



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° 15070-14095-01

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

—————

**RAPPORT PARTICULIER B**

**MAÎTRISE DES RISQUES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE**  
**SUR L'AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS**

– Juillet 2015 –





MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

-----

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

-----

N° 15070-14095-01

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

---

**RAPPORT PARTICULIER B**

**MAÎTRISE DES RISQUES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE**  
**SUR L'AGENCE NATIONALE DES TITRES SÉCURISÉS**

**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 DES TITRES SECURISES

AUTORITE DE TUTELLE :  
SECRETAIRE GENERAL

---

<b>SYNTHESE.....</b>	<b>3</b>
<b>AVANT-PROPOS METHODOLOGIQUE .....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>8</b>
<b>1 MAITRISE DES RISQUES STRATEGIQUES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR L'ANTS.....</b>	<b>10</b>
1.1 Rappel sur les risques stratégiques à couvrir.....	10
1.2 Rappel sur l'évaluation <i>ex ante</i> des facteurs de risques stratégiques .....	10
1.3 Analyse des actions mises en œuvre face aux risques stratégiques.....	11
1.4 Diagnostic sur la maîtrise des risques stratégiques .....	15
1.5 Préconisations en vue d'une meilleure maîtrise des risques stratégiques .....	17
<b>2 MAITRISE DES RISQUES D'ORGANISATION DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR L'ANTS.....</b>	<b>18</b>
2.1 Rappel sur les risques d'organisation à couvrir.....	18
2.2 Rappel sur l'évaluation <i>ex ante</i> des facteurs de risques d'organisation .....	18
2.3 Analyse des actions mises en œuvre face aux risques d'organisation.....	19
2.4 Diagnostic sur la maîtrise des risques d'organisation .....	22
2.5 Préconisations en vue d'une meilleure maîtrise des risques d'organisation .....	24
<b>3 MAITRISE DES RISQUES DE FONCTIONNEMENT DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR L'ANTS.....</b>	<b>25</b>
3.1 Rappel sur les risques de fonctionnement à couvrir .....	25
3.2 Rappel sur l'évaluation <i>ex ante</i> 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.....	30
3.5 Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques de fonctionnement .....	33
<b>4 MAITRISE DES RISQUES DE PILOTAGE DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR L'ANTS.....</b>	<b>34</b>
4.1 Rappel sur les risques de pilotage à couvrir .....	34
4.2 Rappel sur l'évaluation <i>ex ante</i> des facteurs de risques de pilotage.....	34

4.3	Analyse des actions mises en œuvre face aux risques de pilotage .....	35
4.4	Diagnostic sur la maîtrise des risques de pilotage .....	39
4.5	Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques de pilotage .....	41
<b>5</b>	<b>MAITRISE DES RISQUES FINANCIERS DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR L'ANTS ....</b>	<b>42</b>
5.1	Rappel sur les risques financiers à couvrir .....	42
5.2	Rappel sur l'évaluation <i>ex ante</i> des facteurs de risques financiers.....	42
5.3	Analyse des actions mises en œuvre face aux risques financiers .....	43
5.4	Diagnostic sur la maîtrise des risques financiers .....	45
5.5	Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques financiers .....	47
<b>6</b>	<b>MAITRISE DES RISQUES DE RESSOURCES HUMAINES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR L'ANTS.....</b>	<b>48</b>
6.1	Rappel sur les risques de ressources humaines à couvrir .....	48
6.2	Rappel sur l'évaluation <i>ex ante</i> des facteurs de risques de ressources humaines.....	48
6.3	Analyse des actions mises en œuvre face aux risques de ressources humaines .....	49
6.4	Diagnostic sur la maîtrise des risques de ressources humaines .....	52
6.5	Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques de ressources humaines .....	54
<b>7</b>	<b>MAITRISE DES RISQUES JURIDIQUES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR L'ANTS ....</b>	<b>55</b>
7.1	Rappel sur les risques juridiques à couvrir.....	55
7.2	Rappel sur l'évaluation <i>ex ante</i> des facteurs de risques juridiques .....	55
7.3	Analyse des actions mises en œuvre face aux risques juridiques.....	55
7.4	Diagnostic sur la maîtrise des risques juridiques.....	57
7.5	Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques juridiques .....	59
	<b>CONCLUSION.....</b>	<b>60</b>
	<b>ANNEXES .....</b>	<b>63</b>
	Annexe n° 1B - Relevé des préconisations .....	65
	Annexe n° 2B - Analyse des réponses aux questionnaires d'audit.....	69
	Annexe n° 3B - Procédure contradictoire : observations de la DMAT.....	89
	Annexe n° 4B - Procédure contradictoire : réponse de la mission.....	95

## SYNTHESE

*L'analyse combinée de l'environnement de la tutelle sur l'ANTS et de sa sensibilité montre qu'elle est la plus délicate à exercer parmi les huit tutelles du ministère de l'intérieur (davantage de facteurs de risques très élevés que les autres, impact supérieur au niveau élevé en cas de concrétisation de cinq des sept familles de risques).*

*A la date des constats de la mission, la probabilité de concrétisation était élevée ou très élevée pour les risques stratégiques, de fonctionnement, de pilotage, de ressources humaines et juridiques, signe d'une faiblesse durable dans le passé dans l'exercice de la tutelle.*

*Deux priorités s'imposent pour améliorer la maîtrise des risques : renforcer la dimension stratégique de la tutelle et associer pleinement la fonction SIC (DSIC et MGMSIC) à son exercice. Ces priorités sont déclinées ou complétées par une quarantaine de mesures.*

*La réponse de la DMAT à la procédure contradictoire montre un engagement de la direction de tutelle dans le redressement de la situation, avec des traductions concrètes, dont la délibération sur le projet de COP au conseil d'administration de juillet 2015. Il reste encore du chemin à parcourir, notamment en ce qui concerne l'intégration de la fonction SIC dans l'exercice de la tutelle, la relation avec les autres ministères et la viabilisation financière de l'agence.*

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

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

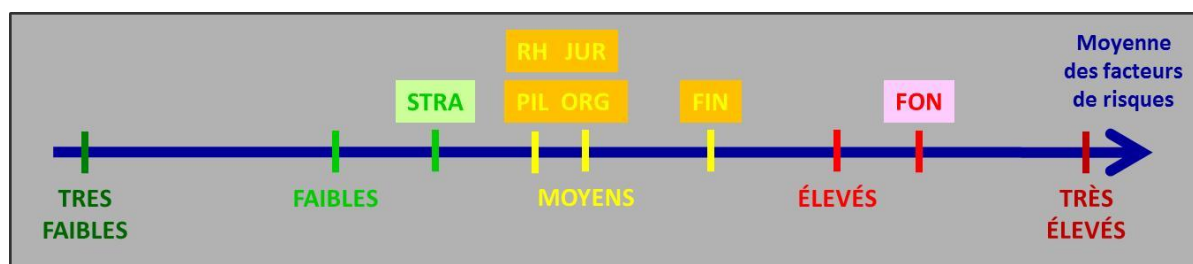
### L'ENVIRONNEMENT LE PLUS COMPLEXE PARMIS LES HUIT TUTELLES ANALYSEES

La tutelle sur l'ANTS s'exerce dans un environnement plus difficile que les autres tutelles du ministère. Non seulement elle présente plusieurs facteurs de risques très élevés communs avec la tutelle sur l'ANTAI (caractère interministériel de l'opérateur, diversité de ses « clients » potentiels, passation de marchés publics importants), mais en outre elle doit faire face à d'autres éléments souvent plus complexes que les autres tutelles et appelant parfois une très grande vigilance, comme la faiblesse de la place de l'opérateur dans le cœur de métier de l'autorité de tutelle (facteur de risques d'organisation) et la part des opérations à risques dans l'activité de l'agence (facteur de risques financiers). Seuls, les facteurs de risques stratégiques sont sensiblement inférieurs au niveau moyen.

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

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

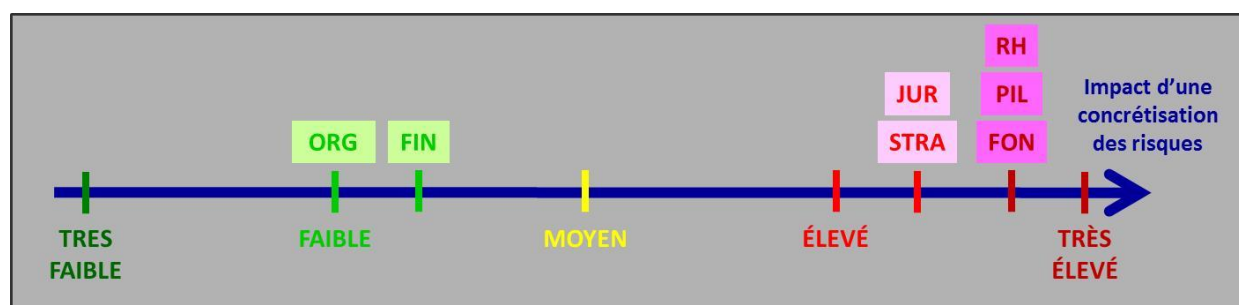
### Schéma n° 1 : facteurs de risques dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTS



### POUR L'ÉTAT, UNE TUTELLE A FORTE SENSIBILITE

La tutelle sur l'ANTS présente une sensibilité globale élevée qui la place en 2<sup>ème</sup> position sur huit tutelles par ordre décroissant d'impact en cas de concrétisation de risques. Cet impact serait supérieur au niveau élevé pour des risques stratégiques ou juridiques et très élevé pour les risques de fonctionnement, de pilotage ou de ressources humaines.

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



### UN DEGRE DE MAITRISE DES RISQUES FAIBLE A LA DATE DE LA MISSION

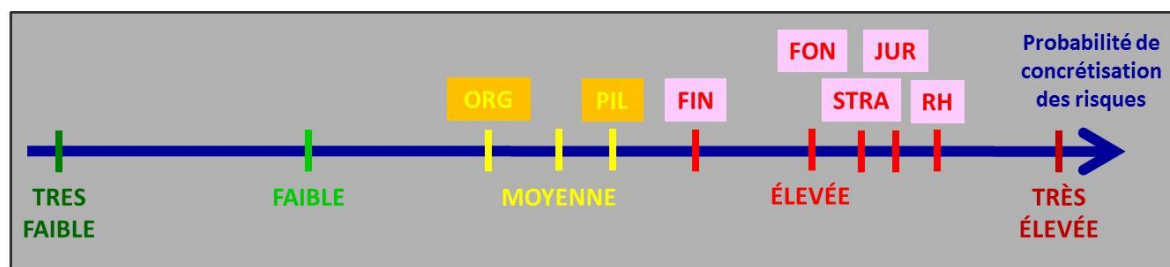
A la date des constats (arrêtés au 15 juin 2015) et compte tenu des preuves d'audit alors en possession de la mission, **la tutelle sur l'ANTS occupe la 6<sup>ème</sup> place ex-aequo sur les huit tutelles par ordre décroissant de maîtrise des risques. La probabilité de concrétisation de risques est élevée**, tant globalement que pour cinq des sept familles de risques.

Postérieurement, la DMAT a communiqué à la mission des documents apportant la preuve d'évolutions en cours dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTS. Pour des raisons de calendrier et d'homogénéité avec les autres tutelles, les développements ci-dessous s'en tiennent aux documents dont disposait la mission à la mi-juin. Les éléments connus ultérieurement sont brièvement commentés en fin de synthèse.

La situation défavorable identifiée tient principalement à un cadrage stratégique parcellaire, à une conception trop exclusive de la fonction de tutelle par la DMAT, à un manque de réflexion sur le volet ressources humaines et à un suivi juridique perfectible.



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



### DEUX PRIORITES : RENFORCEMENT DE LA DIMENSION STRATEGIQUE DE LA TUTELLE ET ASSOCIATION DE LA FONCTION SIC A SON EXERCICE

Deux priorités indissociables se dégagent des constats d'audit :

- **renforcer la dimension stratégique de la tutelle**, par une définition précise des activités de l'agence (notion de « titres sécurisés ») et une traduction de la vision stratégique dans un cadrage pluriannuel (contrat d'objectifs et de performance) et annuel (lettre d'objectifs adossée au COP, comprenant des objectifs précis et chiffrés) ;
- sortir d'une relation trop bilatérale entre la DMAT et l'ANTS et **associer la DSIC et la MGMSIC** à la définition des orientations stratégiques, à l'expression des besoins et à la construction des positions de l'Etat à l'égard de l'agence. La dimension systèmes d'information de la tutelle reste méconnue, alors qu'elle est incontournable pour éclairer les choix stratégiques, techniques, financiers et juridiques.

La mise en œuvre de ces deux priorités conditionne l'efficacité des autres recommandations de la mission, qui portent sur les aspects suivants :

- risques stratégiques : mise en place d'un comité de suivi du COP, réactivation du rendez-vous stratégique annuel, vote annuel en conseil d'administration sur les orientations générales de l'agence, réflexion sur les dispositifs correctifs mobilisables en cas de non atteinte de ses cibles par l'opérateur ;
- risques d'organisation : clarification de l'articulation entre l'ANTS et la DSIC (plan technique) et entre l'ANTS et la DMAT (normalisation), désignation d'un responsable délégué de la tutelle, chargé de coordonner l'ensemble des contributeurs (métier et gestion), poursuite de la structuration de l'appui juridique à l'ANTS, en utilisant la ressource spécialisée de la DSIC et la capacité de contrôle de la DLP AJ, resserrement de la composition du conseil d'administration, sortie des « clients » de l'opérateur, entrée de personnalités qualifiées ;
- risques de fonctionnement : 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'ANTS, recours à l'expertise technique des directions métier dans le champ de la fraude documentaire (DGPN, DGEF), mise en place d'une fonction d'écoute au bénéfice des « clients » de l'ANTS, actualisation de la convention-cadre de 2010 et organisation de l'appui des services immobiliers et de ressources humaines, 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'ANTS, organisation dans les textes de son intérim, amélioration de la lisibilité des tableaux de bord et enrichissement sous l'angle de la gestion, partage avec la DEPFI, cartographie des risques de l'autorité de tutelle avec un zoom sur les risques liés à l'activité de l'agence, appui de la DEPFI pour affiner le contrôle interne financier de l'ANTS, accompagnement dans la mise en place d'un contrôle interne non financier et évaluation régulière de ces dispositifs ;
- risques financiers : mise en adéquation des sources de financement de l'agence avec ses activités (cas des cartes agent notamment), approche anticipatrice de l'évolution de ses dépenses, analyse régulière d'un tableau de bord de gestion, mise en place d'un dialogue de gestion entre la direction de tutelle, la DEPFI 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'ANTS, 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'ANTS dans la mise en place d'un contrôle interne déontologique ;
- risques juridiques : transmission trimestrielle par l'ANTS à l'autorité de tutelle de tableaux de suivi des marchés et des contentieux, partage avec la DLPJ et la DEPFI, points réguliers avec elles sur les enjeux juridiques de l'opérateur, accompagnement de l'ANTS dans la conception et le déploiement d'un contrôle interne juridique, évaluation régulière de son efficacité.

**Parmi ces recommandations, les quatre 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), **l'adaptation des sources de financement de l'agence** pour restaurer la viabilité de son modèle économique **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).

Entre le 24 juin et le 15 juillet, la DMAT a produit des éléments complémentaires et fourni plusieurs documents à la mission, notamment un projet de COP qui a fait l'objet d'une délibération du conseil d'administration le 3 juillet, la lettre d'objectifs 2015 du directeur de l'ANTS, le tableau définissant les modalités de versement de sa part variable et un tableau de suivi des grands indicateurs financiers et de gestion. Ces documents témoignent de l'engagement par la DMAT d'une démarche de reprise en main de **la tutelle sur l'ANTS, le processus n'étant pas encore achevé** (notamment la prise en compte de l'importance de la dimension SIC de l'activité de l'agence et la révision des conditions financières de ses prestations au bénéfice d'autres ministères).

## AVANT-PROPOS METHODOLOGIQUE

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

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

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

A ce rapport général s'ajoutent huit rapports particuliers, référencés de A à H, relatifs à la maîtrise des risques dans l'exercice de la tutelle sur chacun des huit opérateurs retenus dans le champ de la mission. Ces rapports développent les observations et recommandations de l'équipe d'audit pour chacune des tutelles. En tant que de besoin, ils font référence à certaines préconisations du rapport général.

Le présent document constitue le rapport particulier B, consacré à l'exercice de la tutelle sur l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS), dont l'autorité de tutelle est le secrétaire général du ministère de l'intérieur.

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 (du 24 juin à la 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 :

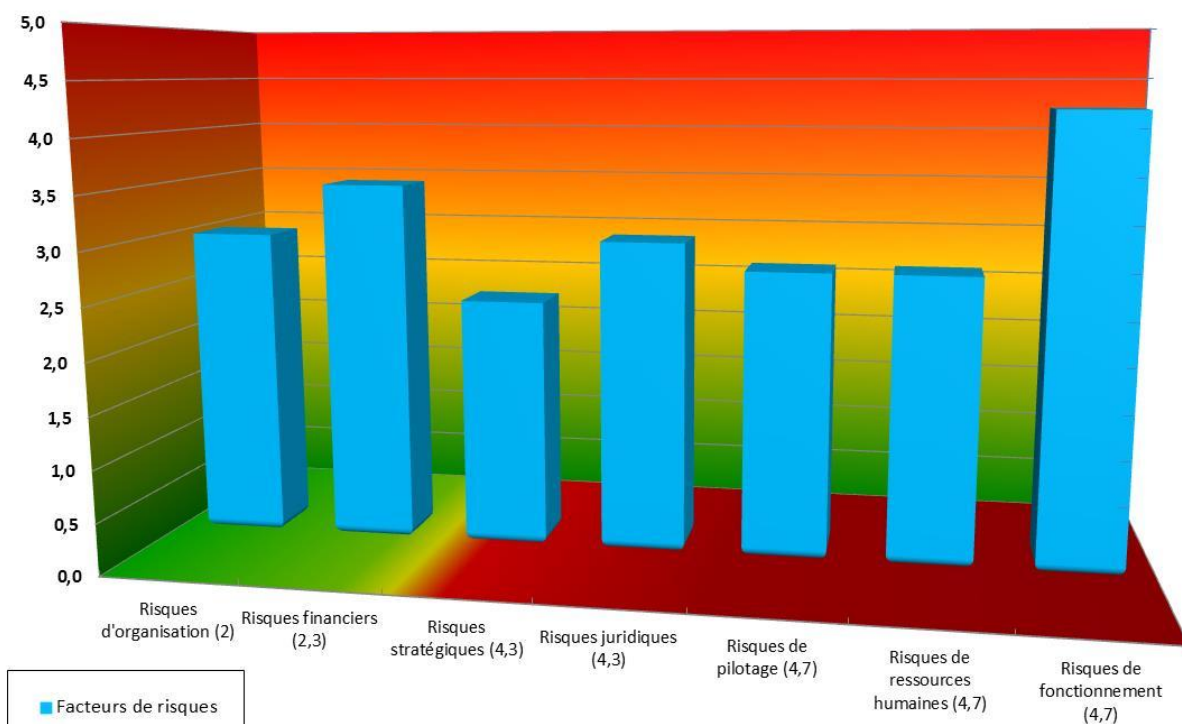
- d'identifier les types de risques auxquels l'Etat en général et le ministère de l'intérieur sont plus particulièrement exposés du fait de l'exercice de la tutelle sur un opérateur donné ;
- d'analyser si ces risques sont suffisamment couverts ;
- de déterminer et de hiérarchiser les éventuelles mesures 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'ANTS, cette double cotation ressort comme le montre le graphique ci-dessous. Les familles de risques sont classées de gauche à droite sur l'axe horizontal en fonction de l'importance de l'impact de leur concrétisation. Cet impact figure entre parenthèses à côté du nom de la famille de risques, avec un code couleur allant de vert foncé (niveau 1 – « très faible ») à rouge foncé (niveau 5 – « très élevé ») en passant par jaune (niveau 3 – « moyen »).

A titre d'exemple, la famille de risques dont la concrétisation aurait l'impact le plus fort dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTS est celle des risques de fonctionnement (4,7) et celle à impact le plus faible est celle des risques d'organisation (2).

### Exercice de la tutelle sur l'ANTS 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 DMAT, représentant le secrétaire général, de la DEPAFI, des services support et de l'ANTS, d'évaluer le niveau de maîtrise des risques atteint dans l'exercice de la tutelle sur cet opérateur<sup>3</sup>.

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

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

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

### **1.1 Rappel sur les risques stratégiques à couvrir**

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

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

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

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

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

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

**Tableau n° 1a**

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

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

Les facteurs de risques stratégiques pesant sur l'exercice de la tutelle sur l'ANTS sont modérés, du fait de la conjonction de facteurs de niveau « élevé » ou « moyen » (respectivement 4 et 3) et de niveau « très faible » (1). Les aspects favorables sont la stabilité dans le temps de l'autorité de tutelle de l'opérateur et de son rattachement ministériel.

Les points de vigilance sont, d'une part, l'importance des échéances courtes dans l'activité quotidienne de l'autorité de tutelle – il s'agit d'un facteur de risques important partagé par la plupart des grands responsables du ministère, d'autre part le caractère multipolaire de l'activité de la direction de tutelle (DMAT), en charge à la fois de l'animation du réseau territorial, d'une fonction de gestion de ressources humaines, des élections et des chantiers transverses de modernisation du ministère.

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

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

La lecture des réponses à ces questions, les entretiens avec le secrétaire général, les responsables de la DMAT et de l'ANTS et la participation au pré-pré-conseil, au pré-conseil 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 maîtrise des risques stratégiques dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTS**

<b>Thématique</b>	<b>Points positifs</b>	<b>Points négatifs</b>
Création de l'opérateur	1. Mission inter-inspection d'évaluation de la faisabilité de la création d'un opérateur en charge de la production des titres sécurisés	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Arbitrage interministériel non formalisé, avec une forme juridique de l'opérateur figée dès la lettre de mission inter-inspection (EPA)</li> <li>2. Perte de mémoire administrative sur les éventuelles réflexions propres menées par le secrétariat général au moment de la création de l'opérateur</li> <li>3. Perte de mémoire administrative de la part de l'opérateur sur les aspects sous-jacents de sa création</li> <li>4. Création d'un opérateur motivée, semble-t-il, par l'existence de redevances à percevoir sur les titres et non par des arguments d'efficacité et d'efficience du dispositif de production des titres</li> </ol>
Réflexions sur l'avenir de l'opérateur		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Absence de réflexion de l'autorité de tutelle sur l'avenir de l'opérateur, l'évolution de ses missions ou de sa forme juridique</li> <li>2. Absence de réflexion de l'opérateur sur l'évolution de ses missions</li> <li>3. Absence d'échange entre l'opérateur et la direction de tutelle sur la circulaire du 16 septembre 2014 du Premier ministre</li> </ol>



Thématique	Points positifs	Points négatifs
Contrat d'objectifs et de performance	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Existence d'un COP 2011-2013</li> <li>2. COP 2015-2017 en cours d'élaboration (réflexion engagée en 2014 sur la définition des orientations et les indicateurs, travaux ralentis dans l'attente des conclusions de la mission de l'IGA et de l'IGF)</li> <li>3. Bilan du COP 2011-2013 envisagé</li> <li>4. Auto-évaluation réalisée</li> <li>5. Association à l'élaboration du COP de certaines directions concernées par la tutelle de l'opérateur</li> <li>6. Intention d'intégrer un volet ressources dans le futur COP</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Arrivé à échéance en 2013, absence de COP pendant au moins 18 mois</li> <li>2. Travail pour l'instant bilatéral entre la DMAT et l'ANTS</li> <li>5. Absence d'association de la DSIC à l'élaboration du COP, notamment sur les systèmes d'information</li> <li>6. Pas de volet ressources dans le COP 2011-2013</li> <li>7. Pas de mise en relation directe entre les objectifs de performance et les ressources prévues dans le COP</li> <li>8. Articulation non précise entre le contrat d'établissement (d'une durée de 5 ans, premier contrat 2010-2014) et le COP</li> </ol>
Cohérence entre la loi de programmation des finances publiques et le COP	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Selon la direction de tutelle, cohérence assurée par la mise à jour du budget triennal</li> <li>2. Existence d'un indicateur relatif à l'ANTS dans le PAP du programme 307</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Approche dissociée des deux démarches pluriannuelles</li> </ol>
Fixation d'orientations stratégiques annuelles par l'Etat et déclinaison en orientations générales par l'opérateur	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fixation des orientations stratégiques annuelles lors de rendez-vous stratégiques auxquels participent le secrétaire général, la DMAT et la DEPAPI, qui ont lieu deux fois par an, avec notification d'un relevé de conclusions</li> <li>2. Traduction des orientations stratégiques dans la lettre d'objectifs du directeur</li> <li>3. Délibération du conseil d'administration sur les orientations générales de l'établissement prévue par les textes (art. 8 du décret n° 2007-240 du 22 février 2007 relatif à l'ANTS)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rendez-vous stratégiques réactivés en 2014, mais non tenus en 2012 et 2013. Par ailleurs, la DSIC et la DLPAJ n'ont pas participé aux rendez-vous stratégiques de 2011 et 2014</li> <li>3. Absence de présentation d'orientations générales au conseil d'administration de l'ANTS</li> </ol>

Thématique	Points positifs	Points négatifs
Objectifs annuels du directeur	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Existence d'une lettre d'objectifs annuelle</li> <li>2. Vérification de la cohérence de la lettre de mission pluriannuelle et des objectifs annuels</li> <li>3. Existence d'une part variable dans la rémunération du directeur de l'ANTS, déterminée <i>in fine</i> par le secrétaire général, sur proposition du président du conseil d'administration</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Objectifs larges, flous, parfois trop ambitieux</li> <li>2. Absence de vérification de cohérence entre les objectifs annuels de l'opérateur et le COP</li> <li>3. Pas d'évocation d'une part variable de rémunération du directeur dans la lettre d'objectifs annuelle</li> <li>4. Aucun objectif financier ou budgétaire n'est fixé à chaque nouveau directeur de l'opérateur</li> </ol>
Dispositifs correctifs en cas de non atteinte des cibles de performance ou de gestion	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Evocation du budget rectificatif en cas de non atteinte des cibles de gestion</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Absence de réponse de la direction de tutelle et de l'opérateur sur l'existence de dispositifs correctifs en cas de non atteinte des objectifs de performance</li> </ol>

## 1.4 Diagnostic sur la maîtrise des risques stratégiques

La tutelle sur l'ANTS présente certaines lacunes stratégiques communes à d'autres tutelles exercées sur des opérateurs du ministère de l'intérieur : absence de volet ressources dans le COP (risque n° 47) et absence de mise en relation de l'exercice de programmation pluriannuelle des finances publiques avec le COP (risque n° 49).

Plusieurs bonnes pratiques sont à relever dans l'approche de la dimension stratégique de la tutelle de l'ANTS, notamment la mise en place de rendez-vous stratégiques entre la direction de tutelle et l'opérateur (bien que ceux-ci n'aient été tenus ni en 2012, ni en 2013 et aient été réactivés en 2014), la déclinaison des objectifs stratégiques annuels dans une lettre d'objectifs adressée au directeur<sup>4</sup> et l'existence d'une part variable dans sa rémunération, bien qu'elle ne figure pas dans la lettre d'objectifs.

En revanche, plusieurs faiblesses spécifiques ressortent également : faible perception de l'utilité d'une réflexion sur l'avenir de l'opérateur (existence, missions, forme juridique), absence de présentation des objectifs généraux annuels au conseil d'administration, risque de non atteinte des objectifs de performance ou de gestion (risque n° 64) et absence de réflexion sur les dispositifs correctifs utilisables dans cette situation.

Plus fondamentalement, l'absence de COP depuis fin 2013, la lenteur de l'élaboration du nouveau COP et le caractère bilatéral des travaux en cours (réunissant uniquement la DMAT et l'ANTS) accentuent le risque de défaut de cadrage stratégique de l'opérateur (risque n° 43). Elle a des conséquences sur l'évolution des missions réellement exercées par l'opérateur, qui peut décider en autonomie de son activité (exemple de la parution au Journal Officiel du 22 mai 2014 d'un décret modifiant la liste des titres sécurisés produits par l'ANTS, à la demande d'une direction métier du ministère, sans concertation préalable avec l'autorité de tutelle).

L'Etat doit ainsi faire face à un risque stratégique de décalage progressif entre les missions théoriques de l'opérateur et les missions qu'il exerce réellement (risque n° 41). De par les textes, l'ANTS a pour mission de répondre aux besoins des administrations de l'Etat en matière de titres sécurisés. Les choix opérés ces deux dernières années s'agissant notamment de la production de la carte agent au bénéfice d'autres ministères (dans des conditions budgétaires non neutres) illustrent une acception de plus en plus large de la notion de « titres sécurisés », qui pose question. La responsabilité de l'opérateur dans ce décalage doit cependant être relativisée, puisque la lettre d'objectifs du directeur en date du 31 mai 2013 évoque, parmi les éléments rendant nécessaire une actualisation du COP, l'« offre interministérielle de carte agent de l'Etat ».

Ces différents éléments d'analyse conduisent à une **probabilité de concrétisation de risques stratégiques dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTS évaluée à 4,2 (niveau « élevé »)**.

Cette probabilité est supérieure à l'indication fournie par l'étude des facteurs de risques stratégiques (niveau 2,4, c'est-à-dire entre « faible » et « moyen »). Cet écart défavorable traduit une **double nécessité : clarifier la vision stratégique de l'Etat pour l'ANTS et renforcer la capacité de l'Etat à exercer la tutelle stratégique sur cet opérateur**.

---

<sup>4</sup> A noter que les objectifs inscrits dans la lettre sont désormais validés par le CBCM, chargé, conformément à l'instruction du ministère du budget relative à la rémunération des dirigeants d'opérateurs, de vérifier la réalisation des objectifs fixés.

Tableau n° 1c

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

Point clef au plan stratégique	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef	Tutelle sur l'ANTS	Observations sur la tutelle de l'ANTS
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	-0,5	Quelle acception de la notion de "titres sécurisés" l'Etat retient-il ? Souhaite-t-il que l'ANTS maintienne une offre de cartes agents ? Si oui, avec quel modèle économique ?
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		COP (2011-2013) et contrat d'établissement (2010-2014) arrivés à échéance
	* Indicateurs et cibles de performance	-0,2			Existence d'indicateurs et de cibles de performance dans le COP échu mais absence de nouveau COP
	* Indicateurs et cibles de gestion	-0,2			Pas d'indicateurs et de cibles de gestion dans le COP échu
	* 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 taxes affectées 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. Approche séparée des deux démarches 2. Présence d'un indicateur relatif à l'ANTS dans le PAP du programme 307
Si oui, ce document donne-t-il lieu à une déclinaison annuelle précise ?	* Rendez-vous stratégiques (dont comité stratégique <i>ad hoc</i> , comité de suivi du COP,...)	-0,3	-1,0	-0,1	1. Existence de rendez-vous stratégiques formalisés et réunissant, outre la direction de tutelle et l'opérateur, la DEPAFI 2. Ne participent pas la DSIC ni la DLPJ 3. Réactivés en 2014, mais non tenus en 2012 et 2013
	* Lettre d'objectifs au directeur	-0,4		-0,1	1. Lettre d'objectifs en 2013 et 2014 2. Objectifs très larges et cibles peu précises 3. Pas d'annonce de part variable attribuée
	* Délibération de l'organe de gouvernance sur les orientations générales de l'opérateur	-0,3		-0,1	1. Délibération prévue par les textes (article 8 du décret n° 2007-240) 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		Pas de dispositif évoqué
	Identification des dispositifs correctifs en cas de non atteinte des cibles de gestion	-0,5			Budget rectificatif
Probabilité de concrétisation de risques stratégiques si tout est à construire		5,0	5,0	5,0	
<b>Effet des actions de maîtrise des risques stratégiques</b>		<b>-3,0</b>	<b>-4,0</b>	<b>-0,8</b>	
<b>Probabilité résiduelle de concrétisation de risques stratégiques</b>		<b>2,0</b>	<b>1,0</b>	<b>4,2</b>	

**Pour mémoire :**
**Evaluation initiale des facteurs de risques stratégiques**
**2,4**
**Evaluation de l'impact de la concrétisation de risques stratégiques**
**4,3**

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

1. Clarifier et stabiliser les missions « cœur de métier » de l'ANTS.
2. Accélérer l'actualisation du COP en 2015, en réalisant un bilan du COP précédent, et en associant la DSIC à son élaboration. Le compléter avec un volet ressources.
3. Mettre en place un comité de suivi du COP permettant notamment de réactiver les rendez-vous stratégiques, y associer la DEPAFI et la DSIC.
4. Enrichir la lettre annuelle d'objectifs avec des objectifs chiffrés et une mention de la part variable de rémunération du directeur de l'ANTS.
5. Organiser tous les ans une discussion et un vote en conseil d'administration sur les orientations générales de l'établissement.
6. Conduire une réflexion sur les dispositifs correctifs mobilisables en cas de non atteinte des cibles de performance ou de gestion par l'opérateur.

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

### 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 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'ANTS, comme suit.

**Tableau n° 2a**

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

Dominante des risques	Facteurs de risque	Tutelle sur l'ANTS
<b>2 - Risques d'organisation</b>		<b>3,0</b>
	Nombre de ministères susceptibles de souhaiter exercer la tutelle sur l'opérateur	1,0
	Nombre de directions du ministère de l'intérieur pouvant s'estimer bien placées pour devenir direction de tutelle de l'opérateur	3,0
	Faiblesse de la place de l'opérateur dans le cœur de métier de l'autorité de tutelle	5,0

Parmi les trois facteurs de risques d'organisation identifiés, la question du rattachement ministériel de l'ANTS ne paraît pas faire débat. La complexité de l'activité de l'opérateur rend en revanche plus délicate l'organisation de la tutelle en interne au ministère de l'intérieur. Enfin, le caractère excentré et relativement marginal de l'opérateur par rapport au cœur des responsabilités du secrétaire général du ministère constitue un facteur de risques très élevé pour l'organisation de la tutelle.

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

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

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

**Tableau n° 2b**

**Analyse de la maîtrise des risques d'organisation dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTS**

<b>Thématique</b>	<b>Points positifs</b>	<b>Points négatifs</b>
Création de l'opérateur	1. Légitimité du rattachement de l'opérateur au ministère de l'intérieur, compte tenu de la responsabilité de celui-ci en matière de titres réglementaires sécurisés	
Redondances, doublons ou concurrence entre les services de l'Etat et avec l'opérateur	1. Mise en place d'un dispositif palliatif partiel face à la vulnérabilité juridique de l'ANTS : l'examen systématique des projets de marchés publics de l'ANTS par la DLPAJ	1. A l'inverse d'une redondance, existence d'une faiblesse d'organisation structurelle à l'ANTS dans le domaine juridique 2. L'expertise de la DLPAJ ne s'étend pas à la phase d'exécution des marchés publics
Organe de gouvernance	1. Majorité assurée à l'Etat au sein du conseil d'administration (18 représentants sur 21 membres) 2. Conscience partagée entre la direction de tutelle et l'opérateur de la nécessité de revoir la composition du conseil d'administration pour réduire le nombre de membres et limiter la présence des « administrateurs-clients »	1. Nombre de membres trop important 2. Défaut d'expertise externe, le conseil d'administration ne comptant aucune personnalité qualifiée 3. Présence d'administrateurs qui sont également les clients de l'ANTS (ministères de la justice, des affaires étrangères...) 4. Echelon ministériel d'animation et de synthèse de la fonction de tutelle non représenté au conseil d'administration



Thématique	Points positifs	Points négatifs
Autorité de tutelle	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Légitimité de la désignation du secrétaire général en qualité d'autorité de tutelle, les services les plus concernés par l'activité de l'ANTS lui étant tous rattachés</li> <li>2. Positionnement pris en compte dans les textes (rattachement à la DMAT)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Existence d'une distorsion entre la désignation officielle du secrétaire général en qualité d'autorité de tutelle de l'ANTS et le fait qu'il n'est mentionné ni par la DMAT, ni par l'ANTS, ni par les autres services répondant au questionnaire</li> </ol>
Responsable délégué de la tutelle et entité en charge de la tutelle	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La DMAT, par son service de la modernisation de l'action publique (SMAP), est identifiée par les textes à la fois comme chef de file ministériel de la définition et de la mise en œuvre de la politique de lutte contre la fraude en matière de titres sécurisés, comme « maître d'ouvrage pour le développement de l'ensemble des systèmes d'information relatifs aux titres sécurisés », comme animateur et coordonnateur de « l'action des différents services du ministère en matière de prévention et de lutte contre la fraude documentaire et à l'identité » et comme direction de tutelle de l'ANTS</li> <li>2. Au sein de la DMAT/SMAP, une mission spécifique est mise en place (mission de délivrance sécurisée des titres)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incertitude sur le positionnement du responsable délégué de la tutelle : soit le chef du service de la modernisation de l'action publique, soit le chef de la mission de délivrance sécurisée des titres, soit son adjoint</li> <li>2. Pour la directrice de la DMAT, le responsable délégué devrait être le chef du SMAP mais : <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Pas d'évocation de la tutelle sur l'ANTS dans l'avis de vacance de poste du chef du SMAP</li> <li>➤ Evocation de la tutelle dans l'avis de vacance de poste du chef de la MDST mais seulement dans la description de la MDST et non dans les fonctions propres de son chef</li> <li>➤ Evocation de la tutelle dans la fiche de poste de l'adjoint au chef de la MDST, au titre de ses fonctions propres</li> </ul> </li> </ol>
Réflexions sur l'avenir de l'opérateur		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Absence de réflexion structurée sur les ajustements d'organisation souhaitables</li> </ol>

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

Depuis 2007, la tutelle sur l'ANTS s'est mise en place dans un sens cohérent avec les missions confiées au secrétaire général du ministère de l'intérieur et à ses services, s'agissant de la délivrance et de la production des titres sécurisés.

La désignation du secrétaire général comme autorité de tutelle de l'ANTS, légitime, est confortée par les textes d'organisation du ministère qui confient clairement l'exercice de la tutelle sur l'ANTS à des services placés sous son autorité (DMAT/SMAP)<sup>5</sup> et la constitution d'une équipe structurée pour assumer cette mission.

En revanche, aucun responsable délégué de la tutelle n'est désigné (risque n° 33) et il existe un doute sur son positionnement possible, entre le chef du service de la modernisation de l'action publique, le chef de la mission de délivrance sécurisée des titres et son adjoint.

La composition du conseil d'administration présente plusieurs éléments de faiblesse : un effectif trop important (risque n° 18), la présence d'administrateurs qui sont surtout des clients de l'opérateur, l'absence de personnalités qualifiées, ce qui nuit à sa compétence collégiale (risque n° 17) et la non représentation de l'échelon ministériel d'animation et de synthèse de la fonction de tutelle.

Enfin, l'exercice de la tutelle sur l'ANTS se trouve également confronté à un risque d'organisation interne à l'opérateur : l'insuffisante structuration de sa fonction juridique, eu égard à l'importance et à la technicité des marchés publics que doit passer l'agence, ainsi que des relations contractuelles qu'elle doit entretenir avec des prestataires rompus à ce type d'échanges (risque n° 30 « en creux »).

Les éléments qui précèdent conduisent à évaluer l'effet des actions de maîtrise des risques d'organisation dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTS au niveau -2,3.

**La probabilité de concrétisation de risques d'organisation, ainsi évaluée à 2,7, se situe entre les niveaux « faible » et « moyen ». Il est à noter qu'elle est également inférieure au niveau anticipé dans l'analyse des facteurs de risques (3,0), signe d'un effort certain de structuration de la tutelle.** Toutefois, des mesures complémentaires, assez simples à mettre en œuvre, permettraient d'améliorer encore la maîtrise des risques.

---

<sup>5</sup> Arrêté du 5 avril 2012 relatif aux missions et à l'organisation de la mission « délivrance sécurisée des titres », non abrogé mais dont la rédaction est reprise à propos du service de la modernisation de l'action publique dans l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne du secrétariat général.

Tableau n° 2c

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

Point clef d'organisation	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef	Tutelle sur l'ANTS	Observations sur la tutelle de l'ANTS
Pertinence du choix de l'autorité de tutelle	Cohérence avec la vision stratégique (si non, fin de l'analyse d'organisation)	-0,5	-1,0	-0,5	
	Légitimité institutionnelle	-0,5		-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	-0,2	1. Articulation ANTS/DSIC ? 2. Articulation ANTS/DMAT dans la définition des normes techniques ?
	Absence de "trous" entre les services de l'Etat et avec l'opérateur	-0,6		-0,3	Défaut de couverture dans le champ des marchés publics, partiellement résolue (appui à l'élaboration par la DLPAJ) mais pas totalement (relations avec les prestataires pendant la phase d'exécution)
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 l'avis de vacance de poste du chef du SMAP 2. Tutelle évoquée dans l'avis de vacance de poste du chef de la MDST 3. Mais dans la description de la MDST et non au titre de l'action propre de son chef
	Identification des entités de la direction de tutelle ayant vocation à contribuer à l'exercice de la tutelle	-0,6		-0,6	Arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne du secrétariat général, à propose du service de la modernisation de l'action publique : "Il assure la tutelle de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)"
Organisation et fonctionnement de l'organe de gouvernance	Effectif raisonnable ( $\leq 16$ à titre indicatif)	-0,2	-0,8		21 membres
	Majorité assurée à l'Etat	-0,2		-0,2	18 représentants de l'Etat sur 21 membres
	Composition adaptée à l'activité de l'opérateur	-0,2			1. Poids des "clients" de l'opérateur 2. Echelon ministériel d'animation et de synthèse de la fonction de tutelle non représenté au conseil d'administration
	Expertise extérieure par des personnalités qualifiées	-0,2			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	-2,3	
Probabilité résiduelle de concrétisation de risques d'organisation		1,0	1,0	2,7	

## Pour mémoire :

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

3,0	
2,0	

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

1. Clarifier l'articulation entre l'ANTS et la DSIC au plan technique et entre l'ANTS et la DMAT dans le domaine de la normalisation.
2. Conduire à son terme la réflexion sur la structuration de l'appui juridique à l'ANTS, en prenant en compte l'existence d'une ressource spécialisée de la DSIC (expertise juridique dans la passation et le suivi d'exécution des marchés publics dans le domaine des systèmes d'information et de communication) et en mobilisant la DLPAJ sur une fonction de contrôle.
3. Clarifier l'organisation interne à la direction de tutelle en désignant un responsable délégué (choix entre le chef du SMAP et le chef de la MDST).
4. Revoir la composition du conseil d'administration : diminuer le nombre de membres ; faire sortir les représentants de l'Etat qui sont également des « clients » de l'opérateur ; faire entrer des personnalités qualifiées.

*+ 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'ANTS : ajout d'un siège à voix consultative pour le « représentant du secrétaire général au titre de ses missions ministérielles d'animation et de synthèse de la fonction de tutelle » (c'est-à-dire le DEPAFI, en application des textes d'organisation du ministère).*

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

#### 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 par chaque binôme tutelle-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'ANTS.

Tableau n° 3a

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

Dominante des risques	Facteurs de risque	Tutelle sur l'ANTS
<b>3 - Risques de fonctionnement</b>		<b>4,3</b>
	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	3,0
	Existence d'enjeux territoriaux	4,0

C'est sur le fonctionnement de la tutelle que pèsent, dans le cas de l'ANTS, les facteurs de risques les plus lourds, évalués entre les niveaux « moyen » et « très élevé » ».

Ces facteurs de risques tiennent principalement à la nature de l'activité de l'opérateur, prestataire de services susceptible de travailler au bénéfice de nombreux « clients » publics, dans des domaines très variés concernant plusieurs ministères.

Les deux autres facteurs de risques, relatifs au nombre de directions à mobiliser au sein du ministère de l'intérieur pour construire les positions de l'Etat face à l'opérateur et à l'existence d'enjeux territoriaux dans l'activité de l'opérateur n'allègent que peu la cotation.

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

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

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

**Tableau n° 3b**

**Analyse de la maîtrise des risques de fonctionnement dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTS**

<b>Thématique</b>	<b>Points positifs</b>	<b>Points négatifs</b>
Association d'autres directions métier à l'exercice de la tutelle	<ol style="list-style-type: none"> <li>Existence d'une convention-cadre du 21 janvier 2010 entre l'Etat et l'ANTS prévoyant notamment : <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ l'expertise réglementaire et juridique de la DMAT/DSCR et de la DLPAJ sur chaque titre (I.1)</li> <li>➤ l'expertise sécurité de la direction de la planification de sécurité nationale (I.1)</li> <li>➤ la validation par la DSIC « <i>des parties applicatives et techniques des applications informatiques de l'ANTS installées sur les systèmes du ministère tant pour la conception que pour le déploiement des projets</i> » (I.1)</li> <li>➤ la mise en place de comités de suivi par projet associant la DMAT, la DEPAFI, la DSIC, la DRH et la délégation à l'information et à la communication (II)</li> </ul> </li> <li>Volonté affichée de la DMAT d'associer d'autres directions au titre de leurs compétences métier (DSCR, DLPAJ et DSIC) comme directions ayant vocation à être associées à l'exercice de la tutelle, ainsi que la DEPAFI au titre de ses fonctions de coordination de la tutelle sur les opérateurs</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Faible association de la DSIC (non conviée au pré-pré-conseil d'administration de l'automne 2014) et vue davantage comme prestataire de services au bénéfice de l'ANTS dans le cadre de la convention relative à la production de la carte nationale d'identité que comme direction ayant vocation à apporter son expertise dans l'exercice de la tutelle métier sur l'opérateur)</li> <li>L'ANTS estime qu'aucune autre direction que la DMAT n'a vocation à être associée à la tutelle</li> </ol>

Thématique	Points positifs	Points négatifs
Apport des services support	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La convention-cadre du 21 janvier 2010 entre l'Etat et l'ANTS prévoit notamment : <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ la mise à disposition par la DSIC des infrastructures techniques du ministère (I.1)</li> <li>➤ l'accès aux marchés passés par l'Etat et pouvant être utiles à l'ANTS (VII),</li> </ul> </li> <li>2. La DEPAFI est identifiée comme utile et non redondante par la DMAT (présence au pré-conseil d'administration et établissement de la position du ministère sur les dossiers à enjeux budgétaires) et par l'ANTS</li> <li>3. La DLPAJ est identifiée comme utile et non redondante par la DMAT (marchés et conventions, éclairage sur la légalité de certaines décisions ou marchés en cours de passation)</li> <li>4. L'expertise de la DSIC est parfois sollicitée par la DMAT sur les choix budgétaires en matière de systèmes d'information</li> <li>5. Il existe une convention-cadre entre le secrétaire général et l'ANTS, s'agissant du fonctionnement de l'opérateur avec les directions de la sphère du secrétariat général</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Les directions métier pouvant apporter une expertise dans le domaine de la fraude documentaire (DGPN, DGEF) ne sont évoquées ni par l'autorité exerçant la tutelle, ni par l'opérateur.</li> <li>3. Souhait de la DLPAJ que l'autorité de tutelle tranche entre un transfert de la mission d'expertise juridique de l'opérateur en son sein ou le fait d'étoffer l'équipe juridique de l'ANTS</li> <li>4. DSIC non citée comme direction support accessible et utile. De son côté, la DSIC estime que la DMAT et l'ANTS ne s'appuient pas suffisamment sur ses compétences</li> </ol>



Thématique	Points positifs	Points négatifs
Identification de l'entité responsable de la tutelle par les échelons transverses	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bonne reconnaissance de l'entité en charge de la tutelle par les directions devant être associées à son exercice (DLPAJ, DSIC)</li> <li>2. Bonne reconnaissance de l'entité en charge de la tutelle par la direction responsable de la synthèse stratégique et de l'appui aux responsables de programmes en matière budgétaire et financière (DEPAFI)</li> </ol>	
Positions de l'Etat dans les réunions de l'organe de gouvernance	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tenue de pré-pré-conseils d'administration (compte-rendu réalisé) et de pré-conseils d'administration (en présence de la direction du budget)</li> <li>2. Tenue de réunions supplémentaires <i>ad hoc</i> DMAT / DEPAFI / DB en cas de besoin</li> <li>3. Existence d'un chef de file identifié dans ces réunions (chef du service de la modernisation de l'action publique)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Absence de formalisation de la composition des réunions préparatoires aux conseils d'administration (DSIC non conviée lors de la réunion de pré-pré-conseil d'administration de l'automne 2014)</li> <li>4. Présidence des pré-conseils d'administration par le président du conseil d'administration</li> <li>5. Absence de compte-rendu des pré-conseils d'administration</li> </ol>

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

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

En ce qui concerne la tutelle sur l'ANTS, le secrétaire général du ministère de l'intérieur étant à la fois autorité de tutelle de l'ANTS et responsable du programme budgétaire 307 auquel est rattachée l'agence, l'articulation entre tutelle métier et tutelle budgétaire se trouve facilitée – même si la tutelle de l'ANTS et la responsabilité du programme 307 ne relèvent pas du même service de la DMAT (respectivement, la mission de délivrance sécurisée des titres et la sous-direction de l'administration territoriale).

En revanche, l'analyse de la prise en compte des aspects métier met en lumière l'insuffisante association, dans les faits, de la DSIC à l'exercice de la tutelle (risque n° 28) – la convention-cadre de 2010 paraissant, sur ce point, avoir été en partie oubliée depuis sa signature.

La DSIC et son directeur ont pourtant vocation à apporter une contribution majeure dans l'expression des attentes et la construction des positions de l'Etat à l'égard de l'ANTS :

- la DSIC a l'expertise technique sur les projets de systèmes d'information de l'ANTS ;
- elle définit le cadre de cohérence technique que doivent respecter tous les systèmes d'information du ministère et des organismes qui lui sont rattachés ;
- elle dispose d'une expertise technique, juridique et financière dans la passation de marchés publics dans le domaine des systèmes d'information, ainsi que dans les relations contractuelles avec des prestataires pendant l'exécution des marchés ;
- le directeur des systèmes d'information et de communication est responsable, par délégation du secrétaire général, de la mission de gouvernance ministérielle des systèmes d'information et de communication, en charge notamment de l'élaboration du schéma directeur des SIC du ministère.

**Ce dysfonctionnement de la tutelle, considéré comme dirimant parce qu'il traduit une approche métier incomplète, conduit, dans le tableau de la page suivante, à évaluer la probabilité de concrétisation de risques de fonctionnement dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTS à un niveau élevé (4).**

Pour autant, le ministère de l'intérieur a pris plusieurs initiatives utiles pour structurer le fonctionnement de la tutelle sur l'ANTS. Ces initiatives pourront être valorisées une fois les points clefs sécurisés.

Deux bonnes pratiques sont ainsi à souligner dans le fonctionnement de la tutelle sur l'ANTS, tel qu'il ressort des réponses aux questionnaires d'audit : d'une part, la passation d'une convention-cadre entre l'Etat et l'opérateur visant à définir le rôle de chacun et, notamment, les interventions d'autres directions métier que la direction de tutelle et celles des services support (risque n° 32), d'autre part, la préparation des conseils d'administration par des réunions en amont dans des formats différents (risque n° 55).

Par ailleurs, les difficultés rencontrées par l'ANTS dans la gestion de ses marchés publics ont conduit le secrétaire général à demander à l'opérateur de soumettre systématiquement ses projets de marchés à l'expertise juridique préalable de la DLPAJ. Cet appui connaît un début de formalisation, à travers la lettre d'objectifs annuelle du directeur de l'agence.

Ces diverses mesures permettront, lorsque la question de la facette SIC de la tutelle aura été résolue, de ramener la probabilité de concrétisation de risques de fonctionnement à mi-chemin entre les niveaux « faible » et « moyen » (2,4).

Ce niveau de maîtrise des risques pourrait encore être amélioré en remédiant aux lacunes de la convention-cadre (appui en matière de ressources humaines ou d'immobilier, risque n° 29), en mettant en place un travail interservices qui permettrait de prendre en compte l'expertise technique des directions concernées par les questions de fraude documentaire (DGPN, DGEF) et de recueillir les points de vue des services « clients » de l'agence, enfin en plaçant le pré-conseil d'administration sous la présidence du représentant de l'autorité de tutelle et non du président du conseil d'administration.

**L'évaluation de la maîtrise des risques de fonctionnement de la tutelle sur l'ANTS s'opère donc en trois étapes : aujourd'hui, la probabilité de concrétisation des risques est élevée (niveau 4), quoique inférieure à ce que laissaient craindre les facteurs de risques analysés plus haut (4,3). Sous réserve de la mise en place d'une approche complète de la fonction de tutelle, la probabilité de concrétisation des risques pourrait facilement être ramenée à 2,4. Des marges de progrès complémentaires devraient permettre d'atteindre un niveau de maîtrise des risques satisfaisant.**

**Tableau n° 3c**

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

Point clef de fonctionnement	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef	Tutelle sur l'ANTS	Observations sur la tutelle de l'ANTS
Prise en compte des aspects métier	Identification de toutes les directions métier du ministère et de tous les ministères concernés	-1,0	-1,0		DSIC non identifiée comme à mobiliser sur les aspects métier
Articulation entre dimension métier et gestion	L'autorité de tutelle est-elle responsable du programme de rattachement de l'opérateur ? Si non, un dispositif spécifique de relation entre l'un et l'autre est-il mis en place?	-1,0	-1,0	-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		
	Affaires juridiques	-0,2		-0,1	Début de formalisation dans la lettre d'objectifs du directeur ANTS
	Achat	-0,2		-0,1	Principe d'accès de l'ANTS aux marchés du ministère posé dans la convention-cadre du 21 janvier 2010
	Immobilier	-0,2			
	Systèmes d'information	-0,2		-0,1	Principe de mise à disposition des infrastructures techniques du ministère posé par la convention-cadre du 21 janvier 2010
Unicité des positions de l'Etat devant l'opérateur et devant les tiers	Animation du travail interdirections et interministériel (ex : comité de tutelle)	-0,5	-1,0		
	Préparation formalisée systématique des conseils d'administration, dans des réunions présidées par l'autorité de tutelle ou son représentant	-0,5		-0,3	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	
<b>Effet des actions de maîtrise des risques de fonctionnement</b>		<b>-4,0</b>	<b>-4,0</b>	<b>-1,0</b>	
<b>Probabilité résiduelle de concrétisation de risques de fonctionnement</b>		<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>4,0</b>	

**Pour mémoire :**

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

<b>4,3</b>	
<b>4,7</b>	

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

1. Prendre pleinement en compte la dimension systèmes d'information de la tutelle métier sur l'ANTS, notamment en faisant participer la DSIC et la mission ministérielle de gouvernance des SIC au cadrage stratégique de l'opérateur (élaboration du COP, lettres d'objectifs...), en soumettant les projets de l'ANTS à l'expertise technique, juridique et financière de la DSIC et en associant cette dernière systématiquement à tous les types de réunions préparatoires aux conseils d'administration.
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 (DMAT, DSIC, DLPAJ, DEPAFI, DGPN, DGGN) et les ministères siégeant au conseil d'administration, afin de définir une fois par an les grandes orientations à discuter avec l'ANTS lors du rendez-vous stratégique (*cf. supra*) en vue de la fixation par l'Etat des orientations stratégiques de l'opérateur.
3. Développer le recours à l'expertise technique des directions métier dans le domaine de la fraude documentaire (DGPN, DGEF).
4. Développer au sein de l'entité en charge de la tutelle (SG/DMAT/SMAP/MDST) une fonction d'écoute au bénéfice des clients de l'ANTS, 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 la composition du conseil d'administration est resserrée et si les « clients » se diversifient.
5. Actualiser la convention-cadre de 2010 et la compléter pour organiser l'appui des services immobiliers et de ressources humaines du ministère à la direction de tutelle et à l'ANTS.
6. 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'ANTS

### 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'ANTS ont été évalués comme suit.

**Tableau n° 4a**

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

4 - Risques de pilotage		2,8
	Manque d'expérience dans la fonction de tutelle	3,0
	Réorganisation récente des services relevant de l'autorité de tutelle	3,0
	Faiblesse de visibilité à court terme de la performance de l'opérateur	3,0
	Spécificités de l'opérateur, limitant la maîtrise de la tutelle	2,0

Les facteurs de risques de pilotage susceptibles de compliquer l'exercice de la tutelle sur l'ANTS sont évalués à un niveau inférieur au niveau « moyen » (2,8). Ce chiffrage tient à la combinaison de facteurs de risques de niveaux « moyen » ou faible : la direction de tutelle (DMAT) est moins expérimentée que d'autres dans l'exercice de cette fonction ; elle a connu une réorganisation encore récente ; la nature de l'activité de l'opérateur (développement de systèmes d'information) peut constituer un obstacle à une détection rapide de dysfonctionnements éventuels ; son mode de financement (recettes affectées) peut inciter la direction de tutelle à adopter un pilotage moins serré de l'opérateur.

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

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

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

**Tableau n° 4b**

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

<b>Thématique</b>	<b>Points positifs</b>	<b>Points négatifs</b>
Gestion des situations imprévues		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Absence d'organisation de la continuité de l'opérateur en cas d'absence longue ou d'empêchement du directeur</li> <li>2. Absence d'organisation de la présidence du conseil d'administration en cas d'absence longue ou d'empêchement du président</li> <li>3. Absence d'organisation des réponses en cas de divergences éventuelles</li> </ol>
Relations de l'Etat avec l'organe de gouvernance	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nomination du président du conseil d'administration par décret</li> <li>2. Possibilité pour le ministre de l'intérieur de provoquer une réunion du conseil d'administration (idem pour le ministre des affaires étrangères)</li> <li>3. Existence d'un pouvoir d'opposition du ministre de l'intérieur (tous types de délibération) et du ministre du budget (délibérations à portée financière)</li> </ol>	
Objectifs fixés au nouveau directeur de l'opérateur		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pas de lettre de mission</li> </ol>



Thématique	Points positifs	Points négatifs
Orientations et objectifs annuels	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lettres annuelles d'objectifs: référence explicite au COP</li> <li>4. Orientations stratégiques définies lors des rendez-vous stratégiques</li> <li>5. Transmission, à la demande de la DMAT, tous les trois mois de la liste des projets conduits avec le calendrier associé.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lettres annuelles d'objectifs: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Objectifs larges et flous (exemple dans la lettre 2014 : mettre en œuvre les recommandations des « <i>nombreux rapports</i> » récents sur l'agence ; « <i>stabiliser son modèle économique</i> »)</li> <li>➤ Assignation à l'agence d'objectifs relevant d'un pilotage par l'autorité de tutelle (« <i>mener à bien le renouvellement du COP</i> »)</li> <li>➤ Objectifs peut-être trop ambitieux (exemple pour l'année 2014 : consolidation du projet FAETON <u>et</u> surveillance du nouveau marché pour la production du passeport biométrique <u>et</u> participation au plan d'action sur la protection de l'identité). L'ANTS avait-elle les moyens de mener de front les trois chantiers, dans le contexte connu des difficultés du projet FAETON ?</li> <li>➤ Absence de part variable</li> </ul> </li> <li>2. Souhait de la DEPAFI d'être consultée avant la signature de chaque lettre d'objectifs</li> <li>3. Absence de vérification de cohérence entre les objectifs annuels de l'opérateur et le COP</li> </ol>

Thématique	Points positifs	Points négatifs
Suivi de la performance	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Réunion bimensuelle DMAT-ANTS, avec revue des projets en cours</li> <li>2. Tableau de bord simplifié établi périodiquement en vue de certaines réunions bimensuelles</li> <li>3. Tenue par l'ANTS d'un tableau de bord composé d'indicateurs de performance mensuels et trimestriels</li> <li>4. Tableau de bord comprenant de nombreux indicateurs</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Tableau de bord simplifié non partagé avec la DEPAFI</li> <li>3. Tableau de bord non partagé avec la DEPAFI, d'après l'ANTS dans l'attente de la stabilisation des indicateurs trimestriels</li> <li>4. Tableau de bord trop touffu pour être facilement exploitable par un décideur</li> <li>5. Absence de dispositif correctif en cas de non-atteinte par l'opérateur de ses objectifs de performance</li> </ol>
Suivi de l'emploi des ressources	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Production des données financières de base demandées par la DEPAFI (fonds de roulement, trésorerie...) et transmission à la tutelle</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Absence de distinction claire entre ce suivi et celui de la performance</li> <li>2. Impression de la DEPAFI de ne pas disposer de toute l'information</li> </ol>
Actions de maîtrise des risques	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Définition d'une cartographie des risques budgétaires et comptables par l'ANTS</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Absence de véritable contrôle interne et absence d'élaboration de sa propre cartographie des risques par la tutelle, ni une cartographie des risques liés à l'opérateur, alors que cela correspond à une attente de l'opérateur</li> <li>2. Prise en compte du contrôle interne uniquement sous le prisme financier et non pas sous l'angle stratégique, organisationnel, juridique...</li> </ol>

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

Deux bonnes pratiques sont à souligner dans le dispositif de pilotage de l'ANTS par l'Etat : d'une part, un cadre juridique solide des relations entre l'Etat et l'organe de gouvernance, d'autre part, les réunions à haut niveau tenues deux fois par mois entre la direction de tutelle et l'opérateur, réunions maintenues à cette fréquence depuis la survenue des difficultés rencontrées par l'agence notamment dans le projet FAETON.

D'autres initiatives pertinentes ne sont pas encore arrivées à maturité, comme l'envoi au directeur de l'ANTS d'une lettre annuelle d'objectifs (risque n°45), la mise au point de tableaux de bord de suivi de l'activité et de la performance de l'opérateur (risque n°63) ou encore la mise en place d'un contrôle interne à l'ANTS (risque n°71).

La feuille de route du directeur de l'opérateur est fixée par l'intermédiaire de lettres annuelles d'objectifs. Cependant, l'absence de référence à la part variable de sa rémunération et de définition des conditions d'attribution de cette part variable est préjudiciable à sa responsabilisation et à la recherche d'efficience globale de l'opérateur.

Les tableaux de bord produits par l'opérateur sont riches mais trop touffus, ce qui constitue un risque pour le suivi de la performance (risque n° 63) ; ils semblent être en cours d'évolution, à la demande de l'autorité de tutelle. Par contre, celle-ci ne dispose que de peu d'outils de suivi de l'emploi des ressources et de la gestion de l'ANTS (risque n° 65). Ces risques sont renforcés par l'absence de partage des tableaux de bord existants avec la DEPAFI, à l'exception des données financières de base demandées par cette dernière à tous les opérateurs.

Enfin, malgré les dysfonctionnements récents qui ont touché l'ANTS, le contrôle interne doit encore, dans le champ financier, passer de la phase de diagnostic à une phase d'action et il est inexistant dans les autres domaines (risque n° 71). L'autorité de tutelle ne semble pas avoir mis en place à ce stade une réelle politique de maîtrise des risques (risque n° 72), ni conduit une réflexion sur les risques liés à l'activité de l'opérateur (risque n° 73).

Compte tenu des actions déjà mises en œuvre et des lacunes constatées, **la probabilité de concrétisation de risques de pilotage dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTS est évaluée à 3,2**, soit un niveau un peu supérieur à « moyen » et au niveau induit par les facteurs de risques (2,8).

Tableau n° 4c

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

Point clef de pilotage	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef	Tutelle sur l'ANTS	Observations sur la tutelle de l'ANTS
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 6 du décret de 2007
	Possibilité pour le ministre de tutelle de provoquer une réunion de l'organe de gouvernance	-0,2		-0,2	Article 7 du décret de 2007
	Pouvoir d'opposition de l'Etat aux délibérations adoptées par l'organe de gouvernance	-0,5		-0,5	Article 9 du décret de 2007
Cadrage de l'action du directeur	Lettre de mission pluriannuelle ou lettre d'objectifs annuelle	-0,4	-0,8	-0,1	1. Lettre d'objectifs en 2013 (pas 2014) 2. Objectifs très larges et cibles peu précises
	Part variable dans la rémunération, liée à l'atteinte d'objectifs avec dispositif clair d'évaluation des résultats	-0,4			Pas d'annonce de part variable attribuée en fonction de l'atteinte des objectifs
Suivi de la performance et de la gestion	Réunions régulières entre la direction de tutelle et l'opérateur (points abordés : stratégie, élaboration PLF, élaboration et suivi du COP, préparation des CA, dialogue de gestion, résultats de performance et de gestion)	-0,5	-1,3	-0,4	Réunions bimensuelles mais absence de 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		-0,2	1. DMAT dit élaborer un tableau de bord simplifié 2. Existence d'un tableau de bord de l'ANTS dense, non encore stabilisé, peu exploitable pour un responsable 3. Transmission tous les 15 jours
	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. Transmission à la DEPAFI des informations financières mensuelles qu'elle a demandées à tous les opérateurs 2. Pas de partage avec la DEPAFI du tableau de bord sur l'activité, la performance et la gestion
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		-0,1	1. Amorce de mise en place du CIF 2. Appui DEPAFI sur le CIF 3. Pas de contrôle interne hors CIF 4. Pas d'appui de la DMAT
	Evaluation régulière du dispositif de contrôle interne de l'opérateur	-0,3			
Probabilité de concrétisation de risques de pilotage si tout est à construire		5,0	5,0	5,0	
Effet des actions de maîtrise des risques de pilotage		-4,0	-4,0	-1,8	
Probabilité résiduelle de concrétisation de risques de pilotage		1,0	1,0	3,2	

## Pour mémoire :

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

2,8	
4,7	

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

1. Revoir la conception des lettres annuelles d'objectifs, afin de les adosser au COP ou de justifier les écarts par rapport à celui-ci, d'y inscrire des objectifs précis, assortis d'indicateurs et de cibles de performance et de gestion. Y expliciter les conditions d'attribution de la part variable de rémunération du directeur de l'ANTS.
2. Rendre le tableau de bord de pilotage de l'opérateur plus lisible (hiérarchisation des indicateurs, ajout d'un volet d'interprétation des résultats) ; l'enrichir sous l'angle du suivi de la gestion.
3. Assurer le partage effectif des tableaux de bord de pilotage de l'opérateur avec la DEPAFI.
4. Ajuster le décret n° 2007-240 du 22 février 2007 pour organiser l'intérim du directeur en cas d'absence ou d'empêchement.
5. Elaborer une cartographie des risques de l'autorité de tutelle avec un zoom sur les risques liés à l'activité de l'opérateur.
6. Accompagner l'ANTS dans l'approfondissement du contrôle interne financier et le développement du contrôle interne dans d'autres domaines.
7. 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'ANTS

### 5.1 Rappel sur les risques financiers à couvrir

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

<b>Risques financiers à couvrir dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur chaque opérateur</b>	
Risque n° 21 : Sur-calibrage budgétaire	
Risque n° 22 : Sous-calibrage budgétaire	
Risque n° 23 : Sur-calibrage en emplois	
Risque n° 24 : Sous-calibrage en emplois	
Risque n° 61 : Absence de dialogue de gestion	
Risque n° 62 : Défaut de cohérence entre la trajectoire pluri-annuelle 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'ANTS sont évalués comme l'indique le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 5a**

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

<b>Dominante des risques</b>	<b>Facteurs de risque</b>	<b>Tutelle sur l'ANTS</b>
<b>5- Risques financiers</b>		<b>3,5</b>
	Incertitudes sur les recettes hors subvention pour charges de service public du ministère de l'intérieur	2,0
	Part des opérations risquées dans les activités de l'opérateur	5,0

Les facteurs de risques financiers sont évalués à un niveau intermédiaire entre « moyen » et « élevé » (3,5). Cette cotation résulte de la combinaison de deux effets contraires : d'une part, un degré d'incertitude « faible » sur les recettes (l'équilibre de financement des titres d'identité doit toutefois être préservé en cas de diversification des activités de l'opérateur) ; d'autre part, des opérations à risques importantes du fait des montants et de la complexité des marchés publics de l'ANTS.

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

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

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

**Tableau n° 5b**

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

<b>Thématique</b>	<b>Points positifs</b>	<b>Points négatifs</b>
Calibrage initial des ressources	1. Modèle économique initial équilibré et cohérent avec un financement de l'activité sur les titres par des taxes affectées relatives aux passeports	1. Perte de mémoire administrative de la part de l'autorité de tutelle et de l'opérateur, et conséquence du changement des acteurs 2. Non facturation des cartes agents pour les différents ministères clients, créant une fragilité par rapport au calibrage initial
Dialogue de gestion		1. Incertitude sur la tenue ou non d'un dialogue de gestion entre le ministère et l'opérateur et sur son contenu (inexistant d'après la DMAT et l'ANTS, tenu pour la DEPAFI dans le cadre de la préparation du triennal et des différents budgets)
Dispositifs correctifs en gestion	1. Mise en place d'un contrôle de la DLPAJ sur les procédures de passation des marchés	1. Absence de contrôle interne lors de la phase d'exécution 2. Absence de dispositif correctif
Contrôle de la qualité de l'exécution budgétaire et comptable	1. Contrôle réalisé par l'agent comptable 2. Contrôle interne financier encore à ses débuts	1. Absence de dispositif correctif en cas de dérapage 2. Contrôle interne financier à développer



## 5.4 Diagnostic sur la maîtrise des risques financiers

La famille des risques financiers aurait dû être l'une des plus faciles à maîtriser pour l'Etat dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTS, le financement du cœur d'activité de l'opérateur étant assuré par des recettes *a priori* plus que suffisantes et dynamiques et le ministère de l'intérieur disposant d'une capacité d'expertise dans le domaine des marchés publics de systèmes d'information permettant de sécuriser les risques liés aux relations de l'ANTS avec des prestataires privés.

Pourtant, plusieurs éléments de prudence ou de bonne gestion semblent avoir été négligés : le mécanisme des taxes affectées et la stabilité de l'activité de production des titres a créé un sentiment d'opulence (risque n° 21) ; la diversification d'activités s'est faite de manière non encadrée et sans recherche de recettes à due concurrence (ou de minoration de certaines dépenses) ; pire, l'ANTS a fait des choix non neutres budgétairement (non facturation de la carte agents pour les ministères clients) qui l'ont mis en situation de sous-calibrage (risque n°22) ; la mobilisation de l'expertise juridique du ministère a été tardive et elle laisse encore aujourd'hui à découvert toute la phase d'exécution des marchés ; l'absence de tableau de bord de gestion et de dialogue de gestion (risque n° 61) réguliers n'a pas favorisé la détection précoce des difficultés (risques n° 66 et n° 68) ; la mise en place du contrôle interne financier en est encore à ses débuts.

Par ailleurs, l'accès effectif de l'ANTS à l'ensemble des services support du ministère à des fins de maîtrise de ses dépenses et d'optimisation de sa gestion, via des conventions, doit être actualisé et davantage déployé.

D'une situation de départ favorable, l'ANTS est passée à une situation de grande difficulté financière, qui a rendu nécessaire une mesure de secours exceptionnel en 2015, sous la forme d'un prélèvement à son bénéfice sur le fonds de roulement de l'ANTAI (d'un montant de 14 M€).

Pour toutes ces raisons, en dépit de quelques éléments positifs, **la probabilité de concrétisation de risques financiers dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTS est aujourd'hui évaluée à un niveau « moyen » à « élevé » (3,6), à peine supérieur au niveau induit par les facteurs de risques (3,5).**

Tableau n° 5c

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

Point clef financier	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef	Tutelle sur l'ANTS	Observations sur la tutelle de l'ANTS
Sécurisation des ressources de l'opérateur	Adaptation du type de ressources par rapport à l'activité de l'opérateur	-0,5	-1,0	-0,5	Cohérence d'un adossement aux recettes des titres délivrés
	Couverture effective des dépenses par des recettes	-0,5			Non facturation des cartes agents pour les différents ministères clients
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		Démarche à structurer
	Organisation de l'accès de l'opérateur aux fonctions support du ministère (affaires juridiques, achats, SIC, immobilier, RH)	-0,4		-0,2	Accès partiellement organisé par la convention-cadre de 2010 pour les achats, les affaires juridiques et les SIC
	Suivi spécifique des dossiers à gros enjeux (marchés publics importants, contentieux coûteux, réformes RH...)	-0,4		-0,2	Mise en place d'un contrôle de la DLPAJ sur les procédures de marchés. Quid pendant la phase d'exécution ?
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	-0,2	1. Pas de tableau de bord tenu par la direction de tutelle 2. Transmission d'indicateurs financiers 3. Transmission d'indicateurs de gestion mais trop foisonnants 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			Convergence DMAT-ANTS pour dire qu'il n'y a pas de 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	0,0	Démarche encore à ses débuts (plan d'action encore à mettre en œuvre)
	Accompagnement méthodologique de l'opérateur dans la mise en place du CIF	-0,3		-0,3	Accompagnement de la DEPAFI
	Evaluation régulière du dispositif de contrôle interne financier de l'opérateur	-0,2			
Probabilité de concrétisation de risques financiers si tout est à construire		5,0	5,0	5,0	
Effet des actions de maîtrise des risques financiers		-4,0	-4,0	-1,4	
Probabilité résiduelle de concrétisation de risques financiers		1,0	1,0	3,6	

**Pour mémoire :**

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

3,5	
2,3	

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

1. Réinterroger l'opportunité des diversifications d'activité opérées depuis la création de l'opérateur. A l'issue de cette analyse, revoir les conditions de financement des activités dont le maintien sera décidé, afin d'assurer une couverture suffisante des dépenses par les recettes (cas des cartes agent notamment). Demander à l'agence de formaliser ces nouvelles conditions de financement par une contractualisation systématique avec ses « clients ».
2. Développer une approche anticipatrice sur l'évolution des dépenses de l'opérateur. Actualiser la convention-cadre de 2010 et la compléter pour organiser l'accès effectif de l'ANTS à l'ensemble des services support du ministère, à des fins de maîtrise de ses dépenses et d'optimisation de sa gestion.
3. Elaborer en lien avec la DEPAFI un tableau de bord de gestion comprenant des indicateurs budgétaires (rentrée 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 (cf. recommandation 2 sur les risques de pilotage) afin de détecter au plus tôt les difficultés naissantes.
4. Mettre en place un dialogue de gestion entre la DMAT, la DEPAFI et l'ANTS 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. Approfondir la mise en œuvre du contrôle interne financier (déploiement effectif des actions prévues et enrichissement progressif) et évaluer régulièrement le dispositif mis en place par l'opérateur.

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

### 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'ANTS ont été évalués comme suit lors de l'analyse globale de ces facteurs (cf. annexe n° 6).

**Tableau n° 6a**

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

6 - Risques de ressources humaines		2,8
	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	4,0
	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	3,0
	Travail en contact direct avec l'utilisateur ou un prestataire	2,0

Les facteurs de risques de ressources humaines ont été évalués à un niveau global presque « moyen » (2,8). Deux facteurs de risques sont considérés comme faibles : d'une part, la remise en cause des effectifs affectés à l'exercice de la tutelle du fait des réductions d'emplois, d'autre part les aspects déontologiques dans l'activité de l'opérateur. Un peu plus délicates apparaissent les questions de choix des bons profils pour les postes de directeur de l'ANTS et de responsable délégué de la tutelle.

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

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

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

**Tableau n° 6b**

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

<b>Thématique</b>	<b>Points positifs</b>	<b>Points négatifs</b>
Préfigurateur		1. Perte de mémoire administrative sur le sujet (mise en place ou non d'un préfigurateur, modalités de recrutement)
Responsable délégué de la tutelle	2. Tutelle évoquée dans l'avis de vacance de poste du chef de la mission de délivrance sécurisée des titres  3. Recherche par la DMAT d'un profil riche (généraliste, mais avec des compétences juridiques et budgétaires)  4. Appel à candidatures pour le poste de chef du SMAP et pour celui de chef de la MDST	1. Responsable délégué non explicitement positionné : chef du service de la modernisation de l'action publique ou chef de la mission de délivrance sécurisée des titres ?  2. Tutelle non évoquée dans l'avis de vacance de poste du chef du service de la modernisation de l'action publique  3. Appétence pour les sujets techniques non mentionnée par la DMAT comme souhaitable  5. Question de l'opportunité d'un niveau de sous-préfet alors que le directeur de l'opérateur est de niveau préfet

Thématique	Points positifs	Points négatifs
Equipe en charge de la tutelle	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Existence d'une équipe structurée disposant d'un dimensionnement correct (1,5 ETPT, soit 2 agents (0,75 + 0,5) et le chef de la mission (0,25)</li> <li>2. Existence d'une fiche de poste pour l'adjoint au chef de la MDST, qui évoque la tutelle</li> <li>3. Recours à des appels à candidatures</li> </ol>	
Personnes-ressources dans les autres services concernés	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Personnes-ressources identifiées à la DLPAJ par la DMAT</li> <li>2. Personnes-ressources identifiées à la DEPAFI par l'ANTS</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pas de personnes-ressources identifiées dans d'autres directions</li> </ol>

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

Ainsi qu'il a été vu plus haut, l'exercice de la tutelle sur l'ANTS présente, en matière d'organisation, une bonne pratique qui la distingue de presque toutes les autres au ministère de l'intérieur : la constitution d'une équipe structurée dont les membres consacrent à la fonction de tutelle une quotité significative de leur temps de travail (risque n° 35, en creux).

Cette équipe compte 1,5 ETPT – hors valorisation du temps consacré à la tutelle de l'ANTS par le chef du service de la modernisation de l'action publique, la directrice de la DMAT et le secrétaire général du ministère lui-même. Il existe ainsi à la fois une capacité de travail en continu sur la tutelle de l'ANTS et une capacité de mobilisation du haut encadrement du ministère pour porter les positions de l'Etat en direction de l'ANTS et des autres ministères concernés par son activité.

Cette capacité de travail se concentre sur trois personnes, pour des parts non négligeables de leur activité d'après la DMAT : 75% pour un chargé de mission, 50% pour l'adjoint et 25% pour le chef de la mission de délivrance sécurisée des titres.

Il ne semble pas qu'une réflexion ait été conduite – ou formalisée – sur les profils à rechercher pour deux postes clefs : celui de directeur de l'ANTS et celui de responsable délégué de la tutelle (risques n° 25 et 38). Ces postes ne sont par ailleurs pas classés dans la nomenclature établie par la DMAT.

Lors d'une réunion de travail avec la mission, la DMAT a indiqué qu'une réflexion interministérielle est en cours à l'initiative du ministère de l'intérieur pour classer les postes de secrétaires généraux des opérateurs. La DMAT, en sa qualité de gestionnaire des hauts-fonctionnaires du ministère, a par ailleurs exprimé le souhait de valoriser les postes de cadres des opérateurs. Ces deux initiatives, si elles aboutissent, auront des effets positifs, bien au-delà du seul cas de la tutelle sur l'ANTS. Elles ne résolvent néanmoins pas la double question évoquée précédemment, relative à l'identification des profils à rechercher pour diriger l'agence ou en exercer la tutelle.

Dans ce contexte, la mise en place de formations adaptées est peu probable dès lors que les compétences et qualités requises sur les postes ne sont pas définies. Enfin, l'accompagnement de la mise en place d'un dispositif de contrôle interne déontologique doit être initié.

En ce qui concerne les autres services susceptibles d'intervenir dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTS, l'identification de personnes-ressources à la DLPAJ et à la DEPAFI est un double point positif mais il reste des progrès à faire avec d'autres services.

Pour ces raisons, **la probabilité de concrétisation de risques de ressources humaines dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTS apparaît au niveau « très élevé » (4,5), très au-dessus de ce que laissait présager l'analyse des facteurs de risques (2,8).**

Cette situation est d'autant plus regrettable que la DMAT a visiblement compris la nécessité de consacrer des effectifs et des compétences aux relations quotidiennes avec l'opérateur et que les actions à mettre en œuvre pour améliorer la maîtrise des risques de ressources humaines sont, pour la plupart, simples à conduire.



Tableau n° 6c

### Risques de ressources humaines dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTS

#### Maîtrise et niveau résiduel

Point clef en ressources humaines	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef	Tutelle sur l'ANTS	Observations sur la tutelle de l'ANTS
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. Responsable non clairement positionné entre le chef du SMAP et le chef de la MDST 2. Tutelle non évoquée dans l'avis de vacance de poste du chef du SMAP 3. Tutelle évoquée dans l'avis de vacance de poste du chef de la MDST
	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 chef du SMAP
Autres personnes ressources dans les services de la direction de tutelle	Adéquation des postes et compétences identifiés comme à mobiliser dans l'exercice de la tutelle par rapport au champ de la tutelle	-0,5	-0,5	-0,1	1. Deux fiches de poste évoquant la tutelle : adjoint MDST et chargé de mission 2. Profils uniquement généralistes
Personnes ressources dans les autres services concernés	Identification de personnes-ressources dans les autres services concernés	-0,5	-0,5	-0,2	1. Par la DMAT : oui à la DLPAJ et à la DEPAFI 2. Par l'ANTS : oui à la DEPAFI
Formation	Mise en place des formations nécessaires	-0,5	-0,5		Point à creuser
Contrôle déontologique	Accompagnement de la mise en place d'un dispositif de contrôle interne déontologique	-0,4	-0,4		Point à creuser
Probabilité de concrétisation de risques de ressources humaines si tout est à construire		5,0	5,0	5,0	
Effet des actions de maîtrise des risques de ressources humaines		-4,0	-4,0	-0,5	
Probabilité résiduelle de concrétisation de risques de ressources humaines		1,0	1,0	4,5	

#### Pour mémoire :

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

2,8	
4,7	

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

1. Elaborer une fiche de poste pour le directeur de l'ANTS 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 (choix entre le chef du SMAP et le chef de la MDST). 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 et des dirigeants de l'opérateur (directeur, secrétaire général) 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 juridiques, gestionnaires, managériales et d'animation de réseau dans l'exercice de la tutelle.
4. Compléter les fiches de postes de la MDST afin d'y intégrer, partout où cela est utile, la fonction de tutelle et d'affiner les profils recherchés.
5. 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'ANTS.
6. Identifier les besoins de formation des différents acteurs.
7. 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'ANTS

### 7.1 Rappel sur les risques juridiques à couvrir

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

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

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

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

**Tableau n° 7a**

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

<b>Dominante des risques</b>	<b>Facteurs de risque</b>	<b>Tutelle sur l'ANTS</b>
<b>7 - Risques juridiques</b>		<b>3,0</b>
	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

Les facteurs de risques juridiques pesant sur l'exercice de la tutelle sur l'ANTS apparaissent globalement « moyens », mais par la conjonction d'un facteur de risques très faible, l'ANTS ne prenant pas de décisions créatrices de droits ou sanctionnant des comportements et d'un facteur de risques très élevé lié à la place des marchés publics et à leurs montants dans l'activité de l'opérateur.

### 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'ANTS**

<b>Thématique</b>	<b>Points positifs</b>	<b>Points négatifs</b>
Contrôle de la régularité et de la conformité des marchés publics de l'opérateur	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Expertise de la DLPAJ mobilisée par la DMAT pour contrôler systématiquement les marchés de l'opérateur</li> <li>2. Contrôle de la régularité et de la conformité des actes de marché public par le CBCM à l'étape de la passation</li> <li>4. Transmission par l'ANTS à la DMAT d'un tableau de bord des projets en cours et de leur calendrier, comprenant sans doute des éléments sur les marchés, que l'opérateur évoque régulièrement avec l'autorité de tutelle</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>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</li> <li>2. Absence d'équipe juridique solide en interne à l'ANTS, ce qui fragilise l'opérateur dans un secteur où il a pourtant de gros besoins (conception et élaboration de marchés publics, suivi contractuel et relations avec les prestataires)</li> <li>3. Intervention de la DLPAJ centrée sur le contrôle <i>a priori</i>, ce qui ne résout pas la vulnérabilité structurelle de l'opérateur pour la phase d'exécution des marchés</li> </ol>
Suivi du risque contentieux		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Absence d'anticipation d'un risque contentieux</li> <li>2. Absence de formalisation du suivi du risque contentieux par des tableaux de bord, la direction de tutelle se reposant sur la DLPAJ</li> </ol>

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

Au moment des dysfonctionnements de 2013 et 2014, une prise de conscience s'est opérée au ministère sur l'importance des risques juridiques liés à l'activité de l'ANTS et aux marchés publics qu'elle est amenée à passer (risque n° 69). La mesure mise en place pour réduire ces risques a été le recours à l'expertise systématique de la DLPAJ en amont de la passation des marchés. Cette disposition apporte de la sécurité dans les procédures, mais elle ne couvre pas les relations courantes avec les prestataires en cours d'exécution des marchés.

Au-delà des questions relatives aux marchés publics, l'approche des risques juridiques paraît incomplète, l'autorité de tutelle et l'opérateur paraissant peu sensibilisés à la prévention du risque contentieux (risque n° 70) et se reposant sur l'expertise apportée par la DLPAJ en situation de contentieux avéré.

Cet investissement tardif et partiel dans la maîtrise des risques juridiques se traduit par l'absence de déploiement d'un contrôle interne juridique au sein de l'opérateur et l'absence d'accompagnement de ce dernier par la direction de tutelle sur ce chantier.

Dans ce contexte, **la probabilité de concrétisation de risques juridiques dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTS reste supérieure au niveau « élevé » (4,3)**. D'une certaine façon, le facteur de risques le plus fort semble désormais un peu pris en compte, avec la mise en place de premières actions de maîtrise, alors que le facteur de risques réputé très faible reste méconnu, ce qui tend à en accroître la probabilité.

Tableau n° 7c

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

Point clef au plan juridique	Critère	Cotation maximale par critère	Cotation maximale par point clef	Tutelle sur l'ANTS	Observations sur la tutelle de l'ANTS
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		-0,3	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 DMAT dans la vérification du bon contrôle du risque contentieux par l'ANTS 2. Souhait de la DMAT que l'ANTS puisse accéder à la DLPAJ si besoin 3. Pour l'ANTS, c'est la direction de tutelle qui assure le contrôle du risque contentieux de l'ANTS
	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	-0,7	
Probabilité résiduelle de concrétisation de risques juridiques		1,0	1,0	4,3	

**Pour mémoire :**
**Evaluation initiale des facteurs de risques juridiques**
**Evaluation de l'impact de la concrétisation de risques juridiques**
**3,0**
**4,3**

## 7.5 Préconisations pour une meilleure maîtrise des risques juridiques

1. Renforcer la capacité de conception, d'élaboration et de suivi des marchés publics mobilisable par l'ANTS, soit par la constitution d'une équipe juridique interne solide, soit plutôt par une convention avec la DSIC dont le bureau des affaires juridiques est rompu à la préparation de marchés publics dans un champ d'activité proche de celui de l'agence. Pour l'ANTS comme pour les services acheteurs importants du ministère, centrer l'expertise marchés de la DLPAJ sur un rôle de contrôle des dossiers.
2. Demander à l'ANTS 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 DEPFI.
3. Demander à l'ANTS de transmettre trimestriellement à l'autorité de tutelle un tableau de bord de suivi des contentieux. Partager ces informations avec la DLPAJ et la DEPFI.
4. Organiser deux à trois réunions par an entre la DMAT, la DLPAJ, la DEPFI et l'opérateur pour faire un point sur les enjeux juridiques de l'opérateur.
5. Accompagner l'ANTS 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

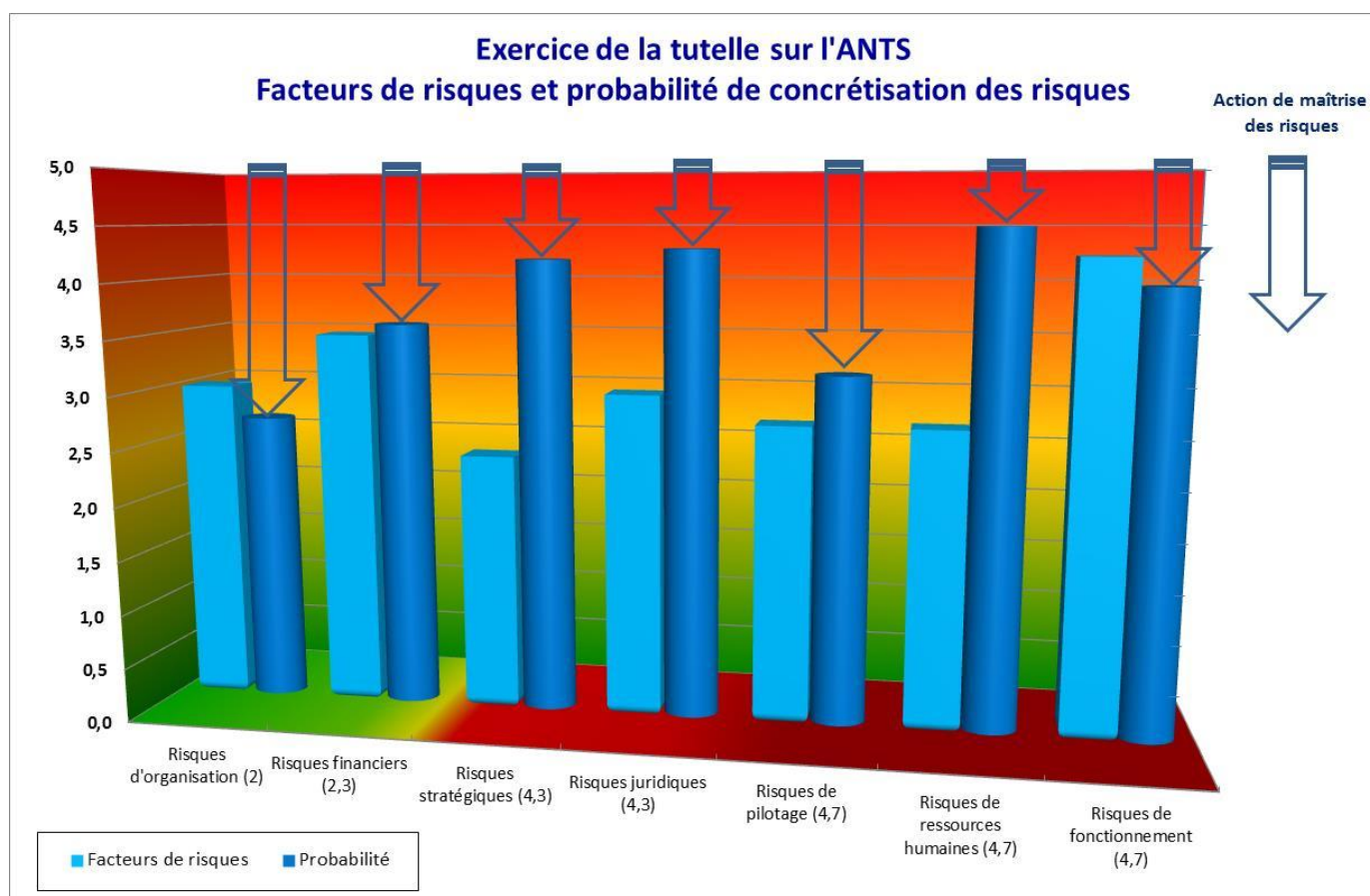
L'analyse des dispositions prises par le ministère de l'intérieur et la DMAT dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTS met en lumière des effets contrastés de maîtrise des risques, visualisés dans le graphique ci-dessous. On observe ainsi, par rapport au niveau des facteurs de risques :

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

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

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

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





**La probabilité globale de concrétisation de risques dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTS s'élève à 3,8 pour des facteurs de risques évalués à 3,1.**

**Malgré les efforts déjà accomplis depuis la survenue des dysfonctionnements ayant touché l'opérateur, ce résultat appelle l'adoption d'une politique de maîtrise des risques plus complète et systématique, d'autant plus que l'impact moyen d'une concrétisation des risques se situe à un niveau élevé (3,9).**

Il importe d'abord de **renforcer la dimension stratégique de la tutelle, qui conditionne la qualité d'ensemble de l'exercice de la fonction**. Ceci passe par une clarification du périmètre d'activité et du champ des missions de l'opérateur, autour de la notion de « titres sécurisés » et la traduction de cette vision dans des outils permettant à l'Etat d'assurer pleinement la tutelle stratégique de l'agence.

De façon complémentaire, il est nécessaire de **mieux associer les compétences en matière de systèmes d'information et de communication (DSIC et MGMSIC)** à la définition des orientations stratégiques, à l'expression des besoins et à la construction des positions de l'Etat à l'égard de l'ANTS.

Enfin, deux autres axes se dégagent si l'on tient compte de la combinaison de la probabilité de concrétisation des risques et de leur impact. Ces axes sont relatifs aux ressources humaines, avec notamment la désignation claire d'un responsable délégué de la tutelle et la définition des profils recherchés, l'intensification des efforts de maîtrise des risques juridiques en complétant l'approche actuelle.

Il convient de souligner que, parmi les préconisations formulées, la redéfinition du cœur de métier de l'opérateur (notion de titres sécurisés) nécessite un pilotage serré et une discussion interministérielle en amont.



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

---

**RAPPORT PARTICULIER B**  
**MAITRISE DES RISQUES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE**  
**SUR L'AGENCE NATIONALE DES TITRES SECURISES**

---

**ANNEXES**

Annexe n° 1B Relevé des préconisations

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

Annexe n° 3B Procédure contradictoire – Observations de la DMAT

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



## Annexe n° 1B

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

N°	Préconisation	Page
1-STRA	Clarifier et stabiliser les missions « cœur de métier » de l'ANTS.	13
2-STRA	Accélérer l'actualisation du COP en 2015, en réalisant un bilan du COP précédent, et en associant la DSIC à son élaboration. Le compléter avec un volet ressources.	
3-STRA	Mettre en place un comité de suivi du COP permettant notamment de réactiver les rendez-vous stratégiques, y associer la DEPAFI et la DSIC.	
4-STRA	Enrichir la lettre annuelle d'objectifs avec des objectifs chiffrés et une mention de la part variable de rémunération du directeur de l'ANTS.	
5-STRA	Organiser tous les ans une discussion et un vote en conseil d'administration sur les orientations générales de l'établissement.	
6-STRA	Conduire une réflexion sur les dispositifs correctifs mobilisables en cas de non atteinte des cibles de performance ou de gestion par l'opérateur.	
7-ORG	Clarifier l'articulation entre l'ANTS et la DSIC au plan technique et entre l'ANTS et la DMAT dans le domaine de la normalisation.	19
8-ORG	Conduire à son terme la réflexion sur la structuration de l'appui juridique à l'ANTS, en prenant en compte l'existence d'une ressource spécialisée de la DSIC (expertise juridique dans la passation et le suivi d'exécution des marchés publics dans le domaine des systèmes d'information et de communication) et en mobilisant la DLPAJ sur une fonction de contrôle.	
9-ORG	Clarifier l'organisation interne à la direction de tutelle en désignant un responsable délégué (choix entre le chef du SMAP et le chef de la MDST).	
10-ORG	Revoir la composition du conseil d'administration : diminuer le nombre de membres ; faire sortir les représentants de l'Etat qui sont également des « clients » de l'opérateur ; faire des personnalités qualifiées.	
11-FON	Prendre pleinement en compte la dimension systèmes d'information de la tutelle métier sur l'ANTS, notamment en faisant participer la DSIC et la mission ministérielle de gouvernance des SIC au cadrage stratégique de l'opérateur (élaboration du COP, lettres d'objectifs...), en soumettant les projets de l'ANTS à l'expertise technique, juridique et financière de la DSIC et en associant cette dernière systématiquement à tous les types de réunions préparatoires aux conseils d'administration.	27
12-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 (DMAT, DSIC, DLPAJ, DEPAFI, DGPN, DGGN) et les ministères siégeant au conseil d'administration, afin de définir une fois par an les grandes orientations à discuter avec l'ANTS lors du rendez-vous stratégique ( <i>cf. supra</i> ) en vue de la fixation par l'Etat des orientations stratégiques de l'opérateur.	

N°	Préconisation	Page
13-FON	Développer le recours à l'expertise technique des directions métier dans le domaine de la fraude documentaire (DGPN, DGEF).	27
14-FON	Développer au sein de l'entité en charge de la tutelle (SG/DMAT/SMAP/MDST) une fonction d'écoute au bénéfice des clients de l'ANTS, 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 la composition du conseil d'administration est resserrée et si les « clients » se diversifient.	
15-FON	Actualiser la convention-cadre de 2010 et la compléter pour organiser l'appui des services immobiliers et de ressources humaines du ministère à la direction de tutelle et à l'ANTS.	
16-FON	Placer les pré-conseils d'administration sous la présidence du représentant de l'autorité de tutelle.	
17-PIL	Revoir la conception des lettres annuelles d'objectifs, afin de les adosser au COP ou de justifier les écarts par rapport à celui-ci, d'y inscrire des objectifs précis, assortis d'indicateurs et de cibles de performance et de gestion. Y expliciter les conditions d'attribution de la part variable de rémunération du directeur de l'ANTS.	35
18-PIL	Rendre le tableau de bord de pilotage de l'opérateur plus lisible (hiérarchisation des indicateurs, ajout d'un volet d'interprétation des résultats) ; l'enrichir sous l'angle du suivi de la gestion.	
19-PIL	Assurer le partage effectif des tableaux de bord de pilotage de l'opérateur avec la DEPAFI.	
20-PIL	Ajuster le décret n° 2007-240 du 22 février 2007 pour organiser l'intérim du directeur en cas d'absence ou d'empêchement.	
21-PIL	Elaborer une cartographie des risques de l'autorité de tutelle avec un zoom sur les risques liés à l'activité de l'opérateur.	
22-PIL	Accompagner l'ANTS dans l'approfondissement du contrôle interne financier et le développement du contrôle interne dans d'autres domaines.	
23-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).	40
24-FIN	Réinterroger l'opportunité des diversifications d'activité opérées depuis la création de l'opérateur. A l'issue de cette analyse, revoir les conditions de financement des activités dont le maintien sera décidé, afin d'assurer une couverture suffisante des dépenses par les recettes (cas des cartes agent notamment). Demander à l'agence de formaliser ces nouvelles conditions de financement par une contractualisation systématique avec ses « clients ».	
25-FIN	Développer une approche anticipatrice sur l'évolution des dépenses de l'opérateur. Actualiser la convention-cadre de 2010 et la compléter pour organiser l'accès effectif de l'ANTS à l'ensemble des services support du ministère, à des fins de maîtrise de ses dépenses et d'optimisation de sa gestion.	
26-FIN	Elaborer en lien avec la DEPAFI 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 (cf. recommandation 2 sur les risques de pilotage) afin de détecter au plus tôt les difficultés naissantes.	

N°	Préconisation	Page
27-FIN	Mettre en place un dialogue de gestion entre la DMAT, la DEPAFI et l'ANTS 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).	40
28-FIN	Approfondir la mise en œuvre du contrôle interne financier (déploiement effectif des actions prévues et enrichissement progressif) et évaluer régulièrement le dispositif mis en place par l'opérateur.	
29-RH	Elaborer une fiche de poste pour le directeur de l'ANTS définissant les compétences et les qualités attendues pour le poste et mettre en place un appel à candidatures ouvert pour pourvoir le poste.	47
30-RH	Désigner un responsable délégué de la tutelle (choix entre le chef du SMAP et le chef de la MDST). 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 et des dirigeants de l'opérateur (directeur, secrétaire général) dans le classement du poste par la DMAT.	
31-RH	Donner au responsable délégué de la tutelle un pouvoir de coordination des contributions des différents services concernés afin d'être en capacité de mobiliser des compétences juridiques, gestionnaires, managériales et d'animation de réseau dans l'exercice de la tutelle.	
32-RH	Compléter les fiches de postes de la MDST afin d'y intégrer, partout où cela est utile, la fonction de tutelle et d'affiner les profils recherchés.	
33-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'ANTS.	
34-RH	Identifier les besoins de formation des différents acteurs.	52
35-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.	
36-JUR	Renforcer la capacité de conception, d'élaboration et de suivi des marchés publics mobilisable par l'ANTS, soit par la constitution d'une équipe juridique interne solide, soit plutôt par une convention avec la DSIC dont le bureau des affaires juridiques est rompu à la préparation de marchés publics dans un champ d'activité proche de celui de l'agence. Pour l'ANTS comme pour les services acheteurs importants du ministère, centrer l'expertise marchés de la DLPAJ sur un rôle de contrôle des dossiers.	
37-JUR	Demander à l'ANTS 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.	
38-JUR	Demander à l'ANTS de transmettre trimestriellement à l'autorité de tutelle un tableau de bord de suivi des contentieux. Partager ces informations avec la DLPAJ et la DEPAFI.	
39-JUR	Organiser deux à trois réunions par an entre la DMAT, la DLPAJ, la DEPAFI et l'opérateur pour faire un point sur les enjeux juridiques de l'opérateur.	
40- JUR	Accompagner l'ANTS dans la conception et le déploiement d'un contrôle interne juridique et en évaluer régulièrement l'efficacité.	





## Annexe n° 2B

### ANALYSE MIROIR DES REPONSES AUX QUESTIONNAIRES D'AUDIT DIRECTION DE LA MODERNISATION ET DE L'ACTION TERRITORIALE ET AGENCE NATIONALE DES TITRES SECURISES

#### *Remarques méthodologiques*

1. Lorsque cela est pertinent, l'analyse miroir des réponses de la direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) et de l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) est complétée par les éléments fournis par les directions et services support ayant répondu au questionnaire d'audit, ainsi que par ceux de la direction de l'évaluation de la performance, et des affaires financières et immobilières (DEPAFI).

2. Sauf exception dûment signalée, le présent document est établi sur la base des réponses aux questionnaires d'audit de la mission, recueillies en décembre 2014. Le rapport final étant rendu à l'été 2015, certains éléments peuvent avoir évolué au cours du premier semestre 2015.

La direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) exerce la tutelle de l'ANTS depuis sa création en 2007. Cette tutelle s'est resserrée depuis la survenue des difficultés budgétaires de l'agence et de sa gestion des marchés publics en 2013. Elle est en cours de redéfinition dans le sens d'un renforcement.

#### **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)**

La DMAT cite trois documents dont deux sont joints à son envoi : la circulaire n° 5454/SG du Premier ministre du 26 mars 2010, la note n° 12-039 du ministre de l'intérieur du 10 janvier 2012, le vade-mecum DMAT / DSCR relatif à l'ANTAI et à l'ANTS (joint à l'envoi). Pour la DMAT, il n'existe pas de doctrine ministérielle sur la forme adaptée des opérateurs.

L'ANTS évoque la définition de la circulaire n°5454/SG du Premier ministre du 26 mars 2010. Elle dit ne pas posséder d'autres documents à son niveau définissant la notion de tutelle que la circulaire.

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

La DMAT répond qu'il n'y a pas de formalisation de la répartition des rôles entre le secrétariat général et les directions-métier en matière de tutelle tout en estimant que le décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale et les arrêtés de la même date particuliers au secrétaire général, directions générales et directions « *comportent cette répartition* ».

Selon elle, le décret n°2014-834 du 24 juillet 2014 ne va pas engendrer de modifications. S'agissant de la répartition des rôles entre les autorités de tutelle et les autres directeurs-métier, il n'y a pas non plus de formalisation.

L'ANTS cite, sans le joindre, le vade-mecum du 21 mars 2014, élaboré par la DMAT.

**c. Conséquences de la désignation du secrétaire général en qualité d'autorité exerçant la tutelle sur l'ANTS (question 01E)**

La DMAT répond que la lettre d'objectifs de sa directrice n'évoque pas la fonction de tutelle. Elle n'est pas jointe à l'envoi. La direction n'évoque pas la lettre d'objectifs du secrétaire général, autorité de tutelle sur l'ANTS.

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

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

La DMAT indique qu'elle connaît la mission de synthèse stratégique des tutelles dévolue à la DEPAFI, en précisant qu'elle « *constitue un facteur d'homogénéisation et d'amélioration par le partage des expériences et des bonnes pratiques* ».

La DMAT estime contribuer au « *plan d'actions pour le renforcement de la tutelle* ». Elle joint son courrier du 14 novembre 2014 à la DEPAFI en réponse à la circulaire n° 5737/SG du Premier ministre du 16 septembre 2014.

Dans cette lettre, la DMAT décrit les mesures qu'elle a mises en place pour renforcer la tutelle sur l'ANTS : adoption d'un vade-mecum de l'exercice de la tutelle, dont plusieurs dispositions « *pourraient être adoptées par d'autres* », réunions bimensuelles avec le directeur de l'établissement, lettre de mission du directeur actualisée chaque année, rendez-vous stratégiques réorganisés et problématisés, engagement de la rédaction du prochain COP 2015-2017 qui correspond à la temporalité du triennal, auto-évaluation en cours par l'ANTS, les tableaux de bord de suivi de l'activité...). La DMAT précise qu'elle associe la DEPAFI aux rendez-vous stratégiques et à la rédaction du COP<sup>6</sup>.

La mission de synthèse stratégique des tutelles de la DEPAFI est connue de l'ANTS et lui paraît appliquée (sans explications). Sur la pertinence de cette disposition, la réponse ne considère que le volet financier sans mentionner de volet stratégique (« *l'importance des questions budgétaires justifie cette mission* »). En complément, l'opérateur indique connaître l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne du secrétariat général du ministère. Il estime que la réunion des opérateurs organisée deux fois par an par la DEPAFI apporte une réelle plus-value sur le plan stratégique et transversal au ministère de l'intérieur.

De son côté, la DEPAFI confirme être associée à tous les types de réunions concernant l'ANTS, tant techniques que stratégiques ; elle indique qu'elle s'est fortement impliquée dans les réflexions sur l'avenir du projet FAETON, depuis novembre 2014.

---

<sup>6</sup> La DMAT joint le compte-rendu du rendez-vous stratégique du 5 juin 2014.

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

Pour la DMAT, cette mission d'assistance est connue, appliquée et pertinente, car la DEPAFI « *constitue un facteur d'homogénéisation et d'amélioration par le partage des expériences et des bonnes pratiques* » ; la DMAT fait la même réponse qu'à la question précédente.

Pour l'ANTS, la disposition est connue et paraît appliquée. Elle en justifie la pertinence en évoquant la « *nécessité de la professionnalisation des tutelles* », ce qui paraît en décalage par rapport à la question posée. L'opérateur souligne le réel apport de la DEPAFI sur les sujets budgétaires et le contrôle interne financier.

La DEPAFI indique être l'interlocuteur privilégié de la DMAT lors des négociations avec la direction du budget et fournir un appui technique lors de la rédaction des PAP et RAP et pour la mise en œuvre du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Concernant l'ANTS, la DEPAFI ajoute qu'elle apporte un soutien particulier à la DMAT (stratégie budgétaire s'agissant de l'examen des demandes et de leur budgétisation, rapporté au plafond des taxes affectées ; réflexion relative au développement de certains produits ; aide à la définition des objectifs et des indicateurs du COP).

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

La DMAT indique qu'il est fait appel aux directions support en tant que de besoin et qu'une formalisation de ces relations n'est pas utile.

Dans un premier temps, l'ANTS n'a répondu que partiellement à la question de l'identification des directions et services support à mobiliser en appui des autorités de tutelle ou des opérateurs ; dans un second temps, interrogé plus précisément sur certains services, l'opérateur a pu apporter les compléments suivants :

- finances : recours aux compétences budgétaires et à l'expertise de la DEPAFI relative au contrôle interne financier ;
- immobilier : traitement direct avec France Domaine, et non avec la DEPAFI ;
- ressources humaines : peu de relations avec la DRH, hormis sur des sujets transversaux (cf. élections professionnelles) ;
- affaires juridiques : appel à l'expertise de la DLPAJ pour la résolution de contentieux ou le précontentieux, ainsi que pour les marchés publics (ce qui est récent) ;
- systèmes d'information et de communication : pas de recours à l'expertise technique de la DSIC. L'opérateur indique qu'il existe une convention entre l'ANTS et la DSIC s'agissant de l'hébergement des applications relatives au SIV et aux passeports (jointe au dossier) ; il s'agit en fait d'une convention-cadre co-signée par le secrétaire général du ministère et le directeur de l'ANTS le 21 janvier 2010, qui définit les relations entre l'ANTS et les directions du secrétariat général. Elle ne concerne pas que la DSIC et aurait pu être également citée par l'ANTS à l'appui de sa réponse à la question 01C.

**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.

Ni la DMAT, ni l'ANTS n'identifient de processus d'arbitrage internes au ministère en appui des autorités de tutelle.

## B. CREATION DE L'OPERATEUR ANTS

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

La DMAT évoque le rapport d'étape de l'IGA relatif à la création de l'ANTS de juillet 2006<sup>7</sup> et le rapport d'audit de modernisation de l'Etat d'octobre 2006<sup>8</sup>, comme réalisation d'analyse des besoins avant la création de l'opérateur. Elle renvoie ensuite au décret n° 2007-240 du 22 février 2007 et à des arrêtés signés par les ministres concernés pour préciser la date d'entrée en vigueur du transfert de la responsabilité de la production des différentes catégories de titres confiés aujourd'hui à l'agence.

S'agissant de la validation de la création de l'opérateur, la DMAT évoque la lettre de mission ayant lancé l'audit de modernisation de l'Etat<sup>9</sup>, qui demande en effet aux inspections d'évaluer la faisabilité de la création d'un opérateur en charge de la production des titres sécurisés, puis une décision gouvernementale prise dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. La DLPAJ a porté le texte de création de l'opérateur.

L'ANTS évoque un rapport de l'IGA, sans autre précision, en indiquant qu'il n'est pas conservé dans ses archives. S'agissant de la formalisation de sa création, elle cite le décret n° 2007-240 du 22 février 2007, ce qui n'apporte pas d'éléments d'éclairage sur le processus d'arbitrage. L'ANTS attribue le portage du projet de décret au secrétariat général, sans être plus précise sur une direction chef de file. Elle confirme que la DLPAJ a été associée à sa rédaction.

La DEPAPI renvoie également au décret n° 2007-240 du 22 février 2007 portant création de l'ANTS sans indiquer si elle a participé à l'analyse des besoins.

### b. Validation de la création de l'opérateur, arbitrage sur sa forme juridique, portage du texte créant l'établissement (questions 07E, 07F, 08A, 08B, 08C2)

Là encore, la DMAT évoque le rapport d'étape de juillet 2006 sur la création de l'opérateur. Pour la forme juridique, la DMAT renvoie également à la lettre de mission précitée de l'audit de modernisation du 21 juin et à une proposition de la mission « *reprise par le gouvernement* ». La lettre de mission tranche en effet la forme juridique de l'entité, puisqu'il est demandé aux inspections d'aider à la préfiguration de l'EPA, de préciser le champ et l'organisation d'un établissement public administratif. Elle évoque même les modalités de financement de l'établissement : taxe affectée issue de la délivrance des passeports et des autres titres.

Pour l'ANTS, le choix de sa forme juridique a été guidé par des considérations d'« *autonomie sur les plans budgétaires et techniques* ».

---

<sup>7</sup> Rapport d'étape IGA / IGF / IGAE relatif à la création d'une agence des titres sécurisés.

<sup>8</sup> Rapport IGA / IGF / IGAE de la mission d'audit de modernisation n° 06-013-02 sur la mise en place d'une agence des titres sécurisés

<sup>9</sup> Lettre figurant en page 44 du rapport et jointe à l'envoi de la DMAT.

La DSIC indique que les modalités de perception des redevances sur les titres ont présidé à la création de l'ANTS. La DRH précise que ce sont les exigences croissantes en matière de réglementation, de délais, de technicité et de sécurité des titres qui justifient la création de l'opérateur.

La DEPFI indique ne pas connaître les raisons qui ont présidé à la création d'un établissement public plutôt qu'un service à compétence nationale.

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

La DMAT indique que les modalités permettant d'assurer la continuité de l'opérateur en cas d'empêchement du directeur ne sont pas formalisées et que ce point sera vu lors de la prochaine modification du décret portant création de l'ANTS.

L'ANTS confirme l'absence de formalisation, ce qui ne lui pose pas de difficultés dans l'absolu (« *possibilités de nomination de remplacement rapide* »).

S'agissant de l'existence d'une organisation de la réponse aux situations de divergences éventuelles (président du conseil d'administration et directeur, président du conseil d'administration et autorité exerçant la tutelle, conseil d'administration et autorité de tutelle), la DMAT répond négativement et sans commentaire.

Pour l'ANTS, il n'y a pas de formalisation du règlement des divergences éventuelles. Le règlement intérieur de 2012 est fourni par l'opérateur, mais il n'apporte pas de précision sur ces points (« *en cas de partage des voix, celle du président est prépondérante* »).

L'opérateur cite un exemple de divergence lors d'un conseil d'administration entre le secrétaire général du ministère et le dirigeant de l'opérateur : il s'agissait d'une interrogation du secrétaire général lors d'un conseil d'administration d'octobre 2012 sur la capacité du directeur à allouer des marchés publics (cf. compte-rendu du conseil d'administration transmis par l'ANTS, ainsi que les comptes-rendus des conseils d'administration depuis la création de l'opérateur). Le directeur de la DLPJ a confirmé que l'allocation des marchés était possible par le directeur, ce qui a levé l'opposition initiale formulée par le ministère.

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

La DMAT indique que la composition de l'organe de gouvernance a été arrêtée sur la base des préconisations du rapport d'étape de l'IGA de juillet 2006. Elle estime que la composition devrait être revue « *pour que les administrateurs ne soient pas majoritairement des clients de l'agence* ». S'agissant de la fixation des missions du conseil d'administration, la DMAT évoque le rapport d'étape de l'IGA de juillet 2006, sans plus de précisions.

Sur ce point, l'ANTS évoque le décret de création de l'opérateur. S'agissant de la composition du conseil d'administration, l'opérateur indique que les membres sont les « *administrations intéressées aux titres régaliens* ». Appelé à expliciter ce point lors d'un entretien postérieur à la réception de la réponse de l'opérateur, le secrétaire général de l'ANTS a indiqué qu'il s'agissait pour lui des « *administrations utilisatrices des titres* ».

L'ANTS estime qu'il y a « *trop d'administrateurs* », mais ne fait pas de propositions quant à l'amélioration de la composition du conseil d'administration. Ce point a été évoqué avec l'autorité de tutelle déléguée lors des réunions bilatérales DMAT et ANTS. S'agissant des missions du conseil d'administration, l'ANTS renvoie, comme la DMAT, au décret de création de 2007, sans préciser comment l'article de ce décret a été préparé et rédigé.

La DEPAFI indique que « *toutes les directions du ministère de l'intérieur sont représentées [au conseil d'administration], sauf la DEPAFI* ». Elle précise qu'une demande a été faite pour modifier les textes d'organisation afin de prévoir sa présence au conseil d'administration.

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

Pour la DMAT, le calibrage initial des ressources de l'opérateur s'est fait « *sur la base des préconisations du rapport d'étape sur la création de l'ANTS de juillet 2006* ». S'agissant de la masse salariale et du plafond d'emploi, elle précise que ses archives ne permettent pas de répondre à la question.

L'opérateur évoque les « *taxes affectées sur les titres régaliens* » et indique ne pas connaître les modalités de détermination initiale du plafond d'emploi et de la masse salariale. Lors d'un échange complémentaire, l'ANTS indique que cela relève d'une « *lacune de la mémoire administrative de l'opérateur créé en 2007* » et du « *changement des acteurs* ».

La DEPAFI, quant à elle, renvoie à l'arrêté du 10 mai 2007 relatif au budget primitif 2007 de l'Agence nationale des titres sécurisés. Ce texte définit effectivement le premier compte de résultat prévisionnel de l'ANTS, un montant de dépenses d'investissement pour 2007 et un niveau de capacité d'autofinancement. La DEPAFI ajoute que le plafond d'emplois et la masse salariale ont été déterminés lors des arbitrages du projet de loi de finances.

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

La DMAT indique qu'un préfigurateur a été désigné mais ne pas détenir dans ses archives d'informations sur ses modalités de recrutement. De ce fait, la question sur la qualité de ces modalités de recrutement lui paraît « *sans objet* ». L'opérateur indique, contrairement à la DMAT, qu'il n'y a pas eu de préfigurateur.



## C. POSITIONNEMENT ET STRUCTURATION DE LA TUTELLE SUR L'ANTS

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

La DMAT désigne le service de la modernisation de l'action publique (SMAP) comme autorité exerçant la tutelle sur l'ANTS. Effectivement, l'article 4 de l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne du secrétariat général du ministère de l'intérieur indique que « *le service de la modernisation de l'action publique [...] assure la tutelle de l'ANTS et s'appuie sur son expertise* ». La DMAT cite la DSCR, la DLPAJ et la DSIC comme directions ayant vocation à être associées à l'exercice de la tutelle ainsi que la DEPAFI au titre de ses fonctions de coordination de la tutelle sur les opérateurs. Elle indique qu'il n'y a pas de texte formalisé.

L'ANTS désigne la DMAT et sa mission de délivrance sécurisée des titres (MDST) comme autorité de tutelle, sans préciser le texte de référence. L'ANTS estime qu'aucune autre direction n'a pas vocation à être associée à la tutelle.

La DEPAFI désigne la mission de délivrance sécurisée des titres (MDST), au sein du service de la modernisation de l'action publique, comme autorité de tutelle de l'ANTS. De manière générale, pour elle, « *il est important que la tutelle soit exercée par une seule direction par un souci de cohérence et qu'elle puisse s'appuyer sur l'expertise d'autres directions/bureaux selon les sujets en cours (DSIC, DLPAJ...)* ». S'agissant de l'ANTS, la DEPAFI n'identifie aucune autre direction métier que la DMAT comme ayant vocation à contribuer à l'exercice de la tutelle.

La DLPAJ situe l'autorité de tutelle à la DMAT, et la DSIC, à la mission de délivrance sécurisée des titres.

Aucune des réponses ne cite le secrétaire général comme autorité exerçant la tutelle sur l'ANTS, alors que c'est lui qui est désigné, *ès qualités*, dans la note du ministre de l'intérieur du 10 janvier 2012<sup>10</sup>. Les réponses vont plus directement à l'exercice quotidien de la fonction de tutelle, anticipant ainsi des questions ultérieures (cf. 3.4).

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

La DMAT indique que la DEPAFI est « *associée aux pré-conseils d'administration et à l'établissement de la position du ministère sur les dossiers à forts enjeux budgétaires ou financiers. Elle assure le lien avec le ministère des finances et des comptes publics sur le versement des taxes et redevances affectées* ».

L'ANTS estime que la DEPAFI apporte un appui à l'opérateur sur les sujets budgétaires et financiers.

---

<sup>10</sup> Annexe 1 de la note, page 5.



**c. Apport des directions et services support du ministère (questions 18C, 18D, 18E, 18F, 18G-18G2, 18H-18H2, 18I-18I2, 18J-18J2, 19A)**

La DMAT indique qu'elle « *prend soin de mobiliser, soit à son profit, soit à celui de l'ANTS l'expertise des services spécialisés de l'administration centrale pour appréhender ou trouver une solution aux difficultés qui se présentent* ». Elle cite la DLPAJ comme direction apportant une contribution ponctuelle sur les marchés et les conventions.

L'ANTS n'identifie pas de service support mobilisés pour apporter leur expertise à la DMAT dans l'exercice de la tutelle sur l'Agence ou à cette dernière.

La DMAT et l'ANTS indiquent qu'il n'y a pas de procédure formalisée d'accès de l'opérateur aux fonctions support du ministère ; toutefois l'agence précise qu'une convention existe avec la DSIC concernant l'hébergement des applications (transmise).

La DSIC indique avoir apporté son expertise à la DMAT sur le coût de la CNI et du SIV, ainsi que sur les coûts d'hébergement des applications. Elle estime de manière générale que « *les autorités de tutelle pourraient solliciter davantage la DSIC pour expertiser les choix budgétaires des opérateurs en matière de systèmes d'information et assurer une meilleure intégration au système d'information du ministère* ». Elle précise qu'elle a déjà apporté une expertise à l'ANTS sur la gestion financière de la CNI mais ne préconise pas un recours accru à son expertise par l'opérateur.

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

La DLPAJ indique, de manière générale, que la sous-direction du contrôle juridique et du contentieux « *est fréquemment saisie par les directions exerçant la tutelle des opérateurs, pour apporter son éclairage sur la légalité de certaines décisions envisagées ou de marché en cours de passation* ».

S'agissant de l'ANTS, depuis le marché TES et sur le projet FAETON, la DMAT mobilise systématiquement la DLPAJ sur la validité des actes de commande publique et le traitement du différend relatif au marché FAETON (rédaction du protocole transactionnel avec le titulaire du marché, organisation de la continuité) mais aussi sur d'autres questions relatives au statut ou aux missions de l'ANTS (carte agent ministérielle).

La DLPAJ estime qu'« *un contrôle systématique des actes de commande publique ...serait... souhaitable eu égard à l'ampleur des projets menés par certains opérateurs* » (dont l'ANTS) ; pour le reste, il relève, de son point de vue, « *de la responsabilité des autorités de tutelle de saisir la DLPAJ lorsqu'elles l'estiment nécessaire, soit en raison de l'enjeu de la décision, soit parce qu'ils ont des doutes sur sa légalité* ».

La DLPAJ déclare également avoir déjà apporté son expertise à l'ANTS pour travailler sur la préparation d'un marché, la rédaction d'une lettre ou d'un protocole ; elle dit en référer systématiquement à la tutelle pour éviter un contournement possible. Plus généralement, la DLPAJ n'est pas contre le principe d'être davantage sollicitée sur des sujets juridiques mais souhaite une clarification des conditions de cet appui : pour elle, soit les opérateurs se dotent d'« équipes de juristes retaillés », soit ils confient leurs dossiers juridiques à la DLPAJ, mais avec le transfert des emplois correspondants.

La DEPAFI indique, sans plus de précision, avoir déjà apporté son expertise immobilière à la DMAT.

**d. Entités en charge de l'exercice de la tutelle (questions 20A, 20B-20B2)**

La DMAT indique que c'est le service de la modernisation de l'action publique qui est en charge de la tutelle de l'ANTS, conformément à l'arrêté du 12 août 2013 relatif à l'organisation interne du secrétariat général du ministère de l'intérieur. La tutelle de l'ANTS est l'une des missions du chef de la MDST (fiche de poste non jointe), appuyé par son adjoint. (fiche de poste jointe).

L'ANTS cite la MDST comme entité en charge de la tutelle et la directrice de la DMAT comme responsable.

La DEPAFI identifie bien la MDST comme son interlocuteur quotidien au sein de la DMAT sur les sujets relatifs à l'ANTS.

**e. Responsable délégué, effectif et composition de l'équipe en charge de la tutelle pour le compte de l'autorité de tutelle (questions 3B, 21A, 22A, 22B)**

La DMAT indique que deux fiches de poste de la direction évoquent la relation avec l'opérateur. Il s'agit des fiches de poste de l'adjoint au chef de la mission de délivrance des titres sécurisés (MDST) et d'un chargé de mission, transmises par la DMAT.

La fiche relative à l'adjoint reprend effectivement l'article 4 de l'arrêté du 12 août 2013 selon lequel la mission « assure la tutelle de l'ANTS et s'appuie sur son expertise » ; l'adjoint est chargé « d'assurer la tutelle de l'ANTS, sous toutes ses facettes – budgétaire, juridique et métier -, en relation avec la DEPAFI, la DLPAJ et la DMAT/SDAT. A cet effet, il prépare les conseils d'administration avec l'agence, s'assure de la bonne exécution du budget et prépare les documents ou rendez-vous stratégiques »).

La DMAT évalue à 1,5 ETPT la ressource humaine consacrée à l'exercice de la tutelle dans ses services, répartis entre deux agents (0,75 + 0,5) et le chef de la MDST (0,25).

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

Pour la DMAT, le poste de responsable délégué de la tutelle doit avoir un profil généraliste dans les domaines juridiques et budgétaires. La DMAT procède par appels à candidatures pour son recrutement et celui des membres de son équipe et se dit satisfaite de cette procédure.

Pour l'ANTS, le profil à rechercher pour le poste de responsable délégué de la tutelle est celui d'un manager généraliste.

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

La DMAT identifie la sous-directrice du conseil et du contentieux et le chef du bureau de la commande publique à la DLPAJ comme personnes-ressources. Elle cite nommément ces interlocuteurs.

L'ANTS indique connaître des personnes-ressources à la DEPFI mais pas dans les autres directions.

## **D. PILOTAGE PLURIANNUEL DE L'OPERATEUR ANTS**

### **a. Réflexions sur l'avenir de l'opérateur, de ses missions et de sa forme juridique (questions 261, 26B, 26C, 26D)**

La DMAT indique qu'il n'y a pas de réflexion sur l'avenir de l'opérateur ou l'évolution de ses missions ou de sa forme juridique. Elle ne mentionne pas la circulaire du Premier ministre n° 5737/SG du 16 septembre 2014 relative à la préparation de la feuille de route gouvernementale en matière de réforme de l'Etat et de simplification, ni les derniers rapports de l'IGA traitant de l'ANTS.

L'ANTS évoque la réflexion contenue dans le rapport IGA / IGF, répondant à une commande interministérielle. Elle précise qu'elle a été associée aux travaux des deux inspections. En revanche, elle n'évoque pas de réflexion de son autorité de tutelle, ni la circulaire du Premier ministre du 16 septembre 2014.

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

La DMAT précise que le COP est en cours d'élaboration, le précédent étant arrivé à échéance en 2013<sup>11</sup>. La construction du volet stratégique du COP fait l'objet selon la DMAT d'échanges contradictoires entre les directions concernées par la tutelle et avec l'opérateur (absence de comptes-rendus joints). Elle estime que le point de vue de l'opérateur est suffisamment pris en compte. Une autoévaluation de l'opérateur, préalable à la réalisation du futur COP, est en cours. Le bilan du COP précédent est « envisagé » dans le cadre de cette auto-évaluation. Il n'y avait pas de volet ressources dans le précédent COP, mais la DMAT indique qu'il figurera dans le nouveau COP, sans préciser si la DEPAFI et la direction du budget seront associées à son élaboration.

En complément, la DMAT a précisé que la rédaction du prochain COP a été engagée au printemps 2014 sur la base d'une trame élaborée par la MDST. Cette dernière a pris l'initiative de deux réunions avec l'ANTS en juin 2014 pour la définition des objectifs et des indicateurs. Un premier projet d'objectifs et d'indicateurs a été partagé avec la DEPAFI (document transmis par la DMAT). Compte tenu de la mission conjointe IGA/IGF, il a été décidé de suspendre les travaux de définition des objectifs et des indicateurs dans l'attente de la remise du rapport. Une autoévaluation, à laquelle a contribué la MDST, a été demandée à l'ANTS qui l'a remise le 9 février 2015 (joint à l'envoi). A la suite du rendez-vous stratégique du 4 mars 2015, les travaux devraient reprendre avec l'ANTS afin de présenter les objectifs et les indicateurs au conseil d'administration afin de le faire délibérer lors d'une autre réunion relative à l'adoption du COP.

---

<sup>11</sup> Les quatre axes stratégiques du COP 2011- 2013, joint à l'envoi, étaient la conception de nouvelles normes techniques relatives aux titres sécurisés, la mutualisation, la sécurisation dans la gestion et la production des titres sécurisés dans un cadre interministériel, l'amélioration des services rendus à l'utilisateur, le développement des services au profit des professionnels.

L'ANTS dit être associée à l'élaboration du COP, mais il n'y a pas de comptes-rendus des réunions préparatoires. L'opérateur a l'impression que son avis est suffisamment pris en compte. Pour lui, le bilan du COP précédent est en cours de réalisation, tout comme l'auto-évaluation. L'ANTS indique que la DEPAFI est associée à l'élaboration du volet ressources du COP mais ne se prononce pas sur le cas de la direction du budget.

La DSIC indique qu'elle n'a pas été associée à l'élaboration du volet stratégique du COP de l'ANTS, mais que cela serait souhaitable s'agissant des systèmes d'information.

La DEPAFI indique participer aux travaux de préparation du COP de l'ANTS qui sont en cours. Elle ajoute de manière générale que dans un COP, le « *volet moyen est moins développé* ».

**c. Lettre de mission et objectifs du directeur de l'ANTS (questions 28A, 28B, 32A-32A2, 32B, 32C-32C2, 32D)**

La DMAT cite la lettre de mission du nouveau directeur (nommé en avril 2013) du 31 mai 2013 (jointe à l'envoi). Elle indique qu'elle fait référence au COP, ce qui est le cas (la lettre reprend le premier objectif stratégique du COP s'agissant de la conception de nouvelles normes techniques ; elle fixe par ailleurs comme objectif de renégocier le COP). Aucun objectif budgétaire ou financier n'est fixé à chaque nouveau directeur de l'opérateur ; les cibles d'évolution du plafond d'emploi et de la masse salariale sont définies dans le cadre du budget triennal.

L'ANTS évoque deux lettres « de mission » du directeur de l'ANTS du 31 mai 2013 et 4 avril 2014 (transmises). Il y a confusion entre lettre de mission pluriannuelle et lettre annuelle d'objectifs ; en l'occurrence, les deux lettres transmises correspondent à des lettres annuelles d'objectifs. Pour renforcer l'exercice de la tutelle, la DMAT a demandé au directeur dans sa lettre d'objectifs pour l'année 2014 la transmission tous les trois mois de la liste des projets conduits avec le calendrier associé. L'évaluation de la réalisation des objectifs est évoquée lors de l'entretien annuel d'évaluation ; la lettre d'objectifs ne fait pas mention de la part variable de rémunération, en lien avec la réalisation des objectifs fixés.

Dans une réponse applicable à tous les opérateurs du ministère, la DEPAFI indique qu'il faut distinguer la lettre de mission adressée au directeur de l'établissement à son arrivée et la lettre d'objectifs qui est annuelle. En pratique, elle explique qu'au ministère de l'intérieur, les deux sont confondues. Les directeurs d'opérateurs doivent recevoir annuellement une lettre de mission. « *L'objectif de la DEPAFI est d'être consultée pour chaque lettre de mission* ». Elle ajoute que, s'agissant de l'ANTS, des objectifs sont fixés à chaque nouveau directeur en matière d'évolution du plafond d'emploi ou de masse salariale dans le cadre du triennal et de chaque loi de finances initiale.

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

La DMAT souligne qu'« *il n'y a pas de mise en relation directe* » entre les objectifs de performance et les ressources, mais que « *c'est évoqué lors des rendez-vous stratégiques* ». La DEPAFI ne répond pas à cette question.

**e. Cohérence entre la LPFP et le COP (questions 31A-31A2, 31B)**

Selon la DMAT, la mise à jour du budget triennal permet la cohérence entre la loi de programmation des finances publiques (LPFP) et le COP ; le PLF propose le plafond de reversement du produit des différentes taxes affectées et le plafond d'emploi.

S'agissant de la cohérence entre les objectifs de performance et les ressources allouées, et entre la LPFP et le COP, l'opérateur précise que le COP ne comprend pas de volet ressources ; une autre logique a été suivie : celle de la cohérence quant aux taxes affectées. Il n'y a pas, de fait, de cohérence globale entre le COP, le triennal et la LPFP. Des objectifs financiers sont fixés dans le prochain COP (pas dans le COP existant). Il n'y a pas d'objectifs fixés en matière d'évolution du plafond d'emplois ou de la masse salariale.

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

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

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

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

Pour la DMAT, le président du conseil d'administration fixe l'ordre du jour, « *conformément au décret relatif à l'ANTS mais après concertation avec la tutelle* ». La DMAT estime jouer un rôle dans la détermination de l'ordre du jour.

De façon paradoxale, l'ANTS indique que l'ordre du jour est déterminé lors des réunions bimensuelles entre la tutelle et l'opérateur mais que la tutelle ne joue pas de rôle dans sa fixation.

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

Selon la DMAT, une mise en cohérence des positions des services de l'autorité de tutelle est opérée depuis 2014 préalablement à la tenue des conseils d'administration et cette mise en cohérence est étendue à l'ensemble des services du ministère dans le cadre du pré-pré-conseil d'administration (joint le compte-rendu de cette réunion du 5 novembre 2014).

Pour l'ANTS, la mise en cohérence des positions entre les services de la tutelle a lieu en pré-pré-conseil d'administration. Il n'y a pas de lieu de mise en cohérence de la position ministérielle.

La DEPAFI indique que la mise en cohérence s'établit lors des comités de pilotage, de réunions *ad hoc* et des pré-conseils d'administration.

- **Pré-conseils d'administration (questions 34A-34A2, 34B-34B2, 34C)**

Selon la DMAT, « *il n'est pas établi de compte-rendu du pré-conseil d'administration qui est composé de représentants de la DMAT, de l'ANTS, de la DEPAFI, de la DLP AJ, de la DSIC, de la direction du budget... et du contrôleur budgétaire près l'agence* ». Le chef du service de la modernisation de l'action publique est le chef de file lors de ces réunions préparatoires. Il n'y a pas de positions divergentes constatées au cours de ces trois dernières années.

Selon l'ANTS, la tenue des réunions préparatoires aux réunions du conseil d'administration n'est pas systématique. Lors d'un entretien postérieur à la réception de sa réponse au questionnaire, le secrétaire général de l'ANTS a indiqué que les réunions de pré-pré-conseil d'administration étaient récentes, celle de novembre étant la première organisée depuis longtemps. Elles sont organisées par l'autorité de tutelle qui désigne les participants invités. La composition du pré-conseil d'administration ne fait pas l'objet d'une formalisation.



Le caractère systématique des réunions préparatoires au conseil d'administration de l'ANTS est attesté par la DEPAFI, qui précise que le chef de file de l'administration lors de ces réunions est le « *représentant de la tutelle métier* ».

D'après les observations de la mission, le pré-pré-conseil d'administration est présidé par le représentant de la DMAT (en novembre, l'adjoint à la directrice, chef du service de la modernisation de l'action publique) et le pré-conseil d'administration, par le président du conseil d'administration.

## **b. Cadrage annuel**

### **• Orientations stratégiques annuelles (questions 35A, 35B, 35C, 35D-35D2)**

Selon la DMAT, les orientations stratégiques annuelles sont définies dans le cadre de rendez-vous stratégiques auxquels participent le secrétaire général, la DMAT et la DEPAFI et qui donnent lieu à la notification d'un relevé de conclusions. Ces orientations stratégiques ne font pas l'objet de la part de l'agence d'une déclinaison en orientations générales présentées au conseil d'administration de l'ANTS. En complément, la DMAT indique qu'aucun rendez-vous stratégique ne s'est tenu en 2012 et 2013. Le dernier rendez-vous stratégique a eu lieu le 4 mars 2015.

L'ANTS indique que les orientations stratégiques de l'opérateur sont établies lors de la tenue de « comités stratégiques », sous la présidence du secrétaire général et réunis deux fois par an. L'ANTS a transmis les comptes-rendus des comités stratégiques du 30 juin 2011 et du 9 décembre 2011. L'absence de comptes-rendus depuis fin 2011 pose la question de la tenue effective des rendez-vous stratégiques depuis en 2012. L'ANTS confirme ne pas présenter ses orientations générales en conseil d'administration.

Il convient de noter que l'article 8 du décret n° 2007-240 du 22 février 2007 portant création de l'agence nationale des titres sécurisés prévoit notamment que le conseil d'administration délibère sur les « orientations générales de l'agence ».

La DEPAFI souligne que des orientations stratégiques sont définies dans la lettre de mission.

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

La DMAT et l'ANTS indiquent que le directeur de l'opérateur reçoit une lettre annuelle d'objectifs. La plus récente est une lettre du 4 avril 2014, fournie par la DMAT.

Lors d'un entretien complémentaire, le secrétaire général de l'ANTS a précisé que la lettre d'objectifs correspondait à la lettre de mission annuelle et indiqué que la part Résultat (R) de la PFR du directeur était déterminée *in fine* par le secrétaire général, sur proposition du président du conseil d'administration. Elle ne figure pas dans la lettre annuelle d'objectifs.



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

Pour la DMAT et l'ANTS, il n'y a pas de vérification de cohérence entre les objectifs annuels de l'opérateur et le COP. Mais il existe une vérification de cohérence entre la lettre de mission pluriannuelle et les objectifs annuels. De fait, ce que la DMAT appelle « lettre de mission pluriannuelle », en date de 2013, s'apparente davantage à une lettre annuelle d'objectifs.

**c. Dialogue de gestion (questions 38A, 38B, 38C, 38D, 38E-38E2)**

La DMAT et l'ANTS s'accordent pour dire qu'il n'y a pas de dialogue de gestion entre le ministère et l'opérateur. La DEPAFI répond positivement sur la mise en œuvre d'un dialogue de gestion, mais en le situant « *dans le cadre de la préparation du triennal et des différents budgets* ». La question a peut-être été mal comprise par les différents acteurs.

**d. Outils de suivi**

- **En matière de performance (questions 39A-39A2, 39B, 39C, 39D-39D2, 39E, 40A, 40B)**

La DMAT indique qu'un tableau de bord simplifié est établi périodiquement en vue de certaines réunions bimensuelles pour suivre la réalisation des objectifs de performance de l'opérateur. Il est en cours de perfectionnement et sa production sera inscrite dans le prochain COP. La DMAT n'apporte pas de réponse quant à l'existence de dispositifs correctifs en cas de non atteinte par l'opérateur de ses objectifs de performance.

Selon l'ANTS, le suivi de la réalisation des objectifs de performance se fait par des indicateurs mensuels et trimestriels, ainsi que le triennal. Le tableau de bord fourni par l'agence à l'équipe d'audit est très dense mais pas forcément très lisible pour un responsable. S'agissant du partage de ce tableau de bord avec la DEPAFI, l'ANTS tire argument de la non stabilisation des indicateurs d'activité trimestriels pour justifier leur non transmission à la DEPAFI et annonce un changement sur ce point pour le début de l'année 2015.

- **En matière d'emploi des ressources (questions 41A-41A2, 41B, 41C, 41D-41D2, 41E)**

La DMAT indique, dans ses réponses aux questions précédentes sur le suivi de la performance, que l'opérateur lui communique l'exécution de sa programmation budgétaire, à l'occasion des budgets rectificatifs et ponctuellement pour certaines réunions bimensuelles. Ces tableaux de bord sont également communiqués à la DEPAFI.

La DMAT n'apporte en revanche pas de réponse aux questions sur les outils de suivi de la réalisation des objectifs en matière d'emplois et de ressources, ce qui est un peu paradoxal ; elle précise néanmoins que ce type de tableau est en cours d'élaboration.

S'agissant des outils de suivi de l'emploi des ressources, l'ANTS évoque des tableaux de bord budgétaires et de trésorerie transmis mensuellement à l'autorité de tutelle ainsi qu'à la DEPAFI (niveau et variation du fonds de roulement, niveau de trésorerie).

La DEPAFI indique qu'elle a communication par l'autorité de tutelle d'une partie des tableaux de bord de suivi des objectifs de l'opérateur en matière d'emplois des ressources. Cette transmission intervient notamment au moment des différentes phases de préparation budgétaire ; elle rappelle que le décret du 23 juillet 2014 permettra au secrétaire général de solliciter la transmission du DPGECP (document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel) transmis trois fois par an au CBCM. La DEPAFI ne répond pas s'agissant de la transmission d'éléments de suivi par l'opérateur.

#### **e. Contrôles externes et dispositifs correctifs**

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

S'agissant des dispositifs correctifs lorsque l'utilisation des ressources n'est pas conforme aux prévisions, la DMAT indique que « *les prévisions sont présentées par destination ; chaque enveloppe est considérée comme limitative ; les modifications font l'objet d'un budget rectificatif* ». Une telle organisation obère la souplesse recherchée le statut d'établissement public de l'opérateur. D'après la DMAT, aucun dispositif correctif n'a été utilisé à ce jour.

En cas de ressources non conformes aux prévisions, l'ANTS n'indique pas s'il existe des dispositifs correctifs, et qu'ils n'ont pas été utilisés mais signale qu'un prélèvement sur fonds de roulement a eu lieu en 2012 et des ressources additionnelles prévues en LFI 2015.

- **Contrôle de la qualité de l'exécution budgétaire et comptable de l'opérateur (questions 43A-43A2, 43B)**

Selon la DMAT, le contrôle est en cours de mise en place selon les exigences attendues du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Elle évoque un dispositif correctif en cas de dérapage budgétaire ou comptable en indiquant : un « *examen approfondi des sous-jacents des propositions de modification du budget est réalisé avec la DEPAFI et la direction du budget ...pour déterminer ce qui sera présenté au conseil d'administration et sa justification* ».

Pour l'ANTS, la qualité de l'exécution budgétaire et comptable est réalisée par l'agent comptable. Il n'y a pas de dispositif correctif en cas de dérapage.

La DEPAFI ne répond pas à cette question.

- **Contrôle de la régularité et de la conformité des marchés publics de l'opérateur (questions 44A, 44B, 44C-44C2)**

La DMAT indique qu'en matière de marchés publics, la DLPAJ et le contrôleur budgétaire réalisent un contrôle en amont de l'appel public à concurrence et l'agent comptable, en cours d'exécution. En cas de non-conformité, une « *modification par avenant et / ou régularisation par le conseil d'administration* » est opérée.

Selon l'ANTS, le contrôle se situe à différents niveaux : directeur de l'opérateur, contrôleur budgétaire, conseil d'administration puis cour des comptes. L'opérateur évoque également la saisine possible de la DLPAJ.

La DLPAJ indique que la circulaire du 6 janvier 2012 qui lui confie le contrôle des actes de la commande publique n'inclut pas dans le champ du contrôle les marchés des opérateurs ; elle est cependant amenée à exercer ce contrôle à la demande de l'autorité de tutelle. Depuis la survenue de dysfonctionnements dans la passation et la gestion des marchés par l'ANTS, la DMAT a demandé à la DLPAJ de contrôler systématiquement ces marchés et de siéger en qualité de personnalité qualifiée, aux conseils d'administration abordant ces sujets.

- **Suivi du risque contentieux (questions 45A, 45B, 45C-45C4)**

La DMAT ne répond pas à la question du suivi du risque contentieux de l'opérateur. Elle indique juste qu'en cas de difficultés de traitement d'un contentieux par l'opérateur, la DLPAJ apporte son aide.

A la question relative au service assurant le suivi du risque contentieux, l'ANTS répond un laconique « Tutelle ».

**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).

S'agissant de la cartographie des risques, la DMAT indique que la MDST a contribué à la première cartographie des risques budgétaires et comptables et participe à la définition du contrôle interne. Elle dit apporter un appui sur certains sujets (négociation de conventions, par exemple sur le timbre dématérialisé ; résolution de difficultés, notamment dans la rationalisation des taxes et redevances affectées ; organisation de rendez-vous...).

Le contrôle de l'efficacité du contrôle interne est en cours selon la DMAT, qui estime toutefois qu'elle devrait renforcer ce contrôle, par l'analyse des résultats des indicateurs de suivi. Elle n'a pas élaboré de cartographie des risques de ses services incluant les risques liés à l'opérateur. Elle n'a pas non plus élaboré de cartographie des risques de l'opérateur, mais a contribué à celle établie par lui.

L'ANTS indique qu'un dispositif de contrôle interne existe en son sein et fournit le document (cartographie des risques financiers). La tutelle n'apporte pas d'appui sur l'établissement de la cartographie, alors que l'ANTS l'attend (elle parle « *d'expertise ponctuelle* »). Le contrôle de l'efficacité du dispositif de contrôle interne n'est pas réalisé par l'autorité de tutelle, mais il est souhaité par l'opérateur (demande encore une fois « *d'expertise ponctuelle* »).

Globalement, le contrôle interne n'est considéré que selon le prisme financier et non pas sous l'angle stratégique.

## **Annexe n° 3B**

---

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

Note n° 15-001079-I du 9 juillet 2015

Note n° 15-000926-I du 5 juin 2015



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

*Secrétariat Général*

DIRECTION DE LA MODERNISATION  
ET DE L'ACTION TERRITORIALE

SERVICE DE LA MODERNISATION  
DE L'ACTION PUBLIQUE

MISSION DELIVRANCE  
SECURISEE DES TITRES

Affaire suivie par :  
PICCOLO Christian  
Tél : 01.40.07.23.46  
Christian.piccolo@interieur.gouv.fr

N° 15-001079-I

Paris, le 9 juillet 2015

Note

à

Monsieur le Chef du Service  
de l'Inspection générale de l'administration

S/C de Monsieur le Préfet, Secrétaire général

**Objet :** exercice de la tutelle des opérateurs – rapport particulier relatif à l'ANTS

**Réfer :** ma note n°15-000926-I du 5 juin 2015

**PJ :** note n°15-000926-I et notification du tableau d'évaluation de la part variable de la rémunération du directeur

Vous avez bien voulu m'adresser le rapport particulier sur la maîtrise des risques dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTS au titre de la procédure contradictoire devant conduire à sa version définitive.

Au-delà des informations que je vous ai apportées dans ma note visée en référence mais qui n'ont pu être prises en compte à ce stade, je souhaite vous apporter les précisions suivantes :

- Le contrat d'objectifs et de performance a été adopté par le conseil d'administration de l'ANTS dans sa séance du 3 juillet. La signature de ce document interviendra prochainement. De la sorte, cet instrument du pilotage stratégique de l'agence portera sur la même période que le budget triennal,
- Un tableau d'évaluation de la part variable de la rémunération du directeur a été arrêté et notifié le 25 juin dernier (copie ci-jointe).

La Préfète,  
Secrétaire générale adjointe,  
Directrice de la modernisation  
et de l'action territoriale

Sophie Thibault

ADRESSE POSTALE : PLACE BEAUVAU 75800 PARIS CEDEX 08 – STANDARD 01 49 27 49 27 – 01 40 07 60 60

Internet : [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr)





MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

*Secrétariat Général*

DIRECTION DE LA MODERNISATION  
ET DE L'ACTION TERRITORIALE

SERVICE DE LA MODERNISATION  
DE L'ACTION PUBLIQUE

MISSION DELIVRANCE  
SECURISEE DES TITRES

Affaire suivie par :  
PICCOLO Christian  
Tél : 01.40.07.23.46  
Christian.piccolo@interieur.gouv.fr

N° 15-000926-I

Paris, le 5 juin 2015

Note

à

Monsieur le Chef du Service de l'Inspection  
générale de l'administration

S/C de Monsieur le Préfet,  
Secrétaire général

**Objet :** ANTS - exercice de la tutelle

**Réfer :** ordre de mission n°14-095 du 16 septembre 2014

L'ordre de mission visée en référence, destiné à réaliser un audit de l'exercice de la tutelle sur les opérateurs du ministère, a fait l'objet, le 27 mai dernier, d'une restitution du projet de rapport.

J'ai reçu avec intérêt les préconisations formulées à cette occasion pour améliorer l'exercice de la tutelle sur l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS). Elles inspireront les améliorations à apportées au dispositif actuel.

J'observe que la cotation de la maîtrise des risques qui apparaît dans le projet de rapport pourrait être utilement mise à jour à l'examen des dispositions prises et mises en œuvre depuis la réponse au questionnaire préliminaire à l'audit.

Je me permets par conséquent de vous indiquer ci-dessous les éléments correspondants.

Au titre des risques stratégiques, il est à noter que la vision de la tutelle est traduite désormais dans un contrat d'objectifs et de performance (COP) qui sera soumis à la délibération du conseil d'administration lors de sa prochaine réunion le 3 juillet. Il a fait l'objet d'une auto évaluation préalable conduite sur la base du modèle proposé par le Secrétariat général à la modernisation de l'action publique.

Le projet de COP est fondé sur quatre objectifs stratégiques à poursuivre au cours des années 2015 à 2017 correspondant à la période du budget triennal du programme 307 dont l'ANTS est l'opérateur. L'avancement de la mise en œuvre du COP sera mesuré par 11 indicateurs dotés de cibles annuelles et définissant la performance attendue à la fois dans les activités et la gestion de l'agence.

Le rendez-vous stratégique 2015 a réuni le 4 mars dernier, sous la présidence du Secrétaire général, le délégué de la DSCR, les directeurs de la DMAT, de la DEPAFI et de la DSIC ainsi que les représentants de la DGEF et de la DLPAJ.





Le relevé de décisions transmis le 13 mars suivant aux participants comprend trois orientations et quatre décisions de principe qui doivent guider l'action du directeur dans la conduite des activités de l'ANTS au cours de l'année 2015.

Ces décisions ont été utilisées pour élaborer le tableau des objectifs et indicateurs arrêté le 28 mai qui servira à évaluer la part variable de la rémunération du directeur.

Le travail de conception du COP et les conclusions du rendez-vous stratégique ont contribué à l'élaboration de la lettre de mission du directeur de l'ANTS comportant à la fois des objectifs généraux dans la direction de l'établissement contenu de sa prise de fonction en début d'année et des objectifs opérationnels pour 2015.

S'agissant des risques d'organisation de la tutelle, j'ai noté que la mission estimait que les dispositions de l'article 4 de l'arrêté du 12 août 2013 portant organisation du secrétariat général ne paraissent pas suffisantes pour considérer que le chef du service de la modernisation de l'action publique de la DMAT était chargé d'exercer cette mission.

En ce qui concerne le risque lié au fonctionnement, je porte à votre connaissance :

- l'existence d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière qui a conduit à la rationalisation des implantations de l'agence. Celles-ci sont passées de quatre à deux. Désormais, l'ANTS est installé en un lieu unique aussi bien pour le siège à Charleville-Mézières que pour l'antenne parisienne,
- la réunion des donneurs d'ordre de l'établissement, à l'initiative de la tutelle, avec le double objectif de contribuer aux conclusions du rendez-vous stratégique et de recenser les attentes dans la perspective d'un arbitrage sur les priorités 2015.

Au titre des risques attachés au pilotage, outre la lettre de mission du directeur et le tableau pour l'évaluation de la part variable de sa rémunération, il convient de mentionner la transmission par l'agent comptable, conformément à l'instruction de la DEPAFI, chaque mois, des trois indicateurs suivants : variation du fonds de roulement, niveau de ce fonds et de celui de la trésorerie.

Le tableau de bord mensuel a été complété par un commentaire sur l'évolution des données qu'il contient.

La prévention des risques financiers a fait l'objet d'une attention particulière compte tenu de la dégradation de la situation de l'ANTS en ce domaine. Dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2015, un relèvement du plafond des ressources tirées du passeport a été obtenu (+22 M€) associé à une mesure ponctuelle de 14 M€ consistant dans un prélèvement sur le fonds de roulement de l'ANTAI.

Le renouvellement de la convention pour la production de la CNI a été l'occasion de fixer un plafond de remboursement des dépenses réalisées par la DSIC sur la base de l'analyse des statistiques de délivrance faite par la tutelle.

Par ailleurs, deux décisions ont été prises en vue de maîtriser les dépenses : la suppression de la puce électronique du modèle du permis de conduire et le report de la reprise des permis de conduire du modèle transitoire dit F9. Ces deux décisions permettent de rétablir, sur la période du triennal, l'équilibre budgétaire qui n'était pas assuré jusque là.

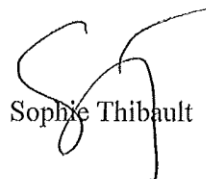


En outre, la tutelle est à l'origine de la mise en place du dispositif de versement mensuel de certaines des ressources affectées de l'ANTS (droit de timbre sur la délivrance du passeport, et en cas de perte ou de vol du permis de conduire et de la CNI) qui a permis d'établir un plan de trésorerie donnant la garantie que l'agence est en mesure de faire face à ses engagements financiers.

Le contrôle interne financier et comptable est par ailleurs défini. Il a été présenté au conseil d'administration le 27 novembre 2014. Sa mise en œuvre est en cours.

Tels sont les éléments d'information que je souhaitais porter à la connaissance de la mission d'audit.

La Préfète,  
Secrétaire générale adjointe,  
Directrice de la modernisation  
et de l'action territoriale



Sophie Thibault



## **Annexe n° 4B**

---

### **Procédure contradictoire : réponse de la mission**

La mission remercie la direction de la modernisation et de l'action territoriale pour sa réponse, présentée par délégation du secrétaire général.

Elle relève que, parmi les huit tutelles étudiées dans le cadre du présent audit, la tutelle sur l'ANTS est celle dont l'exercice a le plus évolué sur la période de la mission. Les documents communiqués à la mission permettent de tracer les actions suivantes : envoi à la fin du mois de mars au directeur de l'ANTS d'une lettre d'objectifs pour 2015, notification au directeur de l'agence le 25 juin des modalités d'attribution de sa part variable de rémunération, développement des composantes financières et budgétaires des tableaux de pilotage, élaboration d'un projet de contrat d'objectifs et de performance, validé par un vote du conseil d'administration le 3 juillet dernier.

D'autres actions sont évoquées dans les notes de la DMAT (note du 5 juin arrivée à l'IGA le 24 juin et note du 9 juillet) mais la DMAT ne fournit pas de document à leur sujet.

Cet ensemble d'actions montre un engagement de la DMAT visant à maîtriser les risques dans l'exercice de la tutelle sur l'ANTS.

La mission ne peut, en l'état actuel des travaux, porter un jugement sur la cohérence d'ensemble du dispositif prévu, notamment sur l'articulation entre le contrat d'objectifs et de performance en cours de signature et le contrat d'établissement qu'il annonce. Elle continue à s'interroger sur la pertinence d'élaborer deux documents de cadrage pluriannuels, pour un opérateur ne dépendant d'aucune autre personne morale que l'Etat.

Par ailleurs, la mission appelle l'attention de l'autorité de tutelle sur la nécessité d'élargir la conception du fonctionnement de la tutelle et d'y associer de manière étroite les directions les plus concernées, au premier rang desquelles la DSIC et la MGMSIC sur le cœur de l'activité de l'ANTS et la passation de ses marchés publics de systèmes d'information.