ce hiatus stratégique fort induit des risques d'organisation marqués, la question de la pertinence du positionnement de l'autorité de tutelle à la DSCR devant être posée.

Trois autres familles de risques présentent aussi des probabilités de concrétisation élevées : les risques juridiques (lacunes dans le suivi des marchés et des contentieux de l'ANTAI – en dépit du progrès apporté par la mobilisation de l'expertise de la DLPAJ), les risques de ressources humaines (absence notamment de réflexion sur les profils à rechercher tant pour diriger l'opérateur que pour exercer la tutelle) et les risques de fonctionnement (défaut de structuration des relations entre services de l'Etat concernés par l'activité de l'ANTAI).

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



UNE CLARIFICATION STRATEGIQUE INDISPENSABLE ET GAGE DE LA PLEINE EFFICACITE DES AUTRES RECOMMANDATIONS DE L'EQUIPE D'AUDIT

La priorité pour l'Etat doit être de **clarifier** sa **vision stratégique** pour l'ANTAI : souhaite-t-il conserver l'orientation « sécurité routière » de la structure qui l'a précédée, dans le contexte actuel des accidents de la route ou confirme-t-il le tournant marqué par le décret régissant l'agence, consistant à en faire le spécialiste du traitement automatisé des infractions et une source d'efficience intersectorielle ?

La réponse à cette question constitue la **clef de la maîtrise des risques, à la fois stratégiques, d'organisation et de fonctionnement** car elle permettra de définir la feuille de route de l'ANTAI (stratégie), d'identifier la direction la mieux placée pour coordonner la fonction de tutelle compte tenu du « centre de gravité » de l'opérateur et d'ajuster en tant que de besoin la composition du conseil d'administration (organisation), ainsi que de déterminer quels services doivent contribuer au plein exercice de la tutelle (fonctionnement). Elle devrait aussi servir de base pour procéder à une diversification des ressources de l'ANTAI en cas d'élargissement du périmètre de ses prestations.

La clarification requise conditionne l'efficacité des autres recommandations de la mission :

- risques stratégiques : lancement de l'élaboration du futur COP (bilan du COP en cours, auto-évaluation) en y prévoyant un volet ressources, mise en place d'un comité de suivi, tenue d'un rendez-vous stratégique annuel, vote annuel en conseil d'administration sur les orientations générales de l'agence, analyse des causes de sous-déploiement du procès-verbal électronique et conduite d'actions correctrices ;
- risques d'organisation : désignation d'un responsable délégué de la tutelle, chargé de coordonner l'ensemble des contributeurs (métier et gestion), entrée de personnalités qualifiées au conseil d'administration (à effectif constant) ;

- risques de fonctionnement : travail interservices, mise en place d'un comité de tutelle présidé par l'autorité de tutelle et réunissant annuellement les directions et ministères concernés, afin de définir les grandes orientations à discuter avec l'ANTAI, organisation de l'appui des services support, développement d'une fonction d'écoute au bénéfice des « clients » de l'ANTAI, présidence des pré-conseils d'administration par le représentant de l'autorité de tutelle ;
- risques de pilotage : explicitation des modalités d'attribution de la part variable de rémunération du directeur de l'ANTAI dans sa lettre d'objectifs, organisation dans les textes de son intérim, partage des tableaux de bord avec la DEPAPI, cartographie des risques de l'autorité de tutelle avec un zoom sur les risques liés à l'activité de l'opérateur, appui de la DEPAPI pour affiner le contrôle interne financier de l'ANTAI, accompagnement de l'agence dans la mise en place d'un contrôle interne non financier et évaluation régulière de ces dispositifs ;
- risques financiers : approche anticipatrice de l'évolution des dépenses de l'ANTAI, élaboration et analyse régulière d'un tableau de bord de gestion, formalisation d'un dialogue de gestion entre la direction de tutelle, la DEPAPI et l'agence, poursuite de la mise en œuvre du contrôle interne financier et évaluation régulière ;
- risques de ressources humaines : définition des profils recherchés (directeur de l'ANTAI, responsable délégué de la tutelle), appels à candidatures, valorisation des postes (classement), identification de correspondants dans les directions métier concernées, définition des besoins de formation, accompagnement de l'ANTAI dans la mise en place d'un contrôle interne déontologique ;
- risques juridiques : transmission par l'ANTAI à l'autorité de tutelle de tableaux de suivi des marchés (trimestriels) et des contentieux (semestriels), partage avec la DLPAJ et la DEPAPI, points réguliers avec elles sur les enjeux juridiques de l'opérateur, accompagnement de l'ANTAI 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, d'autant plus importante que l'opérateur est interministériel et ses « clients » potentiels, divers) **et la professionnalisation du volet ressources humaines de la tutelle** (les actions de maîtrise des risques ne peuvent trouver leur pleine efficacité que si les responsables choisis ont les qualités et les compétences requises).

La liste qui précède rappelle la richesse de la fonction de tutelle et l'existence d'une palette d'outils permettant de l'exercer pleinement, tout en mettant en lumière la relative simplicité de mise en œuvre de la plupart des mesures préconisées.

Plus active que d'autres directions de tutelle dans l'appropriation de ces outils, la DSCR se trouve néanmoins confrontée à la question stratégique la plus épineuse et la plus structurante, celle de la redéfinition du « centre de gravité » de l'ANTAI. Elle ne peut répondre seule à cette question mais doit, au contraire, la porter au niveau ministériel, les deux options concernant l'ANTAI (opérateur de sécurité routière ou vecteur intersectoriel d'efficacité) présentant chacune ayant une logique et une pertinence et le choix de l'une ou de l'autre emportant des conséquences importantes.

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 au printemps 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 A, consacré à l'exercice de la tutelle sur l'agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI), dont l'autorité de tutelle est le délégué à la sécurité et à la circulation routières (DSCR).

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 l'annexe « Réponse de la mission » du rapport particulier correspondant.

INTRODUCTION

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

Il appartient à chaque responsable concerné par délégation du ministre :

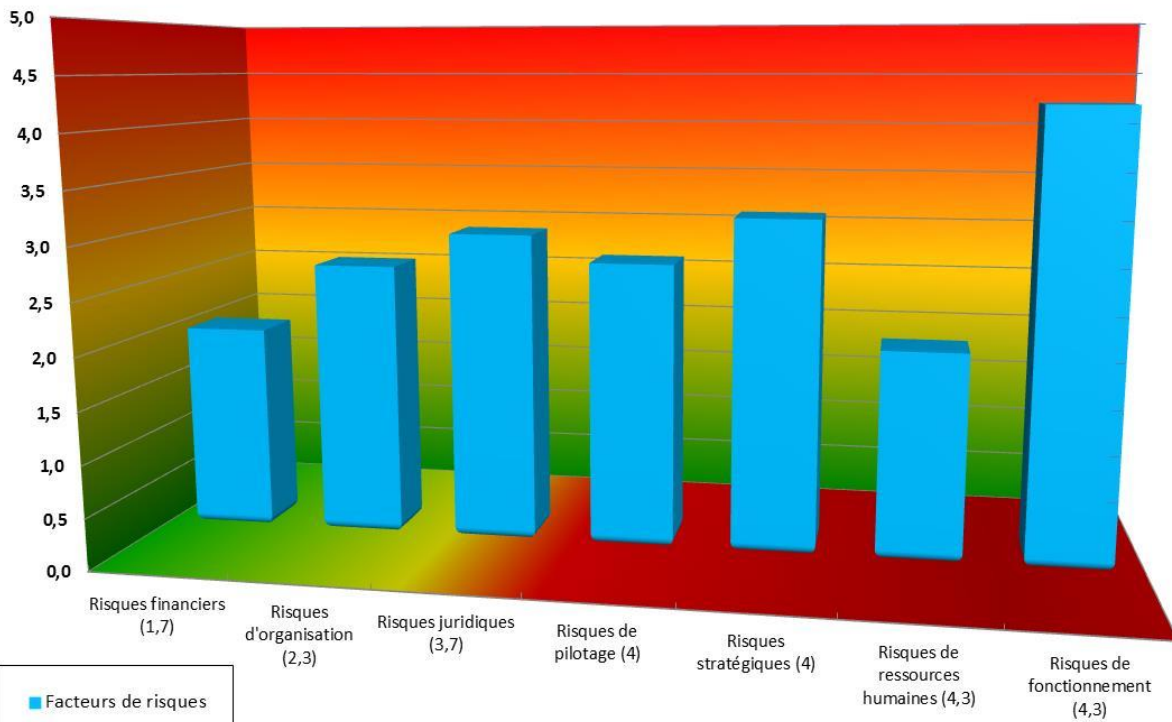
- d'identifier les types de risques auxquels l'Etat en général et le ministère de l'intérieur sont plus particulièrement exposés du fait de l'exercice de la tutelle sur un opérateur donné ;
- d'analyser si ces risques sont suffisamment couverts ;
- de déterminer et de hiérarchiser les éventuelles mesures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

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

Pour ce qui concerne l'ANTAI, 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, les familles de risques dont la concrétisation aurait l'impact le plus fort dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI sont celles des risques de ressources humaines et des risques de fonctionnement (4,3) et celle à impact le plus faible est celle des risques financiers (1,7).

Exercice de la tutelle sur l'ANTAI 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 DSCR, de la DEPAFI, des services support et de l'ANTAI, d'évaluer le niveau de maîtrise des risques atteint dans l'exercice de la tutelle sur cet opérateur³.

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.

³ La synthèse des réponses aux questionnaires d'audit relatives à l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI fait l'objet de l'annexe n° 2A au présent rapport.

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

1.1 Rappel sur les risques stratégiques à couvrir

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

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

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

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

Dans l'annexe n° 46 au rapport général, relative aux facteurs de risques, ont été étudiées les caractéristiques des directions de tutelle ou des opérateurs susceptibles de rendre l'exercice de la tutelle plus ou moins difficile, sans préjudice des actions effectivement mises en œuvre pour maîtriser les différents types de risques.

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

Tableau n° 1a

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

Dominante des risques	Facteurs de risque	Tutelle sur l'ANTAI
1 - Risques stratégiques		3,2
	Prépondérance du temps court dans l'activité de l'autorité de tutelle	4,0
	Caractère multipolaire de l'activité de la direction de tutelle	1,0
	Modification récente du rattachement ministériel de l'autorité de tutelle	3,0
	Changement récent d'autorité de tutelle	5,0
	Hétérogénéité de l'activité de l'opérateur	3,0

Le principal point considéré comme favorable est le fait que l'activité de l'autorité de tutelle soit centrée sur un pôle unique, le portage de la politique de sécurité routière.

La maîtrise des risques stratégiques dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI se heurte en revanche à deux sources structurelles de complexité, la pression du temps court dans l'activité de la DSCR et la relative hétérogénéité de l'activité de l'opérateur, auxquelles s'ajoutent deux éléments conjoncturels également pénalisants, le caractère récent du rattachement de la DSCR au ministère de l'intérieur et de sa désignation en qualité de direction de tutelle de l'ANTAI.

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, 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 DSCR et de l'ANTAI et la participation au pré-conseil d'administration et au conseil d'administration de l'automne 2014 conduisent l'équipe d'audit à relever les points positifs et négatifs suivants.

Tableau n° 1b

**Analyse de la prise en compte des risques stratégiques
dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI**

Thématique	Points positifs	Points négatifs
Création de l'opérateur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Service préexistant, aux missions bien définies (DPICA) 2. Processus d'arbitrage interministériel formalisé (trois réunions interministérielles, avec comptes-rendus) 3. Mission inter-inspection d'accompagnement de la création de l'opérateur 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Divergences entre ministères sur la forme à donner à la nouvelle structure (arbitrage en faveur d'un service à compétence nationale en 2008, choix d'un établissement public administratif en 2009) 3. Réserves de la mission inter-inspection sur les missions de l'opérateur, le positionnement de l'autorité de tutelle et la composition du conseil d'administration 4. Perte de mémoire administrative lors du changement d'autorité de tutelle en 2013 (passage de la DMAT à la DSCR)
Réflexions sur l'avenir de l'opérateur		<ol style="list-style-type: none"> 1. Existence de messages contradictoires : <ul style="list-style-type: none"> ➤ Renforcement de la dominante routière : <ul style="list-style-type: none"> ✓ Désignation de la DSCR comme autorité de tutelle ✓ Lancement d'une étude sur le transfert à l'opérateur de la maintenance du parc de radars ➤ Renforcement de la vocation transverse de traitement automatisé des infractions <ul style="list-style-type: none"> ✓ ANTAI acteur de la dépenalisation et de la décentralisation des amendes de stationnement ✓ ANTAI mobilisée pour une étude sur le projet de modernisation de l'application AMD de la DGFIP 2. Absence d'une réflexion globale sur le rôle de l'ANTAI et la direction de développement de son activité

Thématique	Points positifs	Points négatifs
Contrat d'objectifs et de performance	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existence d'un COP 2012-2016 2. Présence d'axes stratégiques relatifs à l'activité et d'autres, à l'optimisation de la gestion 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Absence d'association d'autres directions que la tutelle de l'époque (DMAT) à l'élaboration du COP 2. Axes stratégiques très nombreux (neuf) 3. Pas de volet ressources 4. COP très marqué par les sujets de sécurité et circulation routières (extension à d'autres contraventions évoquée brièvement p. 24 et p. 30 – cas de la SNCF) 5. Document ressemblant davantage à une expression propre de l'ANTAI (« <i>Les objectifs que se fixe l'ANTAI pour les prochaines années sont...</i> », « <i>L'ANTAI se lance cinq défis majeurs...</i> ») qu'à la traduction d'une vision stratégique de l'Etat 6. Absence d'actualisation du COP après le changement d'autorité de tutelle
Cohérence entre la loi de programmation des finances publiques et le COP	<ol style="list-style-type: none"> 1. Choix d'une période de 5 ans pour le COP afin de tenir « <i>compte du début de la période pluriannuelle du budget de l'Etat, 2013-2016</i> » 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Absence d'actualisation du COP avec la nouvelle loi de programmation des finances publiques 2014-2019 2. Absence de perception d'un lien entre les deux démarches pluriannuelles
Fixation d'orientations stratégiques annuelles par l'Etat et déclinaison en orientations générales par l'opérateur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Discussion d'orientations stratégiques annuelles en comité de tutelle, traduites dans la lettre d'objectifs du directeur 2. Délibération du conseil d'administration sur les orientations générales de l'établissement prévue par les textes (article 7 du décret n° 2011-348 du 29 mars 2011 portant création de l'ANTAI) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Absence de rendez-vous stratégique / comité stratégique permettant de définir les orientations stratégiques annuelles avec les principales directions concernées (et pas uniquement la direction de tutelle) 2. Ni délibération, ni discussion d'orientations générales lors du conseil d'administration budgétaire d'automne, ni lors du conseil d'administration précédent

Thématique	Points positifs	Points négatifs
Objectifs annuels du directeur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existence d'une lettre d'objectifs annuelle, comportant des objectifs de performance et des objectifs de gestion 2. Mention de la part variable de rémunération du directeur de l'ANTAI dans la lettre d'objectifs annuelle 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pas de déclinaison systématique des axes stratégiques du COP (ex : axe n° 5 sur l'information du citoyen, axe n° 6 sur les nouveaux clients) ou des points clefs (ex : politique qualité)
Dispositifs correctifs en cas de non atteinte des cibles de performance		<ol style="list-style-type: none"> 1. Face à un rythme d'adoption du PVé par les collectivités territoriales plus lent que prévu, quelle réflexion sur les causes de non atteinte de la cible, sur les leviers pour y parvenir et sur l'appui que le ministère pourrait apporter à l'opérateur dans ce dossier ?

1.4 Diagnostic sur la maîtrise des risques stratégiques

L'Etat doit faire face, dans son exercice de la tutelle sur l'ANTAI, à un risque stratégique important de divergence entre missions théoriques et missions exercées (risques n° 13 et 41).

De par les textes, l'ANTAI a pour mission le traitement automatisé des infractions. Néanmoins, le fait que son premier domaine d'intervention ait été les infractions routières liées à la vitesse a contribué à la faire considérer comme un opérateur de sécurité routière, orientation renforcée par le transfert de la tutelle à la DSCR.

Dans le même temps, des diversifications non liées à la sécurité routière ont été engagées (procès-verbal électronique) ou sont en cours de démarrage (dépenalisation et décentralisation des amendes de stationnement). Le fait que ces diversifications soient toujours liées au domaine routier contribue à masquer la vocation réelle de l'ANTAI.

Il en résulte un risque de tension stratégique entre le besoin de l'autorité de tutelle de disposer d'un opérateur performant pour mettre en œuvre des actions de sécurité routière, surtout dans un contexte de dégradation des résultats dans ce domaine, et la vocation interministérielle et interservices publics de l'ANTAI.

L'absence de vision claire de la part de l'Etat sur un opérateur étant considérée comme dirimante dans la maîtrise des risques stratégiques⁴, la probabilité de concrétisation de tels risques dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI apparaît aujourd'hui très élevée (niveau 5).

Les éléments plus favorables mis en lumière par ailleurs (cf. tableau de la page suivante) ne peuvent dans la situation actuelle porter leurs fruits, qu'il s'agisse de l'existence d'un contrat d'objectifs et de performances, de la pratique de lettres annuelles d'objectifs comprenant des objectifs précis et chiffrés ou encore de la réflexion amorcée sur les mesures correctives mobilisables en cas de non atteinte par l'opérateur de ses cibles de performance ou de gestion.

Lorsque la question clef de la vision stratégique aura été traitée, ces bonnes pratiques pourront être valorisées et permettre de ramener le niveau de risques stratégiques en-dessous du niveau induit par les facteurs de risques identifiés (3,4).

Des progrès complémentaires resteront alors encore possibles : préparation d'un nouveau COP, l'actuel n'ayant pas été révisé en dépit du transfert récent de la tutelle de la DMAT à la DSCR, non associée à son élaboration (risque n° 43) ; introduction d'un volet ressources dans ce nouveau COP (risque n° 47) ; meilleure mise en relation de l'exercice de programmation pluriannuelle des finances publiques avec le COP (risque n° 49) ; réflexion sur les modalités d'appui de la direction de tutelle et du ministère pour aider l'opérateur à convaincre les collectivités territoriales d'adhérer au dispositif de procès-verbal électronique sur lequel il n'atteint pas ses cibles de performance (risque n° 64)...

⁴ Cf. annexe n° 8 – Analyse de la maîtrise des risques dans l'exercice de chaque tutelle – éléments méthodologiques. 4.1.

Tableau n° 1c
Risques stratégiques dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI
Maîtrise et niveau résiduel

Point clef au plan stratégique	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef	Tutelle sur l'ANTAI	Observations sur la tutelle de l'ANTAI
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	0,0	Développement historique autour des infractions routières / Vocation généraliste sur le traitement automatisé des infractions
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	-0,1	1. COP très orienté sécurité et circulation routières 2. Axes stratégiques trop nombreux et ne couvrant pas tout le champ de compétence de l'ANTAI
	* Indicateurs et cibles de performance	-0,2		-0,1	Existence d'indicateurs et de cibles, mais uniquement sur le volet des infractions routières
	* Indicateurs et cibles de gestion	-0,2		-0,2	
	* Engagements de l'Etat sur l'évolution des ressources de l'opérateur	-0,2			1. Existence d'un volet gestion mais pas de volet ressources dans le COP actuel 2. Information sur les subventions et le plafond d'emplois pour l'année de signature du COP 3. Pas de visibilité pluriannuelle sur leur évolution
	* Construction en cohérence avec la loi de programmation des finances publiques	-0,2			1. COP 2012-2016 non calé sur le calendrier et la durée d'une LPFP 2. Non mise à jour du COP pour le triennal 2015-2017 3. Présence d'indicateurs relatifs à l'ANTAI dans les PAP des programmes 751 et 753
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		Pas de comité stratégique ou de rendez-vous stratégique associant les principales directions concernées
	* Lettre d'objectifs au directeur	-0,4		-0,4	1. Lettre d'objectifs en 2014 2. Objectifs de performance précis 3. Objectifs de gestion précis 4. Annonce d'une part variable de rémunération, 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 7 du décret n° 2011-248) 2. Disposition apparemment non mise en œuvre
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	-0,3	1. Demande à l'opérateur de prise de mesures correctives
	Identification des dispositifs correctifs en cas de non atteinte des cibles de gestion	-0,5		-0,3	Priorisation des investissements
Probabilité de concrétisation de risques stratégiques si tout est à construire		5,0	5,0	5,0	
Effet des actions de maîtrise des risques stratégiques		-3,0	-4,0	0,0	
Probabilité résiduelle de concrétisation de risques stratégiques		2,0	1,0	5,0	

Pour mémoire :

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

3,4
4,0

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

1. Clarifier le rôle de l'opérateur et la direction dans laquelle l'Etat souhaite qu'il développe son activité : infractions routières, avec une attention particulière à la sécurité, ou vecteur d'efficience dans les dispositifs de traitement automatisé d'infractions ? En tirer les conséquences éventuelles en matière d'organisation de la tutelle et de financement de l'opérateur (*cf. infra*).
2. Renoncer à l'actualisation du COP envisagée (mais non réalisée) en 2014 mais commencer à préparer le nouveau COP en lançant un bilan du COP en cours et une auto-évaluation de l'opérateur. Prévoir un volet ressources dans le futur COP.
3. Mettre en place un comité de suivi du COP. Utiliser cette instance pour tenir 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.
4. Organiser tous les ans une discussion et un vote en conseil d'administration sur les orientations générales de l'établissement.
5. Analyser les causes de sous-déploiement du PVé, déterminer les actions correctrices à conduire, identifier les responsables les mieux placés pour les porter (opérateur, direction de tutelle, autre direction du ministère de l'intérieur, autre ministère) et mettre en œuvre les actions définies.

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

2.1 Rappel sur les risques d'organisation à couvrir

Dans l'annexe n° 8 au rapport général, douze risques d'organisation ont été identifiés comme relevant du niveau de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur.

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

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

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

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

Tableau n° 2a

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

Dominante des risques	Facteurs de risque	Tutelle sur l'ANTAI
2 - Risques d'organisation		2,7
	Nombre de ministères susceptibles de souhaiter exercer la tutelle sur l'opérateur	4,0
	Nombre de directions du ministère de l'intérieur pouvant s'estimer bien placées pour devenir direction de tutelle de l'opérateur	3,0
	Faiblesse de la place de l'opérateur dans le cœur de métier de l'autorité de tutelle	1,0

Le principal facteur favorable est l'importance de l'ANTAI pour son autorité de tutelle. Cette place dans la politique de sécurité et de circulation routières constitue une garantie de l'intérêt portée par la DSCR à l'efficacité de l'organisation de la tutelle et au bon fonctionnement de l'opérateur.

En revanche, l'organisation de la tutelle sur l'ANTAI pourrait être compliquée par la nature même des missions confiées à l'opérateur, qui crédibilisent l'hypothèse d'un positionnement de l'autorité de tutelle ailleurs qu'à la DSCR.

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

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

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

Tableau n° 2b

Analyse de la prise en compte des risques d'organisation dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI

Thématique	Points positifs	Points négatifs
Création de l'opérateur	1. Accord interministériel sur le positionnement de l'autorité de tutelle au ministère de l'intérieur	1. Manque d'expérience du ministère de l'intérieur dans l'exercice de la tutelle (souligné par le rapport inter-inspections de 2010)
Redondances, doublons ou concurrence entre les services de l'Etat et avec l'opérateur	1. Rationalisation de l'organisation des services de l'Etat en matière de sécurité routière (transfert de la sous-direction de la DMAT vers la DSCR)	
Organe de gouvernance	1. Majorité assurée à l'Etat au sein du conseil d'administration	1. Composition quasi-exclusive par des représentants de l'Etat. Pas de personnalité qualifiée 2. 50% d'administrateurs du ministère de l'intérieur, en dépit de la vocation interministérielle de l'opérateur 3. Non réponse de la DSCR sur la pertinence de la composition du conseil d'administration 4. Insatisfaction de l'ANTAI sur la composition de son conseil d'administration : souhait d'entrée à la fois de représentants des collectivités territoriales, et d'acteurs d'Etat interministériels (DISIC, SGMAP)

Thématique	Points positifs	Points négatifs
Autorité de tutelle	1. Rattachement de l'ANTAI à la DSCR cohérent avec son mode de financement (CAS radars)	1. Interrogation sur le rattachement de l'ANTAI à la DSCR, compte tenu des missions interministérielles et interservices publics de l'opérateur 2. DSCR pas toujours identifiée comme autorité de tutelle de l'ANTAI
Responsable délégué de la tutelle et entité en charge de la tutelle	1. Identification de la sous-direction des actions transversales et des ressources comme entité en charge de la « tutelle administrative » sur l'ANTAI	1. Tutelle non évoquée dans les fiches de poste, même celle du sous-directeur (dernière mise à jour 2010) 2. Notion de « tutelle administrative » dans les textes. Par opposition avec une tutelle métier, non organisée ?
Réflexions sur l'avenir de l'opérateur		1. Absence de réflexion structurée sur les évolutions d'organisation souhaitables

2.4 Diagnostic sur la maîtrise des risques d'organisation

La question de la vision stratégique de l'Etat pour l'ANTAI constitue un obstacle dirimant à la définition d'une organisation pertinente de la tutelle sur l'opérateur. La désignation du délégué à la sécurité et à la circulation routières en qualité d'autorité de tutelle, si elle représente l'aboutissement d'une démarche de réorganisation des services de l'Etat (suppression du doublon entre la DMAT et la DSCR, entrée de la DSCR au ministère de l'intérieur, transfert de la tutelle de l'ANTAI à la DSCR), pose en revanche question compte tenu des missions de l'opérateur (risque n° 27).

Comme pour les risques stratégiques, l'analyse de la maîtrise des risques d'organisation distingue, parmi les points clefs faisant l'objet d'une cotation, un point bloquant – en l'espèce, le choix de l'autorité de tutelle. La pertinence de ce choix n'étant pas certaine aujourd'hui s'agissant de la tutelle sur l'ANTAI, **la probabilité de concrétisation de risques d'organisation est considérée comme très élevée (niveau 5).**

Lorsque les orientations stratégiques fixées par l'Etat à l'opérateur auront été clarifiées (*cf. supra*), les diverses mesures d'organisation déjà mises en œuvre pourront être prises en compte dans l'analyse de la maîtrise des risques d'organisation : optimisation de la répartition des compétences, choix d'une autorité de tutelle ayant également la qualité de responsable des programmes budgétaires finançant l'opérateur, désignation au sein de la DSCR d'une entité chef de file – mais seulement pour la « tutelle administrative », la sous-direction des actions transversales et des ressources, et implication d'autres entités, notamment le département du contrôle automatisé.

Parallèlement, deux points forts relatifs à la composition du conseil d'administration de l'ANTAI pourront également être valorisés : un effectif limité à 16 membres (risque n° 18) et une majorité garantie pour l'Etat (13 membres sur 16). Cette composition souffre néanmoins *a minima* d'un manque de points de vue extérieurs (pas de personnalité qualifiée) (risque n° 17).

Une fois la question stratégique résolue et le positionnement de l'autorité de tutelle ajusté en conséquence, la probabilité de concrétisation de risques d'organisation pourrait ainsi être ramenée à un niveau de 2,3. Un tel niveau serait inférieur à celui induit par les facteurs de risques identifiés.

Des progrès complémentaires seront alors encore possibles, le plus décisif étant la désignation d'un responsable délégué de la tutelle (risque n° 33).

Tableau n° 2c

Risques d'organisation dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI

Maîtrise et niveau résiduel

Point clef d'organisation	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef	Tutelle sur l'ANTAI	Observations sur la tutelle de l'ANTAI
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		Interrogations sur la pertinence d'un positionnement à la DSCR compte tenu des missions de l'ANTAI
	Légitimité institutionnelle	-0,5		-0,5	
Couverture des missions et des fonctions	Absence de recouvrement, doublon ou concurrence entre les services de l'Etat et avec l'opérateur	-0,4	-1,0	-0,4	
	Absence de "trous" entre les services de l'Etat et avec l'opérateur	-0,6		-0,6	
Structuration de l'organisation interne des services de l'autorité de tutelle	Désignation d'un responsable délégué de la tutelle	-0,6	-1,2		1. Tutelle non évoquée dans la fiche de poste du S/D ATR (datée de 2010) 2. "Coordination" avec l'ANTAI évoquée dans la fiche de poste du responsable du département contrôle automatisé
	Identification des entités de la direction de tutelle ayant vocation à contribuer à l'exercice de la tutelle	-0,6		-0,3	1. Arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne de la DSCR, à propose de la sous-direction des actions transversales et des ressources : "Avec l'appui des autres services de la DSCR, elle assure la tutelle <u>administrative</u> de l'opérateur en charge du traitement automatisé des infractions" 2. Fiche de poste du chef du département contrôle automatisé évoque la coordination avec l'ANTAI
Organisation et fonctionnement de l'organe de gouvernance	Effectif raisonnable (≤ 16 à titre indicatif)	-0,2	-0,8	-0,2	16 membres
	Majorité assurée à l'Etat	-0,2		-0,2	13 représentants de l'Etat sur 16 membres
	Composition adaptée à l'activité de l'opérateur	-0,2			Manque DISIC et SGMAP pour la composante modernisation des procédures grâce à des systèmes d'information
	Expertise extérieure par des personnalités qualifiées	-0,2			Pas de personnalités qualifiées
Probabilité de concrétisation de risques d'organisation si tout est à construire		5,0	5,0	5,0	
Effet des actions de maîtrise des risques d'organisation		-4,0	-4,0	0,0	
Probabilité résiduelle de concrétisation de risques d'organisation		1,0	1,0	5,0	

Pour mémoire :

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

2,7	
2,3	

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

1. Confirmer ou adapter le choix de l'autorité de tutelle en fonction des orientations stratégiques retenues pour l'opérateur (*cf. supra*) : pour une dominante routière, maintenir la tutelle à la DSCR ; pour une dominante de traitement automatisé des infractions, désigner le secrétaire général du ministère de l'intérieur comme autorité de tutelle.
2. Clarifier l'organisation de la tutelle en désignant un responsable délégué unique, pas seulement pour la « tutelle administrative » mais plus globalement pour la « tutelle » (avec un rôle de coordonnateur de l'ensemble des contributeurs à la fois sur les aspects métier et les aspects gestion).
3. Revoir la composition du conseil d'administration (sans augmenter le nombre de membres) : faire entrer des personnalités qualifiées ; si l'orientation vers le traitement automatisé des infractions est confortée, faire entrer la DISIC et le SGMAP.

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

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

3.1 Rappel sur les risques de fonctionnement à couvrir

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

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

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

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

Tableau n° 3a

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

Dominante des risques	Facteurs de risque	Tutelle sur l'ANTAI
3 - Risques de fonctionnement		4,3
	Caractère interministériel de l'activité de l'opérateur	5,0
	Diversité des "clients" potentiels de l'opérateur parmi les services publics	5,0
	Nombre de directions du ministère de l'intérieur ayant vocation à apporter leur expertise à l'autorité de tutelle	4,0
	Existence d'enjeux territoriaux	3,0

Les facteurs de risques susceptibles d'obérer l'efficacité de fonctionnement de la tutelle sur l'ANTAI sont importants, puisqu'ils se situent à un niveau global de 4,3, compris entre « élevé » et « très élevé ».

Ceci tient au caractère très interministériel de l'activité de l'opérateur et au rôle de prestataire de service transverse que lui confient les textes. Ces deux caractéristiques multiplient le nombre de services de l'Etat – et de services publics en dehors de l'Etat – concernés par l'activité de l'opérateur, avec les questions induites (dialogue entre eux, priorisation des projets, prise en compte des demandes des « clients », construction des positions de l'Etat face à l'opérateur).

S'y ajoute également une dimension territoriale dans l'activité de l'opérateur, particulièrement présente dans sa composante routière historique, le bon fonctionnement de la chaîne de contrôle sanction automatisé étant une condition nécessaire pour que les actions de prévention pilotées par les préfets portent leurs fruits sur la route.

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 prise en compte des risques de fonctionnement dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI

Thématique	Points positifs	Points négatifs
Association d'autres directions métier à l'exercice de la tutelle	<ol style="list-style-type: none"> Volonté affichée de la DSCR d'associer les autres directions siégeant au conseil d'administration Complément de réponse de la DSCR lors de la réunion du 4 juin 2015 avec la mission, mentionnant deux directions métier d'autres ministères : la direction des affaires criminelles et des grâces et la direction générale des finances publiques 	<ol style="list-style-type: none"> Pas de mention dans la réponse de la DSCR au questionnaire d'audit de directions réellement appelées à participer au titre de leurs compétences métier : DMAT, chef de file des préfectures ? DSIC, pour son expertise SIC ? Directions d'autres ministères ? Idem pour les directions pouvant apporter une expertise d'utilisateurs de terrain (DGPN, DGGN) Idem pour la DGCL en dépit des enjeux d'adhésion des collectivités territoriales aux dispositifs développés par l'ANTAI (PVé, forfait de post-stationnement) Pas de participation d'autres directions du ministère que la DMAT (alors direction de tutelle) à l'élaboration du COP 2012-2016 Rédaction du COP (pp. 17 et 18 en particulier) donnant l'impression d'une absence d'échanges entre les ministères chargés de l'intérieur, de la justice et des finances sur les sujets concernant ces derniers (MINOS pour le premier, avenir de l'application AMD pour le second, <i>cf. infra</i>) Absence de traçabilité des échanges entre le ministère de l'intérieur, le ministère de la justice et le ministère de l'économie et des finances

Thématique	Points positifs	Points négatifs
Apport des services support	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dans sa fonction financière, apport positif de la DEPAFI pour la DSCR et l'ANTAI 2. Apport perçu par la DSCR pour d'autres directions support, notamment la DLPAJ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sentiment d'une « double tutelle financière » (DSCR/DEPAFI) pour l'ANTAI 2. Apport des autres directions support non perçu par l'ANTAI 3. DSIC et DLPAJ favorables à un recours plus fréquent à leur expertise de la part de la DSCR et de l'ANTAI
Identification de l'entité responsable de la tutelle par les échelons transverses	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sous-direction des actions transversales et des ressources bien identifiée comme entité en charge de la tutelle par la DEPAFI 	<ol style="list-style-type: none"> 1. DSCR non identifiée comme autorité de tutelle par certains services support, ce qui constitue un obstacle à la mise en place de relations efficaces entre l'entité en charge de la tutelle et ces services
Position de l'Etat dans les réunions de l'organe de gouvernance	<ol style="list-style-type: none"> 1. Calage des positions entre la DSCR et la DEPAFI 3. Tenue de pré-conseils d'administration et de réunions préparatoires 4. Pas de divergences affichées entre services de l'Etat lors des conseils d'administration 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pas d'instance d'échange entre services de l'Etat au-delà du binôme DSCR-DEPAFI : quid de la prise en compte dans l'exercice de la tutelle des besoins des ministères les plus directement concernés (intérieur, justice, finances), des enjeux territoriaux (DMAT, DGCL), de l'expertise SIC (DSIC), des besoins des utilisateurs de terrain (DGPN, DGGN) ? Exemple : existence d'une divergence entre le ministère de l'intérieur et le ministère des finances sur le projet de modernisation de l'application Amendes de la DGFIP. Quel mode de traitement ? 2. Pas d'instance d'examen des demandes des « clients » : recevabilité, priorisation,... 3. Pré-conseils d'administration présidés par le président du conseil d'administration et non par le représentant de l'autorité de tutelle

3.4 Diagnostic sur la maîtrise des risques de fonctionnement

Comme pour les risques stratégiques et d'organisation, **la maîtrise des risques de fonctionnement de la tutelle sur l'ANTAI est obérée par l'absence de prise en compte satisfaisante de l'une des questions considérées comme bloquantes par l'équipe d'audit.** Ces questions clefs, au nombre de deux, portent d'une part, sur l'identification des directions métier ayant vocation à être associées à l'exercice de la tutelle (risque n° 28) et, d'autre part, sur l'articulation entre tutelle métier et tutelle budgétaire (risque n° 32).

Si, sur la seconde question, la double qualité du délégué à la sécurité et à la circulation routières, à la fois autorité de tutelle de l'ANTAI et responsable des programmes budgétaires qui financent l'opérateur, constitue un atout, en revanche l'importance de la première question n'a pas été perçue dans la réponse au questionnaire d'audit.

Les compléments apportés par la DSCR lors de la réunion du 4 juin 2015 avec la mission laissent entières les questions de l'association des autres directions du ministère de l'intérieur (DMAT, DSIC, DGCL, DGPN, DGGN) et de la nature des échanges avec les autres ministères (justice, finances) pour construire les positions de l'Etat face à l'opérateur (risques n° 53 et 55).

Si aucune expression de positions divergentes en conseil d'administration n'est rapportée par la direction de tutelle ni par l'opérateur, la mission relève néanmoins que des approches antinomiques se sont fait jour lors de la séance de l'automne 2014 à propos de l'application AMD de la DGFIP. Quoi qu'il en soit du fond du sujet, il n'est pas pertinent que le conseil d'administration soit le seul lieu où les services de l'Etat aient l'occasion d'échanger sur les questions relatives à l'ANTAI.

Pour cette raison, **la probabilité de concrétisation de risques de fonctionnement dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI est évaluée à un niveau élevé (4), les autres mesures mises en œuvre pour maîtriser les risques de fonctionnement ne pouvant être valorisées qu'une fois les deux points clefs sécurisés.**

Parmi ces mesures, deux constituent des bonnes pratiques : d'une part, la préparation systématique des conseils d'administration (à améliorer toutefois en plaçant les pré-conseils d'administration sous la présidence du représentant de l'autorité de tutelle) ; d'autre part, l'existence d'une relation forte entre la direction de tutelle et la DEPAFI, chargée de l'appui financier et de la synthèse stratégique.

En revanche, l'appui des services support à la direction de tutelle comme à l'opérateur ne semble pas organisé (sauf en matière juridique), ni même parfois perçu comme utile, alors même que les faibles effectifs de l'ANTAI ne lui permettent pas de couvrir seule toutes ses fonctions support (risque n° 29).

Compte tenu des points positifs existants par ailleurs, **la résolution de la seule question de l'association des directions métier à l'exercice de la tutelle** (identification des directions utiles, animation du travail interservices) **permettrait de ramener la probabilité de concrétisation des risques de fonctionnement à un niveau moyen, en deçà de celui des facteurs de risques.** Le second grand axe de progrès consisterait à organiser **l'accès aux fonctions support du ministère.**

Tableau n° 3c

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

Point clef de fonctionnement	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef	Tutelle sur l'ANTAI	Observations sur la tutelle de l'ANTAI
Prise en compte des aspects métier	Identification de toutes les directions métier du ministère et de tous les ministères concernés	-1,0	-1,0		Aucune direction métier mentionnée dans la réponse au questionnaire comme devant être associée et pas d'échange traçable
Articulation entre dimension métier et gestion	L'autorité de tutelle est-elle responsable du programme de rattachement de l'opérateur ? Si non, un dispositif spécifique de relation entre l'un et l'autre est-il mis en place?	-1,0	-1,0	-1,0	
Organisation de l'appui des fonctions support ministérielles à la direction de tutelle et à l'opérateur	Ressources humaines	-0,2	-1,0	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	Début de formalisation par la lettre d'objectifs du directeur ANTAI
	Achat	-0,2			
	Immobilier	-0,2			
	Systèmes d'information	-0,2			
Unité 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		Aucune instance d'échanges autre que le CA
	Préparation formalisée systématique des conseils d'administration, dans des réunions présidées par l'autorité de tutelle ou son représentant	-0,5		-0,3	Pré-CA présidés par le président du CA et non par la tutelle
Probabilité de concrétisation de risques de fonctionnement si tout est à construire		5,0	5,0	5,0	
Effet des actions de maîtrise des risques de fonctionnement		-4,0	-4,0	-1,0	
Probabilité résiduelle de concrétisation de risques de fonctionnement		1,0	1,0	4,0	

Pour mémoire :

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

4,3	
4,3	

3.5 Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques de fonctionnement

1. En fonction des choix stratégiques opérés (*cf. supra*), revoir la conception de la tutelle pour travailler plus étroitement avec les services métier les plus directement concernés.
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 (DSCR, DMAT, DSIC, DGCL, DGPN, DGGN) et les ministères siégeant au conseil d'administration, afin de définir une fois par an les grandes orientations à discuter avec l'ANTAI lors du rendez-vous stratégique (*cf. supra*) en vue de la fixation par l'Etat des orientations stratégiques de l'opérateur. Le cycle de réunions portant actuellement le nom de « comité de tutelle » dans les relations entre la DSCR et l'ANTAI (réunions bilatérales DSCR-ANTAI tous les 15 jours) pourrait, aux yeux de l'équipe d'audit, être plus opportunément renommé « réunions de pilotage ».
3. Organiser l'appui des services support à la direction de tutelle et à l'opérateur. En tant que de besoin, accompagner ce dernier dans l'élaboration de conventions spécifiques avec ces services.
4. Développer au sein de l'entité chargée de la tutelle une fonction d'écoute au bénéfice des clients de l'ANTAI, permettant de recueillir leurs souhaits et observations sur les prestations de l'opérateur et d'identifier assez tôt les nouvelles demandes, à des fins de priorisation. Cette fonction devient d'autant plus nécessaire si les « clients » se diversifient.
5. Placer les pré-conseils d'administration sous la présidence du représentant 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 DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR L'ANTAI

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.

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

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

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

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

Tableau n° 4a

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

Dominante des risques	Facteurs de risque	Tutelle sur l'ANTAI
4 - Risques de pilotage		2,8
	Manque d'expérience dans la fonction de tutelle	5,0
	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 liés aux changements d'organisation (repositionnement de l'autorité de tutelle, transfert d'une sous-direction de la DMAT vers la DSCR) sont conjoncturellement assez importants mais appelés à décroître naturellement au fil du temps. Les deux autres facteurs de risques sont faibles ou très faibles, ce qui conduit à une évaluation globale aujourd'hui proche du niveau moyen et, à terme, au plus faible.

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 prise en compte des risques de pilotage dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI

Thématique	Points positifs	Points négatifs
Gestion des situations imprévues	<ol style="list-style-type: none"> 2. Autorité de tutelle se déclarant prête à jouer le rôle d'arbitre en cas de conflit entre le président du conseil d'administration et le directeur 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Absence d'organisation de la continuité de l'opérateur en cas d'absence longue ou d'empêchement du directeur (existence d'un directeur adjoint, mais non prévue par les textes et limites d'attributions non définies) 2. Non anticipation de difficultés éventuelles avec les membres du conseil d'administration ne représentant pas le ministre de l'intérieur
Relations de l'Etat avec l'organe de gouvernance	<ol style="list-style-type: none"> 1. Validation de l'ordre du jour du conseil d'administration par l'autorité de tutelle avant envoi aux membres du conseil 2. Possibilité pour le ministre de l'intérieur de provoquer une réunion du conseil d'administration (article 6 du décret n° 2011-348 du 29 mars 2011) 3. Existence d'un pouvoir d'opposition du ministre de l'intérieur et du ministre du budget (article 8 du décret de 2011) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Réponses floues tant de la DSCR que de l'ANTAI sur les modalités de détermination de l'ordre du jour du conseil d'administration (non mention du rôle décisionnel du président de l'organe de gouvernance)
Objectifs fixés au nouveau directeur de l'opérateur		<ol style="list-style-type: none"> 1. Longue situation d'intérim (plus d'un an) 2. Pas de lettre de mission

Thématique	Points positifs	Points négatifs
Orientations et objectifs annuels	<ol style="list-style-type: none"> 1. Référence explicite au COP dans les lettres d'objectifs 2. Développements plus précis sur les objectifs de gestion 3. Attention portée à la cohérence des objectifs et du programme d'investissement 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Envoi de deux lettres à cinq mois d'intervalle, avec révision sensible des objectifs 2. Révision du COP demandée en 2014, finalement non réalisée
Suivi de la performance	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existence d'un comité de tutelle DSCR-ANTAI se réunissant tous les 15 jours 2. Suivi par la DSCR du nombre d'avis de contravention (ACO) traités par l'ANTAI 3. Transmission par l'ANTAI d'un tableau de bord mensuel à la DSCR 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Pas de partage des tableaux de bord avec la DEPAFI
Suivi de l'emploi des ressources	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existence d'un comité de tutelle DSCR-ANTAI se réunissant tous les 15 jours 3. Production régulière des données financières de base demandées par la DEPAFI (fonds de roulement, trésorerie...) 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Absence de distinction claire entre ce suivi et celui de la performance 3. La DEPAFI estime ne pas disposer de toute l'information
Actions de maîtrise des risques	<ol style="list-style-type: none"> 2. Attention portée par la DSCR aux « dépenses pilotables », c'est-à-dire pour elle le programme d'investissement 3. Sollicitation de la DLPAJ sur les marchés publics depuis 2012 4. Mise en place d'un contrôle interne financier par l'ANTAI 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tutelle estimant ne pas avoir les moyens d'apporter un appui à l'opérateur dans le développement d'actions de maîtrise des risques 2. Tutelle n'ayant pas établi sa propre cartographie des risques, ni une cartographie des risques liés à l'opérateur 3. Tutelle se reposant sur l'agent comptable pour le contrôle des marchés publics, ce qui limite le contrôle à la phase d'exécution 5. Absence d'anticipation d'un risque contentieux

4.4 Diagnostic sur la maîtrise des risques de pilotage

Le pilotage de l'ANTAI par l'Etat et le ministère de l'intérieur présente plusieurs bonnes pratiques :

- relations bordées avec le conseil d'administration (président nommé par décret, possibilité pour le ministre de l'intérieur de provoquer une réunion, pouvoir d'opposition de l'Etat, validation de l'ordre du jour du conseil d'administration par l'autorité de tutelle avant envoi aux membres de l'organe de gouvernance (risque n° 16) ;
- cadrage de l'action du directeur par des lettres annuelles d'objectifs comprenant une référence au COP, un volet consacré à la gestion et l'annonce d'une part variable de rémunération (risque n° 45) ;
- échanges bimensuels entre la direction de tutelle et l'opérateur ;
- tenue d'un tableau de bord par l'opérateur et transmission mensuelle à l'autorité de tutelle (risques n° 63 et 65), attention portée au programme d'investissement ;
- mise en place d'un contrôle interne financier à l'ANTAI.

Toutefois, un sujet clef apparaît à conforter : il s'agit de la politique de maîtrise des risques, notamment en dehors des risques financiers (risques n° 71, 72 et 73).

En outre, des marges de progrès existent sur certaines des mesures déjà mises en œuvre, notamment en ce qui concerne l'association de la DEPAFI au pilotage de l'opérateur (partage des tableaux de bord de performance et de gestion), la part variable de la rémunération du directeur de l'ANTAI (calibrage, explicitation des conditions d'attribution et définition des modalités d'évaluation des résultats du directeur) et le dialogue de gestion (définition à partager entre la direction de tutelle et l'opérateur).

Enfin, l'anticipation des situations imprévues pourrait également être améliorée par un ajustement des textes organisant l'intérim du directeur en cas d'absence ou d'empêchement (risque n° 15).

L'ensemble de ces constats aboutit à une évaluation de la probabilité de concrétisation de risques de pilotage à 2,4. Cette évaluation est inférieure à la fois au niveau « moyen » (3) et à l'estimation tirée de l'analyse des facteurs de risques (2,8). **Il s'agit donc d'un premier résultat encourageant**, d'autant qu'il est assez aisé à améliorer encore.

Tableau n° 4c

Risques de pilotage dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI
Maîtrise et niveau résiduel

Point clef de pilotage	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef	Tutelle sur l'ANTAI	Observations sur la tutelle de l'ANTAI
Relation avec l'organe de gouvernance et son président	Nomination du président de l'organe de gouvernance par l'Etat	-0,2	-0,9	-0,2	Article 4 du décret de 2011
	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	Article 8 du décret de 2011
Cadrage de l'action du directeur	Lettre de mission pluriannuelle ou lettre d'objectifs annuelle	-0,4	-0,8	-0,4	1. Lettre d'objectifs en 2014 2. Objectifs de performance précis 3. Objectifs de gestion précis
	Part variable dans la rémunération, liée à l'atteinte d'objectifs avec dispositif clair d'évaluation des résultats	-0,4		-0,2	Annnonce d'une part variable de rémunération, 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	-0,4	1. Comité de tutelle (COTEL) réunissant DSCR et ANTAI tous les 15 jours 2. Incertitude sur le contenu réel du dialogue de gestion
	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		-0,4	1. Amorce de tableau de bord synthétique tenu par la direction de tutelle (nb ACO) 2. Transmission de tableaux de bord de performance par l'opérateur à la DSCR tous les mois
	Définition des tableaux de bord de performance et de gestion utiles à la DEPAFI, transmission ou surveillance de leur transmission à la DEPAFI	-0,3		-0,1	1. Pas de partage des tableaux de bord de performance avec DEPAFI 2. Partage des indicateurs financiers
Politique de maîtrise des risques appliquée à l'opérateur	Anticipation des situations imprévues (absence ou empêchement long, conflit)	-0,2	-1,0		Absence ou empêchement du président ou du directeur : réponse non organisée
	Accompagnement méthodologique de l'opérateur dans la mise en place du contrôle interne	-0,5		-0,2	1. Mise en place CIF 2. Appui DEPAFI sur le CIF 3. Pas de contrôle interne hors CIF 4. Pas d'appui de la DSCR
	Evaluation régulière du dispositif de contrôle interne de l'opérateur	-0,3			
Probabilité de concrétisation de risques de pilotage si tout est à construire		5,0	5,0	5,0	
Effet des actions de maîtrise des risques de pilotage		-4,0	-4,0	-2,6	
Probabilité résiduelle de concrétisation de risques de pilotage		1,0	1,0	2,4	

Pour mémoire :

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

2,8
4,0

4.5 Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques de pilotage

1. Expliciter, dans la lettre annuelle d'objectifs du directeur de l'ANTAI, les modalités d'attribution de la part variable de sa rémunération.
2. Assurer un partage effectif des tableaux de bord de pilotage de l'opérateur avec la DEPAFI.
3. Ajuster le décret n° 2011-348 du 29 mars 2011 pour organiser l'intérim du directeur en cas d'absence ou d'empêchement.
4. Elaborer une cartographie des risques de l'autorité de tutelle avec un zoom sur les risques liés à l'activité de l'opérateur.
5. Affiner le dispositif de contrôle interne financier au sein de l'opérateur avec l'appui de la DEPAFI et accompagner l'ANTAI dans la mise en place d'un contrôle interne en dehors du champ financier.
6. 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 DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR L'ANTAI

5.1 Rappel sur les risques financiers à couvrir

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

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

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

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

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

Tableau n° 5a

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

Dominante des risques	Facteurs de risque	Tutelle sur l'ANTAI
5- Risques financiers		2,0
	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	3,0

Les facteurs de risques financiers dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI sont considérés comme faibles en l'état actuel des choses, l'opérateur étant financé par des subventions pour charges de service public provenant de programmes adossés à des recettes directement liées à l'activité de l'opérateur. Il existe une part de risques dans les opérations conduites par l'opérateur (développement de nouveaux dispositifs de traitement automatisé d'infractions) mais limitée eu égard à la fois à la place actuelle du volet routier dans son activité et à la connexité des domaines abordés à partir du cœur historique de l'activité de l'agence.

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 prise en compte des risques financiers dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI

Thématique	Points positifs	Points négatifs
Calibrage initial des ressources	1. Calibrage par transfert à partir de la DPICA	
Dialogue de gestion		1. Divergence entre la DSCR, qui estime qu'il y a un dialogue de gestion et l'ANTAI, pour laquelle il n'y en a pas
Dispositifs correctifs en gestion	1. Plusieurs dispositifs envisagés : ajustement des investissements, mobilisation du fonds de roulement, révision du montant de la subvention pour charges de service public 2. Attention portée aux dépenses d'investissement	
Contrôle de la qualité de l'exécution budgétaire et comptable	1. Mise en place d'un dispositif de contrôle interne financier à l'ANTAI	

5.4 Diagnostic sur la maîtrise des risques financiers

La probabilité de concrétisation d'un risque sur les recettes paraît aujourd'hui faible, ces recettes étant, pour l'essentiel, des subventions pour charges de service public provenant de programmes non menacés (compte d'affectation spéciale avec sa dynamique propre). Toutefois, l'absence de volet ressources dans le COP constitue un risque pour l'opérateur. En outre, le développement d'activités non liées à la sécurité routière et, en particulier, le projet de dépenalisation – décentralisation du stationnement modifie peu à peu le modèle économique de l'opérateur et rend indispensable une diversification de ses ressources à concurrence de la diversification de son activité (risque n° 21).

En ce qui concerne les dépenses, l'attention portée par la DSCR aux investissements est pertinente compte tenu de la nature de l'activité de l'opérateur. Un pilotage des dépenses par la régulation des investissements présente toutefois des limites, les investissements étant indispensables dans un service public reposant sur des systèmes d'information importants et ne constituant pas un levier d'ajustement pérenne. Un tel pilotage risque également de conduire à une sous-estimation des besoins et des possibilités en matière de maîtrise des dépenses courantes, comme en atteste l'absence de réflexion sur les apports possibles des fonctions support du ministère (risque n° 66).

Le suivi de gestion paraît moins attentif que celui d'autres aspects évoqués plus haut dans la partie consacrée au pilotage (risques n° 61 et n° 68). Il repose essentiellement sur les initiatives de l'opérateur (conception et tenue de tableaux de bord, transmission à la direction de tutelle).

Enfin, le contrôle interne, même s'il est en avance dans le domaine financier par rapport aux autres domaines, reste à conforter (risque n° 67). L'appui méthodologique de la DEPAFI apporte une valeur ajoutée certaine et doit être maintenu, d'autant plus que la direction de tutelle se désinvestit faute de capacité interne d'accompagnement de l'opérateur.

Au total, le risque financier résiduel est évalué à 2,5, à mi-chemin entre les niveaux « faible » et « moyen ». Il demeure supérieur à ce qu'indique l'analyse des facteurs de risques (2,0), signe qu'il importe de sécuriser certains points, notamment la contractualisation des ressources, l'accès aux fonctions support, le suivi de gestion et l'évaluation régulière du dispositif de contrôle interne financier.

Tableau n° 5c

Risques financiers dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI
Maîtrise et niveau résiduel

Point clef financier	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef	Tutelle sur l'ANTAI	Observations sur la tutelle de l'ANTAI
Sécurisation des ressources de l'opérateur	Adaptation du type de ressources par rapport à l'activité de l'opérateur	-0,5	-1,0	-0,3	1. Cohérence d'un adossement aux recettes des radars et des PVé pour les activités en lien avec la sécurité et la circulation routières 2. Cohérence de l'intermédiation par des subventions pour charges de service public, le rendement des recettes étant supérieur aux besoins de l'opérateur 3. Evolution nécessaire des types de ressources en cas d'élargissement des prestations de l'ANTAI à d'autres infractions
	Couverture effective des dépenses par des recettes	-0,5		-0,5	Couverture effective dans le périmètre actuel d'activité
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	-0,2	Attention portée aux investissements, avec les limites d'un pilotage ne jouant que sur ce type de dépenses
	Organisation de l'accès de l'opérateur aux fonctions support du ministère (affaires juridiques, achats, SIC, immobilier, RH)	-0,4		0,0	Organisation seulement sur la fonction affaires juridiques
	Suivi spécifique des dossiers à gros enjeux (marchés publics importants, contentieux coûteux, réformes RH...)	-0,4		-0,4	Suivi renforcé du renouvellement du marché CNT3
Suivi de la gestion de l'opérateur	Tenue d'un tableau de bord par la direction de tutelle ou transmission mensuelle par l'opérateur à l'autorité de tutelle et à la DEPAFI d'indicateurs de gestion (rentrée des ressources externes, exécution des dépenses) et d'indicateurs financiers	-0,5	-1,0	-0,3	1. Pas de tableau de bord tenu par la direction de tutelle 2. Transmission d'indicateurs financiers 3. Transmission d'indicateurs de gestion 4. Périodicité mensuelle 5. Pas de partage des indicateurs de gestion avec la DEPAFI
	Dialogue de gestion régulier entre l'Etat et l'opérateur (2 fois par an hors préparation des CA budgétaires)	-0,5		-0,3	Incertitude sur le contenu réel du dialogue de gestion
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	-0,2	1. Début de mise en place du CIF en 2012 2. Actualisation en 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			Pas d'audit à ce stade
Probabilité de concrétisation de risques financiers si tout est à construire		5,0	5,0	5,0	
Effet des actions de maîtrise des risques financiers		-4,0	-4,0	-2,5	
Probabilité résiduelle de concrétisation de risques financiers		1,0	1,0	2,5	

Pour mémoire :

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

2,0
1,7

5.5 Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques financiers

1. Diversifier les ressources en fonction de l'évolution de l'activité de l'ANTAI et inviter l'opérateur à contractualiser avec ses différents « clients ».
2. Approfondir l'approche anticipatrice de l'évolution des dépenses de l'opérateur. Organiser son accès aux fonctions support du ministère à des fins de maîtrise de ses dépenses et d'optimisation de sa gestion.
3. Compléter les indicateurs financiers transmis à l'autorité de tutelle et à la DEPAFI par l'élaboration d'un tableau de bord de gestion comprenant des indicateurs budgétaires (rentree de recettes, rythme d'exécution des dépenses), des indicateurs financiers (fonds de roulement et sa variation, trésorerie) et des indicateurs relatifs aux grosses opérations (exécution des principaux marchés...). Analyser régulièrement ces tableaux de bord afin de détecter au plus tôt les difficultés naissantes.
4. Mettre en place ou formaliser un dialogue de gestion entre la DSCR, la DEPAFI et l'ANTAI 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).
5. Poursuivre 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.

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

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 l'ANTAI ont été évalués comme suit lors de l'analyse globale de ces facteurs.

Tableau n° 6a

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

Dominante des risques	Facteurs de risque	Tutelle sur l'ANTAI
6 - Risques de ressources humaines		2,0
	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	3,0
	Ecart entre le profil souhaitable pour exercer la fonction de responsable délégué de la tutelle et les profils les plus représentés dans les services de la direction de tutelle	1,0
	Travail en contact direct avec l'utilisateur ou un prestataire	2,0

La moyenne des quatre facteurs de risques se situe à un niveau faible (2) : le rythme récent des réductions d'emplois dans les services centraux du ministère hors police et gendarmerie reste compatible avec l'allocation des effectifs nécessaires à la fonction de tutelle ; les profils souhaitables pour le poste de directeur de l'ANTAI et de responsable délégué de la tutelle sont proches de ceux des autres recrutements qu'effectue la DSCR pour son compte ; enfin, les facteurs de risques liés à la nature du travail des personnels apparaissent également faibles.

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 prise en compte des risques de ressources humaines dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI

Thématique	Points positifs	Points négatifs
Préfigurateur	1. Continuité entre la DPICA et l'ANTAI	1. Durée dans le poste peut-être trop longue (7 ans) pour le DPICA devenu premier directeur de l'ANTAI
Responsable délégué de la tutelle	1. Recherche par la DSCR d'un profil riche (compétences budgétaires et comptables, juridiques et techniques)	1. Tutelle sur l'ANTAI non évoquée dans la fiche de poste du sous-directeur des actions transversales et des ressources 2. Missions de la sous-direction limitées à la « tutelle administrative »
Equipe en charge de la tutelle		1. Tutelle évoquée dans aucune fiche de poste, au motif du caractère récent (2013) du transfert de l'autorité de tutelle du DMAT vers le DSCR 2. Caractère limité de la part de temps de travail consacrée à la tutelle d'après l'estimation de la DSCR (0,5 ETPT réparti entre le délégué, son adjoint, le sous-directeur, son adjoint et le chef du bureau des finances)
Personnes-ressources dans les autres services concernés	1. Une personne-ressource identifiée hors sous-direction des actions transversales et des ressources au sein de la DSCR : le chef du département du contrôle automatisé 2. Personnes-ressources identifiées par la DSCR à la sous-direction du conseil juridique et du contentieux de la DLPJ et à la DSIC (complément apporté lors de la réunion du 4 juin 2015)	1. Pas de personnes-ressources désignées dans d'autres directions métier 2. Pas de personnes-ressources identifiées dans les autres services support (DEPAFI-Immobilier, DEPAFI-Achats...)

6.4 Diagnostic sur la maîtrise des risques de ressources humaines

En dépit de facteurs de risques faibles, la maîtrise des risques de ressources humaines dans l'exercice de la tutelle de l'ANTAI apparaît perfectible, faute d'une réflexion sur :

- les profils recherchés pour diriger l'opérateur ou exercer la responsabilité de la tutelle par délégation de l'autorité de tutelle (risques n° 25 et n° 38) ;
- l'utilité d'identifier des personnes-ressources dans d'autres directions que la DSCR, métier ou support (risques n° 31, 35 et 37) ;
- les formations à mettre en place pour professionnaliser tous les acteurs impliqués dans l'exercice de la tutelle (risque n° 36) ;
- les questions déontologiques au sein de l'opérateur.

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

En l'espèce, pour la tutelle sur l'ANTAI, les seuls points favorables de maîtrise des risques sont d'une part, la mobilisation d'un service administratif (sous-direction des actions transversales et des ressources) et d'un service technique (département du contrôle automatisé) au sein de la DSCR, d'autre part l'identification de personnes-ressources à la DLPAJ et à la DSIC.

Il en résulte une probabilité de concrétisation de risques de ressources humaines évaluée à un niveau élevé (4,1).

Tableau n° 6c

Risques de ressources humaines liés à l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI

Maîtrise et niveau résiduel

Point clef en ressources humaines	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef	Tutelle sur l'ANTAI	Observations sur la tutelle de l'ANTAI
Directeur de l'opérateur	Détermination du profil recherché	-0,5	-0,8		Pas de fiche de poste
	Procédure de publicité de l'ouverture du poste	-0,3			Pas d'appel à candidatures
Responsable délégué de la tutelle	Désignation d'un responsable délégué de la tutelle	-0,5	-1,3		1. Pas de responsable délégué sur l'ensemble de la fonction de tutelle 2. Sur la "tutelle administrative", tutelle non évoquée dans la fiche de poste du sous-directeur ATR
	Détermination du profil recherché	-0,5			
	Procédure de publicité de l'ouverture du poste	-0,3		-0,2	Avis de vacance de poste et appel à candidatures pour le poste de S/D ATR
Autres personnes ressources dans les services de la direction de tutelle	Adéquation des postes et compétences identifiés comme à mobiliser dans l'exercice de la tutelle par rapport au champ de la tutelle	-0,5	-0,5	-0,5	1. "Coordination" avec l'ANTAI et "suivi des activités" évoqués dans la fiche de poste du responsable du département contrôle automatisé 2. Tutelle administrative à la S/D ATR
Personnes ressources dans les autres services concernés	Identification de personnes-ressources dans les autres services concernés	-0,5	-0,5	-0,2	DLPAJ, DSIC
Formation	Mise en place des formations nécessaires	-0,5	-0,5		
Contrôle déontologique	Accompagnement de la mise en place d'un dispositif de contrôle interne déontologique	-0,4	-0,4		
Probabilité de concrétisation de risques de ressources humaines si tout est à construire		5,0	5,0	5,0	
Effet des actions de maîtrise des risques de ressources humaines		-4,0	-4,0	-0,9	
Probabilité résiduelle de concrétisation de risques de ressources humaines		1,0	1,0	4,1	

Pour mémoire :

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

2,0	
4,3	

6.5 Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques de ressources humaines

1. Elaborer une fiche de poste pour le directeur de l'ANTAI définissant les compétences et les qualités attendues pour le poste et mettre en place un appel à candidatures ouvert pour pourvoir le poste.
2. Désigner un responsable délégué de la tutelle, par exemple le sous-directeur des actions transversales et des ressources (si la qualité d'autorité de tutelle du délégué à la sécurité et à la circulation routières est confirmée après l'analyse stratégique préconisée supra). Définir le profil recherché en prenant en compte non seulement la capacité de réflexion stratégique, des qualités d'animateur de réseau et des compétences de gestion mais aussi la dimension métier de l'activité de l'opérateur. Valoriser la fonction de responsable délégué de la tutelle dans le classement du poste par la DMAT.
3. Donner au responsable délégué de la tutelle un pouvoir de coordination des contributions des différents services concernés afin d'être en capacité de mobiliser des compétences techniques, gestionnaires, managériales et d'animation de réseau dans l'exercice de la tutelle.
4. Identifier des correspondants dans les directions du ministère ayant vocation à contribuer, au titre de leurs missions métier à l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI.
5. Identifier les besoins de formation des différents acteurs.
6. Développer une réflexion sur les risques déontologiques au sein de l'opérateur et accompagner la mise en place d'un contrôle interne dans ce domaine, en s'appuyant en tant que de besoin sur l'expérience de services du ministère.

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

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

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

7.1 Rappel sur les risques juridiques à couvrir

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

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

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

Au terme de l'analyse conduite dans l'annexe n° 4, les facteurs de risques juridiques dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI sont évalués comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau n° 7a

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

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

L'exercice de la tutelle sur l'ANTAI doit prendre en compte un type de facteurs de risques juridiques très élevé, lié à la passation par l'opérateur de marchés publics importants (développement de dispositifs de traitement automatisé d'infractions, fonctionnement du centre national de Rennes). En revanche, l'ANTAI n'est pas directement responsable de la prise de décisions portant grief aux usagers du service public, ce qui permet de considérer le facteur de risques correspondant comme très faible. Il en résulte une évaluation moyenne des facteurs de risques juridiques pesant sur la tutelle sur l'ANTAI.

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 l'ANTAI

Thématique	Points positifs	Points négatifs
Contrôle de la régularité et de la conformité des marchés publics de l'opérateur	<ol style="list-style-type: none"> 1. DLPAJ sollicitée sur le contrôle des marchés publics depuis 2012 2. Contrôle de la régularité et de la conformité des actes de marché public par le CBCM, à l'étape de la passation et par l'agent comptable pendant l'exécution 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 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 2. Tutelle se reposant sur des contrôles extérieurs (CBCM, agent comptable)
Suivi du risque contentieux		<ol style="list-style-type: none"> 1. Absence d'anticipation d'un risque contentieux 2. Absence de formalisation du suivi du risque contentieux

7.4 Diagnostic sur la maîtrise des risques juridiques

Une prise de conscience s'est opérée au ministère sur l'importance des risques juridiques liés à l'activité de l'ANTAI et aux marchés publics qu'elle est amenée à passer (risque n° 69). Le recours à l'expertise systématique de la DLPAJ en amont de la passation des marchés contribue à sécuriser les procédures, mais pas la relation courante avec les prestataires en cours d'exécution des marchés.

En outre, l'approche des risques juridiques paraît incomplète, l'autorité de tutelle et l'opérateur paraissant peu sensibilisés au risque contentieux (risque n° 70).

Tout ceci se traduit aux diverses étapes de la maîtrise des risques : dans le suivi des risques (tableaux de bord, points réguliers entre le ministère et l'opérateur), dans la formalisation de l'appui du ministère à l'opérateur et dans le déploiement du contrôle interne dans le champ juridique.

La probabilité de concrétisation de risques juridiques ressort à 4,6, soit un niveau proche du niveau « très élevé ».

Tableau n° 7c

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

Point clef au plan juridique	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef	Tutelle sur l'ANTAI	Observations sur la tutelle de l'ANTAI
Sécurisation des risques relatifs à la commande publique	Tenue par l'opérateur et transmission régulière à l'autorité de tutelle d'un tableau de bord de ses marchés publics et procédures en cours	-0,7	-2,0		
	Point régulier (2 à 3 fois par an) avec la DLPAJ et la DEPAFI	-0,6			La circulaire du 6 janvier 2012 sur les nouvelles modalités de contrôle de la passation des actes de commande publique n'inclut pas les opérateurs dans son champ
	Contrôle externe de la régularité et de la conformité des actes de marchés publics de l'opérateur	-0,7		-0,4	1. Passation : contrôle DLPAJ + CBCM 2. Exécution : agent comptable
Sécurisation des risques contentieux	Tenue par l'opérateur et transmission régulière à l'autorité de tutelle d'un tableau de bord des dossiers pré-contentieux et contentieux	-0,7	-1,3		
	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 DSCR dans la vérification du bon contrôle du risque contentieux par l'ANTAI 2. DSCR prête à fournir un appui à l'ANTAI, en cas de difficulté juridique 3. Pour l'ANTAI, aucun contrôle formalisé
	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	
Effet des actions de maîtrise des risques juridiques		-4,0	-4,0	-0,4	
Probabilité résiduelle de concrétisation de risques juridiques		1,0	1,0	4,6	

Pour mémoire :

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

3,0	
3,7	

7.5 Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques juridiques

1. Demander à l'ANTAI de transmettre trimestriellement à l'autorité de tutelle un tableau de bord de suivi des marchés et procédures en cours. Partager ces informations avec la DLPAJ et la DEPAFI.
2. Demander à l'ANTAI de transmettre semestriellement à l'autorité de tutelle un tableau de bord de suivi des contentieux. Partager ces informations avec la DLPAJ et la DEPAFI.
3. Organiser deux à trois réunions par an entre la DSCR, la DLPAJ, la DEPAFI et l'opérateur pour faire un point sur les enjeux juridiques de l'opérateur.
4. Accompagner l'ANTAI 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

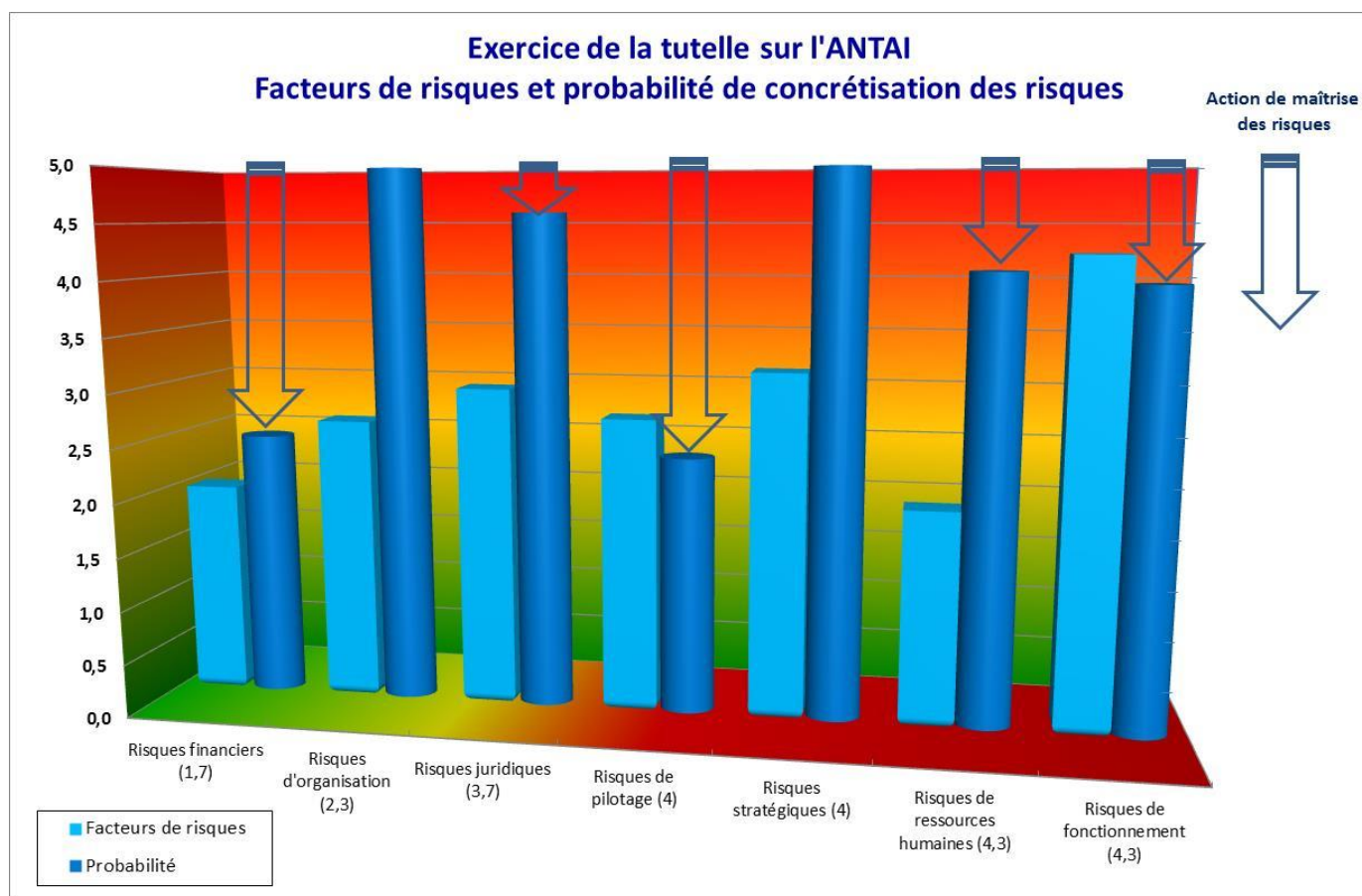
L'analyse des dispositions prises par le ministère de l'intérieur et la DSCR dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI met en lumière des effets contrastés de maîtrise des risques, visualisés dans le graphique ci-dessous. On observe ainsi, par rapport au niveau des facteurs de risques :

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



Alors que les facteurs de risques pesant sur l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI sont évalués en moyenne à 2,8, **la probabilité globale de concrétisation de risques ressort à 3,9**. Non seulement ce niveau est objectivement élevé mais en outre il fait de **la tutelle sur l'ANTAI la plus exposée des huit tutelles du ministère de l'intérieur** aujourd'hui.

Ce résultat appelle l'adoption rapide de mesures fortes, d'autant plus que l'impact moyen d'une concrétisation des risques se situe au niveau « moyen supérieur » (3,5).

La priorité de l'Etat doit être de clarifier sa vision stratégique pour l'ANTAI en précisant l'orientation qu'il souhaite donner au développement de l'opérateur, pris dans une divergence croissante entre sa contribution historique à la sécurité routière, d'ores et déjà élargie à l'ensemble du domaine routier, et sa vocation - en vertu des textes - de prestataire interministériel et interservices publics, spécialiste du traitement automatisé des infractions.

Parallèlement, le ministère de l'intérieur doit également s'attacher à maîtriser les risques de ressources humaines, le bon fonctionnement de l'opérateur ou de la tutelle reposant trop, en l'état actuel des choses, sur les initiatives individuelles.

Il ne relève pas du présent audit de trancher entre les deux orientations possibles pour le développement de l'opérateur, chacune ayant une logique et une pertinence. En revanche, la mission ne peut que souligner les risques induits pour l'efficacité de l'ANTAI et la grande vulnérabilité de l'Etat dans son exercice de la tutelle tant qu'il n'aura pas résolu la contradiction de positionnement de l'opérateur.

La réponse à cette question, qui nécessite un arbitrage à haut niveau, est la **clef de la maîtrise des risques, à la fois stratégiques, d'organisation et de fonctionnement** car elle permet de définir la feuille de route de l'opérateur (stratégie), d'identifier la direction la mieux placée pour coordonner la fonction de tutelle compte tenu du « centre de gravité » de l'opérateur (organisation) et de déterminer quels services doivent contribuer à l'exercice de la tutelle pour que la fonction soit pleinement remplie (fonctionnement).

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

RAPPORT PARTICULIER A
MAITRISE DES RISQUES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE
SUR L'AGENCE NATIONALE
DE TRAITEMENT AUTOMATISE DES INFRACTIONS

ANNEXES

Annexe n° 1A Relevé des préconisations

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

Annexe n° 3A Procédure contradictoire – Observations de la DSCR

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

Annexe n° 1A

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

N°	Préconisation	Page
1-STRA	Clarifier le rôle de l'opérateur et la direction dans laquelle l'Etat souhaite qu'il développe son activité : infractions routières, avec une attention particulière à la sécurité, ou vecteur d'efficience dans les dispositifs de traitement automatisé d'infractions ? En tirer les conséquences éventuelles en matière d'organisation de la tutelle et de financement de l'opérateur.	13
2-STRA	Renoncer à l'actualisation du COP envisagée en 2014 mais commencer à préparer le nouveau COP en lançant un bilan du COP en cours et une auto-évaluation de l'opérateur. Prévoir un volet ressources dans le futur COP.	
3-STRA	Mettre en place un comité de suivi du COP. Utiliser cette instance pour tenir 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.	
4-STRA	Organiser tous les ans une discussion et un vote en conseil d'administration sur les orientations générales de l'établissement.	
5-STRA	Analyser les causes de sous-déploiement du PVé, déterminer les actions correctrices à conduire, identifier les responsables les mieux placés pour les porter (opérateur, direction de tutelle, autre direction du ministère de l'intérieur, autre ministère) et mettre en œuvre les actions définies.	
6-ORG	Confirmer ou adapter le choix de l'autorité de tutelle en fonction des orientations stratégiques retenues pour l'opérateur (cf. supra) : pour une dominante routière, maintenir la tutelle à la DSCR ; pour une dominante de traitement automatisé des infractions, désigner le secrétaire général du ministère de l'intérieur comme autorité de tutelle.	19
7-ORG	Clarifier l'organisation de la tutelle en désignant un responsable délégué unique, pas seulement pour la « tutelle administrative » mais plus globalement pour la « tutelle » (avec un rôle de coordonnateur de l'ensemble des contributeurs à la fois sur les aspects métier et les aspects gestion).	
8-ORG	Revoir la composition du conseil d'administration (sans augmenter le nombre de membres) : faire entrer des personnalités qualifiées ; si l'orientation vers le traitement automatisé des infractions est confortée, faire entrer la DISIC et le SGMAP.	
9-FON	En fonction des choix stratégiques opérés (cf. supra), revoir la conception de la tutelle pour travailler plus étroitement avec les services métier les plus directement concernés.	25

N°	Préconisation	Page
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 (DSCR, DMAT, DSIC, DGCL, DGPN, DGGN) et les ministères siégeant au conseil d'administration, afin de définir une fois par an les grandes orientations à discuter avec l'ANTAI lors du rendez-vous stratégique en vue de la fixation par l'Etat des orientations stratégiques de l'opérateur. Le cycle de réunions portant actuellement le nom de « comité de tutelle » (réunions bilatérales DSCR-ANTAI tous les 15 jours) pourrait être plus opportunément renommé « réunions de pilotage ».	25
11-FON	Organiser l'appui des services support à la direction de tutelle et à l'opérateur. En tant que de besoin, accompagner ce dernier dans l'élaboration de conventions spécifiques avec ces services.	
12-FON	Développer au sein de l'entité en charge de la tutelle une fonction d'écoute au bénéfice des clients de l'ANTAI, permettant de recueillir leurs souhaits et observations sur les prestations de l'opérateur et d'identifier assez tôt les nouvelles demandes, à des fins de priorisation.	
13-FON	Placer les pré-conseils d'administration sous la présidence du représentant de l'autorité de tutelle.	
14-PIL	Expliciter, dans la lettre annuelle d'objectifs du directeur de l'ANTAI, les modalités d'attribution de la part variable de sa rémunération.	31
15-PIL	Assurer un partage effectif des tableaux de bord de pilotage de l'opérateur avec la DEPAFI.	
16-PIL	Ajuster le décret n° 2011-348 du 29 mars 2011 pour organiser l'intérim du directeur en cas d'absence ou d'empêchement.	
17-PIL	Elaborer une cartographie des risques de l'autorité de tutelle avec un zoom sur les risques liés à l'activité de l'opérateur.	
18-PIL	Affiner le dispositif de contrôle interne financier au sein de l'opérateur avec l'appui de la DEPAFI et accompagner l'ANTAI dans la mise en place d'un contrôle interne en dehors du champ financier.	
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).	36
20-FIN	Diversifier les ressources en fonction de l'évolution de l'activité de l'ANTAI et inviter l'opérateur à contractualiser avec ses différents « clients ».	
21-FIN	Approfondir l'approche anticipatrice de l'évolution des dépenses de l'opérateur. Organiser son accès aux fonctions support du ministère à des fins de maîtrise de ses dépenses et d'optimisation de sa gestion.	
22-FIN	Compléter les indicateurs financiers transmis à l'autorité de tutelle et à la DEPAFI par l'élaboration d'un tableau de bord de gestion comprenant des indicateurs budgétaires (rentree de recettes, rythme d'exécution des dépenses), des indicateurs financiers (fonds de roulement et sa variation, trésorerie) et des indicateurs relatifs aux grosses opérations (exécution des principaux marchés...). Analyser régulièrement ces tableaux de bord afin de détecter au plus tôt les difficultés naissantes.	

N°	Préconisation	Page
23-FIN	Mettre en place ou formaliser un dialogue de gestion entre la DSCR, la DEPAFI et l'ANTAI 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).	36
24-FIN	Poursuivre 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.	
25-RH	Elaborer une fiche de poste pour le directeur de l'ANTAI définissant les compétences et les qualités attendues pour le poste et mettre en place un appel à candidatures ouvert pour pourvoir le poste.	41
26-RH	Désigner un responsable délégué de la tutelle, par exemple le sous-directeur des actions transversales et des ressources (si la qualité d'autorité de tutelle du DSCR est confirmée après l'analyse stratégique préconisée supra). 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.	
27-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 techniques, gestionnaires, managériales et d'animation de réseau dans l'exercice de la tutelle.	
28-RH	Identifier des correspondants dans les directions du ministère ayant vocation à contribuer, au titre de leurs missions métier à l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI.	
29-RH	Identifier les besoins de formation des différents acteurs.	
30-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.	46
31-JUR	Demander à l'ANTAI de transmettre trimestriellement à l'autorité de tutelle un tableau de bord de suivi des marchés et procédures en cours. Partager ces informations avec la DLPAJ et la DEPAFI.	
32-JUR	Demander à l'ANTAI de transmettre semestriellement à l'autorité de tutelle un tableau de bord de suivi des contentieux. Partager ces informations avec la DLPAJ et la DEPAFI.	
33-JUR	Organiser deux à trois réunions par an entre la DSCR, la DLPAJ, la DEPAFI et l'opérateur pour faire un point sur les enjeux juridiques de l'opérateur.	
34-JUR	Accompagner l'ANTAI dans la conception et le déploiement d'un contrôle interne juridique et en évaluer régulièrement l'efficacité.	

Annexe n° 2A

ANALYSE MIROIR DES REPONSES AUX QUESTIONNAIRES D'AUDIT DELEGATION A LA SECURITE ET A LA CIRCULATION ROUTIERE ET AGENCE NATIONALE DE TRAITEMENT AUTOMATISE DES INFRACTIONS

Remarques méthodologiques

1. Lorsque cela est pertinent, l'analyse miroir des réponses de la délégation à la sécurité et à la circulation routières (DSCR) et de l'agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) est complétée par les éléments fournis par les directions et services support, 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.

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)

Sur l'existence d'une définition, interministérielle ou ministérielle, de la notion de tutelle, la DSCR répond comme la plupart des autorités de tutelle du ministère, en mentionnant explicitement et en fournissant la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat et la note du ministre de l'intérieur du 10 janvier 2012 sur le pilotage stratégique des opérateurs du ministre de l'intérieur. L'ANTAI, pour sa part, n'évoque pas la note du ministre de l'intérieur. Elle fait référence à des « *circulaires du Premier ministre* » mais ne fournit aucun document.

La DSCR ne répond pas à la question de l'existence ou non d'une doctrine ministérielle sur la forme juridique à donner à un opérateur. L'ANTAI indique qu'elle n'a pas connaissance d'une telle doctrine.

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

Pour la DSCR, la note ministérielle précitée du 10 janvier 2012 fonde la répartition des rôles entre le secrétaire général et les autorités exerçant la tutelle. Elle estime que le décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères ne modifiera pas la répartition définie depuis 2012. L'ANTAI ne répond pas à ces questions.

En ce qui concerne la répartition des rôles entre l'autorité exerçant la tutelle et les autres directions métier pouvant avoir vocation à contribuer à la tutelle, la DSCR n'apporte pas la réponse de principe attendue dans cette partie du questionnaire. Sa réponse, centrée sur le cas particulier de l'ANTAI, est néanmoins intéressante : pour elle, la répartition des rôles a été formalisée par le décret créant l'opérateur ; elle prend la forme d'une association des directions concernées à sa gouvernance (participation au conseil d'administration).

L'ANTAI, de son côté, répond que la répartition des rôles entre autorité de tutelle et directions métier concernées n'est pas formalisée.

c. Conséquences de la désignation de la DSCR en qualité d'autorité exerçant la tutelle sur l'ANTAI (question 01E)

Comme l'indique la DSCR, la lettre de mission du délégué, datée du 13 octobre 2014, ne comprend pas d'objectifs relatifs à l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI. Cette lettre assigne au délégué des objectifs précis dans le champ du contrôle automatisé (nombre de radars, taux de disponibilité, rythme de modernisation, expérimentation de radars double face...) sans mentionner l'ANTAI. L'agence n'est évoquée qu'en qualité de partenaire de la DSCR pour la mise en œuvre de la « décentralisation du stationnement ». L'ANTAI n'apparaît pas dans le tableau synthétique des objectifs et indicateurs du délégué pour 2014.

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

Les questions sur le rôle de la DEPAFI ont peut-être été mal comprises car elles donnent lieu à des réponses paradoxales :

- Tant l'ANTAI que la DSCR disent connaître les dispositions relatives à son rôle de synthèse stratégique des tutelles mais, contrairement à la DSCR, l'ANTAI ne répond pas sur le rôle d'appui budgétaire et financier aux autorités de tutelle. Pourtant, les deux aspects figurent dans le même texte et que la DEPAFI paraît plus présente sur le volet budgétaire et financier que sur le volet stratégique des relations tutelle-opérateur ;
- La DSCR estime que les dispositions relatives au double rôle de la DEPAFI sont appliquées et pertinentes (l'ANTAI ne se prononce pas sur ces questions). Cependant, en réponse à la question sur la manière dont la DEPAFI est alimentée au titre de son rôle de synthèse stratégique, la DSCR renvoie uniquement à des indicateurs financiers (transmission mensuelle du niveau et de l'évolution du fonds de roulement), qui correspondent davantage au rôle budgétaire et financier de la DEPAFI.

La DSCR salue l'animation du réseau des tutelles et des opérateurs assurée par la DEPAFI au moyen de réunions thématiques (exemples cités : la gestion des ETP et le décret GBCP). Elle souligne que ce réseau permet « *l'échange d'information et la capitalisation d'expériences* ».

Vu de la DEPAFI, la collaboration avec la DSCR paraît fluide, tant sur l'aspect stratégique que sur l'aspect budgétaire et financier. La DEPAFI rappelle qu'elle siège de droit au conseil d'administration. Sur les aspects stratégiques, elle évoque un « *partage d'informations tout au long de l'année* » et sur l'appui budgétaire et comptable, elle indique être positionnée en « *interlocuteur privilégié* » dans la phase de négociation budgétaire, en appui dans la rédaction des PAP et RAP, en appui également pour la mise en œuvre du décret GBCP et comme interlocuteur régulier dans les phases de construction budgétaire et de dimensionnement des investissements.

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

La DSCR évoque, à l'appui tant de la tutelle que de l'opérateur, l'expertise de la DLPAJ sur les marchés publics et la nécessité de s'assurer de la cohérence du système d'information de l'ANTAI avec le schéma directeur du ministère.

Toutefois, elle ne produit pas de document à l'appui de sa réponse, ce qui donne à penser qu'il s'agit des expertises qu'elle a identifiées comme utiles dans sa relation avec l'ANTAI et non d'une réflexion à l'échelle du ministère.

Ce point est confirmé par le fait qu'elle ne répond pas à la question de l'apport éventuel d'une identification précise de fonctions support à mobiliser pour aider les autorités de tutelle et qu'elle ne voit pas l'intérêt d'une telle démarche à l'appui des opérateurs.

L'ANTAI ne répond pas à ces questions.

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.

L'ANTAI répond négativement à la première question (formalisation des modes de règlement des conflits entre le secrétaire général et les directions métier) et s'abstient sur les autres questions.

La DSCR apporte une réponse différenciée aux cinq questions, réservant :

- au cabinet du ministre les conflits entre le secrétaire général et les directions métier ;
- au secrétaire général ou à défaut au cabinet les arbitrages sur la répartition des rôles entre directions métier et support, sur les questions communes à plusieurs opérateurs et sur les conflits entre une autorité de tutelle et son opérateur ;
- à l'autorité de tutelle et au secrétaire général le soin de trancher les questions stratégiques relatives à un opérateur.

Toutefois, là encore, aucun document n'est produit à l'appui de la réponse, ce qui conduit à penser qu'il s'agit d'un raisonnement – logique – bâti par la délégation et non par la collégialité des responsables ministériels et, *a fortiori*, non formalisé.

B. CREATION DE L'OPERATEUR ANTAI

En tête de cette partie du questionnaire, la DSCR a apposé la mention « sujet antérieur au transfert de la tutelle de l'ANTAI à la DSCR ». Ceci explique peut-être sa non réponse à 13 des 21 questions posées.

Toutefois, il est dommage que l'une des directions les plus impliquées dans la conduite du projet de contrôle sanction automatisé, dans le portage de la direction de projet interministériel de contrôle automatisé (DPICA) puis dans la mise en place de l'ANTAI ne mobilise pas sa mémoire pour éclairer l'équipe d'audit sur l'un des plus jeunes opérateurs du ministère.

Par ailleurs, si cette absence de réponse signifiait que le transfert de tutelle s'est opéré sans transfert des fonds de dossier de la DMAT à la DSCR, il s'agirait d'une erreur sérieuse de la part des deux directions concernées.

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

Sur la question de l'analyse des besoins avant sa création, l'ANTAI renvoie au rapport inter-inspection de novembre 2010⁵. Outre ce document, elle fournit les comptes-rendus de deux réunions interministérielles tenues les 6 mai et 16 juillet 2009 qui mettent en lumière plusieurs points qui prennent un relief particulier, plus de cinq ans plus tard :

- un premier arbitrage a été rendu en juin 2008 pour donner un statut à la DPICA. Cet arbitrage allait dans le sens de la création d'un service à compétence nationale interministériel ;
- la réunion interministérielle du 6 mai 2009 a permis au cabinet du Premier ministre de constater que son arbitrage n'avait pas été mis en œuvre au bout d'un an. Le dossier a alors été rouvert, sur fond de crispation entre les ministères chargé des transports et de l'intérieur ;
- il a fallu deux réunions interministérielles et des échanges entre les deux pour trouver un terrain d'entente sur les points de blocage :
 - maintien de la compétence de la DSCR en matière de déploiement et de maintenance des dispositifs de contrôle sanction automatisé et mise en place d'un comité de pilotage interministériel sous l'égide de la délégation interministérielle à la sécurité routière, avec évaluation au bout de 18 mois ;
 - création d'un établissement public administratif chargé du traitement matériel automatisé des infractions à l'exclusion des missions régaliennes de police judiciaire :
 - sous la tutelle du ministère de l'intérieur ;

⁵ Rapport sur la création d'une Agence (établissement public administratif) chargé du traitement automatisé des infractions. Inspection générale des finances, inspection générale de l'administration, conseil général de l'environnement et du développement durable, inspection des services judiciaires. Novembre 2010.

- agissant comme prestataire de service pour l'Etat, les entreprises de transports voire des collectivités territoriales ;
 - dont le conseil d'administration comprendrait des représentants des ministères chargés de l'intérieur, de l'écologie, de la justice et du budget ainsi que le délégué interministériel à la sécurité routière, membre de droit mais pas d'élus locaux ;
 - doté d'un fonds de roulement d'amorçage puis financé par ses prestations de services ;
- le rapport inter-inspection de novembre 2010, postérieur à la décision de création de l'agence, avait pour mission de préciser les modalités de mise en œuvre de l'arbitrage du 16 juillet 2009. Toutefois, au terme de leur analyse, les auteurs suggèrent de revenir sur plusieurs éléments de l'arbitrage en proposant notamment :
 - le transfert à l'agence des effectifs de la DSCR s'occupant de l'acquisition, de l'installation, de la gestion et de la maintenance des radars (p. 17) ;
 - une hiérarchisation claire des missions de l'agence, avec pour priorité celles qui sont exercées pour le compte de l'Etat (p. 18) ;
 - la représentation des collectivités locales au conseil d'administration et la désignation de personnalités qualifiées (p. 23) ;
 - le rapport inter-inspection prend ses distances – sans remettre en cause l'arbitrage - par rapport au positionnement de la tutelle au ministère de l'intérieur, en soulignant le manque d'expérience de ce ministère dans la tutelle d'opérateurs. Il fait des recommandations précises sur la manière d'exercer la tutelle et notamment sur l'animation de l'interministérialité sur les sujets concernant l'agence.

A noter que les trois préconisations fortes mentionnées ci-dessus n'ont pas été suivies, de même qu'une partie des recommandations sur l'exercice de la tutelle par le ministère de l'intérieur. Dans ce contexte, la réponse de l'ANTAI considérant le rapport inter-inspection comme une analyse des besoins avant la création de l'agence trouve ses limites.

La DSCR, elle, qui ne fait pas référence au rapport inter-inspection, estime que les conséquences de la création de l'ANTAI sur les missions de l'Etat n'ont pas été étudiées et que la création de l'ANTAI s'est faite par simple partage des missions de la DPICA entre l'ANTAI et la DSCR (département du contrôle automatisé).

b. Validation de la création de l'opérateur, arbitrage sur sa forme juridique, portage du texte créant l'établissement (questions 07E, 07F, 08A, 08B, 08C1)

L'opérateur étant à la fois jeune et interministériel, la trace de l'arbitrage relatif à sa création a été conservée : tant la DSCR que l'ANTAI font référence à la réunion interministérielle de juillet 2009.

S'agissant du portage du texte créant l'agence, l'ANTAI ne mentionne que la DMAT, alors que la DSCR attribue la paternité du texte conjointement à la DPICA et à la DMAT.

Pour l'ANTAI, le choix de la création d'un établissement public s'explique par le caractère interministériel de l'activité de l'agence.

L'argumentaire développé par le ministère chargé des transports lors de la réunion interministérielle du 6 mai 2009 avait un autre fondement : il estimait qu'un service à compétence nationale (dont le principe de création avait été validé en juin 2008) ne pourrait pas appréhender la double mission en jeu : mission de sécurité routière (déploiement et maintenance des radars) et mission de modernisation des procédures (traitement automatisé des infractions). Le DPICA, pour sa part, avait alors mis en avant l'impossibilité pour un service à compétence nationale de recevoir des recettes affectées.

Lors de la deuxième réunion interministérielle de 2009, l'accent a été mis sur la possibilité d'étendre les prestations de service de l'opérateur – établissement public à des personnes morales hors Etat. Mais cela apparaît comme un argument de deuxième temps.

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

Pour la DSCR et l'ANTAI, la question de la continuité en cas d'empêchement du directeur est traitée par les délégations de signature, la DSCR précisant que la délégation au directeur adjoint permet de couvrir toutes les situations. La décision du 20 octobre 2014 du directeur de l'ANTAI prévoit bien une délégation de signature au bénéfice du directeur adjoint « en cas d'absence ou d'empêchement du directeur » mais « dans la limite de ses attributions », sans que ces limites soient définies dans la décision, ni dans le décret créant l'ANTAI, ce texte ne prévoyant pas l'existence d'un directeur adjoint.

L'ANTAI estime que les situations de divergence entre le président du conseil d'administration et le directeur sont réglées par le règlement intérieur de l'organe de gouvernance mais elle ne le fournit pas. Pour la DSCR, de telles situations sont appelées à être arbitrées par l'autorité de tutelle, voire par le secrétaire général du ministère.

S'agissant des divergences possibles entre l'organe de gouvernance et l'autorité de tutelle, la DSCR et l'ANTAI considèrent qu'elles sont désamorcées par la mise en place d'un comité de tutelle, qui réunit tous les 15 jours la DSCR et l'ANTAI. Cette réponse n'épuise toutefois pas complètement le sujet : ce comité, dont l'utilité est incontestable, doit permettre d'aplanir les difficultés entre l'autorité de tutelle et les équipes de l'opérateur. Mais le conseil d'administration pourrait avoir sa propre réflexion sur les sujets et les représentants institutionnels du ministère de l'intérieur n'y disposent que de la moitié des voix, sachant que le président se trouve dans l'autre moitié.

Ceci étant, l'ANTAI indique qu'au cours des trois dernières années, l'autorité de tutelle n'a jamais eu à s'opposer à une délibération adoptée par le conseil d'administration.

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

La DSCR ne répond pas aux questions sur la composition et les missions du conseil d'administration, bien qu'elle ait nécessairement participé aux échanges sur le sujet et dû prendre position par rapport aux recommandations du rapport inter-inspection.

L'ANTAI, au contraire, a beaucoup à dire sur les deux questions : elle plaide pour une ouverture du conseil d'administration aux collectivités territoriales dans le double contexte du développement du procès-verbal électronique et de la décentralisation des amendes de stationnement. Son approche pose ici la question de l'opportunité d'une participation des « clients » d'un opérateur à sa gouvernance, en qualité d'administrateurs.

Elle suggère également l'entrée au conseil de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC) et du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) compte tenu de l'ouverture intersectorielle de l'activité de prestataire de l'agence. Elle insiste néanmoins sur la nécessité de préserver un équilibre entre les représentants du ministère de l'intérieur et les autres membres.

L'ANTAI estime également souhaitable une approche élargie des missions du conseil d'administration, traduisant en fait une approche élargie de ses propres missions (« *ne pas se restreindre à l'aspect infractions* »).

Entre le silence de l'autorité de tutelle et l'aspiration aux changements exprimée par l'opérateur, se posent ici clairement des questions stratégiques pour l'avenir de l'ANTAI.

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

La DSCR ne répond pas à ces questions. Le calibrage initial des ressources a sans doute été plus facile que pour une création *ex nihilo* puisque, comme le rappelle l'ANTAI, il a été possible de s'appuyer, d'une part, sur un principe de transfert des personnels de la DPICA, d'autre part, sur l'arrêté de transfert des marchés en cours de la DPICA et sur l'estimation des dépenses de fonctionnement et de masse salariale de celle-ci.

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

L'ANTAI précise que c'est le responsable de la DPICA qui a naturellement pris la tête du nouvel opérateur, pour deux ans dans un premier temps.

C. POSITIONNEMENT ET STRUCTURATION DE LA TUTELLE SUR L'ANTAI

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

La DSCR n'est pas identifiée comme autorité de tutelle de l'ANTAI par toutes les directions support qui ont répondu au questionnaire : la DEPAFI, dans son pôle immobilier, ne se prononce pas sur le positionnement de la tutelle de l'ANTAI et la DLPAJ la situe encore à la DMAT. En revanche, la DSIC et la DEPAFI dans sa fonction financière ont intégré le changement de tutelle intervenu en 2013 et le nouveau rôle de la DSCR.

La DSCR estime que les autres directions présentes au conseil d'administration ont vocation à être associées à l'exercice de la tutelle mais elle cite « au premier rang » la DEPAFI et la DLPAJ, dont le rôle n'est pas d'enrichir la vision métier de la tutelle mais de lui apporter un appui sur des fonctions support.

L'ANTAI mentionne l'intérêt d'une association de la DISIC au titre de ses compétences métier. On peut s'étonner de cette référence à une direction qui n'est pas membre du conseil d'administration aujourd'hui, alors que la DSIC du ministère, qui siège au conseil, n'est pas citée par l'agence en dépit de ses compétences métier en matière de conception, développement, exploitation et maintenance de systèmes d'information.

L'agence élargit ensuite le propos au-delà du ministère de l'intérieur en insistant sur le rôle du ministère de la justice, « *s'agissant du traitement automatisé d'une chaîne pénale* ».

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

Tant la DSCR que l'ANTAI portent une appréciation positive sur l'apport budgétaire et financier de la DEPAFI : pour la tutelle, elle aide dans l'analyse de la situation financière de l'ANTAI et porte les positions de la DSCR auprès du cabinet et de la direction du budget ; pour l'opérateur, elle accompagne la mise en œuvre de réformes structurantes (décret GBCP) et apporte un appui dans l'élaboration des documents budgétaires.

L'ANTAI introduit néanmoins un léger bémol en évoquant une « *double tutelle financière* » (DSCR, DEPAFI), « *source de complexité* ».

c. Apport des directions et services support du ministère (questions 18C, 18D, 18E, 18F, 18G-18G1, 18H-18H1, 18I-18I1, 18J-18J1, 19A)

Pour la DSCR, la possibilité de s'appuyer sur la DLPAJ a permis d'éviter de créer une structure juridique importante au sein de l'ANTAI. Elle juge conforme à ses besoins l'apport des directions mentionnées.

L'ANTAI indique de son côté qu' « *il existe des correspondants opérateurs identifiés au sein des directions du ministère* » en donnant les exemples de la DEPAFI et de la DRH. Toutefois, elle n'identifie pas de doublon évité grâce à l'appui des directions support du ministère et répond négativement à la question de leur apport par rapport à ses besoins, mais sans préciser les manques qu'elle peut ressentir.

De leur côté, certaines directions support considèrent qu'elles ont déjà fourni un appui réel à la DSCR (DSIC par la mise à disposition de marchés nationaux et une expertise juridique sur la forme des marchés, DLPAJ pour la préparation du marché CNT4) ou à l'ANTAI directement (DLPAJ sur la gestion du marché CNT3 notamment).

La DSIC et la DLPAJ estiment qu'elles devraient être davantage sollicitées par l'autorité de tutelle (choix budgétaires en matière de SIC et intégration dans le système d'information ministériel, contrôle systématique des actes de la commande publique, l'ANTAI étant un opérateur qui passe des marchés importants). En revanche, elles ne souhaitent pas nécessairement se positionner plus fortement en appui direct des opérateurs. En particulier, la DLPAJ rappelle qu'un opérateur est censé avoir sa propre équipe de juristes ou passer des marchés de conseil si nécessaire et que, s'il désire confier la mission juridique à la DLPAJ, il devrait également lui transférer les emplois pour ce faire.

d. Entités en charge de l'exercice de la tutelle (questions 20A, 20B-20B1)

Au sein de la DSCR, c'est la sous-direction des actions transversales et des ressources (ATR) qui est en charge de l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI. Ce point est clairement défini à l'article 4 de l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation de la DSCR, auquel la délégation renvoie. La DSCR précise qu'elle travaille avec l'appui des autres services de la délégation, notamment le département du contrôle automatisé.

La sous-direction ATR est bien identifiée comme entité responsable de la tutelle par l'ANTAI et par la DEPAFI.

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)

Le responsable délégué de la tutelle est le sous-directeur des affaires transversales et des ressources. La DSCR précisant que la dernière actualisation de sa fiche de poste remonte à 2010, on peut en conclure que la fiche n'évoque pas la fonction de tutelle sur l'ANTAI.

Il n'y a pas d'équipe dédiée à la tutelle, dont l'exercice mobilise, selon l'estimation de la DSCR, environ 0,5 ETPT répartis entre le délégué, son adjoint, le sous-directeur, son adjoint et le chef du bureau des finances, sans oublier le département du contrôle automatisé en tant que de besoin.

L'ANTAI répond un peu à côté de la question en indiquant que pour elle, le responsable de la tutelle est le délégué lui-même, alors que la question posée porte sur la responsabilité des échanges au quotidien qui se réalisent en son nom.

f. Profils et modalités de recrutement (questions 24A, 24B, 24C, 24D-24D1, 25A, 25B)

Le profil recherché par la DSCR pour l'exercice de la tutelle sur l'ANTAI est riche puisque la délégation souhaite une « *maîtrise des règles budgétaires et comptables* », des « *compétences juridiques (notamment en matière de marchés publics)* » et « *de solides connaissances techniques (particulièrement en matière d'informatique)* ». Pour autant, le responsable délégué de la tutelle étant un sous-directeur au portefeuille nécessairement assez large et dont la fiche de poste ne parle pas de tutelle, la probabilité de pourvoir le poste avec ce type de profil paraît faible.

Peut-être est-ce en partie pour cela que l'ANTAI indique, plus simplement, que le bon profil à ses yeux celui du « *manager généraliste* ».

Sur le plan de la méthode, la DSCR évoque un « *recrutement direct* », ce qui cadre mal avec les obligations de publication interministérielle des fiches d'emploi fonctionnel et avec les pratiques de gestion des hauts fonctionnaires du ministère.

La DEPFI n'a pas de commentaire particulier à formuler sur le profil du responsable de la tutelle de l'ANTAI.

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

La DSCR ne fait pas état de la désignation de correspondants clairement identifiés en dehors de ses propres services (chef du département du contrôle automatisé).

D. PILOTAGE PLURIANNUEL DE L'OPÉRATEUR ANTAI

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

La DSCR, l'ANTAI et la DEPAFI ne mettent pas l'accent sur les mêmes travaux, en dehors du rapport de l'IGA sur la convergence ANTS-ANTAI, mentionné dans les trois réponses :

- la DSCR indique que le conseil d'administration de l'ANTAI a autorisé en octobre 2014 le lancement d'une étude, à la demande de l'opérateur, pour déterminer les conditions d'un transfert à l'ANTAI de la maintenance du parc de radars⁶. La DSCR précise que l'agence est associée à l'analyse ;
- l'ANTAI évoque les réflexions sur le nombre d'opérateurs, sans davantage de précisions. On peut penser qu'il s'agit d'initiatives au moins ministérielles, voire interministérielles, comme le confirme la réponse de la DEPAFI (travaux du CIMAP sur la rationalisation du paysage des agences). L'ANTAI estime n'avoir été que « *pour partie* » associée aux travaux ;
- la DEPAFI va plus loin que l'autorité de tutelle et l'opérateur en anticipant une réflexion nécessaire en 2015 sur l'adaptation du statut de l'ANTAI compte tenu de la décentralisation des amendes de stationnement. Elle mentionne l'hypothèse d'une transformation en établissement public industriel et commercial (EPIC).

Enfin, les trois réponses s'accordent pour dire que ce type de réflexion n'est pas périodique.

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

L'ANTAI est dotée d'un contrat d'objectifs et de performance couvrant la période 2012-2016. Comme il s'agit du premier de son histoire, sa construction ne s'est pas appuyée sur le bilan d'un COP précédent. Il n'y a pas eu non plus auto-évaluation par l'opérateur.

Le changement d'autorité de tutelle en 2013 se fait sentir dans les réponses aux questions relatives à ce COP, dans la mesure où la DSCR dit ne pas pouvoir fournir les comptes-rendus des travaux d'élaboration (ce point n'est pas original par rapport à l'élaboration d'autres COP) et surtout ne pas avoir été associée aux échanges, conduits sous l'égide de la DMAT.

A noter que la DEPAFI indique de son côté ne pas avoir été associée non plus.

L'intérêt de ces réponses est de poser clairement deux questions :

- d'une part, les modalités d'association des directions concernées par l'activité d'un opérateur mais non désignées comme autorités de tutelle (ici, direction métier comme la DSCR, direction transverse comme la DEPAFI) ;

⁶ A ce stade, le point a fait l'objet d'une simple information du conseil d'administration.

- d'autre part, la continuité dans l'action de l'Etat en cas de changement de positionnement de l'autorité de tutelle, ce changement semblant s'être opéré, dans le cas de l'ANTAI, sans partage de dossier entre la DMAT et la DSCR.

Aux yeux de la DSCR, il ne comprend pas de volet ressources ; l'ANTAI nuance un peu le propos en indiquant que le COP définit l'origine de la ressource de l'opérateur. Sa réponse est toutefois un peu rapide lorsqu'elle indique « CAS », alors que le mécanisme retenu est le « *versement de subventions pour charges de service public (SCSP) à partir des programmes 751 et 753 du compte d'affectation spéciale « contrôle de la circulation et du stationnement routiers* »⁷. L'ANTAI ne bénéficie pas de recettes affectées.

c. Lettre de mission et objectifs du directeur de l'ANTAI (questions 28A, 28B, 32A-32A1, 32B, 32C-32C1, 32D)

Le responsable de l'ANTAI rencontré – un nouveau directeur a été nommé depuis – avait été désigné comme directeur par intérim à l'automne 2013. Cet intérim a duré plus d'un an. Dans la période, il a été destinataire de deux lettres de mission, la première en novembre 2013 et la seconde, en mars 2014, émanant toutes deux de la nouvelle autorité de tutelle de l'agence, la DSCR. On peut s'interroger sur l'utilité de deux lettres de mission aussi rapprochées dans le temps, la première lettre de mission pouvant, compte tenu de sa date de signature (8 novembre 2013) être conçue pour couvrir les deux derniers mois de l'année 2013 et l'année 2014.

Les deux lettres, fournies par l'ANTAI, se réfèrent explicitement au COP dont chacune écrit qu'elle « *s'inspire largement* ». L'analyse des deux lettres et du COP mettent en lumière les points suivants :

- les lettres de mission reprennent certains des neuf objectifs du COP, sans indiquer si les autres demeurent valables⁸. Lorsque des indicateurs et des cibles sont évoqués, ce sont les mêmes que dans le COP sauf dans un cas où la cible des lettres de mission est plus ambitieuse⁹ ;
- une évolution sensible se produit entre les deux lettres de mission au sujet du procès-verbal électronique, la première reprenant l'objectif du COP (généralisation), alors que la seconde n'évoque plus que la poursuite du déploiement, sans indicateurs chiffrés ;
- les aspects de gestion sont plus détaillés dans les lettres de mission que dans le COP, avec des objectifs (ex : respect du plafond d'emploi) ou des cibles (ex : réduction des dépenses de fonctionnement de 10% en trois ans) à atteindre.

Ainsi, les lettres de mission apparaissent effectivement adossées au COP, la seconde amorçant un certain nombre d'ajustements (révision à la baisse du rythme de déploiement du PVé, prise en compte de la dépenalisation du stationnement payant) et se faisant plus directive en matière de gestion (nécessité d'obtenir une validation par la tutelle du dossier de consultation du marché CNT4 avant fin 2014...).

⁷ COP de l'ANTAI 2012-2016. Page 39.

⁸ En particulier, le COP comprend un long développement sur la continuité de la chaîne pénale. Il présente les objectifs stratégiques de l'ANTAI pour le cœur CNT, l'édition, le routage et l'affranchissement des courriers, le traitement du retour courrier. Ces points ne sont pas évoqués dans les lettres de mission.

⁹ La cible concernant le temps moyen d'édition et d'envoi des courriers émanant de l'OMP de Rennes est ramenée de 7 à 5 jours entre le COP et les lettres de mission.

A noter que les deux lettres de mission prévoyaient une actualisation du COP au cours du second semestre 2014. La question se pose de l'opportunité d'une telle démarche à un an de la fin du contrat. Le pilotage de l'agence pourrait s'opérer dans le cadre du COP mais avec des écarts validés par la tutelle dans la lettre de mission du directeur, l'ANTAI se concentrant sur l'élaboration du bilan du COP 2012-2016 et son auto-évaluation pour le prochain COP.

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

L'ANTAI ne répond pas à la question. La DSCR explique que les cibles de performance assignées à l'agence « *sont pris[es] en compte comme déterminants des dépenses à la charge de l'Agence et par là même comme déterminants du montant des dotations que doit lui verser l'Etat (programmes 751 & 753)* ».

e. Cohérence entre la loi de programmation des finances publiques et le COP (questions 31A-31A1, 31B)

Ni l'autorité de tutelle, ni l'opérateur ne répondent à ces questions. La DEPAFI indique, elle, que les deux démarches n'ont « *pas de lien direct* ».

E. EXERCICE ANNUEL ET INFRA-ANNUEL DE LA TUTELLE SUR L'ANTAI

a. Réunions du conseil d'administration

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

La DSCR indique que l'ordre du jour est arrêté sur proposition du directeur de l'ANTAI, et validé par l'autorité de tutelle avant envoi aux membres du conseil d'administration. Pour l'ANTAI, c'est le directeur de l'agence qui arrête l'ordre du jour, en lien avec la tutelle (examen en comité de tutelle) et après consultation du président du conseil d'administration.

Le décret n° 2011-348 créant l'agence prévoit que ce soit le président qui arrête l'ordre du jour, sur proposition du directeur.

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

La DSCR veille à caler ses positions au moins avec la DEPAFI, certains sujets nécessitant parfois aussi un calage avec le cabinet du ministre. Ces réunions ne donnent pas lieu à compte-rendu.

- **Pré-conseils d'administration (questions 34A-34A1, 34B-34B1, 34C)**

Il existe deux niveaux de réunions préparatoires au conseil d'administration : des réunions entre l'ANTAI, la DSCR, la DEPAFI et la direction du budget et des pré-conseils d'administration auxquels sont conviés tous les services siégeant au conseil. Ces réunions ne donnent pas lieu à compte-rendu.

Aucun cas d'expression divergente entre services de l'Etat n'est recensé par l'autorité de tutelle ni par l'ANTAI au cours des trois dernières années. L'équipe d'audit a perçu, à la faveur de sa participation au conseil d'administration du 25 novembre 2014, une divergence sur l'opportunité de la prise en charge par l'agence du projet Rocade de la DGFIP, soutenu par la direction du budget mais suscitant des réserves de la part du ministère de l'intérieur.

b. Cadrage annuel

- **Orientations stratégiques annuelles (questions 35A, 35B, 35C, 35D-35D1)**

Pour la DSCR, les orientations stratégiques annuelles de l'agence sont négociées d'abord lors de la préparation du projet de loi de finances, puis détaillées en comité de tutelle et en conseil d'administration (lors de la présentation des documents budgétaires).

L'ANTAI n'analyse pas le processus de la même façon : elle regrette l'absence de comité stratégique. Elle considère que les orientations stratégiques annuelles ne font pas l'objet d'une présentation au conseil d'administration. Elles se retrouvent dans la « lettre de mission » annuelle du directeur.

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

L'ANTAI appelle cette lettre une « lettre de mission avec objectifs annuels chiffrés ».

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

La DSCR indique assurer une vérification de cohérence notamment entre les investissements informatiques programmés et les investissements nécessaires à la réalisation des objectifs fixés dans le COP.

Ni la DSCR, ni l'ANTAI n'ont détecté de souci de cohérence entre le COP et les lettres de mission au cours des années récentes.

c. Dialogue de gestion (questions 38A, 38B, 38C, 38D, 38E-38E1)

La DSCR assure qu'un dialogue de gestion existe, à l'occasion de la préparation du projet de loi de finances, du budget initial et des décisions modificatives. Pour elle, ce dialogue de gestion, qui associe d'abord la DSCR, la DEPAFI et la direction du budget, puis l'ensemble des membres du conseil d'administration, *« permet d'arrêter les prévisions de dépenses de fonctionnement induites par le traitement des avis de contravention, de valider la programmation des investissements et éventuellement de caler les recrutements de personnels »*.

Pourtant, l'ANTAI estime pour sa part qu'il n'y a pas de dialogue de gestion entre le ministère et elle.

Il y a manifestement une incompréhension soit sur le sens de la question, soit sur le contenu et les modalités de mise en œuvre d'un dialogue de gestion.

d. Outils de suivi

- **En matière de performance (questions 39A-39A1, 39B, 39C, 39D-39D1, 39E, 40A, 40B)**

La DSCR indique suivre le nombre d'avis de contravention (ACO) traités par l'ANTAI et réagir en cas de décalage entre prévision et exécution (ajustement de dotation, réorientation d'éventuelles marges vers de nouveaux investissements). Elle a communication des tableaux de bord de l'ANTAI une fois par mois. Elle précise qu'elle n'a jamais eu à mettre en œuvre les dispositifs correctifs qui s'imposeraient dans le cas où l'ANTAI ne traiterait pas l'intégralité des ACO qu'elle reçoit.

L'ANTAI tient des tableaux de bord de pilotage très complets (dispositifs de verbalisation, déploiement du procès-verbal électronique, indicateurs CNT, fonctionnement global de l'agence, service public et opinion publique, budget et marchés publics, avancement des projets par application, CNT4, verbalisation des étrangers, nouveaux projets, environnement). On peut noter que, dans la version de septembre 2014 communiquée à l'équipe d'audit, les indicateurs relatifs à l'activité « radars » sont dans l'ensemble au vert et les autres, relatifs au déploiement du PVé et à l'avancement des projets informatiques autres sont globalement à l'orange.

Les deux répondants divergent sur la transmission de ces tableaux de bord à la DEPAFI : la DSCR pense que l'ANTAI transmet les données directement à la DEPAFI et l'ANTAI dit qu'elle ne le fait pas. C'est la version de l'ANTAI qui est confirmée par la DEPAFI.

- **En matière d'emploi des ressources (questions 41A-41A1, 41B, 41C, 41D-41D1, 41E)**

L'ANTAI renvoie ici à sa réponse sur les outils de suivi de la performance. La DSCR insiste sur le suivi de la trésorerie et des indicateurs financiers produits à la demande de la DEPAFI (le niveau du fonds de roulement et son évolution).

La réponse de la DEPAFI est en retrait : elle indique ne recevoir qu'une partie des documents élaborés pour le suivi de l'emploi des ressources et espère que le décret de juillet 2014 sur les missions des secrétaires généraux lui permettra d'obtenir davantage d'informations. Elle ajoute qu'elle tient ses propres tableaux (subventions, fonds de roulement, effectifs,...).

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 DSCR estime que les dépenses « pilotables » sont les dépenses d'investissement, qui font l'objet d'un suivi en comité de tutelle et en conseil d'administration. La DSCR s'est déjà opposée à la programmation d'un projet, faute de ressources pour le financer.

- **Contrôle de la qualité de l'exécution budgétaire et comptable de l'opérateur (questions 43A-43A1, 43B)**

La DSCR souligne la mise en place par l'ANTAI d'un dispositif de contrôle interne financier (point confirmé par l'agence), auquel est associé l'agent comptable et qui donne lieu à des comptes-rendus réguliers au directeur de l'agence, à la DSCR, à la DEPAFI, aux membres du conseil d'administration et à la direction du budget.

En cas de dérapage budgétaire et comptable, la DSCR pense pouvoir jouer sur un ajustement des dépenses d'investissement, la mobilisation du fonds de roulement s'il a un niveau suffisant voire un ajustement du montant de la subvention versée par l'Etat. L'ANTAI indique que les dispositifs correctifs ont été « *non nécessaire[s] jusqu'à présent* ».

La DEPAFI envisage un redressement infra-annuel de l'exécution budgétaire par prise de délibérations modificatives des budgets en conseil d'administration et analyse annuelle des besoins actualisés lors des négociations du PLF.

- **Contrôle de la régularité et de la conformité des marchés publics de l'opérateur (questions 44A, 44B, 44C-44C1)**

Pour la DSCR, c'est l'agent comptable qui contrôle la régularité et la conformité des marchés publics de l'ANTAI. Elle souhaite que l'agence puisse recourir aux services de la DLPAJ. Pour l'ANTAI, ce contrôle est fait par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

La DLPAJ, interrogée sur son rôle dans ce contrôle, précise que, s'agissant de l'ANTAI, elle est sollicitée depuis 2012 sur instruction du secrétaire général du ministère.

- **Suivi du risque contentieux (questions 45A, 45B, 45C-45C1)**

Pour la DSCR, le risque contentieux est suivi par l'ANTAI elle-même. L'agence répond pour sa part que « *rien n'est formalisé* ».

La DSCR et l'agence souhaitent pouvoir s'appuyer, en tant que de besoin, sur l'expertise de la DLPAJ.

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).

L'ANTAI indique qu'elle a mis en place un dispositif de contrôle interne financier et qu'il est en cours d'actualisation.

La DSCR précise qu'elle est intervenue pendant la mise en place du dispositif de l'agence, pour demander à celle-ci d'intégrer dans sa cartographie des risques celui lié au « poids » des engagements antérieurs. Aujourd'hui, la DSCR suit les actions menées par l'ANTAI mais, considérant que la DEPAFI intervient sur le sujet, elle estime souhaitable de laisser aussi de l'autonomie à l'opérateur. En outre, elle estime ne pas être en mesure de lui apporter un appui plus important par « *manque de moyens en la matière* ».

Enfin, pour sa propre activité, la DSCR n'a pas encore élaboré une cartographie des risques. Elle n'en a pas non plus établi une pour l'activité de l'opérateur. Elle attend des instructions pour aller plus loin.

Annexe n° 3A

Procédure contradictoire : observations de la DSCR

----- Message d'origine -----

Objet : Tr: Projet de réponse à la note IGA Delaporte du 23 juin 2015.

De : "BARBE Emmanuel (Délégué) - DSCR/D" <emmanuel.barbe@interieur.gouv.fr>

A : DELAPORTE Sophie IGA <sophie.delaporte@iga.interieur.gouv.fr>, PERRIN Frederic IGA <frederic.perrin@iga.interieur.gouv.fr>, BADONNEL Anne IGA

<anne.badonnel@iga.interieur.gouv.fr>

CC : Rochatte Alexandre <alexandre.rochatte@interieur.gouv.fr>, PINSON Serge

<serge.pinson@interieur.gouv.fr>

Madame l'inspectrice générale,

Par note du 23 juin 2015, vous m'avez demandé de vous communiquer par voie électronique mes observations sur votre rapport provisoire d'audit relatif à l'exercice de la tutelle sur les opérateurs du ministère de l'intérieur.

En ce qui concerne le cas particulier de l'ANTAI (rapport particulier A), je retiens notamment deux orientations principales dans vos observations :

** la mise en place d'un mode plus participatif dans l'exercice de la tutelle.*

** la nécessaire clarification sur le rôle et l'orientation des activités de l'ANTAI.*

L'annexe ci-joint détaille la position de la DSCR sur ces deux points.

Cordialement,

--

Emmanuel Barbe

Magistrat,

délégué interministériel à la sécurité routière,

délégué à la sécurité et à la circulation routières

Ministère de l'intérieur

Tél: 01 40 81 80 70

Observations de la DSCR sur le rapport provisoire de l'IGA relatif à l'exercice de la tutelle sur les opérateurs du ministère de l'intérieur

Par note du 23 juin 2015, il a été demandé à la DSCR de communiquer ses observations sur le rapport provisoire d'audit relatif à l'exercice de la tutelle sur les opérateurs du ministère de l'intérieur.

La DSCR adhère globalement aux constats et recommandations formulées dans le rapport général provisoire. Elle présentera, conformément aux dispositions de la charte ministérielle de l'audit interne un plan d'action afin de mettre en œuvre ces recommandations.

En ce qui concerne le cas particulier de la tutelle de l'ANTAI (rapport provisoire particulier A), deux orientations ou constats méritent d'être mis en exergue :

1/ la mise en place d'un mode plus participatif dans l'exercice de la tutelle.

La DSCR n'a repris que fin 2013 la tutelle de l'ANTAI. Sans obtenir de moyens supplémentaires pour exercer celle-ci, la délégation s'est attachée, par le biais de la création de "comités de tutelle" hebdomadaires réunis au niveau du délégué et du directeur de l'agence, à maintenir un lien étroit avec l'établissement public.

La mission propose notamment de :

- renommer cette instance "réunion de pilotage" et de mettre en place un "comité de tutelle" rassemblant les directions les plus concernées du ministère de l'intérieur et les ministères siégeant au conseil d'administration, en vue de définir une fois par an les orientations stratégiques de l'opérateur (recommandation n° 10) ;
- organiser tous les ans une discussion et un vote en conseil d'administration sur les orientations générales de l'établissement (recommandation n° 4) ;
- placer les pré-conseils d'administration sous la présidence du représentant de l'autorité de tutelle (recommandation n° 13) ;
- mettre en place ou formaliser un dialogue de gestion entre la DSCR, la DEPAFI et l'ANTAI (recommandation n° 23).

La DSCR souscrit à ces orientations. A ce titre, le pré-CA, réuni sous la présidence du délégué du 7 juillet s'est d'ores et déjà réuni dans les conditions de la recommandation n° 13 ;

2/ la nécessaire clarification sur le rôle et l'orientation des activités de l'ANTAI.

L'IGA (page 16 du rapport A, ainsi que recommandations 1, 6, 8, 9, 20) souligne que, « *de par les textes, l'ANTAI a pour mission le traitement automatisé des infractions. Néanmoins, le fait que son premier domaine d'intervention ait été les infractions routières liées à la vitesse a contribué à la faire considérer comme un opérateur de sécurité routière, orientation renforcée par le transfert de la tutelle à la DSCR.*

Dans le même temps, des diversifications non liées à la sécurité routière ont été engagées (procès-verbal électronique) ou sont en cours de démarrage (dépenalisation et décentralisation des amendes de stationnement). Le fait que ces diversifications soient toujours liées au domaine routier contribue à masquer la vocation réelle de l'ANTAI.

Il en résulte un risque de tension stratégique entre le besoin de l'autorité de tutelle de disposer d'un opérateur performant pour mettre en œuvre des actions de sécurité routière, surtout dans un contexte de dégradation des résultats dans ce domaine, et la vocation interministérielle et interservices publics de l'ANTAI ».

La mission pose clairement la problématique du lieu d'exercice de la tutelle, question fondamentale à laquelle il convient de répondre en amont du plan d'action à mettre en place : *« Confirmer ou adapter le choix de l'autorité de tutelle en fonction des orientations stratégiques retenues pour l'opérateur : pour une dominante routière, maintenir la tutelle à la DSCR ; pour une dominante de traitement automatisé des infractions, désigner le secrétaire général du ministère de l'intérieur comme autorité de tutelle. »*

A ce questionnement, la DSCR apporte les réponses suivantes :

Si le décret n° 2011-348 du 29 mars 2011 portant création de l'ANTAI donne à celle-ci une vocation interministérielle, le lien de l'agence avec le ministère de l'intérieur et la sécurité routière en particulier est fort puisque :

- elle est issue de la délégation (DPICA, scindée en 2011 entre ANTAI d'un côté, département du contrôle automatisé de la DSCR de l'autre) ;
- elle est financée quasiment en totalité (99,3 %) par des subventions versées par les programmes 751 et 753 dont le DSCR est RPROG ;
- le décret lui-même a prévu un conseil d'administration dont 8 des 13 membres de droit sont issus du ministère de l'intérieur ;

La DSCR attache effectivement beaucoup d'importance au concours qu'apporte l'ANTAI en matière de sécurité routière - que les statistiques de l'accidentalité routière soient bonnes ou non - étant entendu que l'ANTAI ne met pas en œuvre des actions de sécurité routière proprement dite (c'est à la DSCR que revient cette responsabilité) mais s'attache à améliorer d'année en année le traitement des infractions constatées par les moyens automatisés installés par la délégation. Il en va d'un élément extrêmement important en matière de contrôle-sanction : l'acceptabilité qui repose notamment sur la capacité à pouvoir expédier très rapidement les avis d'infraction, une fois l'excès de vitesse constaté. Toute rupture ou délais introduit dans cette chaîne ferait courir un grand risque de moindre acceptabilité et donc un risque physique sur les radars, avec à terme des effets négatifs sur le comportement des automobilistes et sur le produit des amendes.

La DSCR estime que le risque est grand de voir l'ANTAI s'impliquer moins dans le domaine de la sécurité routière au fur et à mesure qu'augmenteraient les sollicitations dont elle pourrait faire l'objet en raison de la réussite des années récentes, qui l'éloignerait de son cœur de métier.

C'est d'ailleurs un point qu'avait mis en avant le rapport de l'IGA n°13-105/13-130/01 de mars 2014 relatif au marché CNT3 et aux relations de l'ANTAI avec la société ATOS, qui appelait l'agence à se recentrer sur le cœur de métier sécurité routière et à favoriser les actions visant à la dématérialisation des procédures.

L'ANTAI est un établissement public de petite taille (moins de 30 personnes sous plafond de l'EP, sans compter bien évidemment les effectifs externalisés du Centre National de Traitement de Rennes, dédiés aux infractions en matière de sécurité routière) et avec une capacité interne d'expertise technique naturellement limitée. Elle cherche d'ailleurs actuellement à renforcer ses moyens humains, notamment dans le domaine technique. Etendre de façon importante le champ de ses activités dans le domaine du traitement automatisé de

tous types d'infractions ferait courir un risque important de fragilisation à l'agence, en particulier si cette montée en charge devait être rapide.

L'ANTAI doit faire face dans les deux prochaines années à plusieurs défis importants :

- le marché CNT 4 doit succéder fin 2015 au marché CNT 3. Pour répondre aux recommandations du rapport de l'IGA n°13-105/13-130/01 de mars 2014 précité, le nouveau marché a non seulement été alloté mais, en outre, certaines des prestations jusqu'alors intégrées au marché CNT ont fait l'objet de marchés particuliers. Si l'on doit se féliciter de cette amélioration des conditions de la mise en concurrence, il est cependant certain que le pilotage des prestations sera rendu beaucoup plus complexe. Il doit être mené avec beaucoup d'attention pour éviter tout risque de dégradation des performances du CNT de Rennes ;
- l'ANTAI est actuellement fortement sollicitée par le projet de décentralisation du stationnement et les incertitudes qui entourent ce projet, d'un coût estimé à quelque 10 à 15 millions d'euros.

Il est à noter que les sollicitations croissantes des ministères représentés au conseil d'administration ont été faites dans un contexte où l'agence, en pleine expansion de son budget, cherchait à développer le périmètre de ses activités et a pu, pour cela, financer elle-même certains projets (notamment au profit du ministère de la justice). Il n'est pas certain que ces ministères partenaires solliciteraient l'agence avec le même volontarisme si, comme il se doit et comme vous le recommandez (recommandation n° 20), l'agence diversifiait ses ressources en fonction de l'évolution de son activité (à titre d'exemple, le projet ROCADE du ministère de l'économie et des finances est estimé à quelque 30 millions d'euros).

Par conséquent, la DSCR estime souhaitable de :

- ⇒ moderniser dans un premier temps, comme la mission le recommande, les modalités d'exercice de la tutelle de l'ANTAI ;
- ⇒ examiner ensuite seulement les éventuels changements à apporter dans le champ d'activité de l'agence dans le cadre de l'exercice de réécriture du décret constitutif de l'ANTAI, qui permettra de définir son cœur de métier, et selon la DSCR de le limiter à la problématique de sécurité routière.

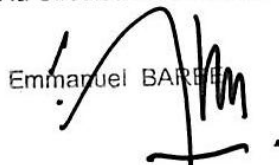
⇒

Ceci permettrait de stabiliser le fonctionnement d'un établissement :

- âgé de 4 ans seulement ;
- aux effectifs réduits ;
- à la charge de travail importante dans les deux prochaines années ;
- aux conditions de financement caractérisées par un budget :
 - alimenté pour l'heure par le seul CAS « radars » ;
 - « sain » mais potentiellement fragile (cf. le prélèvement important au profit de l'ANTS sur l'excédent de fonds de roulement le 1^{er} janvier 2015, la forte diminution de la subvention pour charge de service public versée par le programme 751 en 2016 compte tenu du contexte budgétaire et investissement importants à financer dont la décentralisation du stationnement payant).

Le Magistrat,
Délégué à la Sécurité
et à la Circulation Routières

Emmanuel BARRE



Annexe n° 4A

Procédure contradictoire : réponse de la mission

La mission remercie la délégation à la sécurité et à la circulation routières pour sa réponse.

Elle prend acte de la réflexion engagée par la DSCR sur la clarification stratégique préconisée, de son souhait de recentrer l'ANTAI sur son activité au bénéfice de la sécurité routière et de sa préférence pour une stabilité du cadre réglementaire pour l'instant.

Sans préjuger l'orientation à donner à l'ANTAI, la mission rappelle qu'en l'état actuel des textes, les demandes d'extension des prestations de l'agence à d'autres types d'infractions peuvent être fondées, dès lors que les ministères demandeurs apportent les ressources nécessaires.

La réflexion stratégique à conduire dépasse donc le champ de la seule direction de tutelle.