

**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

CONFIDENTIEL

**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

– 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

CONFIDENTIEL

**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.	Explicititer 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 :
 - o organiser un pilotage unifié de la politique de la ville sous l'autorité directe du ministre chargé de cette politique,
 - o 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,
 - o 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,
 - o 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'efficacité,
- 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 déterminé 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. Ils sont gérés administrativement par la mission de l'animation territoriale et des ressources du SG-CIV, qui élabore par ailleurs leurs plans de formation.

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 relogement ; 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	<i>néant</i>	<i>néant</i>
B+	1	<i>néant</i>	1	<i>néant</i>	<i>néant</i>
C	7	<i>néant</i>	7	<i>néant</i>	<i>néant</i>
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 est 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 :
 - o 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 ;
 - o 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 » (service civil volontaire, FIPD).

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. 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'Acse 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'Acse, 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 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-partenaire 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. annexe 15*.

- 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

○ Éléments 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 DDCS et DDCSPP ou aux services des préfetures 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 réinjecter 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 :**
 - o 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 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 (DGAFP) 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 occupées⁴², 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

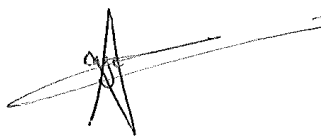
Le rapprochement entre le SG-CIV et l'ACSé pourrait constituer l'occasion de traiter deux sujets restés en suspens depuis plusieurs années :

- 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 préfingrateur 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