

**MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE ET DE L'ÉNERGIE**

**CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

N° CGEDD 008944-01

MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES

**INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES SOCIALES**

N° IGAS 2013-067R

MINISTERE DE L'INTÉRIEUR

**INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION**

N° IGA 13-043/13-038/01

**MINISTERE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES**

**INSPECTION GÉNÉRALE
DES FINANCES**

N° IGF 2013-M-046-01

**RAPPORT
SUR LE RAPPROCHEMENT ENTRE LE SECRETARIAT GÉNÉRAL DU COMITÉ
INTERMINISTÉRIEL DES VILLES (SG-CIV) ET L'AGENCE NATIONALE POUR
LA COHESION SOCIALE ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES (ACSE)**

TOME I

– MAI 2013 –

**MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT
DURABLE ET DE L'ENERGIE**

**CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

N° CGEDD 008944-01

MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES

**INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES SOCIALES**

N° IGAS 2013-067R

MINISTERE DE L'INTERIEUR

**INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION**

N° IGA 13-043/13-038/01

**MINISTERE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES**

**INSPECTION GENERALE
DES FINANCES**

N° IGF 2013-M-046-01

**RAPPORT
SUR LE RAPPROCHEMENT ENTRE LE SECRETARIAT GENERAL DU COMITE
INTERMINISTERIEL DES VILLES (SG-CIV) ET L'AGENCE NATIONALE POUR
LA COHESION SOCIALE ET L'EGALITE DES CHANCES (ACSE)**

TOME I

Etabli par :

Bertrand BRASSENS,
inspecteur général des finances

Agathe CAGÉ,
inspectrice de l'administration

François GEINDRE,
inspecteur général du développement durable

Gildas LE COZ,
inspecteur général des affaires sociales

– MAI 2013 –

SYNTHESE

Par lettre en date du 11 mars 2013, le Premier ministre a demandé à quatre inspections générales de conduire une mission sur le rapprochement entre le Secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV) et l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

Le SG-CIV est une administration centrale chargée auprès du ministre de la ville de fonctions de pilotage stratégique propres à ce ministère, d'animation interministérielle et de tutelle sur quatre établissements publics, dont l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et l'ACSé.

Cette dernière a notamment vocation à « *mener des actions en faveur des personnes rencontrant des difficultés d'insertion sociale ou professionnelle* », sur un champ dépassant celui de la seule politique de la ville, ainsi qu'à attribuer des concours financiers aux acteurs de la cohésion sociale.

La lettre de mission précise que le rapprochement devra être opérationnel au 1^{er} janvier 2014 et permettre de répondre notamment aux objectifs suivants :

- organiser un pilotage unifié de la politique de la ville sous l'autorité directe du ministre chargé de cette politique,
- assurer une plus grande coordination des actions des différents départements ministériels en faveur des quartiers de la politique de la ville, et notamment faciliter la négociation et le suivi des engagements pris dans le cadre des conventions interministérielles,
- déconcentrer davantage de responsabilités aux administrations territoriales de l'Etat, en particulier dans la perspective de la mise en œuvre de la nouvelle géographie prioritaire et du contrat de ville unique et global,
- renforcer la capacité du ministère chargé de la politique de la ville à animer plus efficacement les réseaux d'acteurs pour identifier et développer les pratiques innovantes,
- préserver la qualité de suivi et la souplesse de gestion, ainsi que la capacité de conception de programmes d'intervention, en tenant compte de la nécessité d'assurer la cohérence avec l'action de l'ANRU,
- assurer la transparence et l'association des partenaires de la politique de la ville (ministères, collectivités territoriales, secteur associatif, personnalités qualifiées) aux choix d'allocation budgétaires et aux programmes d'intervention spécifiques.

A l'issue de ses investigations et de nombreux entretiens, la mission est arrivée à la conclusion que la meilleure manière d'atteindre l'ensemble des objectifs fixés était de créer une direction d'administration centrale regroupant de manière adaptée les missions actuellement remplies par le SG-CIV et l'ACSé. Il s'agira d'une solution permettant de renforcer la capacité stratégique et opérationnelle de l'Etat et ne modifiant ni les principes ni l'architecture de la politique de la ville.

Une mise en œuvre de cette nouvelle organisation au 1^{er} janvier 2014 suppose des décisions très rapides et un pilotage volontariste, sans qu'il puisse être garanti qu'un délai technique supplémentaire et un fonctionnement selon des modalités transitoires pendant les six premiers mois à compter de la création ne seront pas nécessaires.

1/ La mission confirme la nécessité d'améliorer la gouvernance d'ensemble

La répartition des missions entre le SG-CIV et l'ACSé avait été conçue essentiellement pour régler un problème pratique de versement des subventions à l'époque où l'Etat n'était pas doté d'instruments efficaces, et de façon moins affirmée pour mieux séparer les fonctions de pilotage stratégique par le SG-CIV et de gestion par l'ACSé. Or, en dépit de quelques efforts en ce sens, le partage fonctionnel n'a pas été conduit jusqu'au bout de sa logique et présente de réels inconvénients :

- la nature actuelle des relations entre le SG-CIV et l'ACSé n'offre pas au ministre chargé de la politique de la ville un outil de pilotage efficace et efficient : pour de nombreuses raisons, ces deux organismes, aux frontières au demeurant excessivement subtiles, sont devenus trop autonomes l'un de l'autre, au détriment d'une véritable synergie des métiers et des financements, et cette situation a généré en outre des doublons dans les actions et un manque de lisibilité de la politique de l'Etat, du niveau national au niveau déconcentré ;
- les partenaires de la politique de la ville sont insuffisamment mobilisés et coordonnés, au niveau national et sur les territoires ;
- l'expérimentation, qui devait constituer un point fort de l'organisation adoptée en 2006, n'est pas assez développée ni valorisée.

La mission inter-inspections confirme donc la nécessité d'améliorer la gouvernance d'ensemble. Certes, le système d'information de l'ACSé permet actuellement d'assurer efficacement le paiement et le suivi des subventions aux associations et aux collectivités territoriales. Cela ne remet cependant pas en cause la nécessité d'une amélioration : d'une part, une gestion des crédits « sous CHORUS » (progiciel de gestion budgétaire et comptable) via une administration centrale a fait d'énormes progrès et offre des conditions globalement équivalentes ; d'autre part et plus largement, les contraintes de gestion pesant sur les établissements publics tendent à converger vers celles en vigueur dans l'administration.

2/ La mission inter-inspections a étudié et comparé toutes les solutions possibles et recommande la création d'une direction d'administration centrale unique regroupant les missions actuelles du SG-CIC et de l'ACSé

La mission inter-inspections souligne que ses propositions ne visent pas à l'absorption d'une structure par une autre, et ne constituent ni un désaveu des deux structures, ni une remise en question du travail de leurs agents. La mission inter-inspections a cherché à corriger des défauts structurels de l'organisation actuelle tout en maximisant les points forts des deux structures, la création d'une nouvelle entité constituant la meilleure option en ce sens.

2.1. La mission retient la solution d'une direction d'administration centrale (DAC) classique, après avoir expertisé l'ensemble des solutions possibles

Au regard des exigences mentionnées ci-dessus et après analyse, la mission inter-inspections estime que la solution permettant de répondre le plus efficacement aux objectifs fixés est celle de la reprise de l'intégralité des missions actuelles de l'ACSé et du SG-CIV dans une DAC unique fonctionnant « sous CHORUS ».

La mission a examiné attentivement toutes les autres solutions possibles, à savoir :

- le renforcement du rôle de tutelle du SG-CIV et l'amélioration de l'interface avec l'ACSé dans le cadre du maintien des structures actuelles ;
- le regroupement de l'essentiel des missions actuelles de l'ACSé et du SG-CIV au sein d'un établissement public unique et la création d'une équipe de pilotage réduite et de haut niveau auprès du ministre en charge de la politique de la ville ;
- le regroupement dans une DAC des fonctions de conception et de pilotage de la politique de la ville en confiant les paiements à l'Agence de Services et de Paiement (ASP) ;
- le regroupement dans une DAC des fonctions de conception et de pilotage de la politique de la ville, en individualisant en son sein un service à compétence nationale (SCN) en charge des fonctions de gestion.

Ces solutions, qui présentent chacune des avantages, répondent de manière moins efficiente aux objectifs de la lettre de mission que celle d'une DAC classique.

2.2. L'option d'une DAC classique présente des avantages réels en termes de gouvernance

Cette option, qui ne nécessite pas de disposition législative, présente l'avantage de proposer au ministre chargé de la politique de la ville un outil de pilotage unifié de cette politique, sous son autorité directe, avec à sa tête un interlocuteur unique, et ayant *a priori* la capacité de créer une dynamique partenariale plus forte, associant à la fois l'ensemble des ministères concernés par la mobilisation du droit commun et les collectivités territoriales.

Cette DAC devra être pensée à partir d'un organigramme totalement nouveau par rapport aux organigrammes actuels du SG-CIV et de l'ACSé, construit à partir de fiches de postes détaillées et permettant de prendre en charge dans leur diversité les différents métiers de la politique de la ville, qui seront nécessairement mieux articulés dans une administration unique dont tous les agents devront à court terme travailler dans des locaux communs.

2.3. L'association des partenaires de la politique de la ville et le renforcement de l'interministérialité ont été pris en compte par la mission

Le conseil d'administration de l'ACSé n'a pu pleinement associer les partenaires de la politique de la ville à ses choix. Afin d'assurer ce rôle dans le cadre de la nouvelle entité sans qu'il ne soit nécessaire de créer une nouvelle instance, la mission préconise la mise en place d'une formation de travail spécialisée au sein du conseil national des villes (CNV). Le renouvellement de la composition de ce dernier pourrait permettre l'intégration de certains des membres du conseil d'administration de l'ACSé.

2.4. La qualité de la gestion budgétaire et comptable, la transparence et la rapidité d'attribution et de versement des subventions peuvent être globalement maintenues à certaines conditions

La gestion des crédits par l'Etat, c'est-à-dire « sous CHORUS » et non plus par un établissement public, ne présente plus d'inconvénient majeur :

- la notification des crédits est plus rapide et le paiement peut être effectué dans des délais équivalents ou légèrement supérieurs : le délai total entre le dépôt du dossier par les associations et le versement effectif de la subvention, de cinq mois environ aujourd'hui, ne serait donc pas allongé ;
- en termes de transparence et traçabilité des crédits, il n'y aurait guère de changement au niveau de la notification, et des adaptations techniques au sein de CHORUS devraient permettre d'atteindre une finesse de restitution équivalente, dont le niveau (communes, nouveaux territoires de la politique de la ville, etc.) devra toutefois être défini dans le cadre d'un accord interministériel ;
- le versement des crédits de droit commun et des crédits spécifiques via un même outil CHORUS facilitera une meilleure traçabilité globale et une plus grande visibilité sur la politique de la ville.

Deux schémas de délégation des crédits du programme 147 sont envisageables, sans impact significatif sur les délais de paiement :

- vingt-deux BOP régionaux avec des UO départementales, option qui implique une programmation régionale ;
- un BOP central et des unités opérationnelles (UO) départementales, option proche du schéma actuel (dans le cadre duquel le dialogue de gestion se fait directement entre les départements et l'ACSé, le niveau régional étant tenu en amont informé pour avis des demandes départementales).

3/ La mission inter-inspections attire l'attention sur le fait que l'opérationnalité de la nouvelle entité au plus près de l'échéance du 1^{er} janvier 2014 impliquera un calendrier de décisions extrêmement resserré

La mission inter-inspections souligne que si l'objectif d'entrée en vigueur de la réforme au 1^{er} janvier 2014 est maintenu, un fonctionnement selon des modalités transitoires pendant les six premiers mois à compter de la création doit être organisé.

En effet, la solution préconisée par la mission inter-inspections, la plus conforme aux objectifs de la lettre de mission, nécessite un nombre important de décisions et leur mise en œuvre car, outre les opérations de dissolution d'un établissement public, elle impacte à la fois la gestion des ressources humaines, la gestion budgétaire et comptable et les systèmes d'information ainsi que les implantations immobilières (les autres solutions présentant aussi des délais significatifs). En outre, cette solution impliquera une expertise sur d'éventuels transferts d'ETPT liés aux transferts de la prise en charge du paiement des subventions par les plateformes CHORUS et des fonctions exercées actuellement par le comptable assignataire de l'ACSé, et suppose que soit prévue la validation des demandes de paiement sur la base des « comptes provisoires » des associations.

En tout état de cause, une décision doit être prise très rapidement par les pouvoirs publics, comprenant en outre la nomination d'un préfigurateur doté d'une feuille de route précise, la mise en place d'une procédure de conduite du projet « nouvelle entité » commune au SG-CIV et à l'ACSé, et un processus d'accompagnement du changement (explicitier et assumer l'enjeu du rapprochement, mettre en place un accompagnement social de qualité, etc.), tels qu'exposés dans le rapport.

SOMMAIRE

Synthèse	5
Introduction	11
1 - PRESENTATION SYNTHETIQUE DE LA SITUATION ACTUELLE	15
1.1. Les instances nationales en charge de la politique de la ville	15
1.2. L'articulation entre le SG-CIV et l'ACSé.....	16
1.2.1. Présentation de l'ACSé.....	16
1.2.2. Les réseaux territoriaux de l'ACSé et du SG-CIV	17
1.3. Les missions prises en charge par le SG-CIV et l'ACSé.....	18
1.4. Les conventions entre l'ACSé et les autres acteurs intervenant dans le cadre de la politique de la ville	18
1.4.1. L'accord-cadre ACSé – ANRU	18
1.4.2. L'accord-cadre ACSé – CNFPT.....	18
1.5. La situation des personnels du SG-CIV et de l'ACSé.....	19
1.5.1. Effectifs du SG-CIV	19
1.5.2. Effectifs et statut des agents de l'ACSé.....	19
1.6. Analyse de la situation actuelle.....	20
1.6.1. Des problèmes de gouvernance tenant à la fois aux structures et à la faiblesse du pilotage.....	20
1.6.2. Un système d'information de l'ACSé permettant d'assurer efficacement le paiement et le suivi des subventions aux associations et aux collectivités locales	22
2 - ANALYSE DES QUATRE OPTIONS POSSIBLES AU REGARD DES EXIGENCES DE PERFORMANCE DE LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE ET DU SUIVI DES SUBVENTIONS, DE MAINTIEN DE LA TRANSPARENCE, D'ASSOCIATION DES PARTENAIRES ET DE RENFORCEMENT DE L'INTERMINISTERIALITE.....	23
2.1. Les fonctions liées aux métiers de la politique de la ville et les fonctions support que devra être capable d'assumer la nouvelle structure.....	23
2.1.1. Les fonctions liées aux métiers de la politique de la ville	23
2.1.1.1. La fonction de conception des dispositifs d'intervention	23
2.1.1.2. La fonction de pilotage de réseau.....	24
2.1.1.3. La fonction d'innovation et d'expérimentation	24
2.1.1.4. La fonction d'animation des relations avec les autres acteurs.....	24
2.1.2. Les fonctions support assurées par la nouvelle entité	26
2.1.2.1. La fonction de communication.....	26
2.1.2.2. Les fonctions de gestion.....	26
2.1.2.3. Les fonctions d'études, de statistiques, d'observation et d'évaluation	29
2.1.3. La gestion du fonds interministériel de prévention de la délinquance	30
2.2. Analyse des différentes solutions envisageables au regard de ces éléments	31
2.2.1. Option 1 : le renforcement du rôle de tutelle du SG-CIV et l'amélioration de l'interface avec l'ACSé dans le cadre du maintien des structures actuelles.....	32
2.2.2. Option 2 : le regroupement des missions du SG-CIV et de l'ACSé au sein d'un établissement public unique	32

2.2.3.	Option 3 : le regroupement de l'ensemble des fonctions d'animation et de gestion des aides au sein d'une direction d'administration centrale s'appuyant, pour les paiements, sur l'Agence de services et de paiement.....	33
2.2.4.	Option 4 : le regroupement du SG-CIV et l'ACSé au sein d'une direction d'administration centrale	34
2.2.4.1.	Analyse des deux sous-options.....	35
2.2.4.2.	L'absence de contraintes particulières liées à la gestion des fonctions support mais des optimisations à prévoir	37
3 -	QUELLE QUE SOIT L'OPTION RETENUE, PLUSIEURS DEMARCHES SERONT INCONTOURNABLES POUR MENER A BIEN LE RAPPROCHEMENT.....	43
3.1.	<i>La désignation d'un préfigurateur</i>	43
3.1.1.	Nommer un préfigurateur	43
3.1.2.	Rédiger la feuille de route du préfigurateur	43
3.1.3.	Mettre en place une procédure de conduite du projet « nouvelle entité » commune au SG-CIV et à l'ACSé	44
3.1.4.	Elaborer des supports de communication interne et externe.....	45
3.2.	<i>L'accompagnement du changement</i>	45
3.2.1.	Expliciter et assumer l'enjeu du rapprochement.....	45
3.2.2.	Mettre en place un accompagnement social	46
3.3.	<i>L'implantation de la nouvelle entité</i>	47
3.4.	<i>Les dispositions juridiques à prévoir</i>	47
3.4.1.	Les textes à modifier	47
3.4.2.	Les conventions constitutives des deux GIP dont est membre l'ACSé	47
3.4.3.	Les opérations de transfert des marchés en cours.....	47
3.5.	<i>Des sujets en suspens à trancher</i>	48

ANNEXES : VOIR TOME DES ANNEXES

INTRODUCTION

Par lettre en date du 11 mars 2013 (*cf. annexe 1*), le Premier ministre a demandé à quatre inspections générales de conduire une mission sur le rapprochement entre le Secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV) et l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

La mission a été décidée à la suite de la réunion du comité interministériel des villes du 19 février 2013. A l'occasion de la réunion du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 2 avril 2013, le rapprochement entre le SG-CIV et l'ACSé a été annoncé en vue d'aboutir à un pilotage unifié de la nouvelle étape de la politique de la ville.

Les attentes de la lettre de mission sont au nombre de quatre :

- déterminer les modalités techniques, administratives, financières et statutaires du rapprochement entre l'ACSé et le SG-CIV,
- porter une attention particulière aux conséquences à en tirer sur la gestion des personnels de l'ACSé et du SG-CIV, en prenant en compte la diversité des parcours professionnels, des statuts et des attentes des agents concernés,
- identifier les différentes options permettant de préserver la qualité de suivi et la souplesse de gestion, ainsi que la capacité de conception de programmes d'intervention, mises en œuvre aujourd'hui par l'ACSé, en tenant compte de la nécessité d'assurer la cohérence avec l'action de l'ANRU,
- formuler des propositions pour assurer la transparence et l'association des partenaires de la politique de la ville (ministères, collectivités locales, secteur associatif, personnalités qualifiées) aux choix d'allocation budgétaires et aux programmes d'intervention spécifiques.

La lettre de mission précise par ailleurs :

- que le rapprochement devra être opérationnel au 1^{er} janvier 2014,
- qu'il devra permettre de répondre aux objectifs suivants :
 - organiser un pilotage unifié de la politique de la ville sous l'autorité directe du ministre chargé de cette politique,
 - assurer une plus grande coordination des actions des différents départements ministériels en faveur des quartiers de la politique de la ville, et notamment faciliter la négociation et le suivi des engagements pris dans le cadre des conventions interministérielles,
 - déconcentrer davantage de responsabilités aux administrations territoriales de l'Etat, en particulier dans la perspective de la mise en œuvre de la nouvelle géographie prioritaire et du contrat de ville unique et global,
 - renforcer la capacité du ministère chargé de la politique de la ville à animer plus efficacement les réseaux d'acteurs pour identifier et développer les pratiques innovantes,
- que les modalités du rapprochement entre l'ACSé et le SG-CIV, ainsi que la gouvernance et les missions de la nouvelle instance, doivent être mises en perspective avec la refondation de la politique d'intégration du Gouvernement.

Pour répondre à la commande du Premier ministre, la mission inter-inspections :

- a recueilli l'avis de nombreux acteurs en charge de la politique de la ville tant au niveau central qu'au niveau territorial (*cf. annexe 2*) : elle a notamment organisé plusieurs demi-journées d'entretiens avec les agents de l'ACSé et du SG-CIV et a effectué deux déplacements, le premier en région Aquitaine et le second en région Provence-Alpes-Côte d'Azur,
- a mesuré les forces et les faiblesses de chaque solution envisageable au regard des contraintes techniques et des recherches de synergie et d'efficience,
- s'est interrogée sur les modifications à apporter à la cartographie en budget opérationnel de programme (BOP) et en unités opérationnelles (UO) du programme 147 « Politique de la ville »,
- a pris en compte les exigences liées à chaque échéance : préfiguration de la nouvelle structure, opérationnalité de la nouvelle structure au 1^{er} janvier 2014, fonctionnement de la nouvelle structure à moyen terme.

Elle a par ailleurs pris en compte dans son analyse de chacune des options envisagées l'hypothèse de la création d'un commissariat général à l'égalité des territoires, afin que les modalités de rapprochement qui seront adoptées puissent être compatibles avec cette création. Elle a également eu le souci de ne rien proposer qui puisse être en contradiction avec les chantiers de modernisation de l'action publique et d'acte III de la décentralisation.

La mission a enfin travaillé en posant comme préalable le fait que la structure issue du rapprochement entre le SG-CIV et l'ACSé avait vocation à être une structure nouvelle et non le résultat de l'absorption de l'un des deux organismes par l'autre.

La mission a identifié cinq exigences auxquelles la nouvelle structure doit impérativement répondre :

- la performance de la gestion budgétaire et comptable,
- la performance du suivi des subventions aux associations et aux collectivités territoriales,
- le maintien de la transparence dans l'attribution des subventions nationales,
- l'association des partenaires de la politique de la ville,
- le renforcement de l'interministérialité.

C'est dans le respect de ces exigences que s'inscrivent et que sont évaluées chacune des quatre options analysées par la mission inter-inspections :

- renforcer le rôle de tutelle du SG-CIV et améliorer l'interface avec l'ACSé dans le cadre du maintien des structures actuelles ;
- regrouper l'essentiel des missions actuelles de l'ACSé et du SG-CIV au sein d'un établissement public unique et créer une équipe de pilotage réduite et de haut niveau auprès du ministre en charge de la politique de la ville ;
- regrouper dans une direction d'administration centrale les fonctions de conception et de pilotage de la politique de la ville et confier les paiements à l'Agence de services et de paiement (ASP) ;
- regrouper dans une direction d'administration centrale (DAC) l'intégralité des missions actuelles de l'ACSé et du SG-CIV, deux sous-options étant envisageables :
 - o une DAC s'appuyant en interne pour une partie de ses missions (gestion des crédits) sur un service à compétence nationale (SCN),
 - o une DAC classique.

Les éléments dont dispose la mission inter-inspections ne permettent de garantir pour aucune de ces options que le rapprochement puisse être totalement opérationnel au 1^{er} janvier 2014.

La mission inter-inspections souligne que les conséquences du rapprochement sur la gestion du personnel du SG-CIV et de l'ACSé tout comme le nouvel organigramme cible ne pourront être définis qu'une fois que le choix de l'option juridique à retenir sera fait.

Au regard des exigences mentionnées ci-dessus et après analyse, la mission inter-inspections préconise que le rapprochement entre le SG-CIV et l'ACSé prenne la forme du regroupement de l'intégralité des missions actuelles des deux structures dans une direction d'administration centrale classique.

1 - PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DE LA SITUATION ACTUELLE

1.1. LES INSTANCES NATIONALES EN CHARGE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

La répartition des rôles entre les trois instances intervenant au niveau national dans le cadre de la politique de la ville est définie par le décret n°2009-539 du 14 mai 2009 relatif aux instances en charge de la politique de la ville :

- **le conseil national des villes (CNV)**, placé auprès du Premier ministre, concourt à l'élaboration de la politique de la ville : c'est une instance de consultation composée d'élus, de représentants des partenaires sociaux et de personnalités qualifiées ;
- **le comité interministériel des villes (CIV)** est chargé de définir, d'animer, de coordonner et d'évaluer les actions de l'Etat dans le cadre de la politique de la ville, avec le concours du CNV : c'est une instance de décision présidée par le Premier ministre ou le ministre en charge de la politique de la ville ;
- **le secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV)**, placé auprès du Premier ministre, prépare les travaux et délibérations du CIV, contribue à la conception, à l'élaboration et à la mise en œuvre interministérielle de la politique de la ville¹, assiste le ministre chargé de la politique de la ville – auquel il est rattaché pour sa gestion – dans l'exercice de ses attributions de tutelle des établissements publics et assure l'évaluation de la politique de la ville dans le cadre des orientations définies par le CIV² : c'est une instance de préparation et d'exécution.

Le SG-CIV exerce par ailleurs la tutelle sur les quatre établissements publics relevant du ministre de la ville :

- l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU),
- l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé),
- l'Etablissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA),
- l'Etablissement public d'insertion de la défense (EPIDE).

Le SG-CIV exerce donc deux grandes catégories de missions :

- les missions d'une administration centrale classique : assistance au ministre dans l'élaboration des textes législatifs et réglementaires et gestion des interventions financées par le ministère de la ville³, c'est-à-dire des fonctions de « pilotage stratégique » ;

¹ Il réunit, en tant que de besoin, les directeurs d'administration centrale concernés par la politique de la ville, notamment ceux placés sous l'autorité des ministres chargés de l'éducation nationale, de l'économie, de l'environnement, de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du logement, de la justice, de la défense, de l'intérieur, des collectivités territoriales, de l'immigration, de l'intégration, du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle, de la fonction publique, de la culture, de l'outre-mer, des affaires sociales, de la famille, de la santé, du budget, du commerce et de l'artisanat, de la jeunesse et des sports, et les dirigeants d'organismes publics intéressés.

² Le SG-CIV exerce à ce titre la fonction de secrétariat permanent de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS).

³ La gestion des interventions mises en œuvre directement par le SG-CIV implique des fonctions de gestion de crédits en régie directe. Les interventions mises en œuvre par les opérateurs impliquent une mission de tutelle des opérateurs pour le compte du ministre.

- des missions à caractère interministériel : observation et évaluation des politiques de la ville et mobilisation de l'ensemble des ministères.

1.2. L'ARTICULATION ENTRE LE SG-CIV ET L'ACSÉ

1.2.1. Présentation de l'ACSé

L'ACSé a été créée par la loi n°2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances (articles 38 et 39). Son organisation administrative et financière est précisée par les décrets n°2006-945 du 28 juillet 2006 et n°2009-1356 du 5 novembre 2009 relatifs à l'ACSé.

Le champ et la nature des interventions de l'ACSé sont définis par l'article 67 de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. L'agence a vocation à « *mener des actions en faveur des personnes rencontrant des difficultés d'insertion sociale ou professionnelle* », sur un champ dépassant celui de la seule politique de la ville⁴, ainsi qu'à attribuer des concours financiers aux acteurs de la cohésion sociale. Il en résulte que dans la pratique le champ, la nature et les objectifs des interventions de l'ACSé sont définis par les institutions qui décident d'intervenir par son truchement.

En dehors des missions liées à la mise en œuvre du volet social de la politique de la ville, l'ACSé est notamment chargée :

- de la gestion du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD)⁵,
- de la prévention et de la lutte contre les discriminations (mission héritée du fonds d'aide et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD)),
- de la gestion du programme européen Urbact, confiée à l'ACSé par la convention-cadre entre l'ACSé et le SG-CIV en date du 30 décembre 2009⁶.

Le conseil d'administration de l'ACSé est composé de 13 représentants de l'Etat (qui disposent à eux-seuls de la moitié des voix), 8 représentants des organisations représentatives des salariés et des employeurs (dotés de 8 voix), 2 parlementaires (dotés de 8 voix), 4 représentants des collectivités territoriales (4 voix) et 4 personnalités qualifiées (4 voix).

L'ACSé tient l'essentiel de ses ressources du programme 147 « Politique de la ville » dont elle est l'opérateur principal.

⁴ Mais, comme le souligne le rapport de la Commission pour la création d'un Commissariat général à l'égalité des territoires (rapport Wahl, 2013), « *les missions de l'ACSé [ont] été sensiblement réduites au cours des dernières années et recentrées sur la seule gestion des moyens budgétaires de l'Etat consacrés aux populations couvertes par la politique de la ville* ».

⁵ Créé par la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, ce fonds est alimenté par un prélèvement sur le produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation, et par des contributions de plusieurs programmes ministériels, dont le programme 147.

⁶ Le SG-CIV assure, au nom du gouvernement français, le rôle d'autorité de gestion du programme européen Urbact. Le programme est géré par l'ACSé comme un budget annexe, en agrégat particulier. L'effectif rémunéré pour cette gestion était en 2012 de 10 agents. A l'exception du directeur du programme Urbact qui est fonctionnaire détaché, tous les agents bénéficient d'un contrat à durée déterminée de trois ans. Depuis 2011, l'emploi du directeur du programme Urbact est compté dans le plafond d'emplois de l'ACSé, contrairement aux 9 autres emplois.

1.2.2. Les réseaux territoriaux de l'ACSé et du SG-CIV

Les préfets de région et les préfets de département sont respectivement les délégués régionaux et départementaux de l'ACSé et, à ce titre, ses ordonnateurs secondaires.

Dans le cadre des orientations définies au plan national, le préfet de département décide, en lien avec l'ensemble des partenaires des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), de l'attribution des subventions, en suit l'exécution et en contrôle les résultats. Il dispose à cet effet d'une enveloppe de crédits délégués (ou d'une dotation en postes pour les adultes-relais).

Les préfets de région sont par ailleurs chargés de missions d'animation, de contrôle et d'évaluation au niveau régional.

Les préfets délégués pour l'égalité des chances et les sous-préfets ville jouent quant à eux un rôle central dans l'animation de la politique de la ville.

Dans son action, l'ACSé s'appuie sur le réseau des services déconcentrés de l'Etat⁷ :

- **au niveau régional, les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS)**, qui ont en charge le pilotage des projets d'envergure régionale (plans territoriaux de lutte contre les discriminations, professionnalisation des adultes-relais, parrainage des jeunes vers l'emploi, etc.) et remplissent une fonction de coordination, d'animation, de contrôle et d'évaluation des programmes mis en œuvre au niveau local ;
- **au niveau départemental, les directions départements de la cohésion sociale (DDCS)** ou les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) et les services des préfectures de département assurent la mise en œuvre de près de 95% des actions financées par l'ACSé.

Les 350 délégués du préfet ont pour mission de créer un lien direct entre l'Etat et les acteurs de terrain. La mission de l'animation territoriale et des ressources du SG-CIV élabore leurs plans de formation et coordonne leur gestion administrative.

Cette mission assure de plus l'animation des réseaux internes à l'Etat et le suivi des réseaux partenaires de la politique de la ville, notamment les centres de ressources régionaux, les réseaux professionnels du développement social urbain et les grands réseaux associatifs.

Mais la réalité est de fait très complexe entre les attributions qui sont restées en préfecture, celles qui sont confiées aux DDCS et DDCSPP et les missions données aux délégués du préfet, et l'animation par l'ACSé et le SG-CIV de réseaux qui se recoupent en partie.

La mission inter-inspections tient à noter qu'elle n'avait pas pour mandat d'expertiser en tant que tel le pilotage territorial de la politique de la ville. Elle a en revanche veillé à ce que la réorganisation du pilotage national se traduise par la consolidation de l'unité d'action des services de l'Etat autour du préfet.

⁷ L'ACSé n'a plus de réseau territorial en propre depuis le 1^{er} janvier 2010.

1.3. LES MISSIONS PRISES EN CHARGE PAR LE SG-CIV ET L'ACSÉ

On peut regrouper les missions prises en charge aujourd'hui par le SG-CIV et l'ACSé en sept catégories principales :

- la conception de la politique de la ville,
- la coordination des interventions des différents ministères en faveur des quartiers défavorisés,
- l'expérimentation, l'expertise et la diffusion des bonnes pratiques,
- l'animation du réseau de l'Etat en charge de la politique de la ville,
- la mise en œuvre des actions pour la cohésion sociale et l'égalité des chances,
- l'évaluation des actions pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et la mesure de l'impact des politiques publiques,
- la tutelle des établissements publics relevant du ministre de la ville.

1.4. LES CONVENTIONS ENTRE L'ACSÉ ET LES AUTRES ACTEURS INTERVENANT DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

1.4.1. L'accord-cadre ACSé – ANRU

Un accord-cadre d'une durée de deux ans a été signé entre l'ACSé et l'ANRU le 18 octobre 2010, visant à :

- fixer un cadre de référence stratégique commun entre les deux agences,
- préciser les domaines et les modalités de la coopération entre les deux agences aux niveaux national et territorial.

Cet accord identifie sept domaines communs sur lesquels l'ACSé et l'ANRU conduisent des actions complémentaires : le logement ; l'accès à l'emploi ; l'activité économique et le commerce ; la gestion urbaine de proximité ; la sécurité et la tranquillité ; l'éducation ; la santé.

Il définit par ailleurs cinq axes fonctionnels de coopération : le suivi commun du processus de rénovation urbaine ; la formation ; la communication et l'événementiel ; la coopération internationale ; les échanges de données.

1.4.2. L'accord-cadre ACSé – CNFPT

Un accord-cadre a été signé pour une durée de trois ans entre l'ACSé et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) le 18 octobre 2012⁸ afin :

- d'élargir et d'enrichir le champ de leur collaboration en réaffirmant la pertinence de leurs efforts conjoints pour contribuer à la professionnalisation des personnes œuvrant au quotidien pour les quartiers prioritaires et pour la prévention de la délinquance et des discriminations ;
- de s'appuyer sur la complémentarité du CNFPT, acteur reconnu de la formation, et l'ACSé, pour son expertise dans les domaines de la politique de la ville et de la prévention de la délinquance et des discriminations.

⁸ Une coopération entre l'ACSé et le CNFPT est engagée depuis 2007.

1.5. LA SITUATION DES PERSONNELS DU SG-CIV ET DE L'ACSÉ

1.5.1. Effectifs du SG-CIV

En mai 2013, on peut répertorier à l'effectif du SG-CIV 58 personnes qui se répartissent ainsi :

Tableau n°1 : Effectifs du SG-CIV (hors CNV)

Catégories	Total	Non titulaires	Titulaires	dont détachés	dont mis à disposition ou délégation de gestion INSEE
A+	25	9	16	4	4
A	20	8	12	4	2
B	5	2	3	néant	néant
B+	1	néant	1	néant	néant
C	7	néant	7	néant	néant
Total	58	19	39	8	6

Source : SG-CIV et mission inter-inspections

Sur la base d'une dominante « affaires sociales » (20 agents), le SG-CIV emploie des agents dont les origines professionnelles sont diversifiées, notamment :

- Ecologie - Développement durable : 5 ;
- Education nationale : 3 ;
- INSEE : 3 ;
- Justice : 3 ;
- Intérieur : 2 ;
- Collectivité territoriale : 2 ;
- Secrétariat général du gouvernement : 1 ;
- Caisse des dépôts et consignations : 1.

Les effectifs du SG-CIV sont rattachés pour leur gestion à la direction des ressources humaines du ministère des affaires sociales.

1.5.2. Effectifs et statut des agents de l'ACSé⁹

L'ACSé compte 119 agents permanents, qui se répartissent en trois catégories :

- les 98 agents recrutés en contrat à durée indéterminée (CDI) avant la publication de la loi du 12 mars 2012 : conformément à l'article 18 du décret n°2012-1164 portant dispositions applicables aux agents de l'ACSé, ces agents sont depuis le 20 octobre 2012 reclassés pour chaque catégorie d'emploi, au sein des classes ou groupes d'emploi ;

⁹ Une note de la direction des ressources humaines de l'ACSé reproduite en annexe 16 détaille les spécificités du statut des agents de l'ACSé.

- les 5 agents recrutés en contrat à durée déterminée (CDD) conformément aux dispositions de l'article 4-2 de la loi du 11 janvier 1984 modifiée ou qui ont été recrutés depuis le 20 octobre 2012, sur la base des nouvelles dispositions statutaires (un agent est concerné en 2012) ;
- les 16 agents titulaires de l'Etat qui ont été recrutés en position de détachement sur contrat.

Tableau n°2 : Répartition des agents de l'ACSé par type de contrat

	Total	Secrétaires (cat. C)	Assistants techniques et administratifs (cat. B)	Chargés de mission (cat. A)	Directeurs et directeur général (cat. A+)
Contractuels en CDI	98	2	25	51	20
CDD type 3 ans*	5	0	0	4	1
Fonctionnaires détachés**	16	4	5	2	5
	119	6	30	57	26

* dont 1 CDD régi par les nouvelles dispositions statutaires

** la diversité de la provenance des fonctionnaires détachés est constante

- Education nationale : 1 agent
- Affaires sociales : 5 agents
- MINEFI : 4 agents
- Ecologie, Aménagement durable : 3 agents
- INSEES : 1 agent
- Justice : 1 agent
- Cour des comptes : 1 agent

Source : ACSé, Bilan social 2012

La mise en œuvre du nouveau cadre statutaire a donné lieu pour chaque agent à l'établissement d'un avenant à son contrat de travail précisant notamment sa situation administrative avant la publication des textes et sa nouvelle situation au regard des règles de reclassement fixées par l'article 18 du décret n°2012-1164 précité.

1.6. ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE

1.6.1. Des problèmes de gouvernance tenant à la fois aux structures et à la faiblesse du pilotage

La répartition des missions entre le SG-CIV et l'ACSé a été conçue essentiellement pour régler un problème pratique de versement des subventions, et de façon moins affirmée pour mieux séparer les fonctions de pilotage stratégique par le SG-CIV et de gestion par l'ACSé. Or, malgré le contrat d'objectifs et de performance (COP) signé en 2010 entre les deux structures, sur ce second point, le partage fonctionnel n'a pas, pour diverses raisons qu'il n'appartient pas à la mission de présenter ici, été conduit jusqu'au bout de sa logique.

Il en résulte cinq conséquences principales :

- **la nature actuelle des relations entre le SG-CIV et l'ACSé n'offre pas au ministre chargé de la politique de la ville un outil de pilotage efficace et efficient**, capable de concevoir la stratégie de la politique de la ville et d'animer la coordination interministérielle (avec un impact direct en termes d'insuffisante mobilisation du droit commun¹⁰) : conçue initialement comme une agence en charge de la gestion de fonds et du financement des actions du volet social de la politique de la ville, l'ACSé est devenue une structure largement autonomisée par rapport à sa tutelle ;
- **la chaîne de commandement et d'action – ministre en charge de la politique de la ville / SG-CIV / ACSé / préfets de région et DRJSCS / préfets de département et DDCS, n'est pas optimale** : insuffisante valorisation des fonctions d'animation ; redondances dans les moyens utilisés (fonctions support) et dans les politiques conduites (financements du SG-CIV accordés à des têtes de réseaux d'organismes subventionnés par l'ACSé, présence dans des réunions relatives à des dispositifs financés par l'ACSé de représentants du SG-CIV, etc.)¹¹ ; multiplicité des interlocuteurs, à la source de difficultés d'identification mais également de points de vue parfois non concordants ;
- **l'organisation du réseau au niveau déconcentré est fortement questionnée** : les crédits ACSé sont dans des directions territoriales (DRJSCS et DDCS) qui ne sont que très partiellement concernées par les crédits de droit commun de la politique de la ville (les moyens relatifs aux politiques d'emploi passent par les UT DIRECCTE, ceux relatifs aux politiques culturelles par les DRAC, ceux relatifs à l'éducation par les rectorats, etc.) ; cette organisation territoriale, mise en place avec la RéATE, donne parfois aux agents des DDCS le sentiment d'un affaiblissement de la gouvernance par rapport à la situation antérieure dans laquelle la politique de la ville (mission ville) relevait directement du préfet ;
- **les partenaires de la politique de la ville sont insuffisamment mobilisés**, au niveau national comme au niveau local : le conseil d'administration de l'ACSé est très largement une chambre d'enregistrement dans laquelle les représentants des ministres et des directions d'administration centrale (DAC) ne sont pas d'un niveau suffisant et les échanges avec les collectivités territoriales restent insuffisants¹² ;
- **l'expérimentation, qui devait constituer un point fort de l'organisation adoptée en 2006, n'est pas assez développée ni valorisée.**

Enfin, la mission estime que la répartition des rôles respectifs du SG-CIV, de l'ACSé et de l'ONZUS est trop subtile pour pouvoir être pratiquée aisément de manière efficace.

¹⁰ Les rapports qui ont éclairé ces dernières années ce point sont nombreux. On peut citer en 2012 le rapport de la Cour des comptes « La politique de la ville. Une décennie de réformes » et celui inter-inspections (IGA/IGF/IGAS) sur « L'identification des moyens de droit commun de la politique de la ville ».

¹¹ Les redondances et concurrences nombreuses entre l'opérateur et sa tutelle sont soulignées par le rapport Wahl précité.

¹² Si l'ACSé a réussi à développer un lien fort avec les territoires à travers notamment son appui quotidien aux réseaux, elle n'a pas su tisser de véritables liens avec les collectivités locales.

1.6.2. Un système d'information de l'ACSé permettant d'assurer efficacement le paiement et le suivi des subventions aux associations et aux collectivités locales¹³

L'ACSé a mis en place un système d'information articulé autour de :

- l'outil de gestion de l'instruction des subventions GISpro : outil d'instruction information des demandes de subvention, il peut être alimenté directement par les porteurs de projets à partir de l'extranet de l'ACSé (saisie des demandes de subventions et saisie des bilans financiers et des fiches indicateurs) ;
- le progiciel budgétaire et comptable CPWin, alimenté dynamiquement par GISpro ;
- un outil d'infocentre agrégeant en temps les données de GISpro et de CPWin.

Grâce à une structure thématique en 10 thèmes déclinés en 16 sous-thèmes, 51 objectifs et 150 modalités détaillées et à la codification des interventions dès le moment de l'instruction des dossiers, GISpro permet de suivre de manière détaillée les financements accordés et par conséquent d'assurer la traçabilité des dépenses et de faciliter la récupération des subventions non utilisées.

La direction informatique de l'ACSé est par ailleurs en train de développer un module front office APPEL qui permettra à un porteur de projets de solliciter en financement plusieurs partenaires (ACSé, droit commun, collectivités territoriales) et aux partenaires de faire une instruction partagée¹⁴.

¹³ Pour une présentation plus détaillée, cf. *annexe 8*.

¹⁴ La recette est prévue en juin 2013 pour une mise en application pour la campagne 2014.

2 - ANALYSE DES QUATRE OPTIONS POSSIBLES AU REGARD DES EXIGENCES DE PERFORMANCE DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE ET DU SUIVI DES SUBVENTIONS, DE MAINTIEN DE LA TRANSPARENCE, D'ASSOCIATION DES PARTENAIRES ET DE RENFORCEMENT DE L'INTERMINISTÉRIALITÉ

Les différentes options envisageables pour le rapprochement entre le SG-CIV et l'ACSé ont été analysées par la mission au regard des quatre exigences de performance de la gestion budgétaire et comptable et des subventions, de maintien de la transparence, d'association des partenaires et de renforcement de l'interministérialité.

La mission présente dans cette seconde partie les métiers de la politique de la ville que devra être capable d'assumer la nouvelle structure (2.1.) avant d'analyser les forces et les faiblesses de chacune des options envisageables au regard de ces exigences (2.2.).

2.1. LES FONCTIONS LIÉES AUX MÉTIERS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LES FONCTIONS SUPPORT QUE DEVRA ÊTRE CAPABLE D'ASSUMER LA NOUVELLE STRUCTURE¹⁵

2.1.1. Les fonctions liées aux métiers de la politique de la ville

Quatre fonctions sont liées aux métiers de la politique de la ville : la fonction de conception des dispositifs d'intervention ; la fonction de pilotage de réseau ; la fonction d'innovation et d'expérimentation ; et la fonction d'animation des relations avec les autres acteurs.

Actuellement prises en charge par le SG-CIV et l'ACSé, ces fonctions devront non seulement être assumées par la nouvelle entité, mais le rapprochement devra constituer l'occasion d'améliorer l'efficacité de leur mise en œuvre.

2.1.1.1. La fonction de conception des dispositifs d'intervention

La conception des dispositifs d'intervention passe par quatre étapes : un travail à dominante politique (avec intervention du cabinet), un travail juridique (avec intervention des administrations centrales), un travail budgétaire (avec intervention des services compétents internes et externes (direction du budget), et un travail opérationnel (intervention des services centraux chargés des programmes au sein des ministères et dans les services territoriaux).

La prise en charge efficiente de ces quatre phases par une entité unique suppose que deux risques soient évités : le cloisonnement entre les acteurs principaux des quatre étapes d'une part, la « cannibalisation » d'une préoccupation par une autre d'autre part. Plusieurs choix d'organisation sont pour cela possible. Une structuration en services « thématiques » offre l'avantage de penser ensemble les interventions sur les piliers de la cohésion sociale (emploi, santé, logement, et éducation), mais elle oblige à organiser à part la gestion des crédits et l'animation du réseau (par exemple la centralisation de l'organisation des dialogues de gestion).

¹⁵ Cf. annexe 3 dédié aux précisions lexicales sur l'utilisation précise faite par la mission des termes « métier », « fonction », etc.

2.1.1.2. *La fonction de pilotage de réseau*

La fonction de pilotage des réseaux devra :

- soit être identifiée dans un service dédié dans l'organigramme de la nouvelle entité ;
- soit, *a minima*, être prise en compte dans les méthodes de travail de la nouvelle entité, ce qui supposera de :
 - rapprocher animation et formation : il faudra faire progresser l'animation du réseau et la formation des personnes « en centrale » et dans le réseau « politique de la ville » dans ses multiples composantes, dans une logique de simplification et de clarification des messages portés ;
 - de rapprocher animation et relations avec les partenaires de la politique de la ville (collectivités territoriales, associations, centres de ressources, etc.).

2.1.1.3. *La fonction d'innovation et d'expérimentation*

Le développement de l'innovation et de l'expérimentation constituera un des chantiers à moyen terme du responsable de la nouvelle entité.

Bien que les équipes de direction aient clairement identifié le contenu et l'enjeu de ces deux fonctions, elles n'occupent actuellement qu'une part faible de l'activité du SG-CIV et de l'ACSé. L'innovation, en effet, aujourd'hui, peut certes être considérée comme relativement importante sur les dispositifs relatifs à la lutte contre les discriminations et à l'action culturelle gérés au plan national et régional, dans la mesure où l'ACSé dispose à ce titre d'une enveloppe libre d'emploi pour monter des projets, mais ne s'exerce que dans une certaine mesure sur les crédits de l'enveloppe fongible des CUCS et est quasiment inexistante sur les crédits « fléchés » (FIPD, etc.).

2.1.1.4. *La fonction d'animation des relations avec les autres acteurs*

L'un des objectifs fixés à la nouvelle entité sera la mise en place d'une dynamique partenariale avec l'ensemble des acteurs impliqués au plan local, en particulier dans les nouveaux « contrats uniques ».

Si l'on veut qu'elle développe une activité stratégique, en particulier dans une dimension interministérielle en lien avec les actions menées dans le cadre des programmes dont elle assumera la gestion, un lien étroit devra être établi entre les actions menées respectivement par les opérateurs sous tutelle, les autres ministères et leurs propres opérateurs, les collectivités territoriales et l'Union européenne (UE). La mission inter-inspections estime qu'il n'est pas nécessaire de formaliser ce lien au plan juridique ou administratif.

Quel que soit l'organigramme adopté, cette préoccupation devra se traduire dans les méthodes de travail de la nouvelle entité.

Avec les opérateurs de la politique de la ville

La nouvelle entité devra exercer la tutelle des trois opérateurs du ministère de la ville, à savoir l'EPIDE, l'EPARECA et l'ANRU.

S'agissant de l'ANRU, le rapprochement, conjugué avec une nouvelle génération de « contrats uniques », entraînera un changement dont il faut gérer les incidences avec attention. La nouvelle entité aura en effet deux rôles aujourd'hui répartis entre le SG-CIV et l'ACSé sans qu'il n'y ait nécessairement convergence : le SG-CIV assure le rôle de tutelle et de pilotage stratégique (détermination des objectifs et des moyens associés) et l'ACSé est le promoteur direct d'actions dans les quartiers liées aux actions de l'ANRU.

Afin de prévenir au mieux ce « conflit d'intérêt » potentiel, il conviendra de ne pas placer les fonctions de tutelle et les fonctions opérationnelles au sein du même service de la nouvelle entité. Mais il faudra parallèlement instaurer des méthodes de travail favorisant le partage des observations et des projets.

Avec les autres ministères

La priorité de la nouvelle entité sera de favoriser un engagement résolu des autres ministères dans les quartiers, au titre du droit commun et des actions spécifiques qu'ils requièrent. Dans ce but, dans la gestion courante des affaires et en renfort des travaux du CIV, la nouvelle entité devra privilégier des modalités de travail qui associent les directions d'administration centrale et les opérateurs de l'Etat dans une démarche de quasi coproduction des programmes d'intervention de l'Etat dans les quartiers.

Dans le prolongement des conventions en cours de négociation ou déjà signées entre le ministre chargé de la politique de la ville et les autres ministères, il sera utile d'envisager la production de circulaires communes sur la mobilisation des crédits de droit commun.

Par ailleurs, il pourra utilement être programmé un calendrier annuel de réunions entre le responsable de la nouvelle entité et les directeurs de l'administration centrale en charge des thématiques stratégiques pour la politique de la ville (emploi, éducation, etc.).

Avec les collectivités territoriales

Les relations entre la nouvelle entité et les collectivités territoriales en ce qu'elles concourent à la politique de la ville¹⁶ devront être développées :

- dans l'action : les collectivités territoriales sont des acteurs avec lesquels il convient d'intervenir de façon coordonnée, notamment mais pas exclusivement dans le cadre des futurs « contrats uniques » ;
- dans les phases de préparation des orientations de la politique de la ville et de conception des dispositifs, notamment dans le cadre des travaux du CNV ;
- dans les phases d'évaluation des dispositifs et des politiques.

¹⁶ Toutes les catégories de collectivités territoriales concourent à cette politique, soit dans le cadre de leurs missions de droit commun, soit dans le cadre d'actions spécifiques aux quartiers de la politique de la ville. Les communes et leurs groupements sont les acteurs principaux.

Avec l'Union européenne

La nouvelle entité devra être attentive à la dimension européenne de la politique publique dont elle a la charge. Il conviendra de suivre l'évolution des règles portant non seulement sur la politique de la ville *stricto sensu* mais également sur les composantes principales de celle-ci, notamment l'urbanisme et les piliers de la cohésion sociale (emploi, santé, éducation et logement)¹⁷.

La mission inter-inspections souligne que le ministre délégué à la ville et le président de l'association des régions de France (ARF) ont signé le 13 février 2013 une convention cadre permettant de mobiliser et cibler les fonds structurels européens¹⁸ en faveur des quartiers concernés par la politique de la ville. La convention prévoit que les régions, futures autorités de gestion des fonds structurels européens, s'engagent à consacrer au minimum 10% du montant national du FEDER et du FSE au volet politique de la ville, afin de soutenir des politiques de développement urbain et de cohésion sociale¹⁹.

D'autres conventions sont prévues avec les associations représentant les départements et les communes.

2.1.2. Les fonctions support assurées par la nouvelle entité

Parallèlement à la prise en charge des quatre fonctions directement liées aux métiers de la politique de la ville, la nouvelle entité devra assurer un certain nombre de fonctions support.

2.1.2.1. La fonction de communication

Le SG-CIV et l'ACSé ont aujourd'hui des activités de communication externe et interne, le service de communication du SG-CIV jouant par ailleurs un rôle dans l'organisation des événements pour le cabinet. L'ensemble de ces activités devront être regroupées, au sein de la nouvelle entité, dans un même service.

2.1.2.2. Les fonctions de gestion

La gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines concernera les personnels de la nouvelle entité en centrale (agents titulaires de l'Etat et contractuels)²⁰, anciens personnels du SG-CIV et de l'ACSé :

¹⁷ Au-delà des règles émanant des institutions, il sera intéressant de suivre les réflexions et les pratiques des autres pays. Par ailleurs, comme le souligne Oussama Kharchi (*Fonds structurels et politique de la ville : le mariage de raison*, éd. universitaires européennes, 2011), il y a un lien étroit entre les fonds structurels et la politique de la ville qui justifie un suivi permanent de la part d'une direction à vocation stratégique.

¹⁸ Pour 2007-2013, la programmation de l'UE prévoit 14,3 Md€ au bénéfice de la France. Ces fonds sont répartis entre le fonds européen de développement régional (FEDER) et le fonds social européen (FSE).

¹⁹ La mission inter-inspections remarque toutefois que le président de l'ARF ne peut pas engager juridiquement les présidents des conseils régionaux, qui ne pourront eux-mêmes s'engager que dans le cadre des programmes régionaux qui seront négociés avec la commission européenne.

²⁰ Les personnels des services déconcentrés et des opérateurs sont hors champ.

- la gestion des statuts, la liquidation et le versement des rémunérations ou de la carrière (avancement, détachement, etc.) devraient être pris en charge par la direction des ressources humaines des ministères, sous réserve d'une expertise qu'il reste à conduire et sauf en dehors des cas statutaires spécifiques ;
- la gestion quotidienne (congrés, formation, déplacements et primes) devra être dans la main du responsable de la nouvelle entité, quelle que soit la situation administrative des personnels ;
- il faudra par ailleurs prévoir au sein de la nouvelle entité une structure spécifiquement chargée de la formation des agents, compte tenu à la fois des besoins de professionnalisation et de l'effet intégrateur des sessions de formation dans un service en cours de restructuration.

La gestion des systèmes d'information

Les systèmes d'information auront un rôle stratégique pour l'exercice des missions de la nouvelle entité dans deux domaines :

- étude, observation et évaluation de la politique de la ville, notamment en lien avec l'ONZUS ;
- pilotage des actions et gestion des crédits (*cf. supra § 1.6.2.1.*).

La gestion du budget

La gestion du budget intègre la préparation et le suivi des actes budgétaires (dont les projets et les rapports annuels de performance) d'une part, la répartition des moyens entre les actions, sous-actions et autres programmes et dispositifs d'autre part.

Il conviendra lors de la phase de préfiguration de conduire une analyse des tâches budgétaires actuellement effectuées au sein de l'ACSé et du SG-CIV afin de repérer celles ayant vocation à disparaître (tâches liées à l'existence d'un conseil d'administration, etc.).

Une attention particulière devra être réservée à la répartition des moyens entre les actions, les sous-actions et les autres programmes et dispositifs, à la fois entre les services de l'Etat et les opérateurs, et au sein des services de l'Etat. Cette répartition pourra être préparée par un service support chargé du budget mais elle devra impliquer, sous l'autorité du responsable de programme (RPROG), les services chargés des différentes thématiques et le service chargé de l'animation du réseau. Un « comité de programmes » pourra être instauré au sein de la nouvelle entité à cette fin.

Afin d'associer l'ensemble des parties prenantes de la politique de la ville à la répartition des moyens, et de conserver ainsi la transparence aujourd'hui assurée par le conseil d'administration de l'ACSé, deux solutions existent dans le cadre d'une direction d'administration centrale (DAC) :

- **La mise en place d'un « conseil d'orientation »** au rôle consultatif, dans le cadre duquel le responsable de programme (RPROG) recueille l'avis des autres acteurs publics (collectivités territoriales, représentants du monde associatif et personnalités qualifiées). Il s'agirait de « dupliquer » au niveau de la nouvelle DAC ou de son service à compétence nationale (SNC) l'association des divers partenaires concernés. Il est en effet tout à fait

possible, même si cela n'est guère pratiqué, de placer auprès des administrations centrales un conseil ou comité représentant la diversité des administrations d'Etat concernées par la politique de la ville, mais aussi des collectivités locales, des associations et des personnalités qualifiées. La mission inter-inspections ne retient pas cette solution car elle constituerait un étage de plus – et de trop – entre le CNV, qui a déjà une partie de ces fonctions auprès du ministre, et les structures partenariales de pilotage existantes au niveau local.

- **La création d'une section spécialisée au sein du CNV** : l'association des partenaires de la politique de la ville pourrait en effet utilement se faire à travers le CNV, ce conseil ayant été conçu comme associant un large panel de partenaires associatifs, syndicaux et professionnels autour des élus, avec la mission de proposer des orientations des programmes d'actions relevant de la politique de la ville. Le CNV réfléchit actuellement à son renouvellement tant du point de vue de sa composition que de ses missions²¹, et la mission inter-inspections estime que la fonction de transparence et d'avis pourrait lui être confiée à travers son bureau ou une formation de travail spécialisée, sans avoir à composer une nième instance nationale spécifique. Cette approche aurait le double mérite d'une part d'intégrer dans le même suivi l'ensemble des moyens budgétaires (droit commun et spécifiques) mobilisés dans la politique de la ville et d'autre part d'assurer un contrôle politique régulier de la gestion des crédits par l'administration. Le renouvellement de la composition du CNV pourrait par ailleurs permettre l'intégration en son sein de certains des membres du conseil d'administration de l'ACSé.

C'est cette seconde option que la mission inter-inspections considère le plus pertinent de retenir.

La gestion de crédits

Deux catégories de crédits sont à considérer :

- **les crédits liés aux actions mises en œuvre par les opérateurs (ANRU, EPIDE et EPARECA)** : le responsable de la nouvelle entité s'intéressera à cette catégorie de crédits en jouant pleinement son rôle de RPROG ;
- **les crédits liés aux actions gérées en régie directe** :
 - quel que soit le cadre juridico-institutionnel de la nouvelle entité, la gestion des crédits doit rester sous le commandement exclusif du responsable de programme, en même temps que le pilotage, l'animation du réseau et la gestion quotidienne des dispositifs spécifiques de la politique de la ville²² ;
 - si elle doit également être en liaison opérationnelle avec les fonctions métiers, la gestion des crédits *stricto sensu* est distincte des autres fonctions et doit être gérée par un bureau, une sous-direction ou un service dédié.

²¹ Cf. lettre du ministre délégué chargé de la ville aux vice-présidents du CNV relative à la mise en œuvre des décisions du CIV en annexe 16.

²² La chaîne de responsabilité du RPROG forme en effet un tout, de la conception stratégique à la déclinaison en programmes thématiques, jusqu'à la répartition et la délégation des crédits entre les échelons « décideurs » de leur usage (central, régionaux et départementaux) puis à leur gestion et à leur suivi.

Le contrôle de gestion

Distincte de l'évaluation, du suivi et de l'audit, le contrôle de gestion est une fonction essentielle pour une entité qui ambitionne un rôle stratégique. Il devra être déployé sur l'ensemble du champ de la nouvelle entité. Il devra être adapté lors de son application aux actions pilotées par les opérateurs, notamment l'ANRU (qui dispose aujourd'hui d'un contrôle de gestion solide).

2.1.2.3. Les fonctions d'études, de statistiques, d'observation et d'évaluation

Bien des difficultés de mise en œuvre de ces fonctions proviennent de malentendus sur la signification des mots-clés et donc sur leur contenu réel. Lors de la constitution des équipes de la nouvelle structure, il conviendra d'être attentif à ces concepts.

Aujourd'hui :

- l'ACSé²³ assure ce qu'elle appelle une évaluation de dispositifs, pour l'essentiel dans une finalité de bonne gestion, procédure que l'on peut assimiler à une évaluation de *process* ;
- le SG-CIV (la sous-direction des études statistiques et de l'évaluation qui assure le secrétariat permanent de l'ONZUS) conduit une démarche plus large d'observation des territoires de la politique de la ville et d'évaluation des politiques publiques qui y sont déployées, en termes de *process* mais surtout en termes d'impact, ces politiques publiques incluant non seulement les dispositifs spécifiques de la politique de la ville mais également les politiques de droit commun ayant vocation à bénéficier aux habitants des quartiers.

La nouvelle structure devra clarifier la répartition des rôles entre les fonctions d'observation, d'études, de statistiques, de recherche, d'évaluation et d'audit, et surtout en renforcer les synergies. Cela facilitera, en cas de mise en place d'un commissariat général à l'égalité des territoires, l'extension du rôle d'évaluation de la politique de la ville confiée à l'ONZUS à l'ensemble des politiques territorialisées.

Lors de la constitution des équipes, il conviendra de vérifier que les responsables et les agents en charge des dossiers ont la même compréhension des notions utilisées et du rôle respectif de chacun. L'objectif est d'éviter des confusions, parfois constatées, dans les missions à remplir. C'est pourquoi il serait indiqué que le responsable de la nouvelle entité, à l'occasion de la définition de l'organigramme, et de la répartition des attributions, mette au point avec les responsables et les agents des services concernés un schéma du type de celui présenté ci-dessous²⁴ :

²³ 2 ETP de catégorie A.

²⁴ Tableau élaboré par la mission inter-inspections sur la base d'un tableau réalisé avec le SG-CIV et l'ACSé fin 2009 à l'occasion de la préparation du COP.

Catégorie de travaux		Quel service est pilote ? Quel service collabore ?			
		Service chargé des programmes	Service chargé des études et statistiques		Service chargé de la gestion des crédits
			En lien avec l'ONZUS et/ou les autres observatoires	Sans lien avec l'ONZUS et/ou les autres observatoires	
Evaluation	D'une politique publique				
	D'un programme ou d'un dispositif				
Soutien à la conception et à l'évaluation de programmes ou de dispositifs					
Suivi quantitatif et qualitatif d'un programme ou d'un dispositif					
Contrôle de gestion					
Audit (interne et externe)					

2.1.3. La gestion du fonds interministériel de prévention de la délinquance

Créé par la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, le FIPD est alimenté par un prélèvement sur le produit des amendes de police et par des contributions interministérielles versées en gestion, dont celle du programme 147. Il est actuellement géré par l'ACSé, qui prélève à ce titre 1% du produit des amendes et des contributions. Des difficultés d'articulation entre l'ACSé et le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance (SG-CIPD), qui est chargé du pilotage du FIPD, pour l'administration de ce fonds, ont été portées à la connaissance de la mission inter-inspections.

Tableau n°3 : Ventilation FIPD 2012-2015

		2012	2013	2014	2015
TOTAL FIPD		50	56,5	54,6	52,9
Dépenses	Vidéo-protection	30	19,3	19	18,4
	Prévention sociale	20	37,2	35,6	34,5
Recettes	Produit des amendes	35	45	45	45
	Transferts ministériels	15	11,5	9,6	7,9
	<i>Ville</i>	<i>5,50</i>	<i>2,67</i>	<i>1,15</i>	<i>0,00</i>
	<i>Intérieur</i>	<i>3,00</i>	<i>2,79</i>	<i>2,67</i>	<i>2,37</i>
	<i>Education nationale</i>	<i>2,65</i>	<i>2,46</i>	<i>2,36</i>	<i>2,25</i>
	<i>Justice</i>	<i>2,65</i>	<i>2,46</i>	<i>2,36</i>	<i>2,25</i>
	<i>Affaires sociales</i>	<i>1,20</i>	<i>1,12</i>	<i>1,07</i>	<i>1,02</i>

Source : SG-CIPD

A l'occasion du rapprochement entre le SG-CIV et l'ACSé, deux options peuvent être envisagées pour ce fonds :

- en confier la gestion à la nouvelle entité, ce qui symboliquement renforcerait le volet « ville » de ce fonds interministériel, bien que la politique de la ville ne soit qu'une des dimensions de la nouvelle stratégie nationale de prévention de la délinquance²⁵ ;
- en confier la gestion à l'Agence de services et de paiement (ASP)²⁶, ce qui serait en cohérence avec la nature interministérielle d'un fonds qui dans le cadre de la première option serait géré par une entité « ville » mais devra nécessairement se traduire par un transfert d'ETP.

Cette seconde option est préconisée par la mission inter-inspections, sous réserve d'une étude de faisabilité à demander à l'ASP²⁷, même si elle conduira dans les faits à ne pas effectuer le rapprochement entre le SG-CIV et l'ACSé à missions constantes.

2.2. ANALYSE DES DIFFÉRENTES SOLUTIONS ENVISAGEABLES AU REGARD DE CES ÉLÉMENTS

Comme indiqué en introduction au rapport, la mission a examiné les diverses hypothèses sous différents angles :

- **les objectifs** : amélioration de la gouvernance – interne à l'ensemble fusionné au regard de leurs missions actuelles et au regard des autres partenaires institutionnels (autres DAC, collectivités locales, autres EP de la politique de la ville dont l'ANRU, etc.) – et aussi de la gestion budgétaire, y compris en termes de recherche de synergies (fonctions support), le tout en distinguant les différentes phases et missions (le pilotage, le suivi, l'animation nationale, l'expérimentation et le financement) ;
- **les dossiers prioritaires** : gestion des ressources humaines, système d'information, etc. ;
- **les échéances** : la mission inter-inspections insiste sur la question de la transition au regard des délais très courts prévus par la lettre de mission : certaines solutions nécessiteront nécessairement des options « dégradées » la première année et la mission ne dispose pour aucune des hypothèses d'éléments garantissant que le basculement puisse se faire au 1^{er} janvier 2014.

²⁵ « Cette nouvelle stratégie trouve pleinement sa place dans les engagements pris par le Président de la République en faveur de la jeunesse, en matière d'éducation (...), d'emploi (...), de sécurité (...), de justice (...), de promotion des droits des femmes (...) et de politique de la ville (mobilisation des moyens de l'État et des collectivités territoriales vers les quartiers les plus en difficulté) » (Stratégie nationale de prévention de la délinquance, version provisoire, avril 2013).

²⁶ L'ASP est déjà en charge du paiement de prestations (pour les adultes relais) dans le cadre des missions de l'ACSé.

²⁷ Sur le modèle de l'étude demandée par la mission inter-inspections sur le transfert du paiement des subventions aux associations de quartiers (cf. annexe 14).

2.2.1. Option 1 : le renforcement du rôle de tutelle du SG-CIV et l'amélioration de l'interface avec l'ACSé dans le cadre du maintien des structures actuelles

Cette approche, qui revient à tenter de corriger les défauts de gouvernance de l'organisation actuelle sans la modifier en profondeur, a ses défenseurs au sein des organismes eux-mêmes. Après examen attentif, la mission inter-inspections l'a écartée pour les motifs suivants :

- D'une part, cette approche s'éloigne par trop de la lettre de mission. Celle-ci souligne en effet les faiblesses de la « *séparation organique* » entre la gestion des crédits spécifiques par l'ACSé et la mobilisation des crédits de droit commun par le SG-CIV et demande la mise en place « *d'un pilotage unifié sous l'autorité directe du ministre* ». En réalité, garder les deux structures supposerait de dévitaliser en grande part l'ACSé pour la recentrer sur les tâches de paiement, de renforcer sur un plan politique la tutelle du SG-CIV et en contrepartie d'affaiblir la gouvernance de l'ACSé pour bien la situer comme un outil de gestion de décisions largement prises ailleurs. Ce recentrage de l'ACSé ne serait pas en phase avec les conditions de fonctionnement des établissements publics telles que précisées par les pouvoirs publics, en particulier pour son conseil d'administration.
- Des dysfonctionnements et limites dans la gouvernance bicéphale, tels que brièvement rappelés par la mission inter-inspections, ne peuvent en réalité être sérieusement et durablement corrigés avec le maintien de deux organismes.
- Enfin, il est rappelé que la création d'un établissement public avait été essentiellement justifiée par les avantages comparatifs d'alors d'une telle structure sur une administration en termes de paiements, avantages qui ont largement disparu aujourd'hui (*cf. infra § 2.2.4*).

2.2.2. Option 2 : le regroupement des missions du SG-CIV et de l'ACSé au sein d'un établissement public unique

Cette option concilie en apparence l'objectif d'une gouvernance unifiée et les mérites d'un établissement public en termes de paiement.

Elle paraît séduisante à la fois :

- sur le plan politique et organisationnel : l'ensemble des missions actuellement prises en charge par le SG-CIV et l'ACSé serait réuni dans une même structure qui pourrait avoir à travers son conseil d'administration et comme interlocuteur unique la capacité d'associer tous les partenaires de la politique de la ville ;
- sur le plan de la gestion : la nouvelle structure présenterait les avantages de souplesse d'un EP (fonds de roulement, etc.) et l'architecture applicative de l'ACSé pourrait être reprise dans son intégralité.

Mais elle serait contraire à la note du Premier ministre en date du 8 avril 2013 sur les modalités d'organisation des services de l'Etat et le recours à la formule de l'agence, selon laquelle :

- ne peuvent suffire à justifier la création d'une agence, surtout à personnalité morale, ni « *la préservation ou sanctuarisation des moyens* », ni « *la volonté d'accorder une meilleure visibilité à une politique prioritaire* » ;
- une agence doit avoir des missions qui « *relèvent de la mise en œuvre de politiques publiques et non de leur conception* » et « *disposer d'une certaine autonomie* ».

Par ailleurs, la solution de l'établissement public unique risque à court terme de déplacer plus qu'elle ne réglerait les problèmes de gouvernance, et laisserait pendante la question de la conception de la politique de la ville. Un établissement public suppose en effet une tutelle et cette option supposerait donc de recréer une petite administration de mission de haut niveau, chargée d'assister le ministre de la ville, ce qui comporte le risque d'une nouvelle dyarchie.

2.2.3. Option 3 : le regroupement de l'ensemble des fonctions d'animation et de gestion des aides au sein d'une direction d'administration centrale s'appuyant, pour les paiements, sur l'Agence de services et de paiement²⁸

La solution du regroupement de l'ensemble des fonctions d'animation et de gestion des aides au sein d'une DAC s'appuyant sur l'ASP pour les paiements peut également paraître séduisante, mais elle ne résiste pas à l'analyse comparée de ses forces et de ses faiblesses :

- ce schéma d'organisation est éprouvé et fonctionne aujourd'hui en partie avec l'Acsé s'agissant des adultes relais ;
- il présente les avantages de la souplesse comptable d'un établissement public pour les paiements des subventions, avantages renforcés par le fait qu'il s'agirait de s'appuyer sur un organisme solide dont le paiement est le métier, ce qui permettrait à certaines conditions de réaliser des gains de productivité ;
- selon l'ASP, il est techniquement possible de respecter l'objectif d'une opérationnalité de la nouvelle entité au 1^{er} janvier 2014, quitte à s'appuyer sur l'existant au-delà de cette date ;
- mais ce schéma entraînerait d'une part de profonds bouleversements techniques et organisationnels sans présenter d'avantages significatifs par rapport à la chaîne de paiement sous CHORUS et, d'autre part, soulèverait d'importants problèmes de gestion des dix agents de l'agence comptable de l'ACSé, notamment du fait de la localisation d'une grande partie de l'activité de l'ASP à Limoges et de son rattachement au ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

Une variante de ce schéma pourrait être envisagée afin d'éviter les difficultés relatives à la gestion des personnels : le regroupement des fonctions d'animation et de gestion au sein d'une DAC s'appuyant sur un EP réduit (en charge des paiements).

²⁸ Une étude de faisabilité sur le transfert du paiement des subventions aux associations de quartiers à l'ASP, réalisée par l'ASP à la demande de la mission, est reproduite en annexe 14.

Dans ce schéma d'organisation, l'ensemble des missions actuellement prises en charge par le SG-CIV et l'ACSé seraient transférées à la DAC, à l'exception de l'agence comptable de l'ACSé qui garderait le statut d'établissement public.

Cette option permettrait de préserver les agents de l'agence comptable de l'ACSé de tout effet du rapprochement mais il ne s'agirait en réalité que d'un « bricolage administratif », contraire aux règles encadrant l'existence des établissements publics, et coûteux (maintien d'un conseil d'administration injustifié dans cette formule).

Par ailleurs, cette option ne présente guère d'avantage en termes de gestion budgétaire et comptable, les avantages de l'architecture GISpro-CPWin n'étant pas significatifs au regard d'une gestion sous CHORUS (*cf. infra*).

2.2.4. Option 4 : le regroupement du SG-CIV et l'ACSé au sein d'une direction d'administration centrale

Le regroupement du SGCIV et de l'ACSé au sein d'une DAC permettrait d'améliorer la gouvernance sans dégrader *a priori* la gestion des subventions, qui se ferait sous CHORUS.

Cette option se traduirait par la suppression du SG-CIV et de l'ACSé et par la création d'une DAC entièrement nouvelle reprenant l'intégralité des missions actuelles du SG-CIV et de l'ACSé.

Selon l'analyse produite par la direction des affaires juridiques (DAJ) des ministères économiques et financiers à la demande de la mission inter-inspections²⁹, la dissolution de l'ACSé ne suppose pas nécessairement l'adoption d'une disposition législative :

- le transfert à l'Etat des biens, droits et obligations de l'ACSé ne nécessite aucune disposition législative (CE avis d'assemblée générale du 7 novembre 1996) ;
- le Gouvernement pourrait saisir le Conseil constitutionnel d'une demande de reconnaissance du caractère réglementaire des dispositions législatives créant l'ACSé³⁰, ce qui permettrait au pouvoir réglementaire de les abroger et donc de supprimer l'établissement³¹.

La DAC devrait être pensée à partir d'un organigramme totalement nouveau par rapport aux organigrammes actuels du SG-CIV et de l'ACSé, construit à partir de fiches de postes détaillées (*cf. infra*) et permettant de prendre en charge dans leur diversité les différents métiers de la politique de la ville (*cf. supra* § 2.1.), qui seront nécessairement mieux articulés dans une administration unique dont l'ensemble des agents auront vocation à court terme à être hébergés dans des locaux communs.

²⁹ Note en date du 14 mai 2013 sur le rapprochement entre le SG-CIV et l'ACSé, reproduite sur ce point dans la sous-annexe 12-1.

³⁰ A savoir l'article 38 de la loi n°2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

³¹ La décision de déclasser est subordonnée à la reconnaissance de l'appartenance de l'ACSé à une catégorie d'établissements publics au sens de l'article 34 de la Constitution. Or, il paraît possible selon la DAJ de considérer que l'ACSé a une spécialité analogue à celle d'autres établissements publics qui, placés sous la tutelle de l'Etat, sont chargés de mettre en œuvre la politique de la ville déterminée par celui-ci, notamment l'ANRU.

Cette option présente l'avantage de proposer au ministre chargé de la politique de la ville un outil de pilotage unifié de la politique de la ville sous son autorité directe, avec à sa tête un interlocuteur unique, et ayant *a priori* la capacité de créer une dynamique inter-partenariale intégrant à la fois l'ensemble des ministères concernés par la mobilisation du droit commun et les collectivités territoriales (*cf. supra*).

Le regroupement du SG-CIV et de l'ACSé au sein d'une DAC laisse ouverte la possibilité soit de créer auprès de cette DAC un conseil d'orientation associant l'ensemble des partenaires de la politique de la ville (autres ministères, collectivités territoriales, acteurs associatifs et personnalités qualifiées) à la gestion des crédits du programme 147 et à leur articulation avec les crédits de droit commun, soit de préférence de confier la mobilisation et l'association des partenaires à une section spécialisée du CNV (*cf. supra* § 2.1.2.2).

Deux sous-options sont envisageables dans ce cadre : une DAC classique ou une DAC s'appuyant en interne pour une partie de ses missions (gestion des crédits) sur un service à compétence nationale (SCN). Dans les deux cas, cette option, dans le cadre de laquelle les crédits sont gérés sous CHORUS, ne pose pas de contraintes particulières en termes de gestion des fonctions support (*cf. infra* § 2.2.4.2.).

2.2.4.1. Analyse des deux sous-options

Option 4-1 : une direction d'administration centrale intégrant un service à compétence nationale³²

Il est rappelé qu'un SCN est une administration d'Etat dont la lisibilité et l'autonomie est renforcée par rapport à sa structure de rattachement, qui peut être soit directement un ministre, soit plus généralement et dans le cas présent une DAC. Le choix d'intégrer un SCN au sein de la DAC résultant du rapprochement entre le SG-CIV et l'ACSé présenterait plusieurs avantages. Il permettrait notamment :

- d'isoler les tâches de gestion des aides directes aux associations d'une part, et de pilotage de l'interministérialité et du droit commun d'autre part, tout en les mettant en synergie au sein d'une même administration ;
- de s'appuyer largement sur les deux structures actuelles – en retirant la personnalité morale à la « partie » ACSé mais en lui conservant l'essentiel de ses fonctions hors paiements –, ce qui pourrait faciliter la transition pour les agents ;
- d'associer les partenaires de la politique de la ville dans les mêmes conditions qu'actuellement, en reconstituant de fait le conseil d'administration de l'agence à travers un comité d'orientation du SCN.

Toutefois :

- le SCN présente comme avantage principal de dissocier organiquement les fonctions de conception, d'animation et d'orientation d'une part et les fonctions opérationnelles de gestion d'autre part, dissociation contraire à l'esprit même du rapprochement ;

³² Pour une présentation détaillée des services à compétence nationale, *cf. annexe15*.

- cette solution conduirait à recourir à un SCN de manière sous-optimale – SCN sans budget de fonctionnement distinct, alors qu’il s’agit d’une des facilités offertes par le recours à un SCN –, sans apport significatif justifiant la création d’une structure supplémentaire : pas d’avantage particulier en termes de dynamique inter-partenariale (et de transparence), celle-ci pouvant être assurée en l’absence de SCN soit par un conseil d’orientation directement rattaché à la DAC, soit préférentiellement par une section spécialisée du CNV (*cf. supra*) ;
- la mission inter-inspections considère que cette option reviendrait à ne pas conduire jusqu’à son terme la démarche de rapprochement entre le SG-CIV et l’ACSé, et constituerait dans les faits une solution peu satisfaisante pour répondre à l’objectif de création d’un instrument de pilotage unifié de la politique de la ville.

Il serait également possible de créer une administration centrale intégralement sous forme d’un SCN rattaché directement au ministre de la ville ou exerçant des compétences par délégation du ministre. Dans ce cas, le SCN devrait être créé par décret (et non plus arrêté ministériel). La mission inter-inspections n’a pas non plus retenu cette option car si elle ne crée pas de dyarchie, les avantages propres à un SCN (possibilité de bénéficier de fonds de concours, facilités pour créer un conseil d’orientation, etc., *cf. supra et annexe 15*) ne sont pas nécessaires pour remplir les objectifs poursuivis par le rapprochement. En outre, un SCN ne peut se voir confier de missions de conception, ces dernières relevant de politiques publiques prédéfinies par les administrations centrales.

Option 4-2 : une direction d’administration centrale classique

Au terme de son analyse, la mission inter-inspections estime que la solution permettant de répondre le plus efficacement aux objectifs d’amélioration de la gouvernance et de recherche de synergies tout en préservant la qualité de gestion budgétaire et comptable est celle de la reprise de l’intégralité des missions actuelles de l’ACSé et du SG-CIV dans une DAC classique.

La mise en place d’une DAC chargée de la politique de la ville offrira un outil de pilotage efficace et efficient au ministre de la ville en « régime de croisière ». Elle devrait permettre d’améliorer la mise en œuvre de la politique de la ville au niveau territorial à organisation des services déconcentrés de l’Etat constante. A cet égard, la mission inter-inspections souligne qu’une réflexion sur une organisation des services déconcentrés distincte affirmant plus nettement le pilotage de la politique de la ville par les préfets serait bienvenue.

Cette option suppose un train de mesure important. Elle impacte à la fois la gestion des ressources humaines, la gestion budgétaire et comptable et les systèmes d’information. Elle suppose que soient prises en charge les opérations de dissolution d’un établissement public (apurement des opérations, clôture des comptes, transfert des biens, droits et obligations, organisation de la conservation des archives, etc.), et des opérations d’accompagnement social. Si l’objectif d’entrée en vigueur de la réforme au 1^{er} janvier 2014 est maintenu, un fonctionnement en mode dégradé sur les six premiers mois doit être envisagé.

2.2.4.2. *L'absence de contraintes particulières liées à la gestion des fonctions support mais des optimisations à prévoir*

Le regroupement du SG-CIV et de l'ACSé au sein d'une DAC se traduira par le versement de l'intégralité des crédits du programme 147 à travers l'outil CHORUS. Le logiciel d'instruction des subventions GISpro pourra être maintenu après interfaçage avec CHORUS.

L'analyse conduite par la mission inter-inspections montre que le passage du circuit de paiement GISpro-CPWin au circuit de paiement CHORUS :

- se traduira par un gain relatif en termes de restitution de l'information ;
- ne dégradera pas de manière significative les délais de paiement.

L'interfaçage de GISpro et de CHORUS

○ Eléments techniques

L'interfaçage du progiciel GISpro, qui intègre les demandes de subvention, les instruit, les attribue et les notifie, et de CHORUS est techniquement possible. Les fonctionnalités des deux progiciels sont complémentaires : GISpro continuerait à prendre en charge la préparation des subventions et CHORUS serait en charge du paiement après validation de la demande de subvention par l'autorité ministérielle et par le comptable. Il y a par ailleurs dans l'offre de services interfaces CHORUS une interface permettant d'émettre des titres de recettes (interface facture sans engagement de tiers). Cet interfaçage suppose un plan de raccordement, dont les pré-requis sont présentés en annexe 9.

L'interfaçage du progiciel GISpro sur CHORUS entraînera la disparition du progiciel budgétaire et comptable CPWin dont les fonctionnalités sont similaires à celles de CHORUS.

○ Un gain relatif en termes de restitution de l'information

L'interfaçage de GISpro et de CHORUS ne se traduira par aucune perte d'information au niveau des engagements. Ces informations étant entrées dans GISpro, elles sont disponibles de manière identique à la situation actuelle.

Les restitutions CHORUS permettent par ailleurs d'avoir en temps réel les informations sur les paiements effectifs. Dès l'engagement, CHORUS permet en effet d'avoir une vision en temps réel sur les actes du comptable, et notamment les paiements. Des restitutions par tiers sont par ailleurs disponibles.

L'interfaçage de GISpro et de CHORUS suppose enfin que le progiciel GISpro adopte les nomenclatures CHORUS, et notamment celle du programme 147 « Politique de la ville ». Un des avantages importants de cette approche serait d'augmenter la cohérence du suivi des moyens spécifiques et des moyens de droit commun de la politique de la ville et en conséquence de faciliter leur articulation ; cela sera également l'occasion d'expertiser le degré de finesse des informations actuellement requises par GISpro au regard de la mobilisation en termes de temps qu'elles entraînent pour les acteurs de terrain, agents des services déconcentrés de l'Etat et associations.

CHORUS offre par ailleurs de même que l'actuelle nomenclature GISpro la possibilité d'un suivi territorialisé fin de l'utilisation des crédits tant spécifiques que de droit commun à travers l'axe de localisation interministérielle, dans lequel pourraient être renseignés, sur instruction du ministre de la ville, les nouveaux territoires de la politique de la ville (cf. annexe 8).

Le délai de paiement des subventions

La comparaison, du point de vue des bénéficiaires des subventions, des délais de paiement entre les subventions du programme 147 aujourd'hui versées par le système GISpro-CPWin et les subventions d'autres programmes versées par CHORUS, montre que le circuit CHORUS est capable d'assurer la même rapidité de paiement.

Trois éléments ont été pris en compte pour aboutir à ce résultat³³ :

- **Le délai d'émission de l'avis du contrôleur financier régional sur la programmation** : les délais d'émission de l'avis sont traditionnellement plus courts s'agissant des BOP programmés sous CHORUS que pour les crédits ACSé, les premiers faisant l'objet d'un *benchmarking* de la direction du budget ; le circuit CHORUS n'est par conséquent, concernant ce délai, en aucun cas un facteur de dégradation potentiel du calendrier (en 2013, les avis définitifs sur les BOP sociaux en région PACA ont été rendus dans un délai de 1 à 13 jours – cf. tableau n°4 infra)³⁴.

Tableau n°4 : Délai d'émission de l'avis définitif sur les BOP sociaux (PACA 2013)

Ministère	Programme	Date réception BOP définitif	Date limite réponse sans interruption	Date limite rendu avis à respecter	Date avis définitif BOP	Délai émission avis définitif (en jours)
Egalité des territoires et logement	Prévention de l'exclusion et insertion des personnes (177)	28/01/2013	12/02/2013	12/02/2013	29/01/2013	1
Sports, jeunesse, éducation populaire et vie associative	Jeunesse et vie associative (163)	28/01/2103	12/02/2013	12/02/2013	05/02/2013	8
Sports, jeunesse, éducation populaire et vie associative	Sport (219)	28/01/2013	12/02/2013	12/02/2013	06/02/2013	9
Affaires sociales et santé	Handicap et dépendance (157)	01/02/2013	16/02/2013	16/02/2013	14/02/2013	13

Source : Contrôleur financier régional PACA

³³ La disponibilité des crédits de l'ACSé un mois après la réunion du conseil d'administration décidant de la répartition des crédits entre les délégués de l'agence, soit dans les faits à la fin du mois de janvier, ne constitue pas en soi un indicateur du délai de paiement des subventions.

³⁴ Le passage éventuel du BOP en CAR dans le cadre d'une programmation régionale n'est pas en lui-même facteur de retardement du calendrier car ce passage peut se faire dès le mois de novembre de l'année n-1 une fois que les pré-notifications sont connues.

- **Le délai d’instruction des dossiers** entre le dépôt de la demande de subvention³⁵ et la notification de la subvention : ce délai, qui est le principal, dépend de la procédure d’instruction des dossiers adoptée au niveau local (comités techniques, comités de pilotage, procédures de validation des partenaires, etc.) et est donc largement indépendant de la nature juridique du payeur³⁶.

Deux schémas de délégation des crédits du programme 147 sont envisageables dans ce cadre, sans impact significatif sur les délais de paiement :

- vingt-deux BOP régionaux avec des UO départementales (visas financiers des CFR), option qui implique une programmation régionale (passage en comité d’administration régionale (CAR)), la mise en œuvre des actions financées restant toutefois confiée, comme dans le schéma actuel, aux DDCCS et DDCCSP ou aux services des préfectures de département ; les préfets de région étant RBOP dans ce schéma, les paiements devront être pris en charge par les plateformes régionales CHORUS du ministère de l’intérieur³⁷, le comptable assignataire étant celui de la direction régionale des finances publiques (DRFiP) concernée ;
- un BOP central (visa financier du CBCM) et des unités opérationnelles (UO) départementales³⁸, option proche du schéma actuel dans le cadre duquel le dialogue de gestion se fait directement entre les départements et l’ACSé, le niveau régional étant tenu informé en amont pour avis des demandes départementales :
 - l’adoption de ce second schéma irait dans le sens de l’objectif de déconcentrer davantage de responsabilités aux administrations territoriales dans la perspective de la mise en œuvre de la nouvelle géographie prioritaire et du contrat de ville unique et global, car il confirmerait l’échelon départemental comme niveau principal de mise en œuvre de la politique de la ville et renforcerait ainsi son poids dans les négociations avec l’ensemble des partenaires de l’Etat ;
 - une attention particulière devra être accordée au dialogue de gestion dans ce schéma afin que les préfets de région puissent jouer un rôle d’impulsion à tous les niveaux, notamment la mobilisation en CAR des préfets de département sur la recherche d’une efficacité maximale des crédits de la politique de la ville (répartition des crédits, diffusion des pratiques innovantes, etc.) et celle des directions régionales des différents ministères pour mieux flécher et mettre en synergie leurs crédits sur les quartiers de la politique de la ville ;
 - il reviendra de choisir entre l’option d’un comptable assignataire national auprès du CBCM des ministères sociaux (procédure centralisée à l’image de la procédure actuelle auprès du comptable de l’ACSé, mais qui supposera un

³⁵ La date de dépôt de la demande de subvention est indépendante de la nature juridique du payeur (DAC ou EP) : dans les deux cas, les appels à projets, qui conditionnent le dépôt des demandes, peuvent être lancés dès lors que les orientations de l’Etat sont connues.

³⁶ Ce délai est d’environ 4 mois actuellement.

³⁷ Une expertise est à ce titre à conduire sur la capacité de prise en charge du paiement des subventions du programme 147 par ces plateformes et sur les transferts éventuels d’ETPT à envisager.

³⁸ Le programme 137 « Egalité entre les femmes et les hommes », dans la sphère du CBCM du ministère des affaires sociales et de la santé, fonctionne suivant ce principe.

transfert d'effectifs auprès du CBCM) ou auprès de chaque directeur régional des finances publiques (DRFiP).

Quel que soit le schéma retenu, le rôle du comptable assignataire sera double : d'une part, mettre en œuvre avant mise en paiement les contrôles prévus notamment par le décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 (art. 19 et 20) relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ; d'autre part, valider dans la plateforme CHORUS la mise en paiement à partir des crédits délégués par le RBOP à l'UO concernée.

- **Le délai global de paiement entre le moment où l'instruction est finie** (fin de l'instruction matérialisée par l'arrêté de subvention ou la signature par l'association de la convention) **et le moment où le paiement est effectué** : délai moyen de 4 à 10 jours à l'ACSé avec le système applicatif GISpro-CPWin, mais pouvant atteindre 15 jours ; délai moyen de 1 à 4 semaines sous CHORUS, mais pouvant être ramené à 2 jours (*cf. tableau n°5 infra*)³⁹.

Afin que le délai global de paiement ne soit pas impacté dans le cas où l'association bénéficiaire de la subvention n'a pas produit à la date de fin de l'instruction les comptes certifiés de l'année n-1, il faudra prévoir un accord de la DGFIP (bureau réglementaire CE2A) autorisant les comptables à valider les demandes de paiement sur la base d'une pièce justificative de type « comptes provisoires », sous couvert de l'ordonnateur. Cette pratique actuelle de l'ACSé est également mise en œuvre dans certains dossiers de subvention relevant de CHORUS et il n'y a aucune difficulté à la prévoir de manière généralisée pour les paiements de subventions relevant de la politique de la ville.

³⁹ Ce délai inclut le délai moyen gestionnaire, le délai moyen de transmission des pièces jointes, le délai de visa et le délai de rapprochement.

Tableau n°5 : Délai global de paiement (DRAC et DRJSCS 13 - 2012)

Centre de coûts	Nombre de DP	Délai moyen gestionnaire	Délai moyen transmission PJ	Délai de visa	Délai de rapprochement	Délai global de paiement
CCDDR02013	276	0,38	2,28	0,28	1,17	4,12
CCDDR02013	6	0,17	2,50	0,33	1,50	4,50
CCDDR02013	33	0,12	3,15	0,21	2,00	5,48
CCDDR03013	35	0,37	1,69	0,49	1,37	3,91
CCDDR03013	2	0,00	2,50	0,00	1,50	4,00
CCDDR03013	16	0,56	2,56	0,06	1,63	4,81
CCDDR04013	28	0,57	1,54	0,54	1,25	3,89
CCDDR04013	1	0,00	1,00	0,00	1,00	2,00
CCDDR04013	5	0,00	2,60	0,00	2,00	4,60
CCDDR05013	71	0,21	1,70	0,42	1,17	3,51
CCDDR05013	1	0,00	2,00	0,00	1,00	3,00
CCDDR06013	123	0,50	2,00	0,13	1,96	4,57
CCDDR06013	10	0,10	1,80	0,40	1,70	4,00
CCDDR07013	47	0,28	2,15	0,11	1,87	4,40
CCDDR07013	1	4,00	2,00	0,00	1,00	7,00
CCDDR08013	90	0,27	1,89	0,28	1,73	4,17
CCDDR08013	2	0,00	1,50	0,00	2,50	4,00
CCDDR08013	37	0,00	1,62	0,05	2,03	3,70
CCDDR09013	97	0,34	1,89	0,25	1,49	3,97
CCDDR09013	18	0,00	1,44	0,00	1,50	2,94
CCDDR09013	14	0,00	3,57	0,00	1,14	4,71
CCDDR10013	109	0,11	2,00	0,24	1,10	3,45
CCDDR10013	11	0,64	2,00	0,00	1,09	3,73
CCDDR10013	1	1,00	3,00	0,00	1,00	5,00
CCDDR11013	43	0,37	1,67	0,19	1,47	3,70
CCDDR11013	2	0,00	1,00	0,00	1,00	2,00
CCDDR12013	134	0,45	1,85	0,18	1,33	3,81
CCDDR12013	1	3,00	3,00	0,00	1,00	7,00
Délai DRAC	1 214	0,33	2,03	0,23	1,44	4,03
SODPACA013	43	0,84	1,19	1,09	2,23	5,35
SODPACA013	12	0,08	1,50	1,00	1,67	4,25
SODRH02013	5	0,80	0,60	0,60	1,00	3,00
SODRML1013	636	0,68	1,79	0,18	1,09	3,75
SODRML1013	2	1,00	0,00	0,00	20,00	21,00
SODRML1013	25	0,00	1,60	0,00	1,92	3,52
Délai DRJSCS	723	0,66	1,73	0,25	1,25	3,88

Source : Contrôleur financier régional PACA

Le rattachement en année n des crédits non utilisés ou récupérés en année n-1

La disparition du statut d'établissement public conduira à la suppression du fonds de roulement, ce qui recouvre une modification des dispositifs de gestion des crédits (gestion en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP), et encadrement des mécanismes de report) et des dispositifs de gestion des subventions non utilisées par les associations.

Le fonds de roulement de l'ACSé en année n provient des crédits non consommés en n-1 et de l'émission de titres de recettes pour récupérer les subventions versées non justifiées. Il est en réduction par rapport aux exercices précédents, réduction qui devrait se poursuivre même en cas de maintien d'un établissement public compte tenu des règles de convergence de gestion désormais imposées aux établissements publics.

Si le fonds de roulement permet de verser des subventions de manière anticipée dès le mois de janvier, un système d'ordonnancement « classique » garantit la même souplesse, les RBOP pouvant engager en AE et consommer en CP jusqu'à 25% maximum des crédits prévus dans le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE).

Par ailleurs, un RPROG peut solliciter l'autorisation de la direction du budget afin de récupérer pour son programme les recettes récupérées de l'année n-1 et les crédits non consommés afin qu'ils ne soient pas réinjectés dans le budget général. Une interface « titre de recette » est prévue dans CHORUS (*cf. annexe 9*).

D'une manière générale, la mission inter-inspections note que l'option de la gestion des crédits via un établissement public ou celle de leur gestion directement sous CHORUS via une administration centrale, tendent à converger en termes de contraintes.

3 - QUELLE QUE SOIT L'OPTION RETENUE, PLUSIEURS DÉMARCHES SERONT INCONTOURNABLES POUR MENER À BIEN LE RAPPROCHEMENT

3.1. LA DÉSIGNATION D'UN PRÉFIGURATEUR

3.1.1. Nommer un préfigurateur

Quatre mesures doivent être associées à la nomination du préfigurateur de la nouvelle entité :

- la désignation des responsables des deux structures actuelles pendant la phase de préfiguration, trois solutions étant envisageables : un préfigurateur de la nouvelle entité et un responsable par structure ; un préfigurateur de la nouvelle entité responsable des deux structures ; un préfigurateur de la nouvelle entité responsable d'une des deux structures, troisième solution déconseillée par la mission inter-inspections car elle accrédi terait l'idée de l'absorption d'une structure par l'autre ;
- la désignation, au sein des deux structures, des responsables des services et des dossiers pendant la phase de préfiguration, notamment les dossiers relatifs à la préparation du projet de loi de finances 2014 et des campagnes opérationnelles 2014 (ventilation des enveloppes de crédits gérées par l'ACSé, etc.), le dossier « immobilier », le dossier « système d'information » et le dossier « ressources humaines » (situation individuelle des personnels et statut) ;
- la mise en place des procédures de consultation des personnels pendant la phase de préfiguration ;
- la fixation de la date limite de création juridique de la nouvelle entité – comme souligné *supra*, la mission ne dispose d'aucun élément permettant de garantir qu'elle pourra être opérationnelle au 1^{er} janvier 2014 – et de nomination des responsables au sein de la nouvelle entité.

Il n'est pas nécessaire de fixer la dénomination de la nouvelle entité avant la rédaction du texte portant création.

3.1.2. Rédiger la feuille de route du préfigurateur

Rédigée avec le préfigurateur, cette feuille de route comportera notamment, les instructions suivantes, à mettre en œuvre dans le calendrier indiqué :

- **Sous 3 à 6 mois - définition de la cible :**
 - projet de service cible de la nouvelle entité, incluant la définition des fonctions et des métiers, l'organigramme de la structure et la description des profils de postes correspondant à cette cible, et précisant les missions à approfondir ou à rénover ; ce projet de service devra faire partie des priorités du préfigurateur⁴⁰ ;

⁴⁰ L'expérience montre le risque que la gestion des dossiers urgents ne permette pas la définition du projet et de l'organisation cibles. L'annexe 5 présente les chantiers dont la mise en œuvre dans la durée sera nécessaire au renforcement de la culture de « pilotage stratégique » au sein de la nouvelle entité.

- s'agissant des questions relatives à la répartition des dossiers, à la structuration de l'entité, au choix de l'implantation et à la date d'entrée en vigueur de la réforme que se poseront légitimement les équipes de l'ACSé et du SG-CIV, s'il n'est pas réaliste de penser réussir à donner à chacun une réponse dans un délai inférieur à 3 mois⁴¹, il est indispensable d'afficher dans les trois semaines suivant la prise de décision l'échéance à laquelle les réponses seront apportées et les modalités de consultation et de communication sur ces sujets ;
 - s'agissant du schéma de délégation des crédits du programme 147, le choix entre les deux modalités présentées par la mission (*cf. supra*) devra faire l'objet d'une expertise complémentaire.
- **Sous 1 à 3 mois - description, si besoin est, des mesures transitoires entre la création de la nouvelle entité et la structure-cible :** ces mesures peuvent porter sur l'organigramme *stricto sensu* et la répartition des dossiers si la définition de la structure-cible n'est pas mûre ;
 - **Sous 1 à 2 mois - publication du premier macro-planning prévisionnel de la construction de la « nouvelle entité » :** la construction de la nouvelle entité comportant un ensemble de chantiers techniques (énoncé des missions, définition de l'organigramme, répartition des dossiers, affectation des personnels, entrée dans les locaux, mise en place des systèmes d'information, des procédures de gestion des personnels, des procédures comptables et budgétaires, dissolution de l'établissement public, etc.) et ne se limitant par conséquent pas à la promulgation de l'acte en portant création, un calendrier réaliste de rapprochement et un canevas de l'enchaînement des chantiers doivent être définis et des points d'étape réguliers doivent être réalisés, avec le cas échéant possibilité d'actualisation.

Référence pour ses contacts, en externe, avec le cabinet du ministre de la ville, la direction du budget ou encore la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFF) et, en interne, avec l'encadrement et les représentants des personnels, la feuille de route du préfigurateur devra constituer la garantie de la cohérence de la mise en œuvre du projet avec les objectifs définis et les moyens associés. Elle permettra par ailleurs que soient respectés les temps d'expertise des sujets techniques, de consultation et d'information des personnels.

Le préfigurateur devra par ailleurs élaborer un document décrivant le « pourquoi » et le « comment » du projet « nouvelle entité », qu'il lui reviendra de présenter à l'ensemble des agents, des partenaires et des responsables du réseau territorial.

3.1.3. Mettre en place une procédure de conduite du projet « nouvelle entité » commune au SG-CIV et à l'ACSé

Le rapprochement, même s'il porte sur deux organisations aux missions complémentaires et sur des effectifs de faible taille, et qu'il ne rencontre pas d'opposition de principe, sera complexe sur les plans organisationnel (administratif, juridique, financier) et humain. Cela rend indispensable une gestion en mode « projet ».

⁴¹ Une réponse à chacune des quatre questions suivantes devra être apportée à chaque agent : « *sur quel dossier vais-je travailler ?* », « *dans quels locaux ?* », « *dans quelle équipe et sous la direction de quel responsable ?* », « *à quelle date ?* ».

Une méthodologie de gestion de projet devra par conséquent être mise en place. Cela suppose *a minima* la création, auprès du préfigurateur qui en sera le chef, d'une équipe projet dédiée au projet « nouvelle entité », composée à part égale d'agents issus du SG-CIV et de l'ACSé, partageant des compétences « fonctions support » et des compétences « métiers ville » solides et reconnues.

Des moyens logistiques (locaux, secrétariat, frais d'impression et de déplacements, etc.) devront être mis à la disposition de cette équipe.

La création d'une structure de concertation des représentants du personnel, qui aurait vocation à se réunir régulièrement pendant la phase de préfiguration puis pour un premier bilan quelques mois après, pourrait utilement être envisagée.

3.1.4. Elaborer des supports de communication interne et externe

Au-delà de l'implication nécessaire des autorités décisionnelles, le succès ou l'échec d'un rapprochement, opération toujours complexe, repose très largement sur l'engagement des agents et des cadres.

Les partenaires de la future entité – opérateurs du ministère de la ville, préfets et agents des services déconcentrés de l'Etat, associations, collectivités territoriales – doivent également être tenus informés de la progression de la démarche.

C'est pourquoi il est essentiel de communiquer régulièrement, à travers des supports de communication internes et externes, sur les principes, les objectifs et l'état d'avancement du projet.

3.2. L'ACCOMPAGNEMENT DU CHANGEMENT

3.2.1. Expliciter et assumer l'enjeu du rapprochement

La mission inter-inspections souligne qu'il est indispensable que le rapprochement ne soit vécu ni comme une absorption d'une structure par une autre, ni comme le désaveu de l'action passée de ces structures dont les agents, même s'ils reconnaissent les carences et les limites de l'organisation actuelle, n'ont pas démérité.

La mission inter-inspections précise qu'une telle approche, outre qu'elle serait injustifiée, rendrait plus compliquée la nouvelle organisation.

Pour être un succès, le rapprochement ne doit pas être perçu comme la contribution du ministère de la ville à la modernisation de l'action publique. C'est l'objectif de meilleure conduite de la politique de la ville qui doit être promu.

Des moyens financiers significatifs, qu'il appartiendra au préfigurateur d'évaluer dans le premier mois de sa prise de fonction, devront être dédiés au rapprochement, à la fois pour assurer les conditions matérielles de travail de l'équipe projet (*cf. supra*) et pour financer la prise en charge d'un accompagnement social de qualité.

3.2.2. Mettre en place un accompagnement social

Le traitement du volet statutaire du rapprochement entre le SG-CIV et l'ACSé nécessitera l'appui technique de la DGAFP. S'agissant des agents titulaires de l'Etat recrutés en position de détachement à l'ACSé, les contrats de détachement ne pouvant être transférés, il conviendra de prévoir de nouveaux contrats. S'agissant des agents contractuels de l'ACSé, la possibilité d'une titularisation devra être examinée individuellement à l'occasion du rapprochement. Indépendamment de l'expertise qui sera conduite par la DGAFP, la mission souligne la nécessité d'apporter une attention particulière au maintien à niveau équivalent de la rémunération des agents des deux structures (à titre personnel et provisoire).

Le dossier gestion des ressources humaines du projet ne se limite pas au volet statutaire. Il conviendra :

- d'associer les instances représentatives des personnels à toutes les étapes du rapprochement, y compris à un bilan à six mois du rapprochement afin de permettre la remontée des difficultés éventuelles et d'effectuer les réglages fins le cas échéant nécessaires ;
- d'afficher un projet de gestion des ressources humaines associé à la création de la nouvelle entité ;
- d'examiner la situation de chaque responsable dans les organigrammes du SG-CIV et de l'ACSé afin de déterminer et d'afficher les voies et moyens de régler les divers sujets de gestion susceptibles de se présenter dans le cas d'un resserrement du nombre des emplois de responsabilité (« titre » des fonctions occupées ⁴², rémunération et avantages accessoires liés à ces emplois⁴³, etc.) ;
- d'offrir la possibilité d'un suivi individualisé de chacun des agents concernés, en amont (recueil des souhaits, des contraintes et des interrogations) et en aval (recueil des observations et des difficultés éventuelles) du rapprochement ;
- de réfléchir à la prise en charge éventuelle des frais supplémentaires pouvant être occasionnés par une nouvelle implantation ;
- de prévoir la publication des règles de gestion des congés, des primes et des déplacements en vigueur dans la nouvelle entité ;
- de dresser, dans le premier mois de la prise de fonction du préfigurateur, la liste des besoins de mesures d'accompagnement social et, au regard, de définir les moyens d'y répondre.

⁴² L'organigramme de l'ACSé fait état d'un nombre particulièrement élevé d'emplois avec le titre de directeurs.

⁴³ Avec l'appui technique de la DGAFP, qui a la connaissance des possibilités et des bonnes pratiques en la matière, il conviendra de privilégier des solutions de maintien à titre personnel et pour une durée limitée de ces avantages.

3.3. L'IMPLANTATION DE LA NOUVELLE ENTITÉ⁴⁴

Trois éléments doivent être pris en compte dans la détermination de la localisation de la nouvelle entité :

- l'impact de l'implantation sur les temps de déplacement des agents issus de l'ACSé et du SG-CIV : cet impact doit être mesuré pour l'ensemble des agents et l'information doit être partagée en toute transparence avec les partenaires sociaux ;
- le rôle unificateur que peut jouer l'installation immédiate dans des locaux uniques, et donc la date de disponibilité des locaux envisagés ; à ce titre, la mission inter-inspections souligne que l'implantation dans un même lieu de l'ensemble des services de l'Etat (cabinet, direction, agences, etc.) concourant à la politique de la ville serait favorable à une meilleure synergie entre ces services ;
- et bien entendu le respect des règles fixées par France Domaine pour les directions d'administration centrale et les coûts globaux (vente de locaux, fin de bail, réaménagement d'espace, etc.).

3.4. LES DISPOSITIONS JURIDIQUES À PRÉVOIR

3.4.1. Les textes à modifier

Les textes à modifier sont identifiés de manière non exhaustive en annexe 12, à partir de contributions du SG-CIV, de l'ACSé et de la DAJ des ministères économiques et financiers. Dans le délai qui lui était imparti, la mission inter-inspections n'a pu mener sur ce point une étude exhaustive qu'il reviendra au préfigurateur d'achever et qui dépendra de l'option choisie pour le rapprochement.

3.4.2. Les conventions constitutives des deux GIP dont est membre l'ACSé

L'ACSé est membre fondateur du GIP Habitat et Interventions Sociales pour les Mal-logés et les Sans abris et du GIP Agence du Service Civique. Il conviendra de prévoir la modification des conventions constitutives de ces 2 GIP afin d'intégrer la reprise par l'État des droits et obligations de l'ACSé.

3.4.3. Les opérations de transfert des marchés en cours

Les marchés en cours à l'ACSé sont listés en annexe 13. Des avenants devront être rédigés pour ceux qui seront poursuivis.

⁴⁴ Les implantations immobilières actuelles de l'ACSé et du SG-CIV sont présentées en annexe 11.

3.5. DES SUJETS EN SUSPENS À TRANCHER

Le rapprochement entre le SG-CIV et l'ACSé pourrait constituer l'occasion de traiter deux sujets restés en suspens depuis plusieurs années :

- le statut de la créance ADOMA de 7 M€, qui est aujourd'hui une immobilisation financière inscrite à l'actif de l'ACSé : l'Etat doit faire le choix d'abandonner ou non cette créance et des modalités de régularisation de la situation sur le plan comptable doivent être définies ;
- le statut des actifs transférés aux DRJSCS : il n'a jamais été clairement indiqué que le transfert de matériels et immobilisations à l'Etat dans le cadre de l'intégration des directions régionales de l'ACSé dans les DRJSCS se ferait sans contrepartie financière de la part de l'Etat ; il conviendra de définir les modalités de régularisation de la situation sur le plan comptable.

La mission inter-inspections souligne que tant les décisions qui devront être prises à chaque étape que les phases techniques d'analyse, de test et de validation exigent du temps. Au regard de ces contraintes, le délai restant entre la remise du rapport et l'échéance du 1^{er} janvier 2014 est très réduit. Des décisions rapides sur les options préconisées par la mission inter-inspections devront être prises très vite, le préfigurateur nommé en même temps et, enfin, l'ensemble des administrations concernées devront être mobilisées en permanence sur ce changement. Simultanément, devront être examinées les conditions optimales d'un basculement étalé sur le début de l'année 2014, si l'échéance ne pouvait être intégralement respectée.

Bertrand BRASSENS,
inspecteur général des finances

Agathe CAGÉ,
inspectrice de l'administration

François GEINDRE,
inspecteur général du développement durable

Gildas LE COZ,
inspecteur général des affaires sociales

**MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT
DURABLE ET DE L'ENERGIE**

**CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

N° CGEDD 008944-01

MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES

**INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES SOCIALES**

N° IGAS 2013-067R

MINISTERE DE L'INTERIEUR

**INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION**

N° IGA 13-043/13-038/01 BIS

**MINISTERE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES**

**INSPECTION GENERALE
DES FINANCES**

N° IGF 2013-M-046-01

**RAPPORT
SUR LE RAPPROCHEMENT ENTRE LE SECRETARIAT GENERAL DU COMITE
INTERMINISTERIEL DES VILLES (SG-CIV) ET L'AGENCE NATIONALE POUR
LA COHESION SOCIALE ET L'EGALITE DES CHANCES (ACSE)**

TOME II - ANNEXES

– MAI 2013 –

**MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT
DURABLE ET DE L'ENERGIE**

**CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

N° CGEDD 008944-01

MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES

**INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES SOCIALES**

N° IGAS 2013-067R

MINISTERE DE L'INTERIEUR

**INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION**

N° IGA 13-043/13-038/01 BIS

**MINISTERE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES**

**INSPECTION GENERALE
DES FINANCES**

N° IGF 2013-M-046-01

**RAPPORT
SUR LE RAPPROCHEMENT ENTRE LE SECRETARIAT GENERAL DU COMITE
INTERMINISTERIEL DES VILLES (SG-CIV) ET L'AGENCE NATIONALE POUR
LA COHESION SOCIALE ET L'EGALITE DES CHANCES (ACSE)**

TOME II - ANNEXES

Etabli par :

Bertrand BRASSENS,
inspecteur général des finances

Agathe CAGÉ,
inspectrice de l'administration

François GEINDRE,
inspecteur général du développement durable

Gildas LE COZ,
inspecteur général des affaires sociales

– MAI 2013 –

SOMMAIRE

ANNEXE 1	LETTRE DE MISSION.....	7
ANNEXE 2	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	11
ANNEXE 3	PRECISIONS LEXICALES	15
ANNEXE 4	LES INCIDENCES DE LA CREATION DE LA NOUVELLE ENTITE SUR L'ARCHITECTURE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	17
ANNEXE 5	LES CHANTIERS POUR LE RENFORCEMENT DE LA CULTURE DE PILOTAGE AU SEIN DE LA NOUVELLE ENTITE	21
ANNEXE 6	RAPPROCHEMENT ENTRE L'ACSE ET LE SG-CIV, QUESTIONS RELATIVES AU PERSONNEL (CONTRIBUTION ACSE).....	29
ANNEXE 7	CARTOGRAPHIE DU PROGRAMME 147 EN LOI DE FINANCES 2013.....	35
ANNEXE 8	ARCHITECTURE DES SYSTEMES D'INFORMATION DE L'ACSE ET MISE EN COHERENCE AVEC CHORUS	39
ANNEXE 9	L'INTERFAÇAGE DE GISPRO ET DE CHORUS.....	45
ANNEXE 10	PROCESSUS DE TRAITEMENT DES SUBVENTIONS DANS CHORUS – CAS D'UNE APPLICATION INTERFACEE (CONTRIBUTION DE L'AIFE).....	47
ANNEXE 11	IMPLANTATIONS IMMOBILIERES DE L'ACSE ET DU SG-CIV	53
ANNEXE 12	TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES A MODIFIER DANS L'HYPOTHESE D'UNE FUSION	55
ANNEXE 13	LISTE DES MARCHES EN COURS A L'ACSE (SOURCE ACSE).....	71
ANNEXE 14	TRANSFERT DU PAIEMENT DES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS DE QUARTIERS – ETUDE DE FAISABILITE DE L'AGENCE DES SERVICES DE PAIEMENT (15 MAI 2013)	83
ANNEXE 15	LES SERVICES A COMPETENCE NATIONALE (SCN).....	93
ANNEXE 16	LETTRE DU MINISTRE DELEGUE CHARGE DE LA VILLE AUX VICE- PRESIDENTS DU CONSEIL NATIONAL DES VILLES RELATIVE A LA MISE EN ŒUVRE DES DECISIONS DU COMITE INTERMINISTERIEL DES VILLES	97
ANNEXE 17	PROJET RAPPROCHEMENT-FUSION ACSE/SG-CIV – PROPOSITION ORIENTATIONS GENERALES ET POINTS PRINCIPAUX INTERSYNDICALE SG-CIV	99

ANNEXE 1 - LETTRE DE MISSION



Le Premier Ministre

~ 471 / 13 / SG

Paris, le 11 MARS 2013

Inspection Générale de l'Administration
12 MAR. 2013
ARRIVÉE N°13.188

à

Madame la chef du service de l'inspection générale
des finances

Monsieur le chef du service de l'inspection générale
de l'administration

Monsieur le vice-président du Conseil général de
l'environnement et du développement durable

Monsieur le chef de l'inspection générale des
affaires sociales

Objet : rapprochement entre le Secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV) et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé)

Le comité interministériel des villes (CIV) du 19 février 2013, réuni sous ma présidence, a décidé d'organiser le rapprochement entre le SG-CIV et l'ACSé, pour simplifier et renforcer le pilotage national de la politique de la ville.

Le SG-CIV a été créé en 2009. Il assume le secrétariat permanent du CIV et la responsabilité du programme 147 « politique de la ville ». Il est chargé de la conception interministérielle et du pilotage de la politique de la ville dans les territoires ; il assure la tutelle des opérateurs et établissements publics (ACSé, ANRU, EPIDe, EPARECA). En charge de l'évaluation de la politique de la ville, il exerce à ce titre le secrétariat permanent de l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS).

L'ACSé a été créée en 2006, afin de rendre plus efficaces les interventions de l'Etat en fédérant différents outils destinés, en tout ou partie, aux habitants des quartiers : crédits de la politique de la ville (programme 147) ; crédits destinés à l'intégration des populations immigrées (programme 104) ; financement du service civil volontaire ; gestion du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD). Sa mission générale consiste à concevoir les programmes d'intervention spécifiques de la politique de la ville, à animer les partenariats nationaux et à allouer les crédits qui lui sont confiés avec la souplesse de gestion propre aux opérateurs.

Hôtel de Matignon - 57, rue de Varenne - 75007 Paris - Tél. : 01 42 75 80 00

Depuis sa création après les émeutes urbaines de 2005, l'ACSé a été progressivement recentrée sur la seule gestion des crédits d'intervention du ministère de la ville :

- l'agence conserve la gestion du FIPD mais avec un rôle limité à la gestion administrative et financière des dossiers dans le cadre des instructions du secrétariat général du comité interministériel pour la prévention de la délinquance (SG-CIPD) ;
- le ministère chargé de l'immigration a repris la gestion des crédits de la politique de l'intégration (programme 104) ;
- le nouveau service civique, qui a remplacé le service civil volontaire, n'a pas été confié à l'ACSé mais à une nouvelle agence constituée à cet effet sous la forme d'un GIP (l'Agence du Service Civique).

Comme le rapport de février 2013 de la commission pour la création d'un commissariat général à l'égalité des territoires, dit « rapport Wahl », a pu en faire le constat, l'ACSé fonctionne aujourd'hui essentiellement comme une administration ordinaire : son financement est exclusivement assuré par des crédits budgétaires ; la mise en œuvre de ses actions mobilise les préfets et les services déconcentrés, qui bénéficient de la capacité d'engager 90 à 95 % des crédits de l'agence. Les redondances et concurrences entre l'opérateur et sa tutelle apparaissent par ailleurs nombreuses.

La séparation organique entre, d'une part, la gestion des crédits spécifiques par l'ACSé et, d'autre part, la mobilisation des crédits de droit commun des ministères par le SG-CIV rend plus difficile une réelle complémentarité de ces deux types d'interventions. La gestion des crédits spécifiques, mobilisés au travers des programmes d'intervention de l'ACSé, peut ainsi amener les différents ministères à considérer que ceux-ci se substituent à leurs propres moyens, alors que les interventions du programme 147 doivent conserver un caractère additionnel aux crédits de droit commun (cf. rapport de la Cour des comptes sur « La politique de la ville, une décennie de réformes » de juillet 2012 et circulaire du Premier ministre du 30 novembre 2012 relative aux conventions d'objectifs pour les quartiers populaires). L'ACSé n'est par ailleurs pas en position d'animer la coordination interministérielle requise sur les actions de la politique de la ville.

Pour mettre en œuvre la nouvelle étape de la politique de la ville engagée par le CIV du 19 février dernier, le ministre chargé de la politique de la ville doit pouvoir s'appuyer sur une organisation renouvelée et efficiente. Le rapprochement entre l'ACSé et le SG-CIV est destiné à permettre un pilotage unifié de cette politique sous l'autorité directe du ministre chargé de la politique de la ville. Il vise à assurer une plus grande coordination des actions des différents départements ministériels en faveur des quartiers de la politique de la ville, et notamment à faciliter la négociation et le suivi des engagements pris dans le cadre des conventions interministérielles. Il s'agit également de déconcentrer davantage de responsabilités aux administrations territoriales de l'Etat, en particulier dans la perspective de la mise en œuvre de la nouvelle géographie prioritaire et du contrat de ville unique et global. L'unité d'action des services de l'Etat sera consolidée autour du préfet. La capacité du ministère chargé de la politique de la ville à animer plus efficacement les réseaux d'acteurs pour identifier et développer les pratiques innovantes doit par ailleurs être renforcée.

Le rapprochement devra être opérationnel au 1er janvier 2014. Au regard de ces objectifs, vous déterminerez les modalités techniques, administratives, financières et statutaires du rapprochement entre l'ACSé et le SG-CIV. Une attention particulière sera portée aux conséquences à en tirer sur la gestion des personnels de l'ACSé et du SG-CIV, en prenant en compte la diversité des parcours professionnels, des statuts et des attentes des agents concernés.

Vous veillerez notamment à identifier les différentes options permettant de préserver la qualité de suivi et la souplesse de gestion, ainsi que la capacité de conception de programmes d'intervention, mises en œuvre aujourd'hui par l'ACSé. Il faudra aussi, comme le rappelle le rapport Wahl, tenir compte de la nécessité d'assurer la cohérence avec l'action de l'ANRU.

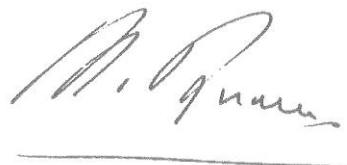
Vous formulerez également des propositions pour assurer la transparence et l'association des partenaires de la politique de la ville aux choix d'allocation budgétaire et aux programmes d'intervention spécifiques : ministères, collectivités locales, secteur associatif, personnalités qualifiées.

La mission recueillera dans toute la mesure du possible l'avis des acteurs en charge de la politique de la ville aux niveaux national et territorial.

Les travaux de la mission prendront par ailleurs en compte l'hypothèse de la création d'un commissariat général à l'égalité des territoires. Dans cette perspective, en effet, le rapprochement entre l'ACSé et le SG-CIV devrait permettre de constituer un « pôle ville » au sein du commissariat général.

D'autre part et en tout état de cause, les modalités du rapprochement entre l'ACSé et le SG-CIV, ainsi que la gouvernance et les missions de l'instance créée, seront mises en perspective avec la refondation de la politique d'intégration du Gouvernement.

La mission devra rendre ses conclusions pour le 30 avril 2013. Un rapport intermédiaire sera remis le 29 mars 2013 pour examen par le prochain comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP).



Jean-Marc AYRAULT

ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Cabinet du ministre délégué auprès de la ministre de l'Egalité des territoires et du Logement, chargé de la Ville

Christiane BARRET, directrice de cabinet
Sébastien JALLET, directeur adjoint de cabinet
Joëlle BONEU-MERCKAERT, conseillère cohésion sociale

SG-CIV

Hervé MASUREL, secrétaire général
Anthony BRIANT, chargé de la sous-direction Etudes, statistiques et évaluation
Eric BRIAT, secrétaire général adjoint
Corinne CHEVALIER, responsable du département études statistiques et système d'information à la sous-direction des études statistiques et de l'évaluation
Carole CONDAT, CGT, intersyndicale SG-CIV
Marine COURTOIS, service de l'administration, des finances, du personnel et des moyens
Valérie DARRIAU, chargée de mission auprès du sous-directeur des études statistiques et de l'évaluation
Michel DIDIER, mission de l'animation territoriale et des ressources
Corinne GONTHIER, chef de la mission communication
Valérie LAPENNE, CGT-FO, intersyndicale SG-CIV
Jean-Yves LEFEUVRE, CGT, intersyndicale SG-CIV
Viviane LEPRINCE, UNSA, intersyndicale SG-CIV
Stéphane LUDOT, département éducation, santé, et développement social
Yannick PROST, sous-directeur inter-ministériarité et opérateurs
Grégory VALOT, responsable du département ACSé - contractualisation

ACSé

Naïma CHARAI, présidente du conseil d'administration
Laurence GIRARD, directrice générale
Frédéric CALLENS, directeur de cabinet de la présidente, directeur de la lutte contre les discriminations et de l'accès aux droits
Fabienne CHAMBRY, représentante CFDT
Danièle CROS-RABUAT, représentante de la CGT
Catherine DE LUCA, représentante CFDT
XXXXXX, représentante de la CGT
Marc DI STEFANO, directeur des systèmes d'information, de l'organisation et des méthodes
Emmanuel DUPONT, directeur du suivi des interventions et des études et représentant CFDT
Sylvie DURAND-TROMBETTA, directrice générale adjointe chargée des relations extérieures et des territoires
Serge FRAYSSE, directeur de l'éducation, de la santé et de la prévention de la délinquance
Hélène GEOFFROY, députée du Rhône, vice-présidente du conseil d'administration
Danièle KRAMER, directrice des ressources humaines
Benoît LANDAU, représentant CFDT

Eric LENOIR, directeur général adjoint chargé des interventions
Bénédicte MADELIN, présidente de l'association « Profession Banlieue », membre du conseil d'administration
Farid MEBARKI, président de l'association « Presse et cités », membre du conseil d'administration
Fadila MEHAL, directrice de la culture et des médias
Sabine MONTOUT, chargée de mission, direction de l'emploi, du développement économique, de l'habitat et de la médiation
Gabrielle de NADAILLAC, directrice des affaires financières et du contrôle
Jean-Pierre PAPIN, directeur de l'emploi, du développement économique, de l'habitat et de la médiation
Sylvie ROGER, directrice de l'appui et de l'animation du réseau territorial
David TACAIL, chargé de mission, direction de l'emploi, du développement économique, de l'habitat et de la médiation
Jean-Luc TANNEAU, agent comptable
Isabelle THIBOUT, service exécution financière, contrôle et audit, direction des affaires financières et du contrôle
Michel VILLAC, secrétaire général
Nadia YAMAREN, assistante technique et administrative, direction de l'emploi, du développement économique, de l'habitat et de la médiation

Conseil national des villes (CNV)

Xavier LEMOINE, maire de Montfermeil, vice-président
Brigitte REYNAUD, secrétaire générale

Ministère de l'économie et des finances

Direction du budget

Guillaume BOULANGER, chargé de la politique de la ville et de l'égalité des territoires, bureau du logement, de la ville et des territoires
Laurent MACHUREAU, sous-directeur de la 4^e sous-direction
Marion OESCHSLI, chef du bureau du logement, de la ville et des territoires, 4^e sous-direction

Service du contrôle général économique et financier

Annie DARMEDRU, contrôleur financier de l'ACSé

Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE)

Régine DIYANI, directrice

Ministère des affaires sociales et de la santé

Philippe DIDIER, contrôleur budgétaire et comptable ministériel
Michèle DUCHEMIN, département du contrôle budgétaire
Pascal FLORENTIN, directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale d'Ile-de-France

Geneviève FROUTE, département comptable ministériel

Ministère de l'intérieur

Préfecture de région Ile-de-France

Laurent FISCUS, préfet, secrétaire général pour les affaires régionales

Jean TORTOSA, chargé de mission auprès du préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, pour la politique de la ville et l'égalité des chances

Secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance

Raphaël LE MEHAUTE, secrétaire général

Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

Agence de services et de paiement (ASP)

Edward JOSSA, président-directeur général de l'Agence des services et de paiement, et son équipe

Déplacement à Bordeaux

Jean-Michel BEDECARRAX, secrétaire général aux affaires régionales, préfecture de région Aquitaine

Martine BON, mission ville, direction départementale de la cohésion sociale

Hervé CASTELLI, directeur de l'association Musiques de nuit / Le Rocher

Annie DALON, mission ville, direction départementale de la cohésion sociale

Olivier GOULET, directeur départemental des finances publiques

Emmanuel HEMOUS, délégué du préfet

Tousik KARBIA, directeur de l'association du lien interculturel, familial et social (ALIFS)

Paule LAGRASTA, directrice départementale de la cohésion sociale

Yann LE FORMAL, adjoint au directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

Lahbib MAOUIHOU, directeur du comité de liaison des acteurs de la promotion (CLAP)

Sylvie REBIERE-POUYADE, présidente de l'IRDSU, chef de projet à Bayonne

Patrick TOUENACHE, chef de service politique de l'habitat, communauté urbaine de Bordeaux, ancien référent politique de la ville de la mairie de Bordeaux

Déplacement à Marseille

Marie LAJUS, préfète déléguée pour l'égalité des chances

Mathieu ARFEUILLERE, chef de cabinet de la préfète déléguée pour l'égalité des chances

Gilbert BASSO, délégué du préfet Marseille

Jacques CARTIAUX, directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

Dominique CONCA, directrice départementale de la cohésion sociale

Lucie GASPARIN, chef du service politique de la ville

Audrey GRAFFAULT, chef du bureau de la prévention et du partenariat, cabinet du préfet de police

Anne PENELAUD, contrôleur financier, direction régionale des finances publiques
Laurence ROUZAUD, directrice du GIP politique de la ville
Moktaria SAFIS, chargée de mission « éducation » auprès de la préfète déléguée pour
l'égalité des chances

ANNEXE 3 - PRECISIONS LEXICALES

Mission

Employée dans un sens exclusivement juridico-institutionnel, « mission » ne s'applique qu'aux institutions, principalement le SG-CIV et l'ACSé, dans le sens de charge confiée à l'institution par les textes (décret du 15 mai 2009 et loi du 25 mars 2009).

Fonction

Employée dans un sens exclusivement opérationnel, « fonction » ne s'applique qu'aux institutions, en premier lieu le SG-CIV, l'ACSé et les services de l'Etat. Une mission peut se concrétiser par des fonctions différentes.

Métier

Au sens de savoir-faire constitué, ce terme n'est appliqué ici qu'aux institutions.

Exemple : concevoir et mettre en œuvre une politique publique qui se concrétise par une production de services aux personnes par un réseau nécessite de développer un savoir-faire d'ingénierie et d'animation de réseau. Ce sont deux métiers dont la maîtrise est stratégique pour que la nouvelle entité conquière l'influence souhaitée.

Compétences professionnelles

S'applique aux personnels de tous niveaux, individuellement ou collectivement.

Exemple : les compétences requises dans une démarche de territorialisation.

Outils

S'applique par exemple aux systèmes d'information, aux tableaux de bord, ou au répertoire des dispositifs de l'ACSé, outillage indispensable au pilotage stratégique dans l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Méthodes

S'applique à des pratiques telles que la programmation des dispositifs, le suivi, l'évaluation, ou encore les échanges au sein de la nouvelle entité au sein d'un « comité de programme » ou avec les préfets dans le cadre des dialogues de gestion.

La répartition des fonctions dans un organigramme n'est pas le seul ni toujours le moyen le plus efficace pour organiser les travaux des équipes. Le choix des méthodes, des outils et le développement des compétences sont des moyens importants.

Pilotage

Piloter est un des mots piégés des circulaires ministérielles. « Piloter » a permis d'éviter « commander », « décider », « diriger ». Pourtant tel est bien l'univers du « pilotage » : une fois définie la « feuille de route » d'une institution par sa « gouvernance », *a fortiori* d'un ensemble d'institutions comme pour la politique de la ville, le pilote a pour tâche de la « conduire » ou de les « conduire » vers l'objectif ; il en régule la vitesse (rythme de montée en charge des programmes), la consommation des moyens, la répartition des tâches et des moyens associés entre les équipes et les territoires – ce que formalisent les « projets territoriaux ». Le pilotage suppose la maîtrise des techniques de programmation par objectifs. Il induit goût et capacité du travail avec les autres – concertation, contractualisation, conventionnement, interne à chaque institution ou entre institutions (« partenariat »).

Mais, la notion de pilotage recouvre deux réalités distinctes qui sont trop souvent confondues au détriment de la qualité des actions :

- Relève du pilotage ce que certains nomme « la régulation » qui a un effet immédiat et direct. Sont au cœur de la fonction de pilotage la répartition des objectifs opérationnels, la répartition des moyens en effectifs et en crédits avec indication liée des résultats attendus. Ce segment du pilotage se traduit par des programmes, des plans, des instructions exécutoires, décidés le cas échéant dans le cadre de procédures de dialogues de gestion.
- Relève également du pilotage des activités importantes mais qui n'ont pas d'effet direct et immédiat sur la production de services ou de rénovation urbaine dans les quartiers : le suivi, le bilan, le contrôle de gestion, l'évaluation des actions. Ces activités sont sans effet immédiat et direct. Le caractère cumulatif du critère est essentiel.

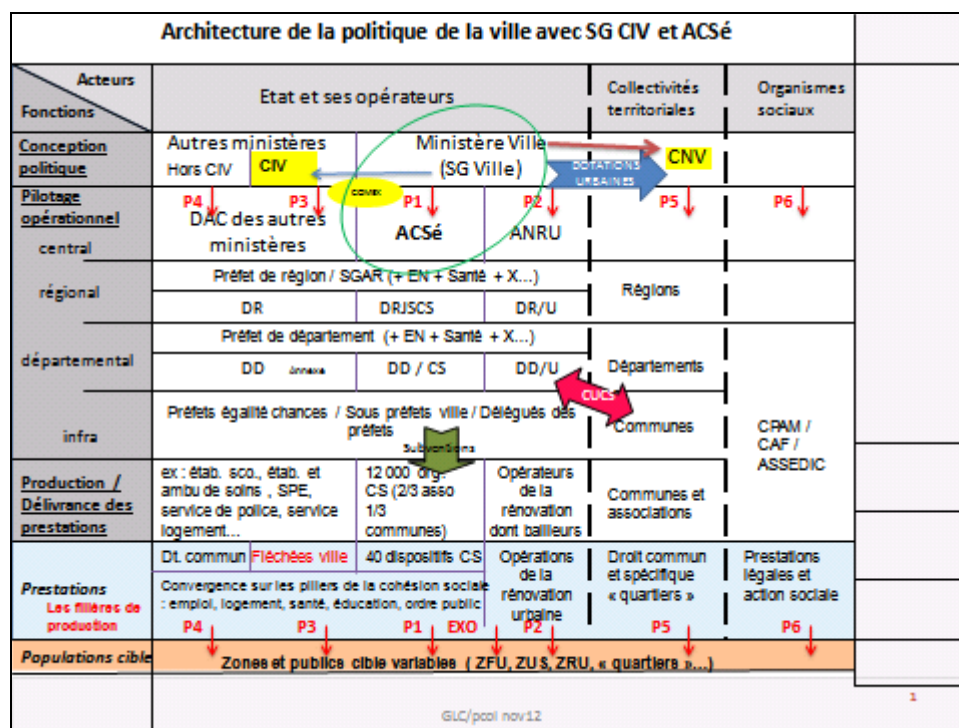
ANNEXE 4 - LES INCIDENCES DE LA CREATION DE LA NOUVELLE ENTITE SUR L'ARCHITECTURE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

La création de la nouvelle entité peut être analysée sous deux aspects :

- ce n'est qu'un élément de l'architecture de la politique de la ville qui n'en sera pas bouleversée,
- mais, du fait de la pièce de l'édifice qu'elle touche, à savoir le sommet des institutions de l'Etat dans la politique de la ville, on peut attendre de cette création un repositionnement stratégique de l'Etat et de ce fait une redynamisation de l'ensemble de la politique de la ville.

La comparaison des deux schémas suivants permet de situer les modifications provoquées par la suppression du SG-CIV et de l'ACSé et par la création de la nouvelle entité.

1/ L'architecture actuelle



Source : IGAS

Les lignes directrices de l'architecture apparaissent sur le schéma.

- **En colonne, les principales catégories d'acteurs de la politique de la ville :**
 - o l'Etat agit avec des collectivités territoriales et des organismes sociaux, non pas seulement en déléguant des moyens financiers (dotation de solidarité urbaine et dotation de développement urbain, cf. flèche bleue sur le schéma), mais en concevant et en finançant des dispositifs ; dans ce but, il mobilise des moyens additionnels à ses moyens de droit commun, dont les principaux sont :

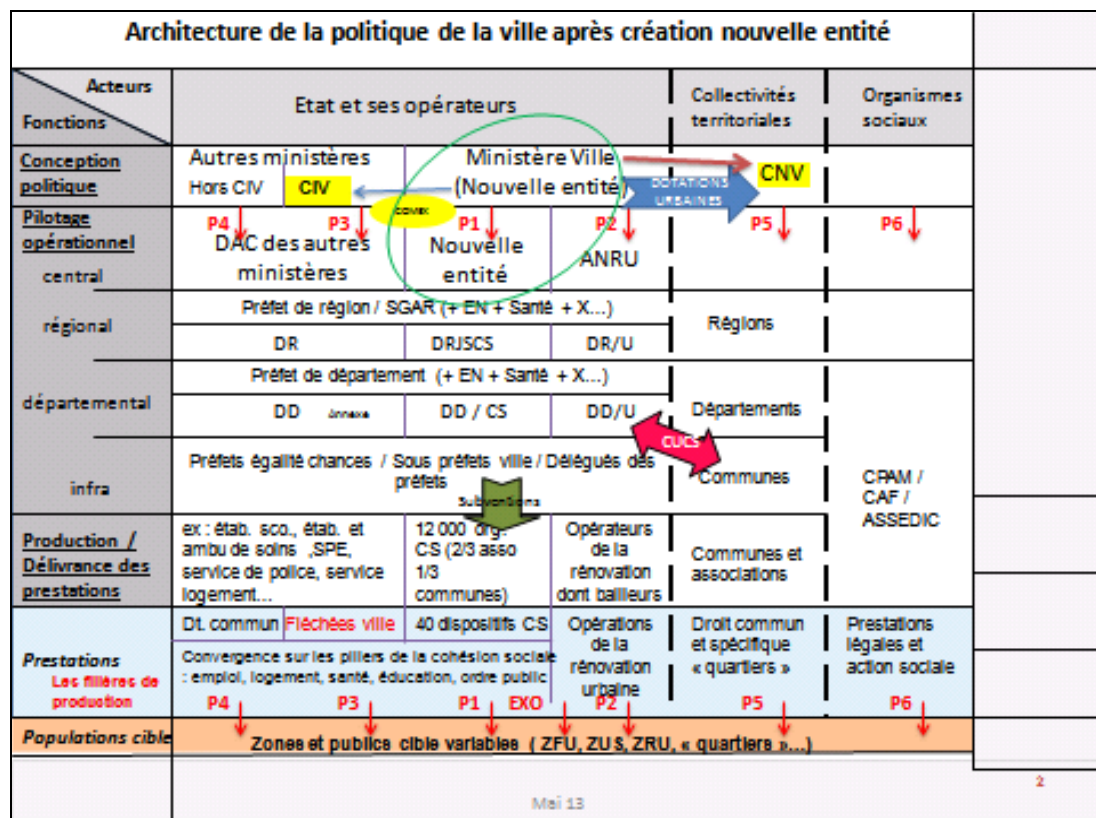
- le développement économique (par exemple via le mécanisme des zones franches urbaines),
 - la rénovation urbaine via l'ANRU (P2 dans le schéma ci-dessus),
 - l'accompagnement social, auquel participe l'ACSé grâce à des moyens financiers (P1 dans le schéma ci-dessus),
 - ces deux dernières interventions sous la responsabilité du ministre de la ville viennent en supplément des crédits dits « fléchés » (P3), gérés par les ministères sectoriels mais destinés aux quartiers sensibles, actions qui s'ajoutent elles-mêmes aux actions de droit commun (P4) de ces ministères, qui se répartissent sur l'ensemble du territoire national, aussi bien dans les quartiers sensibles qu'en dehors de ces derniers,
 - à cet effort de l'Etat s'ajoute celui des collectivités territoriales (P5), en particulier des communes et de leurs groupements – au titre du droit commun ou d'une action additionnelle – et des organismes sociaux par leurs prestations légales et leurs fonds sociaux (P6).
- **En ligne, on voit les principales missions et fonctions des acteurs :**
- la conception politique avec le rôle actuel du SG-CIV en lien avec le CNV et le CIV,
 - le pilotage opérationnel qui s'exerce à divers échelons territoriaux – central, régional, départemental et infra (« back office ») dont l'ACSé qui n'est que le rouage de pilotage central d'un réseau dont les rouages de pilotage territoriaux sont constitués de services de l'Etat,
 - la production des services ou la délivrance des prestations en contact avec les bénéficiaires sur le terrain (« front office »), avec les organismes subventionnés, rouage de production territoriale du réseau ACSé.

En outre, le schéma présente la diversité des principales catégories de dispositifs mis en œuvre sur le terrain dont les actions de rénovation de l'ANRU (P2) et les 19 programmes (auparavant 40 dispositifs) de l'ACSé (P1), aux côtés des interventions fléchées (P3) ou de droit commun (P4), qui comme celles de l'ACSé se portent sur les piliers de la cohésion sociale (emploi, santé, logement, éducation). De nombreuses actions ANRU et ACSé sont intégrées dans les contrats avec les collectivités (flèche CUCS en rouge).

2/ L'architecture de la politique de la ville après la suppression du SG-CIV et de l'ACSé et la création de la nouvelle entité

Comme le montre le schéma ci-dessous, la suppression du SG-CIV et de l'ACSé et la création de la nouvelle entité ne bouleversent ni les principes ni les principaux éléments de l'architecture de la politique de la ville. En revanche, c'est la pièce centrale en « tête de réseau » de l'Etat qui est réorganisée.

Une seule entité assurera comme précédemment les missions de conception politique en lien avec le CNV, de pilotage stratégique de la rénovation urbaine (P2), et d'animation interministérielles (P3 - CIV), mais désormais également la mission de gestion directe des interventions « sociale » P1, avec, pour cette catégorie d'actions, un « raccourcissement » de la ligne de commandement parfaitement apparent sur le schéma qui devrait faciliter la lisibilité de la politique par les préfets et les élus.



Source : IGAS

La nouvelle entité ne change pas substantiellement par elle-même l'architecture de la politique de la ville ni les 6 flux principaux d'intervention publique, mais les conditions de pilotage de ces flux. La nouvelle entité doit procurer une capacité de pilotage stratégique accrue à l'Etat.

ANNEXE 5 - LES CHANTIERS POUR LE RENFORCEMENT DE LA CULTURE DE PILOTAGE AU SEIN DE LA NOUVELLE ENTITE

On peut repérer deux chantiers dont la mise en œuvre peut s'effectuer dans la durée, mais qui doivent être identifiés rapidement, par exemple dans un projet de service 2013-2017. Ils concernent d'une part le développement des compétences dans les métiers stratégiques de l'ingénierie et l'animation, d'autre part l'affirmation d'une culture professionnelle de territorialisation.

1/ Deux métiers à caractère stratégique : l'ingénierie et l'animation

L'ingénierie

Il faudra distinguer au sein de la nouvelle entité :

- **L'ingénierie « de conception »** : elle relève théoriquement aujourd'hui pour l'essentiel des directions d'administration centrale et du SG-CIV, qui formalisent les dispositifs et produisent les textes encadrant leur mise en œuvre.
- **L'ingénierie sur la déclinaison concrète des dispositifs et les méthodes de gestion** : cette forme d'ingénierie de programme, qui consiste à transformer en véritable programme décliné territorialement un dispositif dont les principes ont été définis au niveau politique, est théoriquement à la charge des services qui pilotent les programmes au quotidien. Il s'agit actuellement de l'ACSé ; au sein de la nouvelle entité, il s'agira de services spécialisés dans la mise en œuvre quotidienne. Il revient à l'agence aujourd'hui, à la nouvelle entité demain, de mettre en œuvre les meilleures méthodes de gestion, à moindre coût, des dispositifs qui lui sont confiés. Elle doit pour cela développer une connaissance approfondie des mécanismes de gestion des subventions et au-delà de ce champ d'actions actuelles de l'ACSé dans leurs différents aspects. Elle doit par ailleurs être en mesure de décliner sous forme de lignes directrices les principes définis au niveau politique, et d'élaborer les outils de suivi les plus adaptés.
- **L'ingénierie sur le montage de projets**, qui relève pour l'essentiel des organismes subventionnés eux-mêmes ; plus largement, les porteurs de projets, notamment associatifs, sont les premiers concepteurs de nouveaux dispositifs innovants, du fait de leur connaissance du territoire et des besoins. Il revient à l'ACSé aujourd'hui, à la nouvelle entité demain pour mener à bien leurs missions, d'avoir une bonne connaissance des thématiques et des projets portés par les associations, ces dernières assurant l'essentiel de la construction de projets de développement social pour un territoire. Tous les dispositifs ne se présentent toutefois pas de la même manière. Certains relèvent d'une enveloppe fléchée (réussite éducative, FIPD, etc.), d'autres d'une enveloppe fongible (crédits engagés dans le cadre des contrats avec les communes) et sont en fonction des cas plus ou moins « sur-mesure ».

La création de la nouvelle entité ne donne pas par elle-même une solution à la question de l'articulation de ces trois formes d'ingénierie.

L'ingénierie de montage de projet relève principalement des acteurs qui mènent les actions sur le terrain, par exemple les organismes subventionnés s'agissant des actions ACSé actuelles. En revanche, l'ingénierie de programme telle que définie plus haut s'apparente à une ingénierie administrative et financière permettant d'assurer la déclinaison plus opérationnelle des dispositifs de la politique de la ville.

Faut-il, peut-on, séparer totalement l'ingénierie de programme et l'ingénierie de conception ? Selon le SG-CIV, il y a chevauchement de ces deux fonctions, ce qui donne lieu à ce qui est dénoncé dans de nombreux rapports publics comme des doublons entre l'ACSé et le SG-CIV.

Très concrètement, la production de cadres et guides relatifs aux différents dispositifs navigue entre l'ingénierie de conception et celle de programme, sans que ce qui relève de l'une ou de l'autre ne puisse être totalement détaché. Par ailleurs, l'ingénierie de programme semble revêtir une autre dimension qui n'apparaît pas ici et qui est liée à la manière très concrète dont les programmes de l'agence sont déployés localement et articulés avec le partenariat local et les dispositifs du droit commun. Cela nécessite des liens étroits avec le niveau local, afin d'informer, outiller, répondre aux questions des acteurs locaux, mais également prendre en compte les réalités qui sont les leurs pour identifier les bonnes pratiques, les diffuser et éventuellement réajuster les dispositifs.

Quoi qu'il en soit la nouvelle entité aura plus de facilité pour atteindre les objectifs fixés lors de la préparation du COP SG-CIV / ACSé 2010-2013 à savoir :

- intensifier les formations des agents centraux et en préfecture ;
- diffuser les outils d'évaluation des dispositifs et de remontée des bonnes pratiques en cours d'extension : si les grands dispositifs (réussite éducative, adultes relais, ateliers santé ville) disposent de tableaux de suivi annuels et d'enquêtes *ad hoc*, tous les dispositifs ne disposent pas encore d'un tableau de bord (ou alors à dominante financière), ni de méthodes d'évaluation structurées ; l'extranet et les fiches d'expériences ACSé le permettent mais cette démarche est à professionnaliser et à systématiser, en la doublant d'une fonction de communication et d'essaimage ;
- désigner clairement un chef de file pour le suivi des différents dispositifs cofinancés par la nouvelle structure et les autres ministères ;
- qualifier plus précisément la nature de l'ingénierie dispositif par dispositif (du dispositif le plus « sur-mesure » au plus « prêt-à-porter »).

L'ingénierie des actions de la politique de la ville ne se limite par ailleurs pas aux actions actuelles du SG-CIV et de l'ACSé. Dans ce domaine, l'ANRU a ses propres compétences et initiatives, ainsi que la plupart des autres ministères et des grandes communes. C'est le responsable de la nouvelle entité qui jugera en fonction de ses moyens mais sans doute la priorité est-elle de procéder à l'évaluation des programmes qui seront sous la responsabilité de la nouvelle entité et à leur analyse (connaissance fine réalisée aujourd'hui à travers les enquêtes annuelles de suivi qui doit permettre de structurer les programmes, de les infléchir).

Une réflexion mérite toutefois d'être conduite sur le principe même du maintien d'une compétence d'ingénierie en administration centrale, fortement consommatrice de personnels trop souvent déconnectés de la réalité du terrain. Une solution alternative est en effet de travailler à partir d'objectifs définis par l'administration centrale et de laisser au terrain (collectivités locales et associations) le soin de définir les contenus propres à remplir ces objectifs. L'analyse, la synthèse et la diffusion des expérimentations locales devront dans ce cadre être fortement valorisées.

L'animation

Le terme d'animation est fréquemment employé par l'ensemble des acteurs qui interviennent dans le secteur social au sens large et dans la politique de la ville en particulier.

On définit généralement l'animation comme l'ensemble des activités et compétences mises en œuvre au sein d'un réseau pour assurer, dispositif par dispositif :

- la définition partagée des objectifs (le « sens » des actions) ;
- la bonne gestion de l'existant au regard des critères de qualité, d'efficacité et d'efficience ;
- la qualification professionnelle des acteurs ;
- le repérage et la diffusion des bonnes pratiques ;
- l'innovation dans les dispositifs.

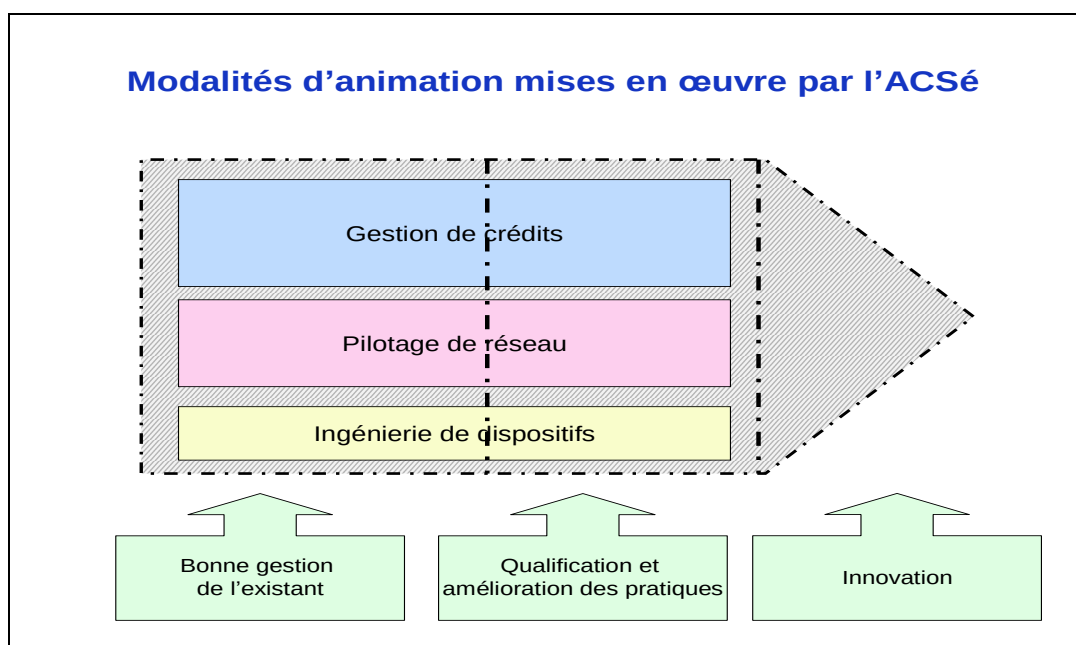
Les responsables de la nouvelle entité seront attentifs à définir précisément le contenu de cette fonction d'animation qui comporte un volet « thématique » et un « volet « territorial » dont l'articulation est toujours difficile quelle que soit la structure :

- a) S'agissant du volet « thématique », la part relevant strictement de l'innovation n'étant pas prioritaire d'emblée, il s'agit pour l'essentiel de bien gérer les crédits, d'assurer l'efficacité des actions, de capitaliser les bonnes pratiques et de former les acteurs :
 - renforcer les outils dont dispose le SG-CIV et l'ACSé pour la formation et la capitalisation : systématiser l'évaluation des dispositifs en définissant un programme de travail partagé, pluriannuel, entre le service chargé de l'évaluation et les services chargés des programmes d'intervention ;
 - organiser une répartition de la fonction d'animation entre les différents échelons territoriaux de mise en œuvre des dispositifs actuellement mis en œuvre par l'Acsé ;
 - développer des outils en matière d'évaluation des dispositifs et de capitalisation et d'essaimage des bonnes pratiques ;
 - développer des compétences en matière de gestion des comptes associatifs, relations avec les collectivités territoriales et pilotage du réseau notamment ;
- b) S'agissant du volet « territorial », la nouvelle entité ne disposera pas d'un réseau en propre mais s'appuiera utilement sur les préfets délégués pour l'égalité des chances, sous-préfets ville et délégués du préfet : la création de la nouvelle entité devrait être un facteur de clarification des orientations politiques pour ces responsables. Il est donc utile de redoubler d'attention dans la définition des méthodes et des pratiques, les réunions régulières des équipes, et les programmes de travail à partager avec les autres donneurs d'ordre de ces directions.

Une approche d'ensemble de la gestion des crédits, de l'animation et de l'ingénierie

Le schéma qui suit traite des seules actions gérées par l'ACSé mais il est aisément adaptable à la situation nouvelle. Il indique la triple articulation à opérer dans la conduite d'actions en réseau financées en régie directe par la nouvelle entité :

- 1- traiter dans le même mouvement le pilotage, l'ingénierie et la gestion des crédits quand bien même ils sont placés dans des services différents dans l'organigramme,
- 2- articuler la vision des objectifs immédiats (bonne gestion de l'existant) des chantiers à ouvrir immédiatement (qualification des équipes) et des objectifs à moyen terme (innovation),
- 3- impliquer des personnels du SG CIV et de l'ACSé.



Source : SG-CIV, ACSé et mission IGA, IGAS, Cégefi 2009

2/ Une démarche de territorialisation

La politique de la ville est par définition une politique territorialisée. On peut même en distinguer deux aspects : les actions dont le territoire est la base (notamment les actions intégrées dans des contrats avec les collectivités territoriales), et la démarche de territorialisation (adaptation aux besoins, difficultés et atouts des territoires) indispensable des politiques de droit commun.

Dans tous les cas, la territorialisation découle d'une démarche construite tournée vers l'action sur le terrain. Elle se traduit matériellement :

- par un ou plusieurs plans d'actions, par exemple dans les programmes actuellement gérés par l'ACSé qui concerneraient des actions de l'ANRU et /ou des ministères chargés de la politique du logement, de l'emploi, de l'éducation ou de la santé, dans un contrat avec les communes ;

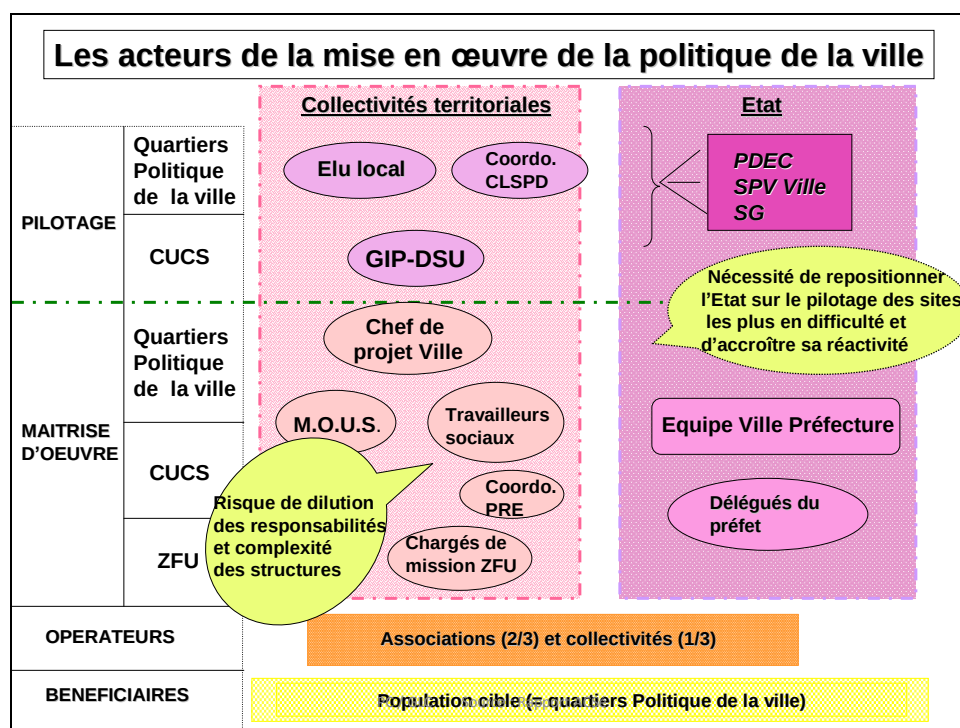
- sur un territoire – principalement zones ou « quartiers » *ad hoc* mais qu'il faut articuler avec des actions pilotées à divers autres niveaux, région, « pays », département, commune, quartier ou ressort territorial d'un service local (établissement scolaire, Pôle emploi ou mission locale) ;
- dans le cadre d'un pilotage laissant une grande marge de manœuvre aux responsables sur le territoire concerné (notamment sous-préfet ville et délégués du préfet) ;
- engageant les acteurs en particulier des associations et des communes dans une démarche raisonnée (assise sur un diagnostic) ;
- organisée et partagée le cas échéant dans le cadre d'un contrat (notion de partenariat développée plus bas).

Cette démarche, cette culture se concrétise notamment sur 4 plans.

La coordination

Comme le montre le schéma de l'architecture de la politique de la ville présenté plus haut, l'efficacité de la politique de la ville repose sur la convergence de plusieurs flux de crédits : crédits de l'Etat dédiés à la politique de la ville et de droit commun (P1, P2, P3, P4) ; des organismes sociaux (droit commun et crédits dédiés) (P5) et des collectivités territoriales (droit commun et crédits dédiés) dont les communes (P6).

Le schéma ci-dessous illustre particulièrement le paysage des acteurs locaux dont la coordination doit être pensée par la nouvelle entité en lien avec les collectivités territoriales et les autres ministères.



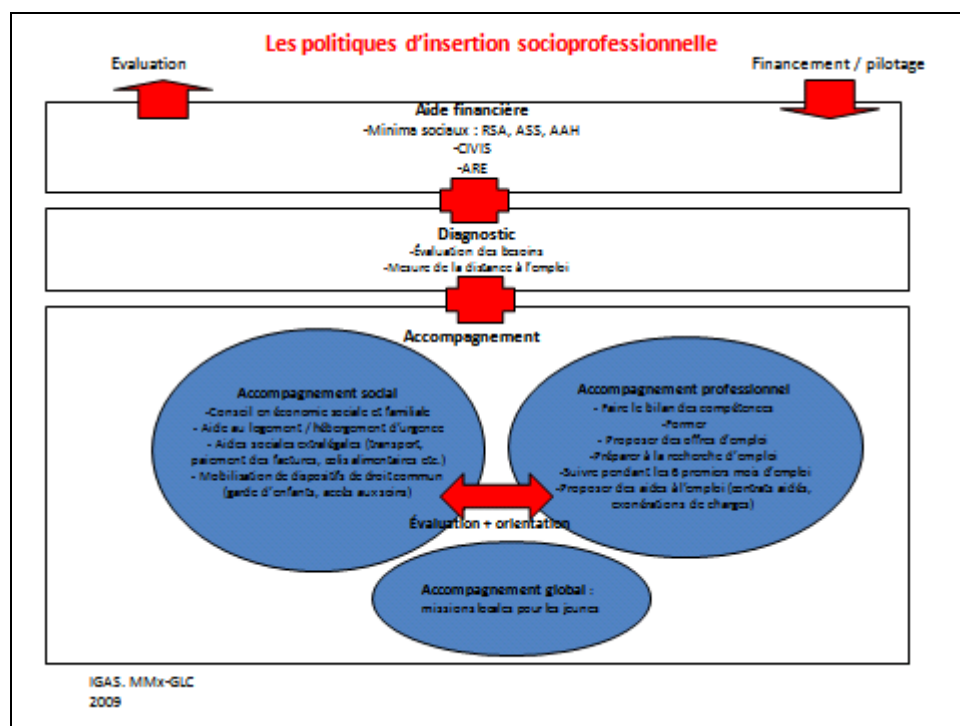
Source : Document préfecture du Rhône / mission IGA IGAS Cégefi 2009

La coordination à la base doit être favorisée par une coordination au sommet que la nouvelle entité peut favoriser en développant la technique des conventions d'objectifs avec le ministre de la ville.

Des récentes conventions avec les ministères prévoient le ciblage des mesures pour l'emploi avec 30% des emplois d'avenir mobilisés à l'horizon 2015 pour les jeunes des quartiers, le ciblage des zones de sécurité prioritaire sur les quartiers de la politique de la ville ou le développement des centres et maisons de santé dans les quartiers confrontés à un déficit d'offre de soins. Ce type de conventions pourraient être conclues avec les régions, les départements, Pôle emploi ou la caisse nationale d'allocations familiales.

Le partenariat

Au-delà de la coordination administrative, la politique de la ville implique le partenariat. Comme l'illustre le schéma ci-dessous, sur le cas des politiques d'insertion socioprofessionnelle, il y a autant de partenariats nécessaires que de leviers d'action nécessaires à l'insertion des habitants des quartiers : aide financière, diagnostic, accompagnement professionnel, accompagnement social et accompagnement global. Dans les démarches d'insertion qui sont le cœur des politiques publiques dans les quartiers, cela suppose des liens entre les têtes de réseau, en l'espèce entre l'entité nouvelle et ses homologues compétentes en matière d'emploi, de santé, d'éducation et de logement pour ne citer que les piliers de la cohésion sociale.



Source : IGAS

La responsabilisation des représentants locaux de l'Etat

La priorité de la nouvelle entité sera de favoriser l'usage des fondamentaux du pilotage stratégique consubstantiel à la culture LOLF, à savoir la formalisation des objectifs et des indicateurs de résultats ; l'adéquation « missions » / « moyens » ; l'élaboration de diagnostics et de plans territoriaux ; la mobilisation de données quantitatives et qualitatives, par des systèmes d'information adaptés ; le « contrôle » au sens large dans une optique de maîtrise de la gestion, de bilan ou d'évaluation ; la culture professionnelle.

L'enjeu, pour la nouvelle entité, sera de définir avec précision la chaîne de responsabilités dans le pilotage des interventions en distinguant ce qui relève de la conception et de l'évaluation des dispositifs, du cadrage des objectifs et des moyens, de la coordination centrale et déconcentrée des actions, et enfin de la contractualisation avec les partenaires, technique privilégiée de la politique de la ville. Or toutes les actions ne doivent pas suivre le même schéma de pilotage. Il reviendra à la nouvelle entité de définir un partage formalisé des responsabilités entre elle-même, les préfets de région et de département, les responsables spécialisés dans la politique de la ville (préfets délégués pour l'égalité des chances, sous-préfets ville et délégués du préfet) et les services de droit commun notamment en matière d'emploi, de santé, d'éducation, de logement, et de rénovation urbaine. C'est la condition de base pour fiabiliser la position de l'Etat et de ses grands opérateurs vis-à-vis des communes et des services sociaux dont le concours est essentiel dans les quartiers.

La professionnalisation des équipes

Une culture de territorialisation se construit par un effort de long terme. C'est un chantier permanent pour la nouvelle entité comme pour ses homologues têtes de réseau territorialisé (DGCS, DGS, DGEFP...).

Les capacités requises sont les suivantes :

- maîtriser la finalité et la « doctrine d'emploi » des dispositifs de la politique de la ville ;
- analyser les conditions concrètes de la situation de l'emploi, du logement, de l'éducation, et de la santé dans une zone fine comme un quartier (les acquis du SG CIV en lien avec l'ONZUS sont importants) ;
- porter attention aux solutions que le territoire peut offrir qui n'existent pas nécessairement dans un autre ;
- monter des plans concrets pour l'emploi, le logement, l'éducation ou la santé dans cette zone (travail important d'assimilation des dispositifs nationaux et des conditions locales d'application) ;
- travailler avec des personnes appartenant à d'autres univers culturels et institutionnels que les collègues habituels (diversité de « métiers » – sociologues, gestionnaires, opérationnels –, et de positions – institutionnels divers, parfois élus dotés d'une forte légitimité, employeurs, salariés, etc.) ;
- accepter des compromis issus de négociations : on ne peut pas compter sur une autorité juridiquement établie de l'Etat, pas plus que sur l'existence d'une présomption d'expertise au bénéfice des agents de l'Etat.

S'agissant des programmes de formation, de documentation et d'accompagnement professionnel, on peut imaginer au moins 3 thèmes de travail sur les savoirs, savoir-faire et savoir-être professionnels de la territorialisation, à savoir : la connaissance des territoires ; la marge de manœuvre laissée aux acteurs de terrain dans une chaîne de responsabilité fluide entre l'entité nouvelle et les opérateurs locaux en passant par les sous-préfets ville et les délégués du préfet ; et, troisième thème, le partenariat entre institutions non seulement autres que l'Etat, mais au sein de l'Etat notamment entre ministères intéressés par la politique de cohésion sociale, chargés de l'emploi, du logement, de la santé, ou de l'éducation, partenariat à établir depuis l'élaboration jusqu'à l'exécution et l'évaluation des actions territoriales. A cet égard, le CIV peut être un point d'appui précieux.

ANNEXE 6 - RAPPROCHEMENT ENTRE L'ACSE ET LE SG-CIV, QUESTIONS RELATIVES AU PERSONNEL (CONTRIBUTION ACSE)

Questions relatives aux statuts des agents de l'Acsé

Agents titulaires

14 agents titulaires sont actuellement détachés à l'Acsé (en dehors du directeur du programme Urbact) :

- 2 agents de catégorie C
- 4 agents de catégorie B
- 4 agents de catégorie A
- 4 agents de catégorie A+ : 2 directeurs, l'agent comptable et le secrétaire général

Pour ces agents, il convient de **distinguer les agents qui ont été titularisés sur place** (Loi Le Pors) et les agents titulaires qui sont détachés d'une autre administration.

Les fonctionnaires titularisés sur place (loi Le Pors) ont tout d'abord été placés dans une position administrative inadaptée, en qualité de fonctionnaire affecté. L'établissement a obtenu en 2001 que ces agents soient placés en situation de détachement bénéficiant dans ce cadre d'un gain de détachement. Ils n'ont jamais exercé dans le ministère dont ils dépendent aujourd'hui. Concernant les autres fonctionnaires, ils ont rejoint l'établissement dans le cadre d'un détachement. La modification de structure de l'établissement ne saurait pénaliser ces agents qui ont accompagné par leurs compétences la mise en œuvre des orientations portées par l'établissement.

Dans les deux cas, plusieurs questions se posent en gestion :

- celle de la **continuité des situations** afin que les détachements s'enchaînent sans rupture ;
- celle du **maintien du niveau de rémunération** de ces agents et par conséquent de leur gain de détachement pour ceux qui en bénéficient.

Agents contractuels

Qu'ils soient à durée déterminée ou indéterminée, l'ensemble des agents contractuels de l'Acsé bénéficie aujourd'hui des dispositions des textes suivants :

- décret n° 2012-1164 du 17 octobre 2012 portant dispositions applicables aux agents contractuels de l'Acsé
- décret n° 2012-1165 du 17 octobre 2012 relatif au régime indemnitaire applicable aux agents contractuels de l'Acsé
- arrêté du 17 octobre 2012 fixant l'échelonnement indiciaire des agents contractuels de l'Acsé
- arrêté du 17 octobre 2012 fixant les montants de référence de la prime de résultats applicable à certains personnels de l'Acsé

Les agents de l'Urbact, ne concourant pas à la mise en œuvre des missions de l'Acsé fixées par la loi, ne sont pas éligibles aux dispositions fixées par le décret n° 2012-1164 sus cité et restent régis par les dispositions du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 modifié. Leur situation devra être examinée parallèlement.

En l'absence de disposition spécifique, l'intégration des agents de l'Acsé au sein de la future structure de la politique de la Ville s'appuiera sur les dispositions fixées par la loi n° 2009-272 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique qui énonce en son article 23 que :

« Lorsque l'activité d'une personne morale de droit public employant des agents non titulaires de droit public est reprise par une autre personne publique dans le cadre d'un service public administratif, cette personne publique propose à ces agents un contrat de droit public, à durée déterminée ou indéterminée selon la nature du contrat dont ils sont titulaires.

*« Sauf disposition législative ou réglementaire ou conditions générales de rémunération et d'emploi des agents non titulaires de la personne publique contraires, le contrat qu'elle propose **reprend les clauses substantielles du contrat** dont les agents sont titulaires, en particulier celles qui concernent la rémunération. »*

« En cas de refus des agents d'accepter le contrat proposé, leur contrat prend fin de plein droit. La personne publique qui reprend l'activité applique les dispositions relatives aux agents licenciés. »

Quel que soit le statut de la nouvelle structure, la **solution la plus avantageuse doit par conséquent être trouvée** pour les agents afin de maintenir a minima les clauses substantielles de leur contrat actuellement régis par les dispositions du décret n° 2012-1164 sus cité, permettant de garantir leur **niveau de rémunération**, mais aussi leur **évolution de carrière** ponctuée par l'accès à la promotion et à l'avancement.

Un **nouveau contrat** doit par conséquent être soumis à **chaque agent**.

Cette mise en œuvre doit se réaliser en concertation avec les organisations syndicales. Elle doit faire l'objet d'une consultation du comité technique actuel de l'Acsé et donner lieu à une présentation méthodique et pédagogique aux agents.

Les agents qui choisiront de ne pas signer leur nouveau contrat bénéficieront :

- du versement d'une **indemnité de licenciement**,
- de la prise en charge des **allocations chômage** sur 3 ans dès lors qu'ils sont âgés de 50 ans et plus.

Les agents qui se situent à 3 années et moins de l'âge d'ouverture des droits à la retraite peuvent être tentés par cette opportunité. 13 agents au total pourraient être concernés, ce qui constitue une **dépense significative pour l'Etat** qu'il convient de ne pas négliger (voir annexe).

Il convient de rappeler la circulaire du 15 décembre 2009 co-signée par le directeur général de l'Acsé et la DRH en charge des ministères sociaux qui avait été établie à l'occasion de l'intégration des agents des directions régionales de l'Acsé au sein des DRJSCS en 2010.

Ces modalités avaient donné lieu à des **aménagements lourds du cadre de gestion** qui ont donné lieu à un **coût budgétaire supplémentaire** important :

- versement d'un supplément de rémunération correspondant au différentiel entre les deux indices sommitaux des grilles en vigueur à ce moment là à l'Acsé et celles fixées par le cadre de gestion : 44 points d'indice pour les B ; 55 points d'indice pour les A ; 38 points d'indice pour les A+) ;
- saut d'un ou de plusieurs échelon dès le reclassement, dès lors que la carrière au sein du cadre de gestion apparaissaient moins intéressante à partir d'une simulation effectuée sur 15 ans ;
- versement tout au long de la carrière d'un supplément de rémunération traduit en points d'indice venant s'ajouter à l'indice majoré, afin de compenser l'écart entre le montant moyen de l'IFTS versé relevant du cadre de gestion et celui des primes versées par l'Acsé qui était nettement supérieur.

Ce **cadre de gestion constitue** pour l'ensemble des agents recrutés par contrat à durée déterminée et indéterminée par les ministères chargés des affaires sociales, un cadre unique de référence mais qui **ne s'appuie sur aucun texte législatif ou réglementaire**.

En outre, les agents de l'Acsé bénéficiaient en 2010 de dispositions statutaires régies par une seule décision du directeur du Fasild, contrairement à aujourd'hui où les dispositions sont portées par deux décrets et deux arrêtés.

Au-delà de ces éléments, pour le cas où le statut de la nouvelle structure serait une administration centrale, des **mesures de titularisation spécifiques** pour les agents de l'Acsé qui seront demain agents d'une administration centrale pourraient aussi être envisagées.

A minima, le texte qui portera la création de la nouvelle structure doit, quelle que soit sa nature **prévoir explicitement** que les agents contractuels de l'Acsé **conserveront le bénéfice** de leur contrat et des dispositions fixées par le décret n° 2012-1164 sus cité.

Questions relatives à l'environnement de travail – Spécificités Acsé

D'une manière générale, tout rapprochement au sein d'une même structure d'agents régis antérieurement par des dispositions différentes risque de créer des situations mal perçues par les agents dont les dispositions seraient modifiées au profit des autres.

Les questions relatives à l'environnement de travail peuvent apparaître secondaires au niveau de ce projet de rapprochement entre l'Acsé et le SG CIV mais constituent des **questions essentielles** avec celles du statut qui permettent de garantir **une bonne intégration des agents** au sein de la nouvelle structure.

Parmi ces questions, il convient de noter les suivantes

Le temps de travail, les congés annuels et RTT, les autorisations d'absence

Trois répartitions hebdomadaires possibles :

- 39 heures et 22 jours RTT
- 35h50 et 4 jours RTT
- 35h, aucun jour RTT

Le lundi de Pentecôte est férié (journée de solidarité).

Autorisations d'absence spécifiques à l'Acsé :

- 3 jours pour un déménagement, quel que soit le lieu
- 2 jours par an pour participer à une fête religieuse autres que chrétienne

Œuvres sociales

- Les aides financières à titre social dont les montants sont supérieurs à ceux versés par les ministères sociaux :

- montant maximum du secours fixé 2 000 €
- montant maximum du prêt fixé à 3 000 € avec 50 mensualités au maximum
- Restauration : distribution de tickets restaurants d'une valeur faciale de 8€80 pour lesquels l'employeur participe à hauteur de 60%.
- Mutuelle : bénéficie d'une mutuelle de groupe qui offre une couverture et des tarifs préférentiels et plus intéressants que ceux proposés par les ministères sociaux notamment.

Moyens syndicaux

- Local dédié avec ordinateur et téléphone
- PC portable par OS
- Téléphone, photocopies et petites fournitures

Association du personnel

- Contribution financière de l'établissement
- Local dédié.

Questions relatives aux instances représentatives

Les instances font partie de la vie sociale de l'établissement.

Il convient de noter l'existence d'une commission consultative paritaire qui examine notamment les mesures de promotion et d'avancement dont peuvent aujourd'hui bénéficier les agents conformément aux dispositions fixées par le décret n° 2012-1164 du 17 octobre 2012. Les agents devant conserver les clauses substantielles de leur contrat, il conviendra de **s'assurer de la création ou du rattachement à une instance similaire** chargée de répondre à ces mêmes prérogatives. L'Acsé bénéficie en outre d'une commission prêts et secours chargée d'examiner les demandes d'aides sociales.

Questions relatives aux métiers et l'accompagnement (GPEC)

Selon le statut de la structure, des **modifications plus ou moins importantes sont à prévoir en termes de métiers.**

Il conviendra de **définir** selon les missions portées par la nouvelle structure et les **effectifs dédiés, le nombre de postes nécessaires** et les conditions de reclassement éventuelles pour les agents dont les tâches seraient supprimées ou modifiées de façon substantielle.

Dans le cas d'une administration centrale, on peut imaginer qu'une **partie des agents** des services support devra **se reconvertir** : agence comptable, direction des ressources humaines,... Quelle que soit la nature de la structure, les agents devront être accompagnés durant la période de transition par la mise en place d'un **plan d'accompagnement au changement** conséquent pour les agents en concertation avec les organisations syndicales :

- définir la cartographie des métiers d'aujourd'hui et de demain afin de valoriser les compétences des agents
- identifier les compétences nécessaires pour répondre aux nouvelles missions de la structure et permettre à chacun de s'adapter aux mutations de l'organisation
- identifier les parcours professionnels des agents et accompagner ceux qui le souhaitent vers un projet de mobilité
- préparer un plan d'accompagnement en matière de formation, en favorisant notamment les bilans de compétences et les procédures de validation des acquis professionnels.

Par ailleurs, en fonction des changements qu'induiront pour les agents le statut de la future structure, des **mesures de restructuration** devront peut-être être engagées.

La mise en place de ces deux dispositifs (plan d'accompagnement au changement et mesures de restructuration) sera sans doute fortement réclamée par les organisations syndicales.

Ces deux dispositifs induisent **des coûts financiers conséquents** qu'il convient de ne pas négliger.

Questions relatives à la localisation

Au-delà des questions de fin de bail, il est **symboliquement important** que l'ensemble des agents de l'Acsé et du SG CIV emménage physiquement au sein d'une nouvelle structure située sur un **site différent.**

L'établissement est installé au 209 rue de Bercy depuis près de 37 ans. Cette position stratégique lui permet un accès souple à l'ensemble du réseau parisien, facilité par les nombreuses correspondances qui passent par la Gare de Lyon.

Cet aspect ne doit pas être négligé pour les agents de l'Acsé mais aussi pour l'ensemble des agents de son réseau. Le temps de transport des agents fait en effet partie des **indicateurs des risques psychosociaux** qu'il convient d'examiner de près.

Une étude avait été réalisée en fin 2011 concernant le temps moyen actuel de transport en commun de déplacement entre le domicile et leur lieu de travail.

Ce temps moyen avait été estimé à 42 minutes ce qui constitue déjà un niveau conséquent. La mise à jour de cette étude vient d'être relancée. Il est probable que les conclusions soient identiques.

Une installation de la nouvelle structure sur un site situé au niveau du carrefour Pleyel peut induire pour certain une augmentation significative de leur temps de transport (30 minutes).

Outre la localisation, les **modalités d'accès sur le site** qui sera retenu pour accueillir la nouvelle structure devront être prises en compte.

L'accès au secteur du Carrefour Pleyel où se situe aujourd'hui le SG CIV passe par la ligne 13.

Avec 24,3 kilomètres, cette ligne constitue la ligne la plus longue du réseau parisien.

Son exploitation en deux branches au nord, sa grande longueur, son importante extension en banlieue, ainsi que l'important développement économique de certains secteurs desservis, ont provoqué une saturation progressive devenue critique, comme l'ont encore souligné en décembre 2009 les associations représentant les usagers de la ligne 1.

Elle est aujourd'hui **la ligne la plus saturée du réseau**.

Enfin, la mise en commun de l'ensemble de ces questions (statut, environnement, instances, plan d'accompagnement), nécessite un **lourd travail en lien avec le SG CIV** qui n'a pas encore débuté et qu'il **convient d'anticiper** largement.

ANNEXE 7 - CARTOGRAPHIE DU PROGRAMME 147 EN LOI DE FINANCES 2013

Le programme 147 « Politique de la ville » est un programme de la mission « Egalité des territoires, logement et ville ».

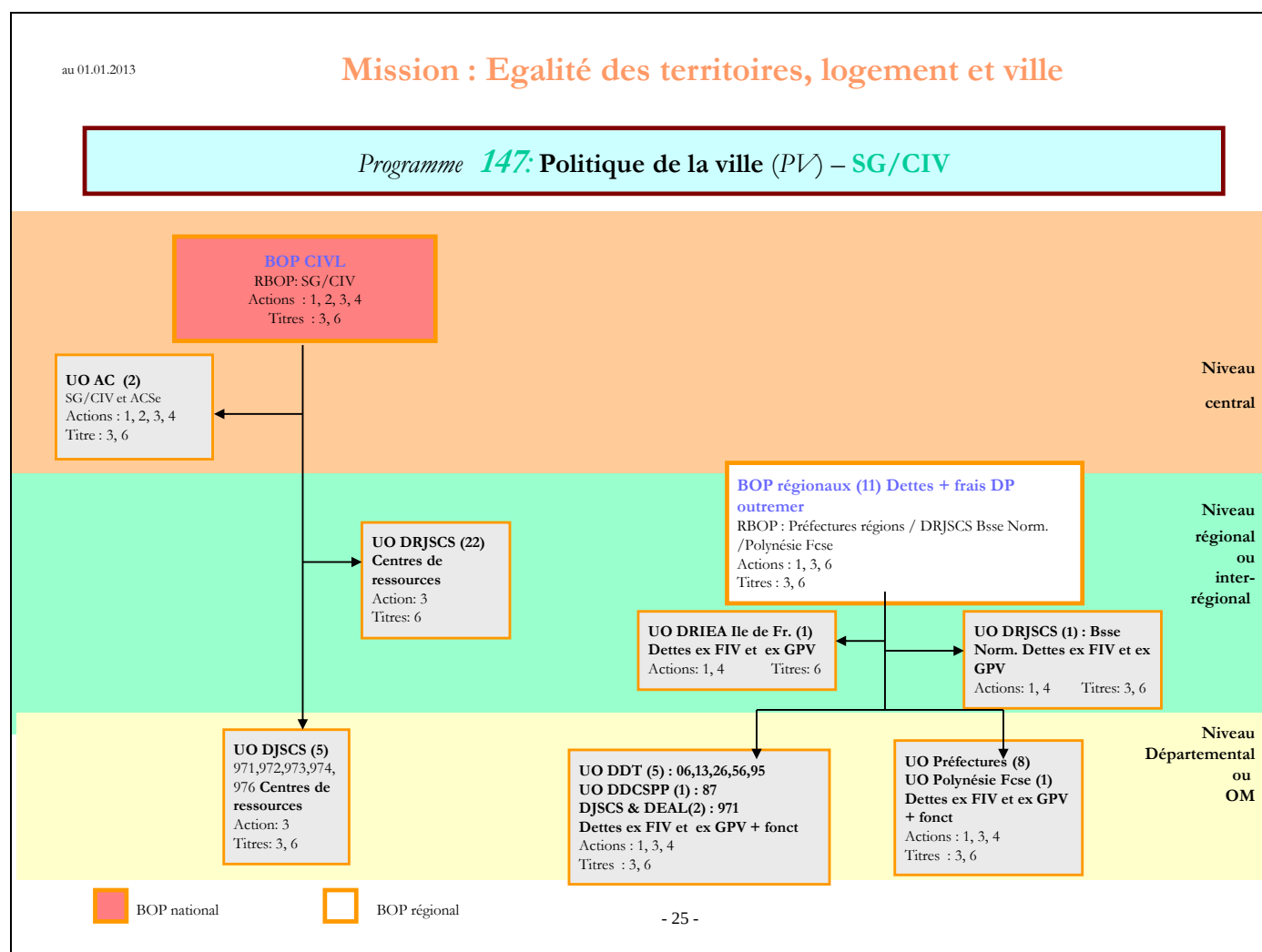
Quatre actions sont associées à ce programme :

- action 01 - Actions territoriales et dispositifs de la politique de la ville ;
- action 02 - Régulation économique et emploi ;
- action 03 - Stratégie, ressource et évaluation ;
- action 04 - Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie.

Le programme 147 se décline en un BOP central et un BOP régional pour chacune des régions concernées par les dettes relatives aux ex-FIV et GPV-ORU sur les actions 1 et 4 du programme :

- le BOP central se décompose en 25 UO : ACSé, SG-CIV et une UO par région disposant de crédits destinés au financement de centres de ressources :
 - près de 70% des crédits du programme sont mis en œuvre par l'ACSé dans le cadre de CUCS ou de dispositifs spécifiques tels que la réussite éducative, les « adultes-relais », l'opération « ville vie vacances », les internats d'excellence et les écoles de la « deuxième chance » ;
 - l'UO SG-CIV comprend : les crédits destinés au financement des exonérations de charges sociales ZFU/ZRU, soit 77% des crédits de paiement de l'UO ; les crédits relatifs à l'expérimentation du dispositif « emplois francs », soit 1,6% de l'UO ; la dotation pour charges de service public versée à l'EPIDE, soit 16% de l'UO ; les crédits destinés au financement des équipements sportifs de Seine Saint Denis, soit 1,5% de l'UO en crédits de paiement ; les crédits d'études, de communication, de mesures expérimentales, de formation des acteurs, de partenariat national et les réserves parlementaires pour 2,7% de l'UO ;
 - les crédits destinés au financement des 18 centres de ressources délégués aux UO régionales représentent 0,5% des crédits du programme ;
- les BOP régionaux sont maintenus pour l'apurement de la dette correspondant aux engagements juridiques pris dans le cadre de l'ex-FIV et GVP-ORU : cette dette s'élève à 2 832 829 € au 31 décembre 2012 (contre 4,2 M€ à fin 2011) et concerne principalement les régions Ile-de-France, PACA, la Guadeloupe et la Polynésie française.

Graphique n°1 : Cartographie du programme 147 « Politique de la ville »



Source : ACSé

Tableau n°1 : Budget prévisionnel après décision ministérielle, hors reports de crédits et hors abondement par prélèvement sur le fonds de roulement

	2009	2010	2011	2012
Mission Politique de la ville – prog 147	383,2	379,9	355,8	345,9
Plan relance emploi	8	12	-	-
Mission LCD – prog 104	13	4,8	-	-
Mission SCV	9	-	-	-
Mission FIPD	34,6	48,3	49,6	48,7
Plan de relance vidéo-protection	2	2	-	-
	449,8	447,2	405,5	394,7

Source : ACSé

Tableau n°2 : Affectation des crédits par grandes catégories de programme

	2009	2012
Total	449,8	394,7
Education et savoirs de base	28,5	28, 1
Emploi	6,5	9, 1
Santé	3	3, 1
Logement	5	1, 1
Lien social	26,5	28,2
SCV	3,6	Néant
Prévention-délinquance	9	2
Culture	6	3, 3
Prévention des discriminations / accès aux droits	5	2, 3

Source : ACSé

Les mesures sont mises en œuvre par près de 13 000 organismes bénéficiaires, dont près de 70% sont des associations qui reçoivent plus de 40% des montants alloués et 30% des collectivités territoriales ou des opérateurs locaux autres que les associations. Plus de 90% des crédits sont alloués sur décision des préfets de départements. (source : ACSé)

ANNEXE 8 - ARCHITECTURE DES SYSTEMES D'INFORMATION DE L'ACSE ET MISE EN COHERENCE AVEC CHORUS

1/ Présentation de l'architecture applicative actuelle

Le système d'information de l'ACSé s'appuie sur l'articulation de deux progiciels informatiques :

- GISpro, un logiciel destiné principalement aux ordonnateurs qui leur permet notamment, dans le cadre des enveloppes qui leur ont été attribuées, de vérifier la disponibilité des crédits, et de procéder au traitement et au suivi des dossiers de l'instruction jusqu'à l'engagement juridique ;
- CPWin, un logiciel comptable propre aux établissements publics, pour ce qui concerne l'ACSé selon la procédure comptable M9.1, qui gère les opérations budgétaires et comptables qui vont de l'élaboration du budget jusqu'aux paiements.

1.1. L'application de gestion des subventions GISpro

L'application de gestion des subventions de l'ACSé est composée de deux applications en exploitation, un front office et un back office.

Le front office est une application extranet de saisie dématérialisée de demande de subvention et de justification de bon emploi de la subvention par les porteurs de projet.

Cette application extranet n'est destinée qu'aux porteurs de projet ayant déjà fait l'objet d'un référencement dans les bases de données de l'ACSé.

Le back office permet la prise en charge de 5 processus principaux :

- la gestion de la base de données des porteurs de projet ;
- la gestion de la programmation des subventions ;
- la gestion des enveloppes budgétaires et des opérations comptables : des procédures automatiques d'interfaces dynamiques permettent d'intégrer les opérations comptables découlant de l'attribution de subvention à un porteur de projet dans le progiciel budgétaire et comptable de l'ACSé ;
- l'instruction du dossier de demande de subvention ;
- les suivis.

Le back office assure quatre types d'opérations connexes :

- à l'ouverture d'une nouvelle année de campagne, un processus automatisé de duplication du dossier en année n+1 et la création d'un avenant à la convention pour les dossiers ayant fait l'objet d'une convention pluriannuelle sur deux ou trois ans ;
- la validation dans l'application par le service instructeur de la justification au vu des documents fournis par le porteur ;
- une gestion automatisée de relances auprès des porteurs de projet n'ayant pas justifié l'emploi de leur(s) subvention(s) ;
- une gestion d'émission de titre de recette par interface dynamique avec le progiciel comptable en intégrant par interface le statut de non justification dans GISpro pour les dossiers concernés.

Le back office GISpro est déployé dans les 101 départements français (toutes les DDSCS, certains cabinets des préfets pour la gestion du FIPD), dans les 2 COM, dans les 22 DRJCSC et au siège de l'ACSé.

1.2. Les projets en cours de développement

Le système d'exploitation de l'ACSé doit être complété à partir de juillet 2013 par une application collaborative d'instruction partagée entre tous les partenaires de la politique de la ville (module APPEL). Un portail de gestion administrative des porteurs de projet (portail tiers) est en phase de prospective de mise en œuvre.

2/ La nomenclature analytique des interventions de l'ACSé

2.1. La nomenclature 2013 des interventions de l'ACSé

La nomenclature des interventions de l'ACSé se caractérise par sa structure thématique. 8 thématiques transversales aux missions de l'ACSé ont été identifiées, auxquelles se rajoutent une thématique pour les structures mutualisatrices et, depuis 2012, une autre thématique propre au FIPD. La thématique Prévention de la délinquance (hors FIPD) a été supprimée à compter de l'année 2013 et est reprise dans la thématique 11 exclusivement réservée aux crédits du FIPD :

1. Education et accès aux savoirs de base
2. Emploi et développement économique
3. Logement et habitat
4. Santé et accès aux soins
5. Culture et expression artistique
6. Lien social, citoyenneté et participation à la vie publique
7. Accès aux droits et prévention des discriminations
9. Pilotage, ressources et évaluation
10. Structures mutualisatrices
11. Prévention de la délinquance (FIPD)

Les 10 thèmes (hors thématique propre au FIPD) sont déclinés en 16 sous-thèmes (niveau à deux chiffres), eux-mêmes déclinés en 51 objectifs (niveau à trois chiffres). Le suivi le plus fin se fait autour de 150 modalités détaillées (niveau à quatre chiffres) permettant d'identifier les différents types de dispositifs ou d'interventions. La codification se fait à ce niveau.

Cette nomenclature permet de recenser tous les financements accordés par l'ACSé, qu'ils le soient par voie de subventions ou qu'ils relèvent d'autres modes de financement, comme l'achat de prestations ou l'aide au financement de postes (adultes relais, postes FONJEP).

Elle est complétée par un certain nombre d'indicateurs qui doivent être renseignés dans GISpro pour permettre un suivi quantitatif et qualitatif des différentes interventions :

- le territoire d'intervention concerné : quartier, commune, département, région, échelon national ;
- le cadre contractuel : CUCS, hors CUCS ;

- les partenaires associés : région, département, collectivité locale, autres partenaires institutionnels ou privés ;
- la population visée : par tranche d'âge, par nature (jeunes, professionnels, étudiants, ...), par naturalité (UE-hors UE) et par sexe ;
- la particularité des financements engagés (subvention reconduite, subvention nouvelle ; financement annuel, convention pluriannuelle d'objectifs et convention N/N+1).

Les interventions de l'ACSé doivent être codifiées au moment de l'instruction de chaque dossier de demande de subvention. Cette codification se fait lors du traitement dans GISpro.

2.2. La mise en cohérence de la nomenclature de GISpro avec la nomenclature du programme 147

La nomenclature du progiciel GISpro présentée ci-dessus est distincte de la nomenclature du programme 147 « Politique de la ville » dans CHORUS, qui est construite à partir des actions et sous-actions du programme (*cf. infra tableau n°1*).

L'interfaçage de GISpro et de CHORUS supposera que le progiciel GISpro adopte la nomenclature CHORUS du programme 147 « Politique de la ville ». Cela permettra notamment d'augmenter la cohérence du suivi des moyens spécifiques et des moyens de droit commun de la politique de la ville et en conséquence de faciliter leur articulation.

2.2.1. La codification des référentiels liés au programme 147 dans CHORUS

Les référentiels liés au programme 147 dans CHORUS sont doubles :

- sur l'axe domaine fonctionnel, le référentiel actions et sous-actions (*cf. infra tableau n°1*) ;
- sur l'axe activité, le référentiel d'activité (*cf. infra tableau n°2*).

Tableau n°1 : Codes actions et sous-actions du programme 147 (référentiel actions et sous-actions – axe domaine fonctionnel)

147	PolitiqueVille	01.01.2008	31.12.9999
0147-01	Actions territorialisées	01.01.2008	31.12.9999
0147-01-01	Prévention de la délinqua	01.01.2008	31.12.2010
0147-01-02	Prévention de la délinqua	01.01.2008	31.12.2010
0147-01-03	Prévention de la délinqua	01.01.2008	31.12.2010
0147-01-04	Développement social (hor	01.01.2008	31.12.2010
0147-01-05	Développement social (hor	01.01.2008	31.12.2010
0147-01-06	Réussite éducative	01.01.2008	31.12.2010
0147-01-10	Programme d'action des co	01.01.2011	31.12.9999
0147-01-11	Réussite éducative (ACSE)	01.01.2011	31.12.9999
0147-01-12	Adultes relais (ACSE)	01.01.2011	31.12.9999
0147-01-13	Ville, vie, vacances (ACS	01.01.2011	31.12.9999
0147-01-14	Programme d'action des co	01.01.2011	31.12.9999
0147-01-15	Réussite éducative en col	01.01.2011	31.12.9999

0147-01-16	Ingénierie des contrats u	31.12.2010	31.12.9999
0147-01-17	Investissement régionaux	01.01.2011	31.12.9999
0147-01-18	Investissement régionaux	01.01.2011	31.12.9999
0147-01-19	Fonds Interministériel de	01.01.2012	31.12.9999
0147-02	Revitalisation économique	01.01.2008	31.12.9999
0147-02-01	Revitalisation économique	01.01.2008	31.12.2010
0147-02-02	Revitalisation économique	01.01.2008	31.12.2010
0147-02-03	Allègement de charges soc	01.01.2008	31.12.2010
0147-02-20	Allègement de charges soc	01.01.2011	31.12.9999
0147-02-21	Fonctionnement de l'établ	01.01.2011	31.12.9999
0147-03	Stratégie, ressources et	01.01.2008	31.12.9999
0147-03-01	Stratégie, ressources et	01.01.2008	31.12.2010
0147-03-02	Stratégie, ressources et	01.01.2008	31.12.2010
0147-03-30	Centre de ressources - Fo	01.01.2010	31.12.9999
0147-03-31	Fonctionnement des servic	01.01.2010	31.12.9999
0147-03-32	Evaluation - Accompagneme	01.01.2011	31.12.9999
0147-03-33	Partenariat National (ACS	01.01.2011	31.12.9999
0147-03-34	Partenariat National (SG-	01.01.2011	31.12.9999
0147-03-35	Etudes et communications	01.01.2010	31.12.9999
0147-03-36	Mesures expérimentales (S	01.01.2010	31.12.9999
0147-03-37	Fonctionnement de l'agenc	01.01.2010	31.12.9999
0147-04	Rénovation urbaine et amé	01.01.2008	31.12.9999
0147-04-01	Programme national de réno	01.01.2008	31.12.2010
0147-04-02	Grands projets de ville e	01.01.2008	31.12.2010
0147-04-03	Grands projets de ville e	01.01.2008	31.12.2010
0147-04-04	Amélioration du cadre de	01.01.2008	31.12.2010
0147-04-40	Programme national de rén	01.01.2010	31.12.9999
0147-04-41	Grands Projets de ville e	01.01.2011	31.12.9999
0147-04-42	Grands Projets de ville e	01.01.2011	31.12.9999
0147-04-43	Amélioration du cadre de	01.01.2011	31.12.9999
0147-04-44	Amélioration du cadre de	01.01.2010	31.12.9999
0147-04-45	Fonctionnement de l'agenc	01.01.2011	31.12.9999
0147-05	Grand Paris	01.01.2011	31.12.2012

Tableau n°2 : Codes activité du programme 147 (référentiel d'activité – axe activité)

14700000000	Reprise des TP	01.01.2010	31.12.9999
14701010101	CUCS	01.01.2010	31.12.9999
14701010102	Réussite éducative	01.01.2010	31.12.9999
14701010103	Adultes relais	01.01.2010	31.12.9999
14701010104	Ville Vie Vacances	01.01.2010	31.12.9999
14701010105	Ingénierie des CUCS	01.01.2010	31.12.9999
14701010106	FIPD	01.01.2012	31.12.9999
14701010306	Eval_ Accomp_acteurs	01.01.2010	31.12.9999

14701010307	Part_nat(ACSE)	01.01.2010	31.12.9999
14701010308	Fonc Ag NatCoSoEgCh	01.01.2010	31.12.9999
14701010409	Habitat cadre de vie	01.01.2010	31.12.9999
14701010410	Gest urbaine de prox	01.01.2010	31.12.9999
14701020101	CUCS_col_outre mer	01.01.2010	31.12.9999
14701020102	Réuss_éduc_outre_mer	01.01.2010	31.12.9999
14701020103	RP action 1	01.01.2012	31.12.9999
14701020201	RP action 2	01.01.2012	31.12.9999
14701020303	centres ressources	01.01.2010	31.12.9999
14701020304	Centr ressource Fonct	01.01.2010	31.12.9999
14701020305	Centr ressource Forma	01.01.2010	31.12.9999
14701020306	Politique Ville Fonct	01.01.2010	31.12.9999
14701020307	Formation des acteurs	01.01.2010	31.12.9999
14701020308	PN	01.01.2010	31.12.9999
14701020309	Asso_empl_dév_éco	01.01.2010	31.12.9999
14701020310	RP action 3	01.01.2010	31.12.9999
14701020311	Rés_parl_emp_dév_éco	01.01.2010	31.12.9999
14701020312	Etudes	01.01.2010	31.12.9999
14701020313	Comm - Événementiel	01.01.2010	31.12.9999
14701020314	Comm Publications	01.01.2010	31.12.9999
14701020315	Mesures expérimental	01.01.2010	31.12.9999
14701020316	Comm Autres	01.01.2010	31.12.9999
14701020401	Equipements sportifs	01.01.2010	31.12.9999
14701020417	RP action 4	01.01.2010	31.12.9999
14701030101	invest_CPER_Bop_rég	01.01.2010	31.12.9999
14701030102	invest_hCPER_Bop_rég	01.01.2010	31.12.9999
14701030403	Gds Pj vil_CPER_Rég	01.01.2010	31.12.9999
14701030404	Gds Pj vil_hCPER_Rég	01.01.2010	31.12.9999
14701040201	Réd_chg_soc_ZFU_ZRU	01.01.2010	31.12.9999
14701040202	Emplois francs	01.01.2013	31.12.9999
14701050201	Fonct_E_InsertionDéf	01.01.2010	31.12.9999
14701060401	Prog Nat Rénov Urb	01.01.2010	31.12.9999
14701060402	Amél_cdv_col dégradé	01.01.2010	31.12.9999
14701060403	Fonct AgNatRénovUrb	01.01.2010	31.12.9999

2.2.2. Les possibilités de suivi territorialisé dans CHORUS¹

Outil de conception récente, CHORUS permet des extractions multiples à partir de requêtes spécifiées. S'il n'est pas modulable à la demande, en fonction de besoins d'information nouveaux (l'architecture CHORUS est une architecture SAP), ses concepteurs ont intégré des axes d'analyse, aujourd'hui peu ou mal utilisés mais offrant des potentialités importantes, à la

¹ L'analyse ci-dessous est en grande partie issue du rapport inter-inspections (IGA/IGF/IGAS) sur « L'identification des moyens de droit commun de la politique de la ville » publié en juin 2012. Se référer à ce rapport pour plus de précisions sur les modalités pratiques.

fois pour territorialiser les crédits du programme 147 et pour mesurer la mobilisation réelle des crédits de droit commun.

L'axe de localisation interministérielle :

- l'axe de localisation interministérielle est l'axe d'identification du territoire d'allocation des crédits ; il offre le choix entre les niveaux national, régional, départemental et communal mais n'est en revanche pas conçu pour saisir une maille de taille infra communale ;
- une instruction demandant que cet axe soit, sauf impossibilité, renseigné au niveau communal (code INSEE), permettrait une avancée certaine sur le chemin d'une meilleure connaissance de la ventilation des crédits dans le cadre de la politique de la ville même si cet axe ne permet pas d'identifier le quartier.

L'axe de localisation ministérielle :

- l'utilisation actuelle de l'axe d'analyse localisation ministérielle reste très limitée, or cet axe géographique permet à chaque responsable de programme de localiser ses crédits suivant un référentiel propre (zone, bassin, établissement, réseau, etc.) ;
- sur instruction du responsable du programme 147, l'utilisation de cet axe permettrait la localisation des crédits au niveau des nouveaux territoires de la politique de la ville.

L'axe ministériel 2 :

- l'axe d'analyse ministériel 2 est un axe d'analyse à la disposition de chaque ministère, aujourd'hui utilisé de façon extrêmement réduite et sans doctrine d'emploi cohérente, au mieux dans une optique de comptabilité analytique très partielle ;
- il pourrait, à l'occasion de la saisie dans CHORUS des crédits d'intervention en lien avec la politique de la ville, être renseigné sur la base d'un indicateur qualitatif à 2 niveaux, sur le modèle des contributions aux priorités transversales dans PRESAGE (« impact positif sur la politique de la ville » ou « impact remarquable sur la politique de la ville ») ;
- la mise en œuvre d'une telle évolution nécessiterait une décision du secrétariat général du gouvernement accompagnée d'une doctrine d'emploi interministérielle conçue par la nouvelle entité en charge de la politique de la ville en partenariat avec les services ministériels compétents.

ANNEXE 9 - L'INTERFAÇAGE DE GISPRO ET DE CHORUS

1/ Les pré-requis

Le raccordement d'une application ministérielle à CHORUS n'est possible que si l'application répond à un certain nombre de critères :

- évolutivité ==> architecture applicative pérenne ;
- architecture technique centralisée ;
- raccordement à un système d'échange ministériel (mode CFT) ;
- capacité à produire le flux entrant dans CHORUS au format exigé par l'interface, à intégrer des comptes-rendus et un flux sortant de CHORUS ;
- volumétrie des dossiers transmis jugée suffisante au regard du coût estimé des travaux (quelques dizaines de milliers de dossiers par an *a minima*).

L'entrée en test avec CHORUS ne peut s'effectuer que lorsque les évolutions de l'application ont été développées et recettées en interne :

- l'exécution des tests s'étale sur une période de 12 semaines calendaires selon 4 cycles, le dernier cycle consistant en des tests de bout en bout ;
- pour un démarrage du flux au 1^{er} janvier 2014, il faut compter un démarrage des tests au 15 septembre 2013 ;
- pour un démarrage en production au 1^{er} mars 2014, il faut compter un démarrage des tests au 15 novembre au plus tard ;
- la phase d'exécution est précédée d'une phase de préparation (scripts, jeu de données, scénarii), qui peut se paralléliser avec la phase de développement (compter environ 2 mois).

Au delà des aspects techniques informatiques, la cible organisationnelle constitue un point majeur pour les tests et bien entendu le démarrage :

- harmonisation des référentiels GISpro / CHORUS (centres financiers, domaines fonctionnels, activités, etc.) ;
- organisation des services exécutants (quelles organisations prennent en charge les dossiers dans CHORUS ?) ==> impactant pour le paramétrage de l'application ;
- schéma d'assignation comptable validé avec la DGFIP ;
- problématique des tiers (l'envoi d'un engagement juridique (EJ) subvention suppose que le tiers concerné ait été créé préalablement dans CHORUS, et que son RIB ait été validé par la cellule de supervision des tiers de la DGFIP).

Les demandes d'interfaçage à CHORUS sont instruites en premier lieu par l'AIFE qui rend un avis favorable ou non. L'avis est publié en comité technique interministériel CHORUS (COTEC). Si l'avis est défavorable, le ministère peut demander l'arbitrage du comité directeur voire du comité d'orientation stratégique réunissant les directions des affaires financières.

2/ L'interface flux FEN111

L'interface flux FEN111 (FEN = Flux entrant dans CHORUS) a pour objectif de prendre en compte dans CHORUS des EJ (subventions ou marchés) dématérialisés avec pièces justificatives transmises par une application externe.

Il est notamment utilisé par l'application CHORUS Formulaire pour transmettre les subventions au cœur CHORUS via le système d'échange.

3/ L'interface « titre de recette »

L'interface « titre de recette » existe dans CHORUS – interface FEN52 (interface facture sans engagement de tiers) – et un certain nombre d'applications ministérielles sont d'ores et déjà raccordées à CHORUS sur cette interface, mais sur des volumétries très significatives.

ANNEXE 10 - PROCESSUS DE TRAITEMENT DES SUBVENTIONS DANS CHORUS – CAS D’UNE APPLICATION INTERFACÉE (CONTRIBUTION DE L’AIFE)

1. INTRODUCTION

Ce document synthétise les différentes phases de traitement d’un dossier de subvention dans CHORUS, dans le cas de dossiers transmis par une application ministérielle de gestion qui instruit la partie métier en amont de l’exécution de la dépense.

- ▶ Phase 1 : création de l’engagement Juridique
- ▶ Phase 2 : création de la demande de paiement

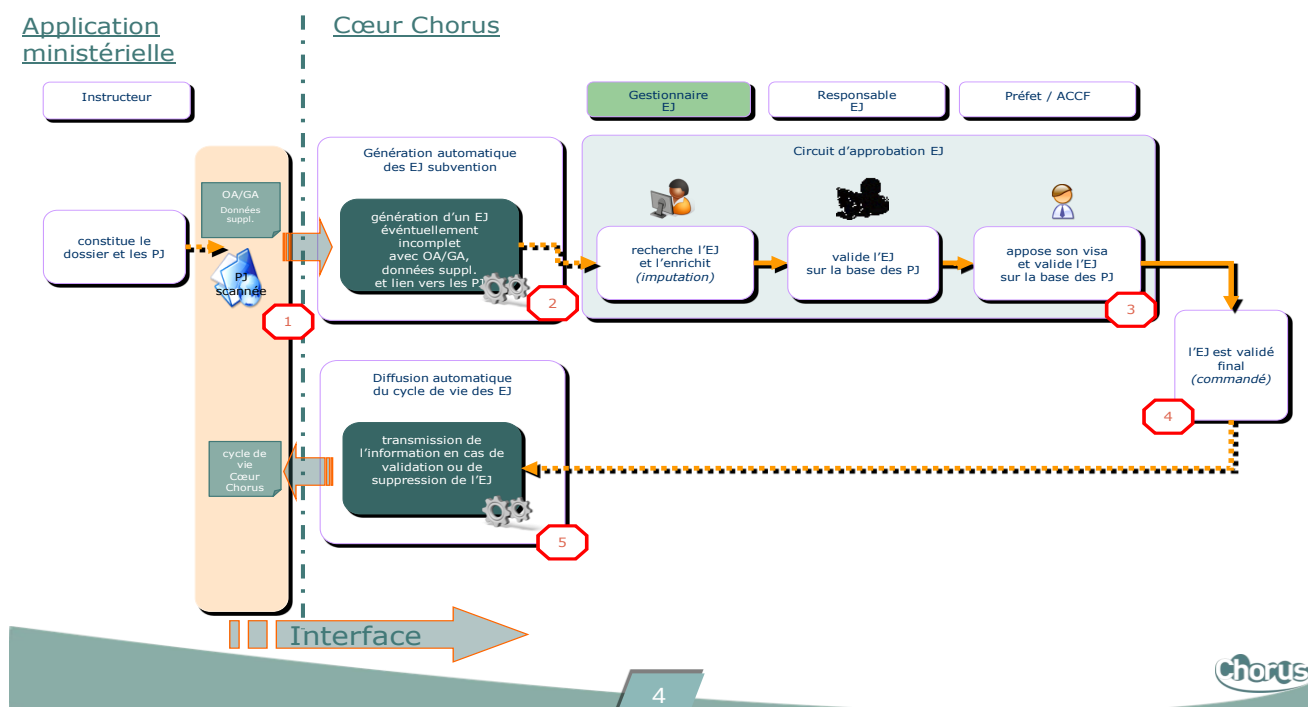
2. ENGAGEMENT JURIDIQUE

La création de l’engagement juridique (EJ) est une étape essentielle de l’exécution des flux de dépense. C’est en référence à l’EJ que s’effectueront le service fait (‘SF’) et la demande de paiement (‘DP’), permettant ainsi un contrôle de cohérence entre les trois éléments

Il existe la possibilité de gérer trois types de subventions dans CHORUS :

- ▶ Subventions avec conditions de réalisation - Flux 1
 - Le service fait est matérialisé dans CHORUS via une transaction dédiée.
- ▶ Subventions sans conditions de réalisation - Flux 2
 - Le service fait est généré automatiquement « par batch » à l’issue de la validation finale de l’engagement juridique. Dans l’onglet « Documents associés », cocher la case « Service Fait auto – flux 2 ».
- ▶ Subventions sans service fait - Flux 3
 - Le service fait est concomitant à la demande de paiement. La demande de paiement est le fait générateur du service fait.

Introduction Processus et rôles clés



1^{ère} étape : Création de l'engagement juridique (EJ) « Subvention » dans CHORUS.

L'application ministérielle de gestion de subvention (AMG) instruit les dossiers sur le plan métier puis transmet à CHORUS via une interface FEN0111A, un fichier XML qui contient :

- des informations nécessaires à la création d'un ou plusieurs EJ subvention dans CHORUS
- la PJ scannée pour chaque EJ nécessaire à la complétion et à la validation de ou des EJ dans CHORUS

A la réception de ce fichier dans CHORUS, un ou plusieurs EJ subvention complet(s) ou incomplet(s) est (sont) crée(s) au statut « sauvegardé » avec un lien vers la PJ scannée.

Point d'attention : La création de l'engagement juridique dans CHORUS suppose que le tiers existe préalablement dans le référentiel TIERS CHORUS. L'identifiant des tiers personnes morales est le SIRET.

Concernant les **subventions pluriannuelles** :

- L'ensemble des montants versés chaque année est saisi dès la création de l'EJ.
- Les autorisations d'engagement (AE) peuvent cependant être engagées soit en totalité dès la création, soit chaque année.

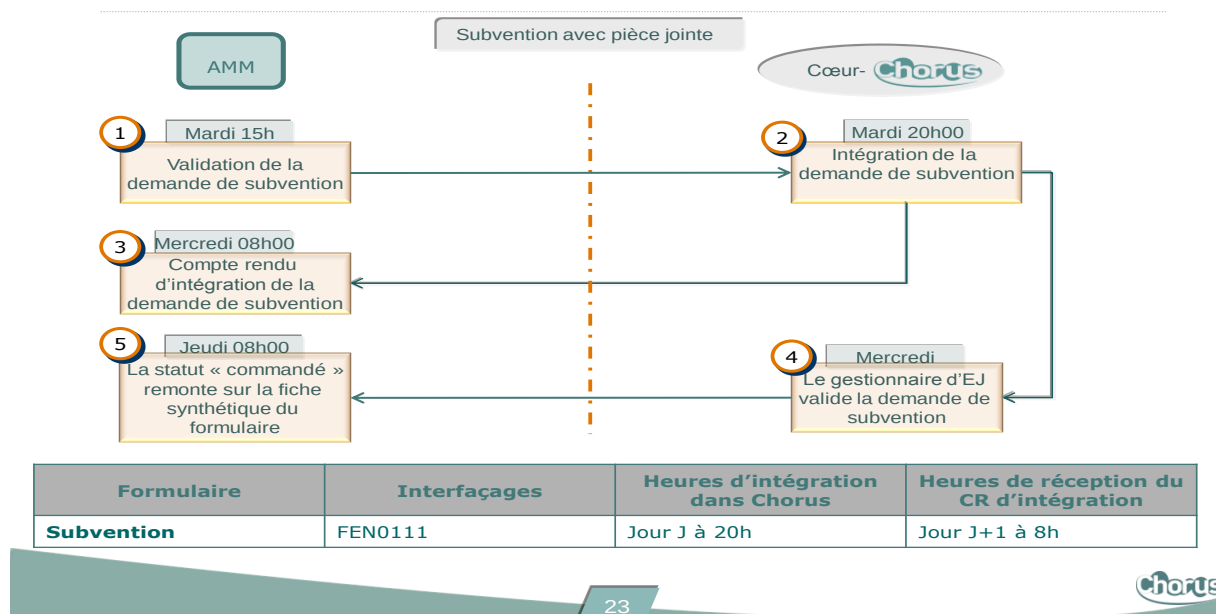
2^{ème} étape : Validation de l'engagement juridique Subvention dans CHORUS.

Les gestionnaires d'EJ ou les responsables d'EJ de chacun des centres de services partagés de CHORUS ont accès à la liste des subventions initialisées pour les organisations qui les concernent et peuvent le cas échéant, les compléter si l'application ministérielle de gestion n'a pas été en mesure de fournir toutes les informations demandées (ex : axes d'imputations budgétaires et comptables) pour initialiser le workflow de validation dans CHORUS. Les dossiers de subvention peuvent être soumis à visa selon les seuils. Il existe quatre cas de gestion :

- ▶ Dossier de subvention non soumis à visa
- ▶ Dossier de subvention soumis au visa du préfet uniquement
- ▶ Dossier de subvention soumis au visa du contrôleur budgétaire uniquement
- ▶ Dossier de subvention soumis à la fois au visa du contrôleur budgétaire et du préfet

La ou les pièces justificatives associée(s) à une demande de subvention sont stockées, dans un silo documentaire Atlas. Elles sont accessibles par tous les utilisateurs ayant accès à l'EJ auquel elles sont associées. La validation ou la suppression de l'EJ dans CHORUS donne lieu à notification à l'AMM.

« Validation » et Intégration Cœur-Chorus Rappel des temps de traitement



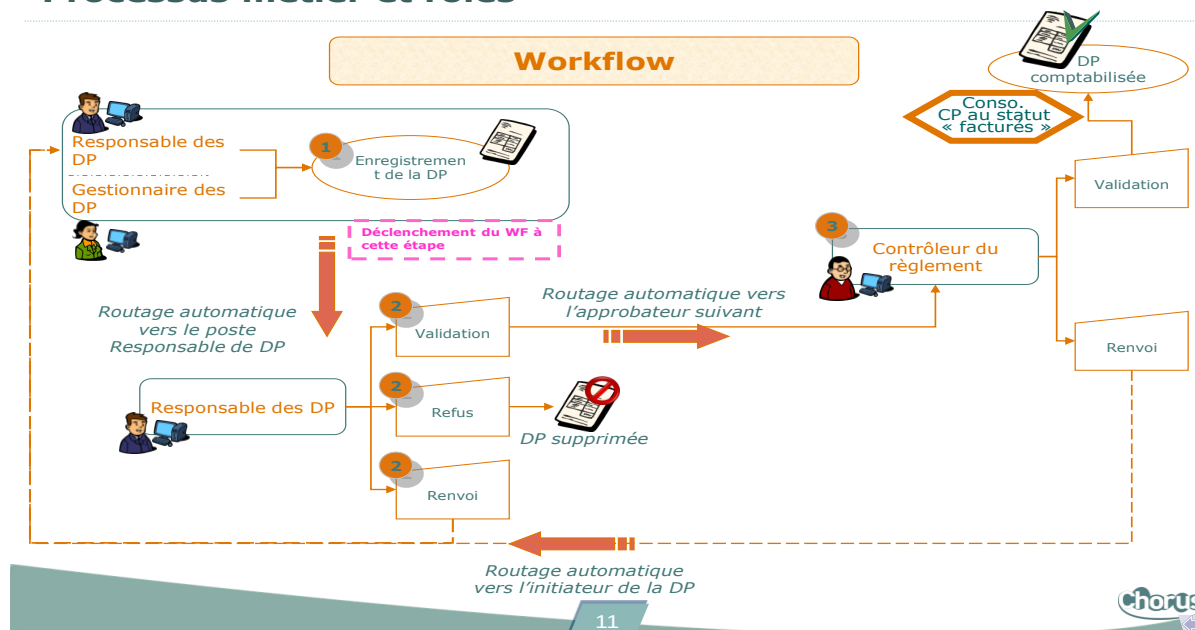
La désignation des CSP chargés de traiter des dossiers subventions relatifs à l'AMM relève d'un choix organisationnel.

Il peut s'agir d'un CSP unique en administration centrale ou de CSP en administration déconcentrée (exemple : CSP interministériels du bloc 3 : Finances, Min Sociaux, Travail, Culture)

3. DEMANDE DE PAIEMENT

1^{ère} étape : Création de la demande de paiement dans CHORUS.

Introduction Processus métier et rôles



Point d'attention

Les demandes de paiement relatives aux EJ de type subvention sont actuellement créées directement dans CHORUS par un gestionnaire de DP.

Une nouvelle fonctionnalité de CHORUS permettra dans quelques mois **d'émettre automatiquement des demandes de paiement** (DP sur EJ) sur la base d'un échéancier de facturation saisi au sein d'un engagement juridique (flux 3). L'étape de création manuelle de la demande de paiement sur EJ par le gestionnaire de demande de paiement est supprimée. Jusqu'à présent cette fonctionnalité était déployée uniquement sur un périmètre restreint. Le périmètre va être étendu aux subventions sans conditions de réalisation au cours du dernier semestre 2013.

2^{ème} étape : validation de la demande de paiement dans CHORUS.

La demande de paiement créée par le gestionnaire (de façon manuelle ou automatiquement) arrive directement dans la bannette du responsable de DP dans CHORUS qui la contrôle et valide avant de la transmettre au contrôleur de règlement pour comptabilisation (comptable assignataire de la dépense)

La désignation des CSP chargés de générer et/ou valider les demandes de paiement relève d'un choix organisationnel.

En cas d'organisation en service facturier (exemple : services facturiers du bloc 3 : Finances, Min Sociaux, Travail, Culture), ces étapes ainsi que la prise en charge par le comptable sont traitées dans une équipe mixte mutualisée.

3^{ème} étape : comptabilisation de la demande de paiement dans CHORUS.

Cette étape est prise en charge par le contrôleur de règlement (comptable assignataire de la dépense associé au type de dépense considéré) et déclenche la mise en paiement.

La détermination du comptable assignataire relève d'un choix organisationnel.

En cas d'organisation en service facturier, le comptable pilote fonctionnellement le service facturier.

1/ Les implantations immobilières de l'ACSé

Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'ACSé a été adopté par le conseil d'administration lors de sa séance du 6 juillet 2010, et actualisé lors de sa réunion du 28 juin 2011 compte tenu des remarques faites par France Domaine sur le projet initial.

1.1. Les locaux du siège

Pour l'activité des services du siège, **l'Acsé est locataire de deux implantations** :

- au 209 rue de Bercy où sont regroupés l'ensemble des agents du siège ; la superficie occupée est de 2570 m², le loyer (HT) est de 465 €/ m², le bail arrive à échéance le 30 juin 2014 et le propriétaire a refusé de proposer pour un éventuel futur bail un loyer rentrant dans les contraintes fixées pour Paris par France Domaine (loyer maximal de 400 €/m²) ;
- au 193 rue de Bercy (Tour Gamma) pour la salle du conseil d'administration et la petite salle de réunion attenante ; la superficie occupée est de 187 m², le loyer (HT) est de 400 €/ m², le bail a été renouvelé le 15 juin 2012 (à effet du 15 mars 2013), le nouveau bail arrive à échéance le 14 mars 2015.

1.2. Les locaux rue de la Chapelle

Au titre des actifs qui lui ont été transmis par le FASILD, **l'Acsé est propriétaire**, au 47 rue de la Chapelle à Paris 18^{ème}, de 2 étages de bureaux, d'une superficie de 338 m² chacun :

- un étage loué au GIP EPRA, dont l'Acsé est membre et principal financeur ;
- un étage inoccupé et proposé à la vente depuis janvier 2012 ; l'Acsé n'a pas reçu à ce jour d'offre d'achat susceptible d'être retenue.

2/ Les implantations immobilières du SG-CIV

Le SG-CIV occupe des locaux sur le site du Carré Pleyel :

- la surface totale du R+7 est de 1 908m², dont 985m² pour les bureaux et 923m² comprenant la circulation et les pièces support (salle de réunions et des locaux réserves en second jour) ;
- la configuration actuelle est de 53 bureaux, avec une capacité mise en place actuellement de 99 postes de travail, occupée par les effectifs suivants : 61 personnes du SG-CIV, 6 personnes du CNV et 14 personnes du programme européen Urbact, le volant de locaux disponible étant utilisé principalement pour l'accueil de stagiaires.

Le montant du loyer trimestriel est de 167 582,09 HT, avec bail de 6-9 ans depuis avril 2011, géré par la sous direction des services généraux et de l'immobilier de la DAFFIIS – Secrétariat général des ministères sociaux.

ANNEXE 12 - TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES A MODIFIER DANS L'HYPOTHESE D'UNE FUSION

Dans le court laps de temps qui lui était imparti, la mission inter-inspections n'a pu mener sur ce point une étude exhaustive qu'il reviendra au préfigurateur d'achever.

La présente annexe comporte trois contributions réalisées à la demande de la mission inter-inspections :

- en sous-annexe 12.1, des appréciations de la direction des affaires juridiques (DAJ) des ministères économiques et financiers ;
- en sous-annexe 12.2, une analyse effectuée par l'ACSé ;
- en sous-annexe 12.3, une note réalisée par le SG-CIV sur les opérations à réaliser.

Sous-annexe 12.1 : Extrait sur ce point d'une note de la DAJ sur les modalités juridiques d'une éventuelle dissolution de l'ACSé



DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

PARIS, LE

SOUS-DIRECTION DU DROIT PUBLIC
ET DU DROIT EUROPEEN ET INTERNATIONAL

Bureau Droit public général et constitutionnel

Affaire suivie par Didier LE HENAFF

☎ : 01 44 97 34 40

didier.le-henaff@finances.gouv.fr

N° 2013-04020-COJU

NOTE POUR L'INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

A L'ATTENTION DE M. BERTRAND BRASSENS, INSPECTEUR GENERAL

Objet : Rapprochement/fusion entre le secrétariat du comité interministériel des villes (SGCIV) et l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

Réf. : votre courriel du 22/04/2013, à échéance du 14/05/2013.

Le regroupement de ces deux entités au sein de l'administration centrale, qui implique la dissolution de l'ACSé, peut s'accompagner d'une gestion souple et déconcentrée des crédits du programme 147.

Si les missions de l'ACSé devaient être attribuées à un service de l'Etat, les agents non titulaires de l'ACSé seraient transférés auprès du nouveau service.

La lettre de mission dont vous êtes destinataire envisage un rapprochement entre le secrétaire général du comité interministériel des villes (SGCIV) et l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), établissement public administratif (EPA) qui gère actuellement la plupart des crédits du programme 147 consacré à la politique de la ville et placé sous la responsabilité du secrétaire général du CIV².

L'objectif recherché par une telle opération serait de réduire le nombre d'interlocuteurs des acteurs locaux de la politique de la ville (collectivités territoriales, associations...) sans toutefois perdre la souplesse permise par la gestion des crédits par l'ACSé.

La question posée porte sur les modalités juridiques de ce rapprochement. Il résulte de notre conversation téléphonique du 24 avril dernier que le rapprochement pourrait être réalisé par le regroupement des deux structures au sein de l'administration centrale ou d'un service à compétence nationale (SCN), ou par le recours simultané à ces deux types de structures.

² Cf. projet annuel de performance du programme n° 147 annexé au PLF 2013.

1 - UNE EVENTUELLE DISSOLUTION DE L'ACSE SUPPOSE L'ADOPTION D'UNE DISPOSITION LEGISLATIVE OU LE DECLASSEMENT DES DISPOSITIONS CONCERNEES AU NIVEAU REGLEMENTAIRE.

L'ACSé a été créée par l'article 38 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances³.

En principe, seul un texte de même nature peut opérer sa dissolution.

Une suppression par décret en Conseil d'Etat de l'ACSé serait envisageable dans la seule hypothèse où, conformément au second alinéa de l'article 37 de la Constitution, le Conseil constitutionnel, saisi par le Gouvernement, aurait préalablement déclaré que les dispositions en cause relèvent du domaine réglementaire. Une telle décision du Conseil constitutionnel serait subordonnée à la reconnaissance de l'appartenance de l'ACSé à une catégorie d'établissements publics au sens de l'article 34 de la Constitution.

Il ressort de la jurisprudence que relèvent d'une même catégorie d'établissements publics ceux « dont l'activité s'exerce territorialement sous la même tutelle administrative et qui ont une spécialité analogue », peu importe le caractère administratif ou industriel et commercial de ces établissements (cf. Conseil constitutionnel, décision n° 79-108 L du 25 juillet 1979 cons. 2).

En l'espèce, il paraît possible de considérer que l'ACSé a une spécialité analogue à celles d'autres établissements publics qui, placés sous la tutelle de l'Etat, sont chargés de mettre en œuvre la politique de la ville déterminée par celui-ci.

On peut mentionner à ce titre l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), créée par la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (article 10). Cet établissement a pour mission de contribuer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, à la réalisation du programme national de rénovation urbaine dans les quartiers classés en zone urbaine sensible. L'ACSé et l'ANRU sont placées sous la tutelle commune de la ministre de l'égalité des territoires et du logement, ainsi que le prévoit le décret n° 2012-770 du 24 mai 2012 relatif à ses attributions (II de l'article 1^{er})⁴.

Il est donc probable que le Conseil constitutionnel reconnaisse le caractère réglementaire des dispositions législatives ayant créé l'ACSé, ce qui permettrait alors au pouvoir réglementaire de les abroger et donc de supprimer l'établissement.

Précisons enfin que le transfert à l'Etat des biens, droits et obligations de l'ACSé ne nécessiterait aucune disposition législative⁵.

³ Les dispositions y afférentes sont codifiées aux articles L. 121-14 à L. 121-19 du code de l'action sociale et des familles (CASF). Elles en déterminent la composition, les missions et les ressources (cf. articles L. 121-15 et L. 121-16 du CASF).

⁴ « II. II. - Le ministre de l'égalité des territoires et du logement prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement dans le domaine de la ville. A ce titre, il prépare et met en œuvre la politique relative aux quartiers en difficulté. Il a notamment la charge de la politique de rénovation urbaine, qui a pour objet de réduire les inégalités sociales dans le cadre du programme national de rénovation urbaine. Il exerce la tutelle de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (...) ».

⁵ Cf. guide de légistique fiche 5.2.3 citant : CE, avis d'Assemblée générale du 7 novembre 1996.

2 - LES AGENTS NON TITULAIRES DE L'ACSE EXERCERONT LEURS FONCTIONS AUPRES DU SERVICE DE L'ETAT QUI SE SUBSTITUERA A L'EPA DISSOUS.

1.2.1. Dans l'hypothèse où l'activité de l'ACSé serait reprise par l'Etat, un contrat de droit public reprenant les clauses substantielles de leur contrat serait proposé aux agents non-titulaires de l'ACSé.

Lorsque l'activité d'une personne morale de droit public employant des agents non titulaires de droit public est reprise par une autre personne publique dans le cadre d'un service public administratif, cette personne publique propose à ces agents un contrat de droit public, à durée déterminée ou indéterminée selon la nature du contrat dont ils sont titulaires (alinéa 1^{er} de l'article 14 ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983⁶, introduites par la loi n° 2009-972 du 3 août 2009).

En cas de reprise par les administrations civiles de l'Etat des activités jusqu'alors exercées par l'ACSé, les anciens agents non titulaires de cet établissement se verront proposer un nouveau contrat.

Ce contrat reprendra les clauses substantielles du contrat dont les agents sont titulaires⁷, sauf disposition législative ou réglementaire, ou conditions générales de rémunération et d'emploi des agents non titulaires, contrares (alinéa 2 de l'article 14 ter de la loi du 13 juillet 1983)⁸.

En cas de refus des agents d'accepter le contrat proposé, leur contrat prend fin de plein droit⁹ (dernier alinéa de l'article 14 ter de la loi du 13 juillet 1983).

Le législateur pourrait par ailleurs, à l'occasion de la suppression de l'EP, prévoir des dispositions dérogeant à ces dispositions de droit commun.

1.2.2. Le comité technique de l'ACSé devra être consulté.

La suppression d'un établissement public de l'Etat constitue une mesure d'organisation du service qui doit intervenir dans le respect des procédures consultatives¹⁰ prévues par l'article 15¹¹ de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984¹².

Le comité technique de l'ACSé¹³ devra donc connaître de cette question relative à l'organisation du service.

⁶ Portant droits et obligations des fonctionnaires.

⁷ En particulier celles qui concernent la rémunération.

⁸ Les services accomplis au sein de la personne publique d'origine sont assimilés à des services accomplis au sein de la personne publique d'accueil (alinéa 3 de l'article 14 ter de la loi du 13 juillet 1983).

⁹ La personne publique qui reprend l'activité applique les dispositions relatives aux agents licenciés.

¹⁰ <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/V.-Schemas-logiques-et-cas-pratiques/5.2.-Cas-pratiques/5.2.3.-Creer-modifier-ou-supprimer-un-etablissement-public>

¹¹ « I.-(...) dans tous les établissements publics de l'Etat ne présentant pas un caractère industriel ou commercial, il est institué un ou plusieurs comités techniques.(...) / II.-Les comités techniques connaissent des questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services, des questions relatives aux effectifs, aux emplois et aux compétences, des projets de statuts particuliers ainsi que des questions prévues par un décret en Conseil d'Etat (...) ».

¹² Portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

¹³ Arrêté du 2 novembre 2007 portant création d'un comité technique paritaire central auprès du directeur général de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

1.2.3. Les agents non titulaires de l'ACSé peuvent bénéficier, sous conditions, des dispositions introduites par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012¹⁴ relatives à l'accès aux corps des fonctionnaires de l'Etat.

L'article 10-II de la loi du 12 mars 2012¹⁵ étend aux agents non titulaires de l'ACSé la possibilité d'accéder aux corps de fonctionnaires de l'Etat, prévue par l'article 1^{er}¹⁶ de la loi du 12 mars 2012.

Cette voie d'accès, fondée notamment sur la valorisation des acquis professionnels, est ouverte, dans les conditions prévues par le chapitre 1^{er} de cette loi¹⁷, aux agents occupant un emploi de l'ACSé¹⁸ à la date du 31 mars 2011.

¹⁴ Relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

¹⁵ L'article L. 121-16 du code de l'action sociale et des familles prévoyait que, pour l'exercice de ses missions, l'ACSé pouvait recruter des agents non-titulaires sur des contrats à durée indéterminée par dérogation à l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires qui prévoit qu'en principe les emplois civils permanents des établissements publics à caractère administratif de l'Etat sont occupés soit par des fonctionnaires régis par le Ier du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales, soit par des fonctionnaires des assemblées parlementaires, des magistrats de l'ordre judiciaire ou des militaires dans les conditions prévues par leur statut. Cet article a été abrogé par l'article 10-I de la loi du 12 mars 2012.

¹⁶ « Par dérogation à l'article 19 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, l'accès aux corps de fonctionnaires de l'Etat dont les statuts particuliers prévoient un recrutement par la voie externe peut être ouvert par la voie de modes de recrutement réservés valorisant les acquis professionnels, dans les conditions définies par le présent chapitre et précisées par des décrets en Conseil d'Etat, pendant une durée de quatre ans à compter de la date de publication de la présente loi ».

¹⁷ Chapitre Ier : Dispositions relatives aux agents contractuels de l'Etat et de ses établissements publics.

¹⁸ Les agents qui n'accèdent pas à un corps de fonctionnaires bénéficient des dispositions prévues au dernier alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 : ils conservent le bénéfice des stipulations du contrat qu'ils ont conclu (« Les agents occupant un emploi d'un établissement public ou d'une institution administrative figurant sur les listes annexées aux décrets mentionnés aux 2° et 3° du présent article et dont l'inscription sur cette liste est supprimée continuent à être employés dans les conditions prévues par la réglementation propre aux contractuels de l'Etat et, le cas échéant, à ces établissements ou institutions et conservent le bénéfice des stipulations du contrat qu'ils ont conclu. Lorsque ces agents sont recrutés sur un emploi permanent par contrat à durée déterminée, ce contrat est renouvelé dans les conditions prévues à l'article 6 bis de la présente loi »).

Sous-annexe 12.2 : Extrait de la direction de l'ACSé¹⁹ sur les mesures à prendre dans le cadre d'une éventuelle dissolution de l'ACSé

D. Anticiper les textes d'application dès la rédaction du texte initiant la dissolution

La restructuration de l'établissement résulte en principe de la loi (car créée par la loi). La mise en œuvre implique la rédaction de textes d'application (décrets ou arrêtés) et plusieurs décisions (exemple : nominations).

Par conséquent, dès la rédaction de la loi initiant la restructuration/dissolution, il est recommandé de lister et de préparer les textes d'application nécessaires.

Dans ce cadre, une analyse juridique des conséquences du choix du statut de l'établissement doit être conduite.

Les textes d'applications (décrets ou arrêtés) doivent être préparés pour être publiés soit en même temps soit peu après la publication du texte initiant la restructuration/dissolution (loi).

E. Dispositions pratiques à anticiper

1. La formation du personnel

S'agissant du transfert de nos missions par un service de l'État, et dans la mesure où le personnel de l'établissement serait repris, la formation du personnel n'est pas une question qui se pose.

2. Les opérations de transfert

Une concertation en amont des différents acteurs doit permettre d'examiner les méthodes de travail afin de réussir au mieux le transfert.

Ainsi, en matière de contrats et de marchés, il convient, notamment, de prévoir :

- la confection d'un inventaire des contrats et marchés et d'une situation financière ;
- la communication des pièces relatives aux contrats et marchés : exemplaires uniques, nantissements, cessions de créances, fiches de paiement ;
- la rédaction d'avenants pour ceux qui seront poursuivis.

Les modalités de transferts d'oppositions, de retenues de garantie devront également être étudiées.

¹⁹ Agence comptable - Rapprochement SG-CIV-Acsé (version du 13 mai 2013).

Le cas particulier des personnels : les contrats de détachement ne peuvent pas être transférés, il convient donc de prévoir de nouveaux contrats.

3. Les opérations relatives au compte de dépôt de fonds au Trésor (DFT)

Lors de la suppression de l'établissement public, les différents produits et services devront être clôturés auprès de la DRFIP. Dès la cessation de l'activité, l'agent comptable doit restituer les moyens de paiements en sa possession. Le compte DFT demeure ouvert dans les écritures de la DRFIP teneuse de compte jusqu'à l'apurement des chèques émis, dans la limite d'un délai d'un an et huit jours correspondant à la date de prescription de ces effets à compter de leur date d'émission.

La clôture du compte pourra intervenir lorsque l'ensemble des opérations réalisées sur le compte de dépôts de fonds au Trésor seront dénouées.

Comment préparer la suppression de l'établissement ?

La suppression de l'établissement a pour conséquences :

- la fin de toute opération nouvelle tant pour l'ordonnateur que pour l'agent comptable ;
- et à l'issue de la période d'inventaire, l'établissement par l'agent comptable d'une balance définitive des comptes et d'un bilan de clôture.

Au préalable, plusieurs opérations doivent être anticipées : il s'agit des mesures d'organisation à prendre, des dispositions juridiques à prévoir et de l'organisation du transfert des biens, droits et obligations.

A. Quelles mesures d'organisation prendre ?

La suppression de l'établissement suppose une clôture des comptes suivie d'un transfert à une autre structure ou à l'État :

- soit pour poursuivre l'activité (exemple : suppression de deux établissements remplacés par un seul) ;
- soit pour liquider les opérations (exemple : désignation d'un liquidateur pour apurer les opérations en cours et transférer le mali ou le boni de liquidation à l'État).

Pour faciliter le transfert des opérations en limitant au maximum le nombre et le montant des opérations transférées, plusieurs mesures doivent être mises en œuvre.

1. Quelles prévisions retenir pour le dernier exercice budgétaire ?

Alors que le texte supprimant l'établissement n'est pas encore publié, les gestionnaires et les tutelles de cet établissement peuvent néanmoins prévoir que la suppression sera effective en cours de l'année à venir (ici au 1^{er} janvier 2014).

Dans ce cas, dans un souci de prudence, il est recommandé de voter le budget sur des prévisions budgétaires sur un exercice plein (ce qui est actuellement le cas) et non sur la

période allant jusqu'à la date prévue de suppression de l'exercice (en cas de dérapage de date de mise en application).

Cette préconisation permet d'éviter tout blocage qui résulterait d'un retard dans la rédaction et la publication des textes.

À titre d'information, une annexe (sans valeur obligatoire) peut être jointe au budget. Elle pourra décrire le budget dans l'hypothèse d'une suppression effective de l'établissement à la date prévue.

2. Mettre l'accent sur l'apurement des opérations

L'apurement des opérations doit en priorité être effectué par l'établissement qui doit être supprimé. En effet, les gestionnaires de cet établissement sont les plus à même d'effectuer ces opérations en raison de leur connaissance de l'historique des dossiers et des relations avec les partenaires.

Il s'agit principalement de solder les comptes de tiers. Ceci concerne particulièrement :

- L'apurement des recettes et dépenses à classer ;
- L'apurement des restes à recouvrer, par exemple en organisant un examen spécifique pour les admissions en non-valeur.

Il s'agit également d'anticiper la régularisation du maximum d'opérations :

- émission des factures en suspens ;
- recherche au sein de l'établissement des factures qui n'auraient pas été transmises pour mandatement ;
- ajustement de l'inventaire ;
- calcul des dotations aux amortissements et provisions ;
- apurement des excédents de versements et réimputations ;
- inscription des produits à recevoir et recensement des charges à payer ;
- constituer une provision pour créances douteuses ;
- reprise des provisions non utilisées et régularisation des charges à étaler ;
- restituer les dépôts et cautionnements ;
- procéder à un inventaire des stocks (sans objet à l'Acse) ;
- recenser les factures fournisseurs non parvenues ;
- identifier les charges et produits constatés d'avances (problématique des abonnements, vignettes, droits d'inscription) ;
- régulariser les salaires (rappels, heures supplémentaires, primes...) ;
- pour les valeurs inactives, prévoir la communication d'un « état des lieux » entre l'ancien et le nouvel agent comptable ...

3 Préparer un calendrier des opérations de clôture

À ce titre, il conviendra en effet d'anticiper au maximum la clôture des comptes de l'exercice 2013. Les premiers jours de l'année 2014 permettront d'effectuer les seules opérations d'inventaires du compte financier 2013 avec la présence de l'ordonnateur et de l'agent comptable. Cette période doit être la plus courte possible pour que ce compte financier soit

arrêté et approuvé par l'État le plus rapidement possible et que l'État puisse ensuite prendre en compte dans son bilan d'ouverture 2014 les opérations à reprendre.

Ce calendrier a pour but de lisser les opérations avant la suppression de l'établissement et donc d'éviter une accélération de l'émission des mandats et titres peu avant la suppression de l'établissement.

Il peut être rédigé sur le principe des calendriers des opérations de fin d'exercice. Il fixe notamment :

- les dates limites de production des factures, des mandats et titres pour chaque étape des procédures ;
- les dates de restitutions des fonds et pièces des régisseurs ;
- la date limite de clôture des engagements juridiques et comptables ...

4. Préparer le changement de relation avec les créanciers et les débiteurs.

Lors de la reprise des droits et obligations par un autre établissement (ou État), les relations avec les créanciers et débiteurs de l'établissement supprimé peuvent être perturbées en raison d'un changement de nom, de coordonnées bancaires et/ou d'adresse.

Il est donc nécessaire que l'établissement supprimé ;

- les invite à régulariser les opérations en cours d'ici la date de suppression ;
- annule toutes les opérations préalablement domiciliées sur les comptes ouverts au nom de l'agence comptable (prélèvements en dépense et en recettes, virements automatiques ...) ;
- informe ses créanciers et débiteurs de sa suppression et de la date de suppression ;
- leur communique les noms, adresses et coordonnées bancaires de l'éventuel liquidateur ou de la structure reprenant les droits, biens et obligations ;
- régularise les dépôts et cautionnements reçus ou versés ;
- informe l'administration fiscale (assujettissement à la TVA) de la suppression (sans objet à l'Acse).

5. Préparer le dénouement des opérations de trésorerie

A la date de la suppression de l'établissement, l'agent comptable en place ne peut plus effectuer d'opérations de trésorerie.

Conformément aux termes de la réglementation bancaire, le compte DFT demeure ouvert dans les écritures de la DRFIP (Direction Régionale des Finances Publiques) teneuse de compte jusqu'à l'apurement des chèques émis, dans la limite d'un délai d'un an et huit jours correspondant à la date de prescription de ces effets à compter de leur date d'émission (articles L 131-32 et L 131-59-2° du Code Monétaire et Financier).

L'agent comptable de l'établissement supprimé enregistre au compte de disponibilités dans les conditions habituelles les opérations en instance :

- en crédit, les opérations afférentes aux moyens de paiement (chèques notamment) émis en couverture des dépenses de l'établissement ;

- en débit, les recettes encaissées quel que soit le moyen de paiement utilisé (virements notamment) ;
- les rejets de chèques sont enregistrés également dans les conditions habituelles jusqu'à la date de dissolution de l'établissement.

Ainsi, il est donc absolument nécessaire d'anticiper ces opérations pour permettre l'apurement des opérations en instance et la clôture du compte.

L'agent comptable veille plus particulièrement à l'apurement des chèques émis par une relance systématique des bénéficiaires. Ce n'est qu'après accord avec les organismes teneurs des comptes, accord comportant la régularisation des avis attendus, que les montants des avoirs peuvent être établis en vue de l'élaboration du bilan. Un état de rapprochement du solde du compte, à la date de suppression de l'établissement, sera établi par l'agent comptable de l'établissement et accompagné de la liste des opérations en instance.

La clôture du compte ne pourra intervenir que lorsque le dernier chèque émis aura été débité et au plus tard un an et huit jours après l'émission du dernier chèque. Les disponibilités peuvent alors être transférées à l'Etat ou à un ou plusieurs établissements publics et les comptes ouverts au nom de l'établissement dissous sont clôturés.

Toutefois, si toutes les opérations ne sont pas dénouées, l'agent comptable devra établir une liste des chèques émis non débités afin d'en assurer le suivi. Une provision suffisante sera conservée au compte jusqu'à apurement complet de cette liste.

Les virements reçus ou les prélèvements effectués sur le compte de l'établissement dissous postérieurement à la date de dissolution continue d'être enregistrés dans les limites de temps sus-indiquée pour le traitement des chèques. Ces opérations doivent alors être réaffectées sur le compte du nouvel établissement (ou Etat) ou du liquidateur.

6. Faire le point sur l'organisation de l'établissement.

Il s'agit notamment d'établir une liste des délégations de signature et de pouvoir, des régies, une description de l'organisation budgétaire de l'établissement.

Cette démarche est particulièrement importante car elle prépare la période suivant la suppression de l'établissement (exemple : transfert de l'activité d'un établissement vers un autre ou de changement de statut d'un établissement). En effet, sur la base de ces listes, le nouvel établissement pourra :

- vérifier la possibilité juridique de maintenir l'organisation précédente ;
- et s'assurer de l'opportunité de maintenir l'organisation précédente dans une perspective de rationalisation des procédures.

7. Cas particulier du programme URBACT : prévoir une individualisation comptable

Pour la poursuite du programme URBACT, il sera nécessaire d'assurer un transfert vers un autre établissement. La seule balance de sortie de l'établissement Accé ne peut suffire pour la reprise des opérations comptables. En effet, elle ne permet pas à elle seule de distinguer les

droits, biens et obligations rattachés à l'activité transférée URBACT des autres droits, biens et obligations.

L'individualisation de la gestion d'URBACT dans les comptes de l'Accé facilitera cette opération de transfert notamment pour les dettes et créances relatives à l'activité de ce programme.

8. Organiser la conservation des archives

a) S'agissant des pièces justificatives à produire au juge des comptes

Dans la mesure où l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 portant loi de finances pour 1963 impose aux comptables publics une responsabilité personnelle et pécuniaire quant à la conservation des pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité ainsi qu'à la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent, les agents comptables doivent veiller à ce que ces pièces puissent être aisément mises à disposition du juge des comptes, qu'il s'agisse des pièces sur support papier ou des données informatisées.

Par ailleurs selon le Décret no 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), les pièces justificatives des opérations sont à produire au juge des comptes. Elles sont désormais conservées dans l'établissement. Elles ne peuvent donc être détruites soit avant le jugement des comptes, soit avant la fin de la durée de prescription applicable à l'opération.

En application de ces dispositions, les pièces justificatives de l'Accé doivent être conservées pendant la durée la plus longue de prescription qui peut être opposée à l'agent comptable, que ce soit la durée applicable à l'opération ou la prescription de 6 ans prévue par la loi de 1963 précitée.

En pratique, en cas de suppression d'un établissement public, l'agent comptable devra s'assurer auprès de la personne (État ou établissement) reprenant les droits, biens et obligations qu'il se chargera de la conservation de ces pièces.

b) S'agissant des archives « vivantes »

Le nouvel établissement (ou le service de l'État) doit disposer de l'ensemble des archives vivantes, indépendamment des pièces devant être conservées pour le juge des comptes. Il doit disposer d'une sauvegarde des données informatiques et prévoir une formation au logiciel budgétaire et comptable, si celui-ci est différent de celui de l'établissement repris.

B. Quelles dispositions juridiques prévoir ?

Il convient de se référer au « Guide de légistique »¹ et au « Guide la dissolution des organismes devenus sans objet » de la Direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Les points suivants doivent faire l'objet d'une attention particulière.

¹ http://www.legifrance.gouv.fr/html/Guide_legistique/accueil_guide_leg.htm

1. Prévoir le transfert des droits, biens et obligations

Le transfert des droits, biens et obligations permet de transférer le patrimoine (y compris les dettes) d'un établissement à un autre.

Le texte supprimant l'établissement doit explicitement prévoir le transfert des droits, biens et obligations de l'établissement supprimé à la structure qui reprendra son activité ou son patrimoine (c'est-à-dire soit un établissement public ou l'État). Cette mention expresse doit donc figurer soit dans la loi ou le décret.

La rédaction suivante peut être retenue : « *Les biens, droits et obligations de X sont dévolus à Y.* »

L'absence d'une telle mention nuit à la continuité des opérations : le transfert de propriété ne peut être effectué et les dettes et créances ne peuvent être régulièrement soldées.

La même mention doit être également prévue en cas de transfert d'un service d'un établissement public (programme Urbact).

Plus généralement, il doit être prévu que le nouvel établissement est substitué aux personnes morales dont il reprend l'activité dans les droits et obligations résultant des contrats passés par ces personnes pour l'accomplissement des missions qui lui sont attribuées.

Il est recommandé, dans tous les cas, de prévoir des conventions précisant les conditions de transfert et listant, notamment, les droits et obligations repris.

2. Prévoir les autorités compétentes pour les opérations relatives au compte financier

Le compte financier de l'établissement supprimé doit être établi, arrêté et approuvé comme tout compte financier. Les opérations matérielles de confection du compte financier ont lieu après la suppression de l'établissement.

Dans le décret supprimant l'établissement, il est par conséquent nécessaire de :

a) prévoir la compétence de l'agent comptable de l'établissement supprimé pour établir le compte financier

L'article correspondant peut être rédigé comme suit : « *Le compte financier de X est établi par l'agent comptable en fonction lors de sa suppression.* »

b) désigner une autorité chargée d'approuver le compte financier

Cette autorité peut être soit le conseil d'administration de l'établissement reprenant les droits, biens et obligations de l'établissement supprimé, soit l'État.

Sur ce point, il n'existe aucune règle et le choix entre les deux solutions relèvent de l'opportunité. Les principes suivants peuvent toutefois être retenus :

- Pour le programme Urbact, si les biens, droits et obligations sont repris par un seul établissement (cas le plus fréquent), le conseil d'administration de cet établissement peut être désigné pour approuver le compte financier du service supprimé au sein de l'Acse. L'article correspondant peut être rédigé comme suit : « *Le conseil d'administration de [l'établissement qui reprend les droits, biens et obligations] arrête et approuve le compte financier de [l'établissement supprimé].* »
- Si les biens, droits et obligations du ou des établissements supprimés sont répartis entre plusieurs établissements, l'État peut être chargé d'approuver le compte financier. L'article correspondant peut être rédigé comme suit : « *Les ministres [...] arrêtent et approuvent le compte financier de [l'établissement qui reprend les droits, biens et obligations]* »²

Modalités pratiques de la dissolution – volumétrie - points de vigilance

La dissolution a pour objet la réalisation des éléments d'actifs et l'apurement du passif tels qu'ils figurent au bilan de clôture produit par l'agent comptable.

A. Les dettes et les créances

1. Les dettes

Les dettes de l'établissement comptabilisées à la date de clôture, charges à payer comprises, seront transférées à l'État repreneur.

2. Les créances

Il convient de distinguer les créances contentieuses des autres.

a) Les créances contentieuses (volumétrie 2012 = 1,8 M€)

Elles sont totalement provisionnées en fin d'exercice. Leur apurement se fera soit :

- par une admission en non-valeur pour celles dont on disposera d'un procès-verbal de carence à la clôture de l'exercice,
- puis par reprise du contentieux au sein du service État repreneur.

b) Les autres créances (volumétrie 2012 = 11,4 M€)

Leur recouvrement incombera au comptable repreneur (l'État). Les créances non recouvrées au 31/12/2013 seront transmises au service État repreneur.

² Article 2 du décret n° 2006-945 du 28 juillet 2006 relatif à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances

B. L'actif immobilisé et les capitaux propres

1. L'actif immobilisé

Il est composé d'immobilisations incorporelles, corporelles et financières. L'Acse immobilise les biens à partir d'une valeur unitaire de 500 €. Dans le cas d'un transfert à l'État, seuls les biens d'une valeur unitaire supérieure à 10.000 € (seuil d'immobilisation en comptabilité État) seront repris. Pour les autres, ils devront faire l'objet d'une sortie de l'actif (charge de l'exercice) pour être transmis aux domaines pour vente. Le produit de la vente sera restitué à l'État.

a) Les immobilisations incorporelles

Sont principalement comptabilisées les développements informatiques nécessaires aux missions de l'Acse : l'application de suivi des subventions (GISPRO) et l'application budgétaire et comptable (CPWDN).

L'application budgétaire et comptable n'a pas vocation à être reprise par l'État.

Il faut par contre étudier les modalités pratiques de l'interfaçage entre GISPRO et Chorus.

b) Les immobilisations corporelles

L'Acse est propriétaire d'un bien sis rue de la Chapelle à Paris dont la valeur au bilan est de 0,367 M€, amorti à hauteur de 0,300 M€. Seul ce bien pourra être transmis, les autres, de valeur unitaire inférieure à 10.000 € devront faire l'objet du traitement indiqué ci-dessus.

c) Les immobilisations financières

L'Acse détient une créance (avance en compte courant) auprès d'ADOMA dont le remboursement est prévu au terme soit en 2015. La valeur au bilan est de 7,147 M€. Il conviendra d'en prévoir le transfert.

Au titre des autres immobilisations financières, l'Acse détient des créances relatives à des prêts à des organismes octroyés en son temps par le FAS. La valeur nette au bilan est de 1,950 M€. Il conviendra d'en prévoir le transfert.

2. Les capitaux propres

a) Les réserves.

Elles s'élèvent à 55,937 M € en valeur de bilan du 31/12/2012.

b) Les provisions.

Elles s'élèvent à 8,797 M € en valeur de bilan du 31/12/2012.

C. Autres points de vigilance

1. Les engagements hors bilan

Se posera la question des engagements pris au titre de la gestion clôturée et qui font l'objet de reports de crédit. Il faudra déterminer les modalités pratiques de reprises des contrats (conventions) dans la gestion État (pour mémoire reports 2012 sur 2013 = 23,5 M€).

2. L'Acisé membre fondateur de deux GIP

L'Acisé est membre fondateur de 2 GIP :

- GIP Habitat et Interventions Sociales pour les Mal-logés et les Sans abris
- GIP Agence du Service Civique

Il conviendra de prévoir la modification de convention constitutive de ces 2 GIP afin d'intégrer la reprise par l'État des droits et obligations de l'Acisé.

Sous-annexe 12.3 : Note du SG-CIV sur les opérations à réaliser

Remise du rapport inter-inspection début juin 2013

Décision du CIMAP le 4 juillet 2013

Consultation du comité technique de l'ACSé concernant le projet de disposition législative supprimant l'agence

Consultation du comité technique des ministères sociaux et des ministères de l'Equipeement (METL-MEDDE) sur l'évolution du SGCIV

Mise en place d'une communication commune ACSé-SGCIV avec lettres régulières destinées aux agents (à partir de l'été 2013)

Anticipation des nouvelles modalités de gestion budgétaire des crédits jusque là gérés par l'ACSé (dès l'été 2013)

Définition d'une stratégie d'implantation immobilière et recherche des locaux nécessaires (à partir de juillet 2013)

Vote et promulgation de la disposition législative supprimant l'ACSé à compter du 1^{er} janvier 2014 (soit dans le cadre du projet de loi « Ville », soit d'un autre véhicule législatif)

Nomination d'un préfigurateur (octobre 2013)

Rédaction, en lien avec la CLC du SG-CIV et des représentants du personnel de l'ACSé, d'un projet de service pour la nouvelle entité précisant ses missions et définissant son organisation et son fonctionnement (organigramme, implantation immobilière)

Présentation du projet de service et du projet de décret instituant la nouvelle entité aux instances paritaires du SG-CIV et de l'ACSé, consultation de ces instances sur le projet de décret instituant la nouvelle entité (automne 2013)

Consultation des comités techniques des ministères sociaux et de l'Equipeement

Décret en Conseil d'État instituant la nouvelle entité et fixant ses missions et son organisation

Consolidation de l'organigramme et publication de l'ensemble des postes à la vacance (décembre 2013)

Mise en place progressive de la nouvelle organisation (à partir de fin 2013)

Installation dans les nouvelles implantations (jusqu'à fin juin 2014, soit l'expiration du bail ACSé)

ANNEXE 13 - LISTE DES MARCHES EN COURS A L'ACSE (SOURCE ACSE)

Direction	N° marché	Objet du marché	Titulaire	Date notif	Durée du marché	Fin maximale du marché	état, dates de reconduction	Montant
DEDEM	2012 DEDEM 02 28	Rédaction de fiches d'expérience, de documents d'analyse et de présentation : les cordées de l'entrepreneuriat	Benoît GAILLARD Consultants	26/10/2012	8 mois	26/06/13		< 90 000
DEESI	2011 DEESI 02 33 lot 1	Réalisation d'enquêtes Accès à l'emploi et soutien au développement économique	Tns Sofres	03/05/2011	12 mois recond 2 fois	02/05/14		Bons de commande
DEESI	2011 DEESI 02 33 lot 2	Réalisation d'enquêtes Adultes-relais	Tns Sofres	03/05/2011	12 mois recond 2 fois	02/05/14		Bons de commande
DEESI	2011 DEESI 02 33 lot 3	Réalisation d'enquêtes Ville vie vacances	Tns Sofres	03/05/2011	12 mois recond 2 fois	02/05/14		Bons de commande
DEESI	2011 DEESI 02 33 lot 4	Réalisation d'enquêtes Cordées de la réussite	Pluricité	04/05/2011	12 mois recond 2 fois	03/05/14		Bons de commande
DEESI	2011 DEESI 02 33 lot 5	Réalisation d'enquêtes Réussite éducative	Trajectoires	06/05/2011	12 mois recond 2 fois	05/05/14		Bons de commande
DEESI	2011 DEESI 02 33 lot 6	Réalisation d'enquêtes Ateliers Santé ville	Pluricité	04/05/2011	12 mois recond 2 fois	03/05/14		Bons de commande
DEESI	2011 DEESI 03 28	Réalisation d'une enquête sur les politiques contribuant à la réussite scolaire et éducative des enfants et adolescents dans les quartiers défavorisés	ICC	14/10/2011	24 mois	13/10/13		< 90 000
DEESI	2012 DEESI 01 33 lot 1	Réalisation d'enquêtes Soutien à la parentalité	PLURICITE	27/06/12	12 mois recond 1 fois	26/06/13		Bons de commande
DEESI	2012 DEESI 01 33 lot 2	Réalisation d'enquêtes Accès à la culture	PLURICITE	27/06/12	12 mois recond 1 fois	26/06/13		Bons de commande
DEESI	2012 DEESI 03 28	Assistance à maîtrise d'ouvrage en vue d'une enquête auprès des associations financées par l'Acsé dans le cadre de la politique de la ville	Aurélien DUCLOUX	16/05/2012	8 mois	15/01/13		< 15 000

Direction	N° marché	Objet du marché	Titulaire	Date notif	Durée du marché	Fin maximale du marché	état, dates de reconduction	Montant
DEESI	2012 DEESI 05 30	Etude du "volet santé de la politique de la ville "	ITINERE CONSEIL	16/11/2012	2 ans	15/11/14		< 90 000
DEESI	2012 DEESI 06 28	Réalisation d'une enquête exhaustive auprès des associations financées par l'Acisé au titre de la politique de la ville	CREDOC	26/12/2012	12 mois	25/12/13		< 90 000
DSIE	2013 DSIE 01 28	Recensement et analyse critique de la littérature académique sur les discriminations (2011-2012)	Institut d'études politiques de Grenoble	19/04/2013	7 mois	18/01/14		
DSIE	2013 DSIE 02 28	Rédaction de documents d'informations pour l'Acisé (collection Repères)	Mme de LUYCKER	24/04/2013	12 mois	23/04/14		
DSIE	2013 DSIE 03 33	Suivi évaluatif du volet "prévention de la délinquance" dans les ZSP			30 mois		en cours de passation	
DPDH	2011 DPDH 02 30 lot 1	Dispositif expérimental de formation, action des acteurs locaux GUP: Sites du lot 1	CSTB	23/12/2011	18 mois	22/06/13		> 90 000
DPDH	2011 DPDH 02 30 lot 2	Dispositif expérimental de formation, action des acteurs locaux GUP : Sites du lot 2	PLACE	02/01/2012	18 mois	01/07/13		< 90 000
DPDH	2011 DPDH 03 28	Capitalisation et évaluation du dispositif expérimental de formation-action des acteurs locaux de la GUP	COPAS	29/12/2011	24 mois	28/12/13		< 90 000
DPDH	2011 DPDH 02 30 lot 3	Dispositif expérimental de formation, action des acteurs locaux GUP : Sites du lot 3	ARESS	24/11/2011	18 mois	23/05/13		< 90 000
DPDH	2013 DPDH 01 30 lot 1	Diagnostics de la gestion urbaine de proximité (GUP)	ESPACITE		12 mois reconductible 1 fois		en cours de notification	

Direction	N° marché	Objet du marché	Titulaire	Date notif	Durée du marché	Fin maximale du marché	état, dates de reconduction	Montant
DPDH	2013 DDPH 01 30 lot 2	Diagnostics de la gestion urbaine de proximité (GUP)	EXTRA MUROS		12 mois reconductible 1 fois		en cours de notification	
DPDH	2013 DDPH 01 30 lot 3	Diagnostics de la gestion urbaine de proximité (GUP)	CERUR/AURES		12 mois reconductible 1 fois		en cours de notification	
DPDH	2013 DDPH 01 30 lot 4	Diagnostics de la gestion urbaine de proximité (GUP)	ADEUS/PLACE		12 mois reconductible 1 fois		en cours de notification	
DPDH	2013 DDPH 01 30 lot 5	Diagnostics de la gestion urbaine de proximité (GUP)	HABITAT ET TERRITOIRE CONSEIL		12 mois reconductible 1 fois		en cours de notification	
DSIOM	2009 DSI 01 36	Acquisition d'un logiciel de « gestion de financements »	MGDIS	30/07/09	4 ans	29/07/13		> 130 000
DSIOM	2010 DSI 02 28	Acquisition et maintenance d'un logiciel de gestion de courrier électronique	ARCHIMED	30/11/2010	4 ans	29/11/14		< 90 000
DSIOM	2011 DSIOM 02 35	Maintenance progiciel business Objects	SAP	16/02/2011	3 ans	15/02/14		> 130 000
DSIOM	2011 DSIOM 03 33	Développement, intégration de contenu et maintenance des sites extranet et internet de l'Acsé	ASI INFORMATIQUE	11/05/2011	4 ans	10/05/15		> 130 000
DSIOM	2011 DSIOM 06 33	Maintenance pour les logiciels IBM	LAFI	13/12/2011	12 mois recond 2 fois	12/12/14	13/12/2013	> 130 000
DSIOM	2011 DSIOM 07 35	Maintenance du progiciel CPWIN	SYMPHONIE	24/11/2011	12 mois recond 2 fois	23/11/14	23/11/2013	> 130 000
DSIOM	2012 DSIOM 01 28	Maintenance du parc serveurs de l'Acsé	BULL SA	02/05/2012	12 mois recond 2 fois	01/05/15	01/05/2013	Bons de commande
DSIOM	2012 DSIOM 02 35	Hébergement des matériels et logiciels de la plate forme technique polivilleweb	AQUARAY	06/07/2012	18 mois	05/01/14		Bons de commande

Direction	N° marché	Objet du marché	Titulaire	Date notif	Durée du marché	Fin maximale du marché	état, dates de reconduction	Montant
DSIOM	2012 DSIOM 03 35	Assistance technique à l'application polivilleweb	NOVAREM	06/07/2012	18 mois	05/01/14		Bons de commande
DSIOM	2012 DSIOM 04 28	Hébergement en cloud privé de la plate -forme informatique de l'Acsé	OXYD	04/12/2012	3 ans	03/12/15		< 90 000
DSIOM	2012 DSIOM 05 33	Prestations d'assistance sur les procédures administratives et financières de l'Acsé auprès de ses partenaires	PROSERVIA	09/01/2013	12 mois recond 2 fois	08/01/16	09/01/2014	> 130 000
DSIOM	2012 DSIOM 06 28	Prestations d'assistance : Mise en place de la dématérialisation des dossiers de demande de subvention : (cerfa dématérialisé)	AATI KO	26/12/2012	12 mois	25/12/13		< 90 000
MOSII	2012 MOSII 01 28	Evaluation de la mise en œuvre expérimentale du cerfa ville	ESC2 Associés	14/12/2012	7 mois	13/07/13		< 90 000
PPE	2011 PPE 03 30 lot 1	Agir pour les compétences des territoires vers l'égalité : "Programme ACTE" Ile-deFrance	GESTE	15/12/2011	2 ans recond 1 fois	14/12/15	15/12/2013	Bons de commande
PPE	2011 PPE 03 30 lot 2	Agir pour les compétences des territoires vers l'égalité : "Programme ACTE" Picardie, Nord Pas de Calais...	AEQUALIS	15/12/2011	2 ans recond 1 fois	14/12/15	15/12/2013	Bons de commande
PPE	2011 PPE 03 30 lot 3	Agir pour les compétences des territoires vers l'égalité : "Programme ACTE" Haute Normandie, Basse Normandie...	EFFECTIF P	22/12/2011	2 ans recond 1 fois	21/12/15	22/12/2013	Bons de commande
PPE	2011 PPE 03 30 lot 4	Agir pour les compétences des territoires vers l'égalité : "Programme ACTE" PACA, Auvergne...	ALTIDEM	15/12/2011	2 ans recond 1 fois	14/12/15	15/12/2013	bons de commande
PPE	2012 PPE 01 30 lot 1	Diagnostics territoriaux : Corse	AEQUALIS	03/07/12	18 mois	02/01/14		< 90 000

Direction	N° marché	Objet du marché	Titulaire	Date notif	Durée du marché	Fin maximale du marché	état, dates de reconduction	Montant
PPE	2012 PPE 01 30 lot 2	Diagnostics territoriaux : Basse-Normandie : Alençon	CISAME	03/07/12	18 mois	02/01/14		< 90 000
PPE	2012 PPE 01 30 lot 3	Diagnostics territoriaux : Aquitaine	CREDOC	09/07/12	18 mois	08/01/14		< 90 000
PPE	2012 PPE 01 30 lot 4	Diagnostics territoriaux : Basse-Normandie : Pays d'Argentan, Pays d'Auge, Ornaïs	ALTIDEM	03/07/12	18 mois	02/01/14		< 90 000
PPE	2012 PPE 01 30 lot 5	Diagnostics territoriaux : Rhône-Alpes : St Etienne Métropole	ALTIDEM	03/07/12	18 mois	02/01/14		< 90 000
PPE	2012 PPE 01 30 lot 6	Diagnostics territoriaux : Rhône-Alpes : Grenoble Métropole	AEQUALIS	03/07/12	18 mois	02/01/14		< 90 000
PPE	2012 PPE 01 30 lot 7	Diagnostics territoriaux : PACA	ALTIDEM	03/07/12	18 mois	02/01/14		< 90 000
PPE	2012 PPE 01 30 lot 8	Diagnostics territoriaux : Midi-Pyrénées	CISAME	03/07/12	18 mois	02/01/14		< 90 000
PPE	2012 PPE 02 30	"Programme ACTE" (ex lot 5 Marché 2011 PPE 03 30)	OXALIS	03/10/2012	12 mois recond 3 fois	02/10/16	03/10/2013	Bons de commande
PPE	2013 PPE 01 30 lot 1	Diagnostics territoriaux courts dans le domaine de la lutte contre les discriminations : IDF			7 mois		en cours de notification	

Direction	N° marché	Objet du marché	Titulaire	Date notif	Durée du marché	Fin maximale du marché	état, dates de reconduction	Montant
PPE	2013 PPE 01 30 lot 2	Diagnostics territoriaux courts dans le domaine de la lutte contre les discriminations : IDF			7 mois		en cours de notification	
PPE	2013 PPE 01 30 lot 3	Diagnostics territoriaux courts dans le domaine de la lutte contre les discriminations : IDF			7 mois		en cours de notification	
PPE	2013 PPE 01 30 lot 4	Diagnostics territoriaux courts dans le domaine de la lutte contre les discriminations : Bourgogne			7 mois		en cours de notification	
PPE	2013 PPE 01 30 lot 5	Diagnostics territoriaux courts dans le domaine de la lutte contre les discriminations : Nord Pas de calais			7 mois		en cours de notification	
PPE	2013 PPE 01 30 lot 6	Diagnostics territoriaux courts dans le domaine de la lutte contre les discriminations : Pays de la Loire			7 mois		en cours de notification	
PPE	2013 PPE 01 30 lot 7	Diagnostics territoriaux courts dans le domaine de la lutte contre les discriminations : Aquitaine			7 mois		en cours de notification	
PPE	2013 PPE 01 30 lot 8	Diagnostics territoriaux courts dans le domaine de la lutte contre les discriminations : PACA			7 mois		en cours de notification	
PPE	2013 PPE 01 30 lot 9	Diagnostics territoriaux courts dans le domaine de la lutte contre les discriminations : Corse			7 mois		en cours de notification	
PPE	2013 PPE 01 30 lot 10	Diagnostics territoriaux courts dans le domaine de la lutte contre les discriminations : Midi-Pyrénées			7 mois		en cours de notification	
PPE	2013 PPE 01 30 lot 11	Diagnostics territoriaux courts dans le domaine de la lutte contre les discriminations : Midi-Pyrénées			7 mois		en cours de notification	

Direction	N° marché	Objet du marché	Titulaire	Date notif	Durée du marché	Fin maximale du marché	état, dates de reconduction	Montant
PPE	2013 PPE 01 30 lot 12	Diagnostics territoriaux courts dans le domaine de la lutte contre les discriminations : Midi-Pyrénées			7 mois		en cours de notification	
SCOM	2009 SCOM 02 36	Prestations de conseil et d'action de communication pour l'Acisé	EURO ESCG	15/07/2010	3 ans	14/07/13		> 130 000
SCOM	2011 SCOM 01 30	Prestations de traiteur pour l'Acisé	RAYNIER MARCHETI	26/07/2011	12 mois recond 1 fois	25/07/13		Bons de commande
SCOM	2011 SCOM 02 33	Impression de documents de communication	BIALEC	16/12/2011	12 mois recond 2 fois	15/12/14	16/12/2013	Bons de commande
SLA	2011 SLA 01 28 lot 2	Transcriptions des débats et manifestations de l'Acisé	Avec des mots	06/06/2011	12 mois reconductible 1 fois	05/06/13		Bons de commande
SLA	2011 SLA 02 30	Agence de voyage	AIR France	16/12/2011	12 mois recond 3 fois	15/12/15	16/12/2013	Bons de commande
SLA	2012 SLA UGAP 01 MS 01	Marché subséquent se rapportant à AC Ugap portant sur la téléphonie mobile	SFR	07/03/2012	2 ans	06/03/14		
SLA	2013 SLA 01 30	Transcriptions des débats et manifestations de l'Acisé			12 mois reconductible 1 fois		en cours de notification	

Direction	N° marché	Objet du marché	Titulaire	Date notif	Durée du marché	Fin maximale du marché	état, dates de reconduction	Montant
SRH	2008 DRH 01 35	Acquisition d'un progiciel de gestion de la paye et de l'allocation chômage - WIN PAIE	CEGAPE	06/06/08	1 an recond 4 fois	05/06/13		< 90 000
SRH	2010 DRH 02 30 lot 1	Formation à la rédaction et/ou à l'amélioration des écrits professionnels	ARAMIS	05/01/11	12 mois recond 2 fois	04/01/14	-	Bons de commande
SRH	2010 DRH 02 30 lot 2	Formation à la prise de parole en public	ARAMIS	05/01/11	12 mois recond 2 fois	04/01/14	-	Bons de commande
SRH	2010 DRH 02 30 lot 3	Formation à la gestion de projets	ARAMIS	5/01/2011	12 mois recond 2 fois	04/01/14		Bons de commande
SRH	2010 DRH 03 28	Titres CESU	DOMISERVE	06/12/2010	12 mois recond 2 fois	5/12/13		Bons de commande
SRH	2011 SRH 01 28	Emission - livraison et gestion des titres restaurant	LE CHEQUE DEJEUNER CCR	27/06/2011	12 mois recond 3 fois	26/06/15	27/06/2013	Bons de commande
SRH	2012 SRH 01 30	Formations : compétences managériales et évaluation annuelle	ARAMIS	12/07/2012	12 mois recond 1 fois	11/07/14	12/07/2013	< 90 000
SRH	2012 SRH 02 30	Formation en bureautique des agents	MONDIAL FORMATION	20/06/2012	12 mois	19/06/13		< 90 000
SRH	2012 SRH 03 30	Mise à disposition de personnel temporaire	ADECCO	26/12/2012	12 mois recond 1 fois	25/12/14	26/12/2013	Bons de commande
SRT	2012 SRT 02 28	Formation du réseau territorial au projet de territoire intégré	UNADEL	19/12/2012	12 mois	18/12/13		< 15 000

Direction	N° marché	Objet du marché	Titulaire	Date notif	Durée du marché	Fin maximale du marché	état, dates de reconduction	Montant
SEFCA	2012 SEFCA 01 33 lot 1	Audits : 4 structures financées majoritairement au titre du lien social-citoyenneté, (dont Ville Vie Vacances) et habitat-cadre de vie	FJ&CO / DEXTERIA	05/12/12	14 mois	04/02/14		> 90 000
SEFCA	2012 SEFCA 01 33 lot 2	Audits : 4 associations financées majoritairement au titre de la prévention de la délinquance/justice	ATIS PHALENE	06/12/12	14 mois	05/02/14		> 90 000
SEFCA	2012 SEFCA 01 33 lot 3	Audits : 3 associations financées majoritairement au titre de l'emploi et de la médiation sociale (postes d'adultes relais)	STRATEGIE ET GESTION PUBLIQUES	05/12/12	14 mois	04/02/14		> 90 000
SEFCA	2012 SEFCA 01 33 lot 4	Audits : 3 structures publiques financées au titre du programme de réussite éducative	KPMG	05/12/12	14 mois	04/02/14		> 90 000
SEFCA	2012 SEFCA 01 33 lot 5	Audits : 3 structures publiques (dont une en Guyane) financées au titre du programme de réussite éducative	ITINERE CONSEIL	05/12/12	14 mois	04/02/14		> 90 000
SEFCA	2012 SEFCA 01 33 lot 6	Audits : 3 structures publiques financées au titre du programme de réussite éducative	GRANT THORNTON	05/12/12	14 mois	04/02/14		> 90 000
URB	2011 URB 01 30	Mission d'assistance auprès du programme européen Urbact 2 pour la sélection et la classification des experts du programme	FORS	13/04/2011	12 mois recond 2 fois	12/04/14		
URB	2011 URB 02 30	Missions d'assistance à la politique de capitalisation du programme européen URBACT	ACPI Exécutive	01/06/2011	12 mois recond 1 fois	31/05/13		< 90 000
URB	2011 URB 03 28	Missions d'assistance à la politique de communication du programme européen URBACTII	ACPI Exécutive	01/06/2011	12 mois recond 1 fois prolongé	28/11/13		< 90 000

Direction	N° marché	Objet du marché	Titulaire	Date notif	Durée du marché	Fin maximale du marché	état, dates de reconduction	Montant
URB	2011 URB 04 30	Prestations d'assistance a la politique de dissémination par Internet programme URBACT II	ALTERNATIVES EUROPEENES	29/07/2011	12 mois recond 1 fois	28/07/13		< 90 000
URB	2011 URB 08 30	Mission de coordination, d'animation et de formation des groupes de soutien locaux dans le cadre du programme opérationnel URBACT II	FONDAZIONE GIACOMO BRODOLINI	29/12/2011	12 mois recond 3 fois	28/12/15	29/12/2013	800 000,00
URB	2011 URB 10 33 lot 1	Communication institutionnelle pour le programme URBACT 2 : l'évènementiel	LIGARIS	24/02/2012	22 mois recond 1 fois	23/10/15	24/12/2013	Bons de commande
URB	2011 URB 10 33 lot 2	Communication institutionnelle pour le programme URBACT 2	LIGARIS	24/02/2012	22 mois recond 1 fois	23/10/15	24/12/2013	Bons de commande
URB	2012 URB 01 30	Organisation pédagogique de la formation des élus locaux Programme URBACT II	URBAN IQ	25/06/2012	18 mois + 6 jours	31/12/13		> 90 000
URB	2012 URB 03 28	Evaluation de la formation des élus locaux Programme URBACT II	Technopolis	09/08/2012	18 mois + 22 jours	28/02/14		< 15 000
URB	2012 URB 04 28	Prestations de traduction et de relecture Programme URBACT II	TRADUCTEO	01/10/2012	3 ans + 3 mois	31/12/15		< 90 000
URB	2012 URB 05 35	Programme URBACT II "points de diffusion nationaux" pour l'Allemagne et l'Autriche"	DV-GmbH	06/07/2012	18 mois recond 1 fois	05/07/15	07/01/2014	< 15 000
URB	2012 URB 07 28	Prestation d'étude sur les plans locaux du programme URBACT II	Groupe FORTS/EUREKA 21	12/11/2012	12 mois	11/11/13		< 90 000
URB	2012 URB 08 28	Conseil et assistance pour la préfiguration du programme URBACT III	Jean-Loup DRUBIGNY	15/10/2012	14,5 mois	31/12/13		

Direction	N° marché	Objet du marché	Titulaire	Date notif	Durée du marché	Fin maximale du marché	état, dates de reconduction	Montant
URB	2011 URB 09 33 lot 6	POINTS DE DIFFUSION NATIONAUX (NDP)	Ecosistema Urbano Arquitectos SLP	01/03/2012	23 mois recond 1 fois	31/12/15	01/02/2014	Bons de commande
URB	2011 URB 09 33 lot 9	POINTS DE DIFFUSION NATIONAUX (NDP)	VATI Hungarian	05/03/2012	23 mois recond 1 fois	04/01/16	05/02/2014	Bons de commande
URB	2011 URB 09 33 lot 11	POINTS DE DIFFUSION NATIONAUX (NDP)	Cittalia	06/03/2012	23 mois recond 1 fois	05/01/16	06/02/2014	Bons de commande
URB	2011 URB 09 33 lot 13	POINTS DE DIFFUSION NATIONAUX (NDP)	Association des pouvoirs locaux de Lituanie	16/03/2012	23 mois recond 1 fois	15/01/16	16/02/2014	Bons de commande
URB	2011 URB 09 33 lot 16	POINTS DE DIFFUSION NATIONAUX (NDP)	NICIS INSTITUTE	04/04/2012	23 mois recond 1 fois	03/02/16	04/03/2014	Bons de commande
URB	2011 URB 09 33 lot 17	POINTS DE DIFFUSION NATIONAUX (NDP)	Associatin of Polish Cities/ SUMD/IUD	12/03/2012	23 mois recond 1 fois	11/01/16	12/02/2014	Bons de commande
URB	2011 URB 09 33 lot 18	POINTS DE DIFFUSION NATIONAUX (NDP)	INCD URBAN- INCERC	05/03/2012	23 mois recond 1 fois	04/01/16	05/02/2014	Bons de commande
URB	2011 URB 09 33 lot 20	POINTS DE DIFFUSION NATIONAUX (NDP)	IPOP	08/03/2012	23 mois recond 1 fois	07/01/16	08/02/2014	Bons de commande
URB	2011 URB 09 33 lot 22	POINTS DE DIFFUSION NATIONAUX (NDP)	MALMO	2/04/2012	23 mois recond 1 fois	01/02/16	02/03/2014	Bons de commande
URB	2013 URB 01 28	POINTS DE DIFFUSION NATIONAUX (NDP)	Université du Luxembourg	27/03/2013	27 mois	26/06/15		

Direction	N° marché	Objet du marché	Titulaire	Date notif	Durée du marché	Fin maximale du marché	état, dates de reconduction	Montant
URB	2013 URB 02 28	Hébergement du site web URBACT	NETWORK STUDIO	1er avril 2013	21 mois	31/12/14		< 15 000
URB	2013 URB 03 30	Mission d'assistance à la capitalisation du programme européen URBACT II				31/12/14	en cours de notification	

Légende	marchés finis en 14 ou 15
	marchés finis en 2013
	marchés en cours de passation ou de notification

ANNEXE 14 - TRANSFERT DU PAIEMENT DES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS DE QUARTIERS – ETUDE DE FAISABILITE DE L'AGENCE DES SERVICES DE PAIEMENT (15 MAI 2013)

1/ Contexte et enjeux

Dans le cadre de la simplification et du renforcement de la politique de la ville souhaité par le gouvernement, il est envisagé un rapprochement ou une fusion du SG-CIV et de l'ACSé. L'objectif de mise en œuvre de cette réforme est envisagé pour le 1^{er} janvier 2014.

La mission IGF IGAS rencontrée par l'ASP le 3 mai a pour objectif de :

- déterminer les modalités techniques, administratives, financières et statutaires du rapprochement
- identifier les différentes options permettant de préserver la qualité de suivi et la souplesse de gestion mise en œuvre par l'ACSé.

Dans cette perspective, et c'est l'enjeu principal de sa rencontre avec l'ASP, la mission cherche à identifier la meilleure solution permettant de garantir la continuité des paiements des subventions aux associations assurés actuellement par l'ACSé dans l'hypothèse où celle-ci devait cesser d'assurer cette prestation au 1^{er} janvier 2014.

En dehors de cette hypothèse (ASP nouvel opérateur du dispositif), les autres alternatives qui s'offrent sont les suivantes :

- créer un nouvel établissement public pour la gestion au dispositif,
- transférer la gestion à une direction d'administration centrale (DAC) regroupant les deux organismes, en direct ou s'appuyant sur un service à compétence nationale → gestion via CHORUS
- transférer la gestion à un autre organisme déjà existant

L'objet de la présente note est d'analyser les conditions dans lesquelles l'ASP serait en capacité de reprendre le paiement des subventions aux associations effectué actuellement par l'ASP.

Deux scénarios de reprise sont envisagés en fonction de l'étendue des missions susceptibles d'être transférées à l'ASP.

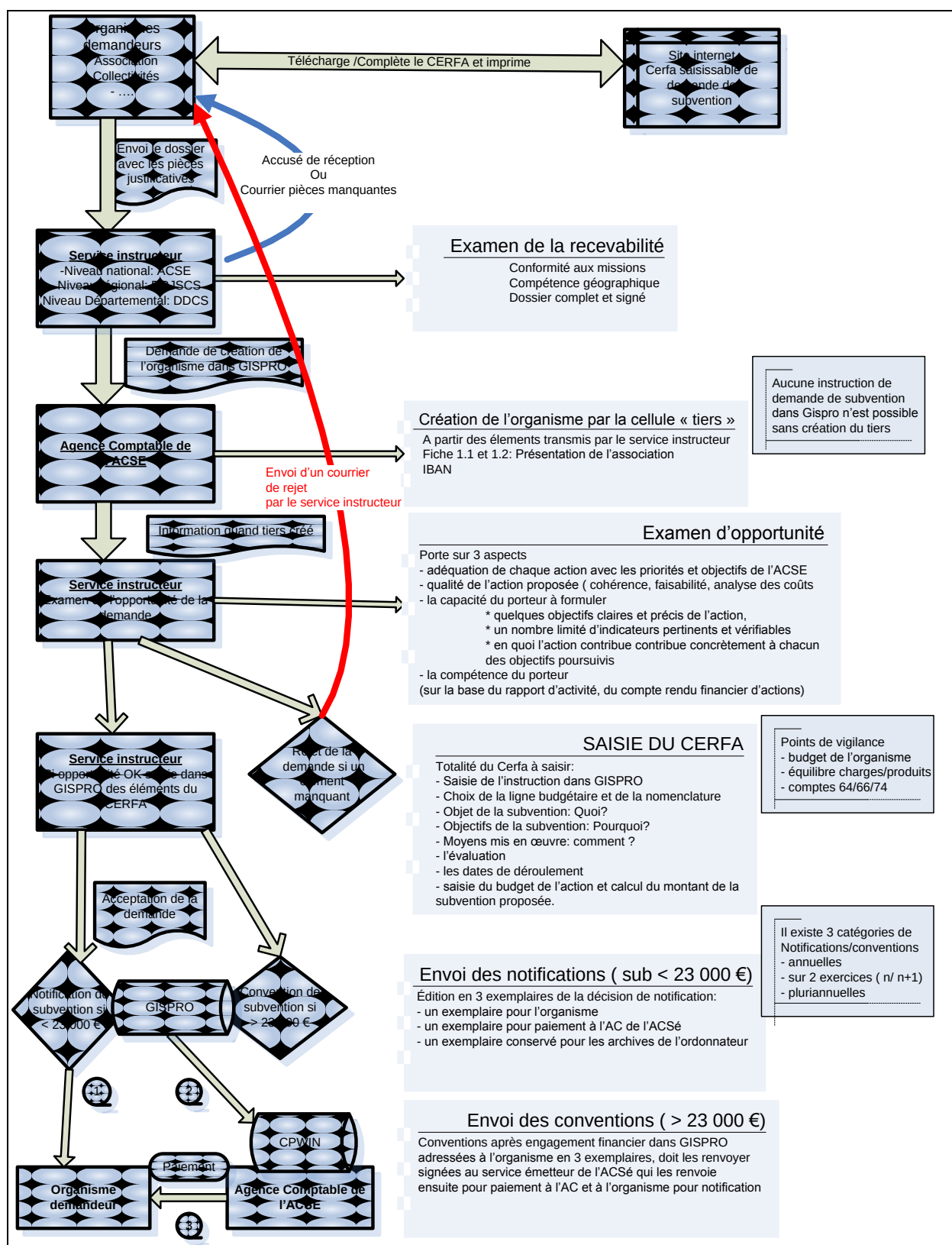
2/ Rappel du schéma de gestion actuel

Actuellement, les crédits sont délégués par l'Etat à l'ACSé, qui verse ensuite des subventions aux associations bénéficiaires via ses propres outils de gestion et de paiement, après instruction et décision d'attribution (ou conventionnement) des services préfectoraux, qui représentent l'ACSé en région.

- L'ACSé accorde chaque année, entre 12 000 et 13 000 subventions ;
- Les délégués de l'ACSé (Préfets) connaissent par département après le CA (autour du 15 décembre) la dotation qu'ils auront pour l'année ;
- Les décisions du CA sont exécutoires un mois après (crédits disponibles entre le 15 et le 20 janvier), et à partir de ce moment-là, les délégués peuvent commencer à engager ;
- Les comités de pilotage se tiennent au plus tôt à partir de 20 février, et c'est à partir de ce moment que les services préfectoraux engagent les subventions aux associations ;

- Les premiers versements aux associations sont effectués au mois d'avril.

Circuit de gestion actuel d'une demande de subvention ACSé



Compléments sur le process de gestion actuel

Les demandes de subvention sont instruites pour l'essentiel dans les services déconcentrés (DDCS/DDCSPP en général), après un travail préparatoire réalisé dans le cadre de comités de pilotage associant les services de l'Etat, ceux des communes, et un certain nombre d'autres partenaires (CAF, conseils généraux, ...), variable selon les lieux.

Il existe des flux de données entre le logiciel d'engagement GIS PRO (après saisie des données par les services instructeurs) et le logiciel de paiement CPWIN (outil du comptable de l'Acsé).

En gestion, il subsiste un circuit papier entre les structures et les services instructeurs et entre les services ordonnateur et comptable de l'ACSé.

Le Logiciel d'engagement GIS PRO (38 000 mandats en 2012)

GIS PRO est une version rénovée en 2011 de l'outil GIS qui date de 2007 (Gestion de l'Instruction des Subventions). Cette nouvelle version a fait l'objet d'un déploiement dans les services déconcentrés (déploqué en 2011 sur 123 sites).

L'ACSé précise :

- que le circuit financier actuel permet de payer en quatre jours (**à partir du moment où les pièces papier sont à disposition du comptable**),
- qu'il existe un suivi automatique des échanges dans GIS PRO,
- que la création de nouveaux indicateurs de suivi peut se faire quasi immédiatement dans GIS PRO.

Le logiciel de paiement CPWIN

- **CPWIN** est un progiciel budgétaire et comptable (M9.1). Il est alimenté dynamiquement par **GIS PRO**, ce qui permet d'éviter la double saisine et de garantir l'intégrité des données.
- L'avantage de CPWIN est qu'il est un outil facilement paramétrable, opérationnel et réactif, avec un process d'évolution de l'outil très réactif, pour tous types de dépenses.
- Or il ne semble pas y avoir de possibilité d'interfaçage de CPWIN avec CHORUS

L'outil d'infocentre

Il agrège en temps réel à la fois les données de GISPRO et les données de CPWIN.

L'engagement financier

L'engagement financier est une réservation des crédits dans CPWIN (outil comptable) qui permet de payer l'engagement juridique généré par la notification ou la convention. L'engagement financier doit toujours précéder l'engagement juridique c'est-à-dire la signature de la notification ou de la convention. Il se matérialise par le visa ordonnateur dans GIS PRO qui va permettre l'engagement financier dans CPWIN.

Visa du contrôleur financier déconcentré (TPG de Région / administrateur des finances publiques)

Toutes les conventions supérieures au seuil de visa (450 000 € inclus pour les départements de l'IDF, 90 000 € pour les autres départements) doivent être transmises au contrôleur financier déconcentré pour visa.

Le paiement

L'ensemble des opérations comptables (paiements, recettes) est réalisé sous la responsabilité directe de l'agent comptable national et par lui-même.

Le paiement des conventions supérieures à 23 000 € est réalisé après renvoi par l'organisme demandeur des conventions signées.

En fonction du montant de la subvention, celle-ci est versée en une seule ou plusieurs fois :

- subvention inférieure ou égale à 153 000 € :
 - o paiement en totalité dans le mois suivant notification ou retour convention signée
- subvention supérieure à 153 000 €
 - o 65% dans le mois suivant la réception de la convention signée
 - o 25% dans le mois suivant la réception d'un certificat d'engagement transmis dans le courant du dernier trimestre de l'année.
 - o 10% dans le mois suivant la réception des pièces justificatives.

La liquidation est générée automatiquement dans l'outil comptable CPWIN lors du visa du dossier dans GIS PRO par l'ordonnateur secondaire.

Le bon à payer délivré dans l'outil comptable CPWIN génère automatiquement le bordereau de mandats et le ou les mandats de paiement correspondants. Le bordereau de mandats est établi en deux exemplaires signés par l'ordonnateur.

Contrôles de l'agence comptable de l'ACSé

Concernant la convention/notification

- accréditation de l'ordonnateur / existence légale du bénéficiaire,
- conformité de l'objet de la subvention à la spécificité des missions de l'Acsé et des crédits budgétaires autorisés,
- existence du visa du contrôleur financier sur la convention lorsqu'il est nécessaire.

Concernant la liquidation

- désignation du créancier et domiciliation bancaire,
- imputation budgétaire et comptable,
- exactitude de la liquidation,
- compétence du signataire des bordereaux de mandats.
- absence de clauses irrégulières dans la convention,
- respect du seuil d'établissement d'une convention.

Développement en cours du SI « Partenaires Politique de la ville »

Mise en place du module front office APPEL qui va permettre à un porteur de projets de solliciter en financement plusieurs partenaires (ACSé, droit commun, collectivités territoriales) et aux partenaires de faire une instruction partagée

Recette prévue pour mi-juin 2013 pour mise en application pour la campagne 2014.

Les avantages du système actuel, mis en avant par l'Acsé et les utilisateurs du SI :

- Une transmission des flux entre GIS PRO et CPWIN, qui évite une double saisie des données et sécurise la gestion.
- Un paiement rapide des demandes de paiement (J+4 par rapport à la date d'arrivée du dossier complet à l'AC de l'ACSé).
- Des restitutions qui donnent satisfaction aux utilisateurs du système, avec une agrégation des données issues de l'outil de gestion et celles de l'outil de paiement
- La possibilité d'émettre des titres de recette par l'établissement en charge du dispositif.
- La centralisation des flux financiers entre les mains d'un seul agent comptable principal.

3/ Les conditions d'un transfert de gestion à l'ASP

Pour respecter l'objectif d'une reprise de gestion opérationnelle dès le 1^{er} janvier 2014, il est envisagé une reprise et une utilisation du logiciel d'engagement de l'ACSé (GIS PRO) ainsi qu'un transfert à l'ASP du personnel concerné de l'ACSé.

Il convient également de prévoir la mise en place d'une solution transitoire si la reprise de l'activité et du SI par l'ASP ne pouvaient intervenir avant le début de l'année 2014.

L'analyse du schéma de gestion actuel nous a conduit à considérer trois grandes catégories de problématiques à régler afin de permettre à l'ASP de reprendre le dispositif de subventions aux associations relevant actuellement de l'ACSé.

3.1 : Problématique informatique : conserver les outils de gestion et de restitution

Pour assurer une continuité de paiement début 2014, il est proposé de reprendre en l'état les outils de l'ACSé, puis très rapidement (sous 3 mois) de faire dialoguer GIS PRO avec les outils de paiement de l'ASP en lieu et place de CPWIN.

La reprise d'un logiciel par l'ASP ne pose pas de difficulté de principe. Elle suppose toutefois des expertises complémentaires afin de s'assurer :

- des conditions d'exploitation des solutions,
- des modalités de maintien en condition opérationnelle des logiciels (intervention en cas de bug, TMA, contrat de maintenance...),
- du devenir des données actuellement présentes dans les applications,
- des modalités d'hébergement des plates-formes, en tenant compte notamment des conditions de passation des marchés et leur mise en œuvre.

3.2 : Problématique RH : reprendre les agents de l'Acsé en charge actuellement de la gestion du dispositif

Les agents de l'ACSé sont de droit public, certains en tant que fonctionnaires détachés, d'autres en tant que contractuels de droit public régis par un statut particulier.

Leur éventuel transfert à l'APS suppose que soient clarifiées préalablement entre la structure de départ et la structure d'arrivée les modalités de mobilité géographique et fonctionnelle de chaque agent, en fonction du lieu et de la nature du poste exercé au moment de la reprise d'activité.

Il convient également de prévoir un traitement spécifique des opérations de liquidation et de mise en paiement de la paie pour tous les agents sous statut de l'ACSé.

A terme, pourrait se poser la question de l'intégration des agents sous statut ACSé dans la fonction publique, sujet à discuter avec le ministère de l'agriculture dont relève le personnel fonctionnaire de l'ASP.

3.3 : Problématique financière : reprendre les comptes de l'ACSé, les engagements et les recouvrements en cours

Les comptes transférés, principalement au vu des informations transmises, les comptes de restes à payer et de restes à recouvrer feront en pratique l'objet d'une remise de service entre comptables, accompagnée du transfert des dossiers et archives vivantes.

En tant que de besoin les restes à payer et nouveaux engagements devront avoir été visés par le contrôleur financier.

Afin d'alléger les reprises, les restes à recouvrer auront été préalablement apurés chaque fois que possible.

La date de transfert fixée au premier jour d'un exercice simplifie le partage des responsabilités pour l'établissement des comptes financiers.

4/ Les scénarios de reprise du dispositif par l'ASP

Deux scénarios semblent envisageables :

Scénario 1 : Reprise de l'instruction au paiement des subventions

L'ASP reprend l'instruction des demandes de subventions réalisées actuellement par les services préfectoraux sauf l'examen en commission (décision d'octroi ou de refus prise en opportunité par le Préfet), ainsi que toute la chaîne de visé de la dépense et de mise en paiement ;

Scénario 2 : Paiement des subventions sur « bons à payer »

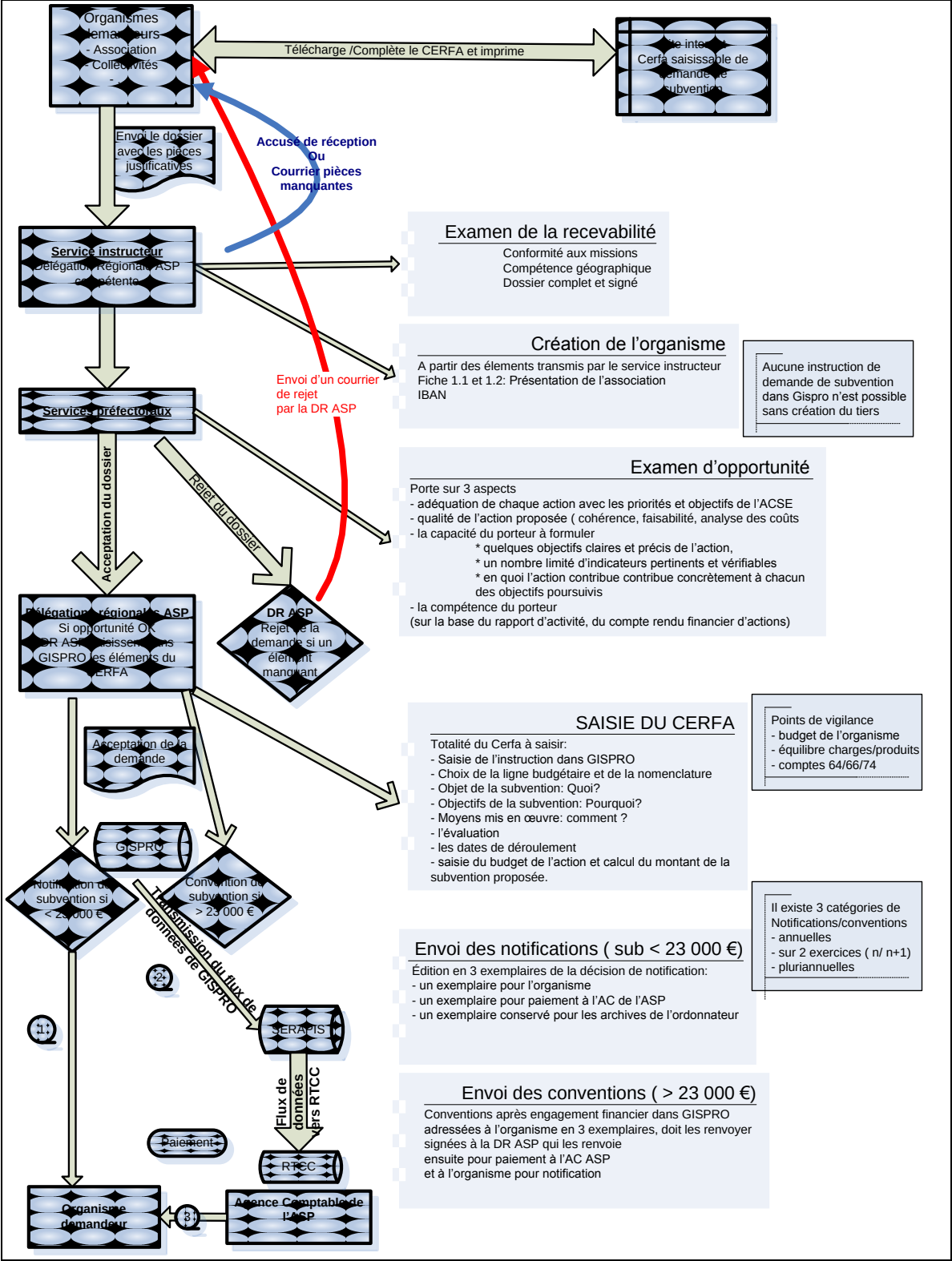
L'ASP intervient pour la mise en paiement sur bons à payer et attestation de service fait des préfectures.

Dans les deux scénarios, les prérequis sont les suivants :

- Décret prévoyant l'intervention de l'ASP
- Convention avec le Ministère de la Ville pour déterminer les attributions et rôle des parties.
- Inscription du ou des programmes Lolf concernés au budget de l'ASP.

Ces deux scénarios sont décrits dans les pages suivantes.

Circuit de gestion par l'ASP
Scénario 1 : de l'instruction au paiement des dossiers



A NOTER

Les modifications par rapport aux circuits de gestion actuels

- Création des tiers par les services instructeurs de l'ASP puis transmission des données à son outil SERAPIS pour actualisation des données.
- Flux de données entre GIS PRO et SERAPIS, outil de l'ASP pouvant s'interfacer avec RTCC, outil du comptable de l'ASP.
- L'outil SERAPIS peut gérer les échéances de paiement.
- RTCC : chaine de paiement de l'ASP, gère la totalité des crédits d'intervention confiés à l'ASP.

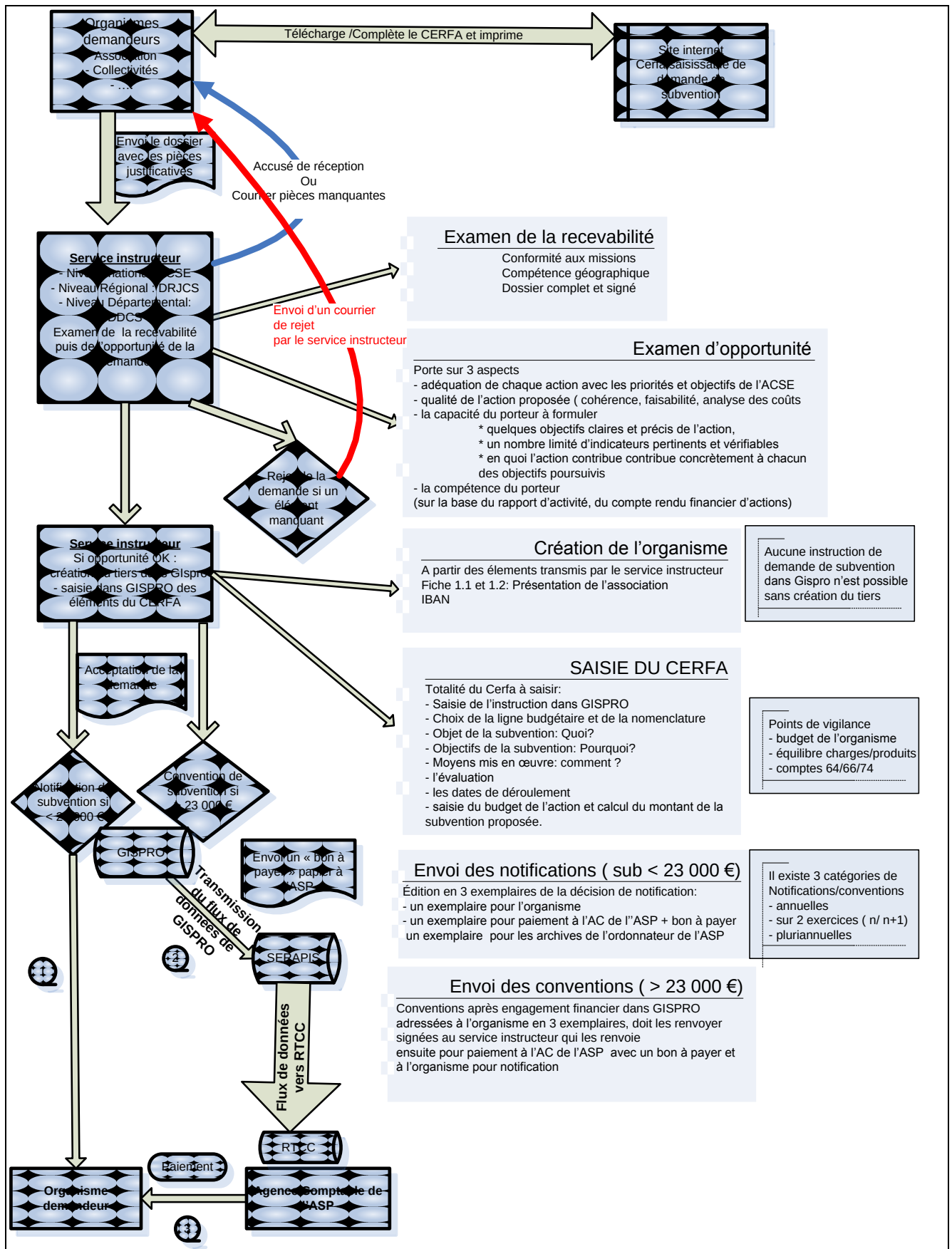
Avantages de ce schéma

- Un interlocuteur unique pour les structures,
- Délai de traitement et de paiement identique à celui de l'ACSé,
- Sécurisation de la chaine de traitement : pas de risque de perte des pièces,
- Même délai qu'à ce jour pour l'inscription des crédits budgétaires,
- Permet de conserver un maillage régional par rapport aux services préfectoraux.

Points de vigilance

- Des postes en préfecture exercés actuellement à l'échelon départemental seront à transférer dans les délégations régionales de l'ASP.
- Périmètre de reprise fonctionnelle plus étendu, pouvant entraîner la mise en place d'une solution transitoire dans les premiers mois.

Circuit de gestion par l'ASP Scénario 2 : paiement sur bons à payer



A NOTER

Les modifications par rapport aux circuits de gestion actuels

- Création des tiers par les services préfectoraux puis transmission des informations au SI de l'ASP.
- Flux de données entre GIS PRO et SERAPIS, (outil de l'ordonnateur ASP pouvant s'interfacer avec RTCC, outil du comptable de l'ASP).
- SERAPIS peut gérer les bons à payer et les échéances de paiement.
- RTCC : chaîne de paiement de l'ASP, qui gère la totalité des crédits d'intervention confiés à l'ASP.
- Cette solution pourrait permettre d'envisager une gestion centralisée sur certains sites de l'ASP.

Avantages de ce schéma

- Un périmètre fonctionnel plus simple à reprendre.
- Un transfert de personnel moins important à réaliser et concernant uniquement Paris.

Points de vigilance

- Probablement des délais de traitement plus longs.
- Moins de visibilité pour les associations (différents interlocuteurs institutionnels).

Conclusion et avis de l'ASP

Pour l'ASP, la reprise de la gestion et du paiement des subventions aux associations est parfaitement possible dans les délais envisagés actuellement (début janvier 2014), sur la base d'une décision gouvernementale qui serait prise au mois de juillet de cette année.

Cette solution offre, comme maintenant, tous les avantages d'une souplesse de gestion d'un établissement public et permet de sécuriser le processus de paiement, l'ASP étant spécialisé dans le versement d'aides publiques à de multiples catégories de bénéficiaires dont les associations.

Cette reprise interviendrait dans un premier temps avec les outils et les process de gestion mis en place par l'ACSé.

Cependant, l'intérêt d'un tel transfert nous semble résider avant tout dans les gains de productivité et d'allègement de coûts de gestion que permettrait une intégration plus poussée des outils et des procédures dans le socle applicatif et de gestion de l'ASP.

En effet, comme le montre l'expérience acquise au cours des dernières années par l'ASP dans le domaine de la fusion d'établissement ou la reprise de système de gestion, c'est par l'alignement des processus et des outils que peuvent s'opérer les gains les plus significatifs en termes de service rendu aux bénéficiaires et de coûts de gestion.

ANNEXE 15 - LES SERVICES A COMPETENCE NATIONALE (SCN)²⁰

Le SCN est une administration d'Etat présentant certaines particularités²¹. Son statut recouvre une grande variété de situation, allant d'une simple sous-direction d'une direction d'administration centrale (DAC) dans sa forme la plus limitée à un service présentant nombre de caractéristiques d'un établissement public (EP) auquel on aurait retiré la personnalité morale.

Le statut de SCN a été créé par deux décrets du 9 mai 2007 afin d'offrir une solution souple et intermédiaire entre celle d'une DAC traditionnelle et celle d'un EP. Mais aucune doctrine unifiée sur le recours éventuel à un SCN n'existe.

A ce jour, il existe une centaine de SCN, répartis dans plusieurs ministères, dont les ministères économiques et financiers.

1) Les services à compétence nationale présentent plusieurs avantages :

1.1 Un SCN est facile et rapide à créer :

un arrêté ministériel suffit pour créer un SCN dans le cas où il serait rattaché à un DAC, à un chef de service ou à un sous-directeur (mais un décret est nécessaire en cas de rattachement à un ministre).

1.2 Ce statut de SCN permet de bien distinguer au sein d'une même DAC les fonctions de pilotage (DAC) et celles de gestion & exécution (SCN) :

- les DAC ne peuvent exercer que des activités limitativement énumérées, à savoir des tâches de conception et d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle, et non des tâches opérationnelles d'exécution, de gestion qui peuvent, elles, relever d'un SCN : ainsi, un SCN permet de s'assurer que les fonctions de conception et d'exécution soient clairement dissociées ;
- La création d'un SCN permet **en interne à l'Etat** d'isoler certaines activités de façon plus évidente et lisible par rapport à l'activité traditionnelle de la DAC elle-même (concentration de moyens sur une activité ciblée) et **vis-à-vis de l'extérieur** (autres co-financeurs par ex.) et de donner une plus grande visibilité à ces missions (y compris en octroyant le titre d'agence au SCN) ;
- l'affichage vis-à-vis des agents, en cas de fusion d'une DAC et d'un EP au sein d'une nouvelle DAC, peut être moins traumatisant car ces derniers ne sont pas simplement « absorbés », leur spécificité étant mieux valorisée et sauvegardée.

1.3 Un SCN bénéficie d'une autonomie « contrôlée »

- Un SCN est un service administratif et est à ce titre totalement dépendant hiérarchiquement de la DAC à laquelle il est rattaché. Ce point peut toutefois devoir être nuancé, notamment par le poids politique éventuel et la légitimité de son directeur par rapport à celui du directeur de sa DAC de rattachement ;
- le SCN bénéficie d'une petite autonomie de gestion, ayant des agents dédiés à une mission clairement définie ;

²⁰ Cette annexe a été réalisée à partir de travaux de l'Inspection générale des finances sur les SCN à l'occasion de son rapport sur les agences (rapport de mars 2012).

²¹ Sont essentiellement présentées ici les spécificités d'un SCN intégré au sein d'une DAC, mais la plupart valent également pour un SCN rattaché directement à un ministre ou à plusieurs administrations.

- le statut de SCN offre une grande souplesse d'action, facilite les relations avec la tutelle et permet à l'agence de mutualiser certaines de ses fonctions support avec l'administration ; il apparaît donc parfaitement adapté à des agences transparentes ou exerçant des fonctions de même nature que celles de l'administration centrale ;
- ce « modèle » est assez souple et s'adapte aux volontés politiques : il permet aussi bien un SCN totalement dans la main de la DAC (sorte de sous-direction ou service) qu'un SCN avec une certaine autonomie de gestion.

1.4 Le pilotage des SCN peut être encadré de diverses manières :

- le directeur de la DAC a sur celui du SCN un pouvoir très variable, qui doit être fixé dans les textes constitutifs, allant d'un simple avis à un droit de veto ;
- les SCN sont soumis aux règles de la centralisation budgétaire comme les autres services de l'Etat : dès lors, la comptabilisation de leurs effectifs et budgets relèvent des responsables de BOP auxquels ils sont rattachés ;
- l'autonomie de fonctionnement peut être limitée dans les faits : la gestion des crédits d'un SCN s'apparente à celle d'une unité opérationnelle (UO) au sens de la LOLF, le directeur du SCN ayant le plus souvent la qualité de responsable d'UO ;
- les SCN peuvent se voir soumis à des outils de pilotage tels qu'un contrat d'objectif, un projet stratégique ;
- l'autonomie de gestion du personnel est très limitée et s'apparente à celle d'un chef de service d'une DAC (recrutements encadrés par les règles du statut général de la fonction publique, etc.).

1.5 Le SCN présente a priori des avantages en matière de mutualisation des fonctions support puisque celles-ci sont assurées en premier ressort par le ministère de rattachement.

Il s'agit de la gestion des ressources humaines, des services informatiques, comptables, logistiques, de la fonction achat, etc.

2) Un SCN peut dans certains domaines bénéficier d'une réelle autonomie

- un SCN peut (ou non) bénéficier d'une certaine autonomie de gestion financière, qui se traduit par la possibilité de gérer un budget annexe, d'être gestionnaire d'un fonds de concours (avec une régie de recettes, les recettes perçues étant ensuite affectées au programme de rattachement du SCN via le fonds de concours), d'avoir des ressources propres ;
- l'association de parties prenantes extérieures ou de personnalités à la définition ou à la gestion de la politique est facile avec un SCN : le directeur peut s'appuyer, dans ses prises de décision, sur des structures de gouvernance spécifiques (comité directeur, conseil d'orientation, conseil scientifique, etc.).

3) Certains de ces avantages peuvent se révéler être une faiblesse

- Le SCN pouvant avoir une certaine autonomie de gestion, son budget et ses effectifs propres, la perte d'intégration en cas de fusion d'un EP dans une DAC peut se révéler excessive, si celle-ci est recherchée lors de la fusion ;
- La mutualisation des fonctions support peut en être freinée : le SCN peut être tenté de recruter ses propres informaticiens plutôt que d'avoir recours à la DSI du ministère.

Synthèse :

La création d'un SCN a essentiellement pour but de :

- donner une certaine autonomie et visibilité à une activité...
- ... centrée sur des tâches de mise en œuvre ou exécution,

- sans aller jusqu'à la création d'un établissement public, par nature doté de la personnalité morale, et tout en le gardant hiérarchiquement au sein d'une DAC (ou rattaché à plusieurs DAC).

Dès lors que le choix d'une structure intégrée est fait – et non d'une répartition de fonctions entre une DAC et un EP –, il convient de voir si une réelle autonomie de gestion et si les spécificités et souplesses en termes d'outils de gestion qu'apporte un SCN sont réellement nécessaires.

**ANNEXE 16 - LETTRE DU MINISTRE DELEGUE CHARGE DE LA VILLE AUX VICE-PRESIDENTS
DU CONSEIL NATIONAL DES VILLES RELATIVE A LA MISE EN ŒUVRE DES DECISIONS DU
COMITE INTERMINISTERIEL DES VILLES**



LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT
MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA VILLE

Le ministre délégué, chargé de la ville

Paris, le **02 AVR. 2013**

Le ministre délégué chargé de la Ville

à

Madame Nathalie APPERE
Monsieur Xavier LEMOINE
Vice-présidents du Conseil National
des Villes

Objet : Mise en œuvre des décisions du Comité Interministériel des Villes

Le Comité interministériel des Villes, réuni sous l'autorité du Premier Ministre le 19 février 2013, a décidé de renforcer le Conseil National des Villes dans son rôle d'instance consultative et représentative de tous les acteurs de la politique de la ville et d'élargir ses compétences au champ de la lutte contre les discriminations.

Compte tenu de votre expérience et sur la base des réflexions que vous avez d'ores et déjà engagées pour une réforme du Conseil National des Villes, je souhaite recueillir d'ici la fin juin vos propositions sur la mise en œuvre opérationnelle de cette décision.

Ces propositions porteront d'une part sur les missions et le positionnement du Conseil National des Villes, en lien avec le ministère de la Ville qui conduit la politique de la ville, les instances d'évaluation chargées d'en mesurer l'efficacité (Cour des Comptes, Inspections générales), l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles qui assure la veille de ces territoires et le Comité Interministériel des Villes qui met en cohérence l'action de tous les ministères. Elles porteront d'autre part sur la modification de sa composition et de son fonctionnement, en portant une attention particulière à la représentation des habitants des quartiers, en lien notamment avec la mission confiée à Mme Bacqué et à M. Mechmache.

Je vous remercie par avance de votre contribution à l'élaboration de ce volet très important de la réforme de la politique de la ville.

François LAMY

PJ : Décision 2 du CIV

Hôtel Le Play - 40, rue du Bac 75007 Paris - Tél : 33 (0)1 40 81 21 22

ANNEXE 17 - PROJET RAPPROCHEMENT-FUSION ACSe/SG-CIV – PROPOSITION ORIENTATIONS GENERALES ET POINTS PRINCIPAUX INTERSYNDICALE SG-CIV

Pour un projet de service public national de la politique de la ville porté par une administration centrale de mission à vocation interministérielle, construit avec les agents.

1°) Pour un service public national de mission renforcé

Rapprochement ou fusion ?

- Rapprochement : peu d'intérêt, sauf réduire les doublons sans créer de projet commun,
- Fusion : solution la plus opérante pour peser en interministériel, renforcer l'ingénierie budgétaire, le pilotage stratégique et l'évaluation,

Quelles missions ?

- Préserver les acquis des 2 structures (capacité à déléguer rapidement, soutien aux initiatives locales, formation et professionnalisation des acteurs, préparation et mise en œuvre des CIV et de la réforme de la politique de la ville, observation des territoires.....),
- Renforcer chacun de ces acquis,
- Développer certaines thématiques insuffisamment portés (Intégration, lutte contre les discriminations, citoyenneté, participation des habitants, cohésion sociale, santé, culture, Europe.....),
- Renforcement de la tutelle sur l'ANRU afin de mieux articuler les volets urbains et sociaux de la politique de la ville,

Quelles nouvelles missions ou enjeux en lien avec la réforme de la politique de la ville ?

- Essentiel pour préserver l'emploi dans les 2 structures,
- Evaluation
- Accompagnement régional et appui technique aux services déconcentrés (création de postes de CM par régions ou inter-régions),
- Performance du service public local dans les quartiers,
- Partenariats avec les collectivités locales, à travers les grandes associations d'élus,
- Repérage, centralisation et diffusion des bonnes pratiques,
- Expérimentations, innovations et modélisation de nouvelles approches : développement et capitalisation,
- Nouvelles thématiques émergentes : Environnement et développement durable, droits des femmes, économie solidaire, gens du voyage.....

Quel type de structure :

- Administration centrale: la solution la plus lisible et la plus opérante afin de peser sur la mobilisation du droit commun (Etat, Protection sociale et collectivités locales), renforcer nos capacités d'expertise et la prise en compte de la spécificité de la politique de la ville en matière d'égalité des territoires, favoriser les mobilités et la promotion des agents,
- EPA, Agence, service à compétence nationale..... : « ghettoïsation » institutionnelle de la politique de la ville ?

Périmètre budgétaire

- Stabiliser les moyens budgétaires propres (147),
- Etudier la possibilité d'une cogestion ou d'un copilotage de la gestion de programmes de droit commun Etat déployés sur les quartiers,
- Expérimentation de débasage de moyens budgétaires de droit commun Etat avec gestion, sous convention partenariale et soumis à des objectifs de résultats, par la nouvelle structure,

- Suivi, par la nouvelle structure, des moyens financiers de la rénovation urbaine (non inclus dans le programme 147) dans le cadre de la tutelle de l'ANRU,
- Lien avec les services déconcentrés, notamment ceux hors tutelle Préfets, à renforcer,
- Favoriser l'association des structures d'expertise (ONZUS, CNV,...), renforcer leurs capacités d'analyse et leurs moyens.

2°) Schéma de concertation nécessaire

Souhait du Ministre d'une concertation renforcée et exemplaire,

- Participation des agents et assemblées générales relayées par les partenaires sociaux intégrés dans le dispositif de pilotage du projet,
- Calendrier précis,
- Grande méfiance si la mise en place du projet est confiée à un cabinet extérieur ou « spécialisé » (peu d'infos ou de transparence, « modèles » schématiques ou inadaptés, souvent porteurs d'un plan social,.....),

Quelle organisation ?

- Dispositif de pilotage du projet sous l'autorité directe et décisionnelle du Ministre,
- Comité de pilotage du projet : Composition : Cabinet, SG-CIV, DG ACSé (ou leurs représentants), partenaires sociaux des deux structures,
- Chefs de projet et animation: SG adjoint SG-CIV et DG adjoint ACSé,
- Appui : services RH des 2 structures,
- Transformation du comité de pilotage du projet en comité de suivi après mise en place de la nouvelle structure, dans le cadre du dialogue social, sachant que la productivité et la création d'une culture commune ne sont pas immédiats (ex ACSé ou ARS),

Procéder par étapes dans la construction du projet

- Constats partagés sur la base du rapport des IG,
- Missions pérennes,
- Missions nouvelles,
- Moyens budgétaires et humains,
- Type de structure,
- Méthodologie d'affectation et de sélection des agents avec garanties de stabilité de l'emploi et de promotion interne et sociale,
- Dispositif d'accompagnement à la mobilité des cadres,
- Organigramme

3°) Améliorer les conditions de travail, de rémunération et de promotion sociale et interne pour les agents des deux structures

Défense de l'emploi dans les deux structures, en particulier s'agissant des agents non cadres,

- Garantie d'affectation prioritaire sur les postes de leurs choix et de non parution des postes à la mobilité externe tant que des candidatures internes n'ont pas été étudiées,
- Effort nécessaire de promotion interne dans le choix des cadres ou encadrants,
- Encouragement volontariste à la prise de responsabilités nouvelles dans les choix de postes,
- Gels des recrutements dès l'été dans les deux structures, afin d'offrir un panel de choix de postes plus important,
- Accompagnement des agents dans leurs nouvelles missions, et formations (si possible sur site) si nécessaire,

- Réduction des niveaux d'encadrement dans la nouvelle structure afin de favoriser la promotion sociale et interne dans la durée et de rendre les postes de chargés de mission plus attractifs,
 - Amélioration des conditions de travail,
 - Maintien des avantages sociaux acquis dans les deux structures,
 - Favoriser la parité dans les fonctions d'encadrement et encourager la promotion des femmes,
 - Intégrer dans le projet de structure un volet environnemental, d'économie d'énergie et de santé au travail.