

Les logiciels d'instruction, suivi et d'évaluation dans la politique de la ville

Réunion du 8 janvier 2010

Compte-rendu et relevé de décisions

Présents :

- IR-DSU : Etienne Varault (VP IR-DSU et chef de projet à Bobigny), Hélène CLOT (chargée de mission Grenoble Métropole, Marc Valette (chargé de développement IR-DSU)
- Collectivités : ville du Mans, communauté d'agglomération de Dijon, ville de Perpignan, ville d'Asnières sur Seine, ville de Pantin, ville des Blagis, communauté d'agglomération de Grenoble, ville des Mureaux, ville de Colombes
- CNAF : Eric Desroziers
- DGME : Patrice Azan, Céline Andronikos, Sébastien Duquenoy
- ACSE : Michel Villac (secrétaire général), Marc Di Stefano (responsable informatique), Benoît Landau (chargé de mission évaluation),
- SG CIV : Olivier Montes et Adebukola Sonnus (service informatique), Didier Foret (chargé de mission « Vie associative »)

Présentation de la démarche et de l'enquête flash de l'IR-DSU

Présentation H Clot pour l'IR-DSU

Le contexte :

- une grosse incertitude sur l'avenir de la politique de la ville (formes, partenaires, lieux...)
- Une demande nationale, illustrée par les résultats de l'enquête flash IR-DSU
- Utilisation de poliville par plusieurs sites depuis 2003 mais obsolescence de l'outil et pas de généralisation possible
- Mise en place progressive de subvention en ligne avec une seconde version adaptable aux besoins de la politique de la ville

Les questions :

- Faut-il développer un outil de gestion de la politique de la ville alors qu'on a de fortes incertitudes sur son avenir? Le pari est ici de dire que, étant donné que régulièrement il y a

des annonces sur la fin de la politique de la ville mais qu'en parallèle on n'imagine pas que plus aucun partenaire n'intervienne sur ces territoires et sur ces champs d'action... un outil de gestion, partenarial, reste nécessaire.

- Comment faire un outil qui réponde aux besoins des financeurs tout en simplifiant le travail administratif de tous les porteurs de projet (associations et collectivités) ?
- va-t-on vers un outil unique (subvention en ligne) ou vers un outil métier (poliville amélioré) ?
 - Si c'est un outil unique, comment le rendre compatible avec les spécificités métiers de la PV ? Question du back-office
 - Si c'est un outil métier, comment le rendre compatible avec les besoins de l'Etat (ACSE, DGME...) ?
- comment mieux prendre en compte les indicateurs d'évaluation ?
- quelle coordination nationale autour de ce projet ? Dans quels délais ? Avec quels moyens ?

La démarche de travail en cours :

Nov-déc 2009: état des lieux des besoins et des outils existants, leurs forces et de leurs faiblesses des collectivités locales par l'enquête IR-DSU

des services de l'Etat par des rencontres avec les interlocuteurs ACSE et DGME

Janv 2010: en fonction de cet état des lieux, définition d'un programme de travail compatible avec les stratégies de l'Etat et des collectivités

Objectif: avoir un outil pour la programmation 2011 (donc pour la rentrée 2010)

Les réponses à l'enquête :

34 réponses exploitables

- Dont 20 communes, 9 agglomérations, 3 associations, la CNAF, le CG13
- Dont 17 utilisateurs de logiciels

Les non utilisateurs de logiciels ayant répondu à l'enquête :

Ville de Quimper, Les Mureaux, Perpignan, Le Puy, Pantin, Asnières sur Seine, Colombes, Anonay, St Pol sur mer, Drancy

CA de Moulins, Amiens, Romainville (à créer)

Caisse nationale des allocations familiales

CDG 13: outil en cours de création

Association oxygène (vienne), les CSC des 3 cités de Poitiers

→ Leurs besoins

- Centralisation de la saisie des dossiers, gain de temps
- Dossier unique partagé entre financeurs, simplification
- Suivi des dossiers, de la demande au paiement en passant par l'instruction
- Historique des demandes
- Visibilité des actions, transparence
- Economies de papier

Mais intérêt de passage à un outil, pour les petites structures seulement s'il y a une taille critique, c'est-à-dire que l'outil est utilisable soit pour un nombre critique de dossiers et/ou si l'outil est généralisé à toutes les demandes de subventions. Il y a donc un seuil critique d'utilisation

Les utilisateurs de logiciels

17 utilisateurs de logiciel dont 12 Poliville (Dijon, Toulon, Poitiers, Herouville St Clair, CA Arles, Bourges, CA de Grenoble, Fleury sur Orme, Villejuif, CA Soissons, Toulouse, Vitry le François, Villeneuve le roi), 1 Evaletville (CA Poitiers) et 4 outils personnels dont un seul sur le web (Montpellier)

Les partenaires impliqués dans ces outils:

- L'Etat systématiquement

- Les communes 14/17
- L'EPCI 12/17
- La CAF: 11/17
- Le Département 10/17
- La Région: 5/17

L'outil : une base sur internet pour la majorité (poliville + eval et ville + outil Montpellier), accessible sur le web sf ville de Valence ; très souvent complété par un tableur sous Excel ce qui pose clairement la question du back-office et de la facilité de son utilisation.

Il est piloté par la préfecture dans 9 cas (uniquement pour des cas poliville), par l'EPCI dans 5 cas (2 poliville), par la commune, service DSU (3 cas).

Les besoins des utilisateurs d'outils

Les utilisateurs sont presque unanime pour demander à ce que l'existant évolue. Les points d'amélioration n'ont, par contre, été recensés que sur Poliville :

- lourdeur: lenteur (en particulier dans la saisie des budgets),
- Bugs internet
- Pas d'exploitation sur GIS, le logiciel de l'ACSE
- Outil qui n'est pas pertinent pour l'évaluation (manque indicateurs)
- Pas de suivi des versements des financements et notamment pas d'interface avec les logiciels de comptabilité interne
- Back office complexe d'utilisation
- Pas de signature électronique: encore trop de papier
- Pas d'interface mail pour les acteurs
- Dossier pas actualisé, avec des erreurs (COSA2)
- Pas de documents complémentaires téléchargeables (bilan comptable, graphs, photos...)
- Pas de lien à d'autres dispositifs de financement (droit commun)

Débat :

L'ACSE indique son grand intérêt pour la démarche en général, pour tout outil qui facilite la dématérialisation, et pour « subvention en ligne » en particulier. Deux préoccupations cependant :

- l'interfaçage avec les outils existants de gestion et de comptabilité, aussi bien ceux de l'ACSE que ceux des partenaires. Cela semble une condition nécessaire pour intéresser les acteurs. Il faudra donc penser à associer les grands éditeurs de logiciels.
- la normalisation des outils et langages afin que les échanges d'informations puissent avoir lieu. C'est la question entre autres du dossier unique mais aussi celle des indicateurs de suivi qui pourraient être mieux partagés.

La communauté d'agglomération de Dijon, utilisateur de Poliville depuis plusieurs années ajoute deux préoccupations à prendre en compte en cas de changement d'outil :

- la récupération de l'historique des données poliville
- la formation et l'accompagnement des acteurs locaux

La ville de Pantin interroge sur ce qu'on entend par « évaluation » : s'agit-il de la démarche en amont du dépôt de dossier, d'accompagnement du porteur ou de la démarche aval qui relève plutôt du bilan partagé ?

→ sur ce point, il est rappelé que les logiciels de programmation et suivi ne sont qu'un outil au service d'une organisation humaine. Il ne s'agit en rien de remplacer tout l'accompagnement du porteur de projet, qui reste principalement du ressort du chef de projet ou de la MOUS locale. Les logiciels n'ont pas non plus vocation à supprimer tout contact entre les partenaires, ne passer que par la voie informatique. Et notamment pour la phase évaluation, les logiciels permettront, au mieux, de renseigner quelques indicateurs de réalisation (qui, mis au regard des indicateurs

prévisionnels permettront de mesurer des écarts) mais cela ne résumera en rien une démarche d'évaluation fondée sur une analyse et un dialogue entre les parties prenantes.

La CNAF indique qu'elle est, elle aussi, très intéressée par la démarche, ne serait-ce que parce que cette proposition de travail intervient au bon moment, alors que son système d'information pour la gestion des prestations de service est en refonte.

Les CAF locales ont une autonomie de gestion, 118 des 123 CAF sont concernées par des territoires politique de la ville et la moitié d'entre elles sont signataires de CUCS. La proposition est donc d'utiliser ce réseau d'acteurs et de gestionnaires locaux pour tester la pertinence des outils partagés existants.

Par ailleurs deux préoccupations :

- l'articulation avec le droit commun
- la géolocalisation des actions. Particulièrement intéressant quand il s'agit de plus en plus de mesurer l'implication d'un partenaire sur un territoire.

Une remarque : quel que soit l'avenir de la politique de la ville, il y aura toujours des actions à financer, des services à développer.

E Varault pour la ville de Bobigny souligne également l'opportunité d'un outil qui permette plus de transparence des financements publics, ne serait-ce que parce que les nouvelles réglementations européennes imposent aux collectivités et à l'Etat de rendre compte beaucoup plus finement des financements à des tiers.

Par ailleurs, sur le fond, cette transparence doit rendre lisible l'action de la politique de la ville, aussi bien en quantité qu'en qualité. Sur ce registre, le travail sur des indicateurs de bilan voire d'évaluation peut être très intéressant : à la fois action par action, pour aller vers de l'auto-évaluation mais aussi plus globalement pour aider à la décision.

Y Lemaire, pour la ville de Villeneuve le Roy insiste sur les limites de Poliville : son faible débit a rendu les saisines très fastidieuses et en période de programmation, les délais étaient insupportables, allant jusqu'à détourner les associations de leur travail de terrain.

Les villes de Colombes et des Blagis soulignent à contrario que :

1. sans outil type poliville, c'est encore plus long et fastidieux (pour un ancien utilisateur qui a donc des moyens de comparer)
2. de toute façon, en 10 ans, les procédures se sont considérablement alourdies.

Il semble d'ailleurs intéressant de prendre prétexte de ce travail sur un logiciel pour mettre les partenaires autour de la table et les inciter à travailler de façon plus coordonnée, notamment autour d'un dossier unique.

Présentation de E-subvention

Patrice Azan, de la DGME, rappelle l'historique du projet : « subvention en ligne » est né en novembre 2007. Il a été développé de façon expérimentale dans les ministères Jeunesse et Sports et Santé. Assez rapidement, les premiers utilisateurs ont fait remonter des insatisfactions dont, tout comme pour Poliville, des problèmes de flux et donc une grande lenteur, une lourdeur générale de l'outil, la nécessité d'accompagner fortement à l'utilisation...

Ces bémols ont grandement freiné le développement des utilisateurs : aucun autre ministère ne s'est rallié.

Le choix a été fait par la DGME de reconfigurer l'outil pour l'améliorer et le rendre plus adapté aux besoins multiples des différents utilisateurs, le rendre moins monolithique.

La nouvelle version de Subvention en ligne qui s'appelle à présent « E-subvention » est beaucoup plus simple, conviviale et fluide.

Il est aussi plus adaptable : la base du dépôt est bien le dossier de demande de subvention classique (estampillé CERFA) mais il peut être adapté à différents dispositifs de financement. La

preuve en est que, d'ici le 30 avril, les bilans d'exécution du FSE doivent tous être déposés sur e-subvention.

Dans le champ de la politique de la ville, une expérimentation est en cours avec le SGAR Languedoc-Roussillon pour, là aussi, adapter l'outil. Cette expérimentation sera présentée ci-après.

Le 17 décembre dernier, e-subvention a été présenté devant la conférence associative nationale. Il a intégré la dernière version du dossier COSA qui prend en compte les obligations communautaires (respect du régime communautaire des aides d'Etat à des prestataires privés de type associations).

Toutes les fonctionnalités ne sont pas encore prêtes : le portail ouvrira mi-février.

A noter, notamment pour les utilisateurs de poliville, e-subvention n'assure que la partie «dépôt en ligne » des subventions. Et pas l'instruction partagée (et encore moins l'analyse des données). Ces dimensions complémentaires seront donc à traiter dans un back office *ad hoc* à créer, ce qui fera l'objet de la réunion de cette après-midi.

Présentation par Céline Andronikos de la navigation sur e-subvention.

L'accès au site se fait via le portail www.mon.service-public.fr

Pour l'instant, il n'est accessible que pour les particuliers ; à terme devrait être développé un mon.service-public «personnes morales » pour les associations et les entreprises.

Par contre, par rapport à la première version de Subvention en ligne où l'ouverture des droits était longue et fastidieuse (existence d'un secret, etc) l'accès à la démarche est grandement simplifié (la seule étape est la création d'un compte sur mon.service-public.fr).

Le fait de cocher la case d'acceptation des conditions générales d'utilisation du site vaut signature électronique dans la mesure où le dossier de demande de subvention relève du régime déclaratif (ordonnance du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives). L'obstacle aujourd'hui réside au niveau du comptable qui ne reconnaît pas cette signature électronique et exige une signature papier..

A court terme, e-subvention sera connecté avec la base Sirene de l'Insee (permettant de vérifier le numéro Siret saisi) et avec la base RNA (Répertoire national des associations) gérée par le ministère de l'Intérieur et recensant toutes les informations données lors des créations d'association. E-subvention permet ainsi un pré-remplissage automatique des informations générales de l'association.

(A noter que parallèlement au projet e-subvention, la DGME est en train de développer un téléservice permettant la création d'association, ainsi que la demande d'agrément.)

Le plan de déploiement prévu pour e-subvention est une généralisation progressive à tous les ministères, puis aux collectivités volontaires. Celles-ci auront alors la possibilité de demander des subventions à l'Etat mais aussi, à moyen terme, d'utiliser e-subvention pour gérer leurs propres subventions aux associations.

Le porteur de projet qui se connecte arrive sur un registre national des aides. En quelques champs, il est invité à décrire son champs d'activité et le type d'actions qu'il mène. La liste des subventions correspondant aux critères saisis s'affiche et le porteur de projet choisit celles qu'il souhaite solliciter.

Sa navigation est ensuite grandement simplifiée puisqu'il ne doit renseigner que 15 écrans, dont

un seul pour le budget, avec des bulles d'aide à la saisie, une hotline sur l'outil en général et une hotline pour toutes les applications métier.

Débat

Plusieurs points d'attention sont relevés par les membres du groupe :

- la question de la pluriannualité : y compris pour les dossiers en fonctionnement, comment permettre à un porteur de ne pas ressaisir entièrement son dossier quand il a été prévu (voire conventionné) sur plusieurs années
- le dossier Cerfa n'intègre toujours par l'intercommunalité comme financeur dans son budget (A noter : suite à cette remarque, la DGME a alerté la DJEPVA et fait modifier le formulaire Cerfa afin qu'il intègre les intercommunalités dans la liste des financeurs ce qui est dorénavant le cas)
- la question de la signature électronique pourrait être simplifiée par une simple directive aux agents comptables

Les interfaces avec les back-offices : la transmission des données se fait toujours par l'intermédiaire du protocole Presto et par des flux de données en format Xml.

Présentation de e-subvention dans le cadre de la politique de la ville.

Depuis 2007, le SGAR Languedoc-Roussillon travaille sur un dossier unique de demande de subvention à l'échelle de la région, avec tous les financeurs. De nombreux groupes de travail se sont réunis. A l'issue de cette démarche, trois volets ont été distingués :

- le dépôt de demandes de subventions
- l'instruction partagée
- le suivi et le bilan

La DGME a proposé au SGAR de prendre à sa charge le premier volet en adaptant e-subvention au dossier unique travaillé collectivement.

C Andronikos présente dans un ppt (voir en annexe) les compléments d'information qui seront demandés sur ce dossier politique de la ville.

L'expérimentation se déroulera durant l'année 2010. L'objectif du SGAR est d'avoir une application (avec ses trois volets) disponible pour la programmation 2011.

Pour la DGME, cette expérimentation doit être évaluée et doit évoluer en fonction des nouvelles orientations de la politique de la ville et des réorganisations de l'Etat local. Il s'agit notamment, puisque les services de la politique de la ville et ceux de la santé, et de jeunesse et sports seront regroupés au sein de mêmes directions régionales et départementales, de simplifier le travail des agents de l'Etat.

Concernant les volets 2 et 3, le SGAR Languedoc-Roussillon est en attente des retours :

- de l'ACSE à qui il a fait une demande de soutien pour le back-office
- de la réunion de ce jour, pour voir si le projet devient partenarial.

Les suites à donner

En réponse aux questions posées en ouverture, deux chantiers se dessinent pour l'année 2010 :

1. Un chantier autour de l'**adaptation d'e-subvention à la politique de la ville** et notamment la fabrication d'un complément au dossier COSA.

En effet, la nouvelle version d'**e-subvention** et les propositions d'adaptation à la politique de la ville semblent répondre à la plupart des besoins posés pour le **dépôt en ligne des demandes de subvention**. La décision est donc prise par les participants de poursuivre la collaboration avec la DGME pour adapter e-subvention aux besoins de la politique de la ville. Ce qui signifie concrètement un travail collectif national sur le dossier unique.

Ce chantier serait **piloté par la DGME**.

D'un point de vue pratique, il est proposé que la prochaine étape soit **une réunion des SGAR et ou des DRJSCS pour amorcer le travail sur le dossier « politique de la ville », en lien avec les partenaires comme la CNAF et les collectivités locales en invitant les associations d'élus**. L'idéal étant d'aboutir à un dossier unique répondant au mieux aux spécificités des différentes régions, la proposition pourrait être de demander à chaque SGAR (ou DRJSCS) d'animer localement des groupes de travail régionaux sur cette question.

Ces groupes de travail pourraient s'appuyer :

- sur la proposition existante du SGAR Languedoc-Roussillon
- là où ils existent, sur les centres de ressource politique de la ville.

Trois précautions sont rappelées par le groupe de travail :

- il ne s'agit pas de refaire un nouveau dossier « Etat » qui risque fort à nouveau (comme dans certaines régions au moment de la signature du CUCS) de braquer un certain nombre de partenaires et donc de bloquer toute tentative de simplification. L'association des collectivités territoriales à cette étape est donc indispensable et à bien rappeler aux SGAR lors de leurs réunions décentralisées, même s'il est reconnu la fonction d'animateur de l'Etat.
- Un certain nombre de champs devront, quoi qu'il en soit, rester paramétrables en fonction des réalités et des choix locaux (liste des territoires, des thèmes et sous thèmes). Il s'agit plutôt de travailler sur des catégories communes plutôt que sur des items arrêtés.
- Il faut dès à présent penser l'accompagnement du changement, à la fois auprès des services instructeurs et, de façon plus légère (puisqu'on ne déplore pas de véritable fracture informatique) auprès des porteurs de projet.

2. Le second chantier concerne le **back-office politique de la ville d'e-subvention** :

E-subvention ne permet pas l'**instruction partagée des dossiers** ni le **suivi et l'analyse phycio-financière** des programmations politique de la ville. Il est donc nécessaire de le compléter par un back office.

Trois options s'ouvrent au groupe de travail :

- laisser Languedoc-Roussillon développer son propre cahier des charges et son propre outil de back office puis le faire évoluer suite à l'expérimentation. Avantage : ça permet au SGAR L-R de tenir ses échéances et d'avancer. Inconvénient : c'est cher à porter pour une seule région et peu performant du point de vue mutualisation.
- Demander au SGAR L-R qu'un certain nombre de représentants du groupe soient membres d'un comité de pilotage qui suivrait le développement du back office ce qui aurait au moins le mérite de rajouter une dimension collective à la démarche.

- Développer un projet de back-office directement à l'échelle nationale (en associant bien sûr le SGAR L-R) avec les membres du présent groupe de travail. Avantages : une mutualisation directe et certainement plus de moyens pour développer un outil de qualité. Inconvénients : risque d'être plus long (plus de gens à mettre d'accord) et manque d'un pilote à l'échelle nationale.

L'ensemble des participants s'accorde pour dire qu'une démarche mutualisée à l'échelle nationale semble aujourd'hui indispensable. La question est à la fois celle du délai et du pilotage.

L'ACSE indique que, quels que soient les choix de back-office, cet outil devra être compatible (interfaçable) avec son outil de gestion financière, GIS. Il semble donc rationnel d'imaginer, plutôt que de développer un outil de toutes pièces, de **repartir de la brique « gestion » de GIS (en la complétant par les besoins des autres partenaires) et de lui adjoindre une brique « instruction partagée »**.

Cette suggestion/proposition n'est possible qu'à deux conditions nécessaires et suffisantes :

1. que **les responsables de l'ACSE valident**, dans le programme de travail du service informatique, ce choix de développement autour d'un outil mutualisé et réserve les moyens nécessaires à cette évolution.
2. qu'un groupe de travail partenarial se forme afin notamment de **définir ce qui est entendu par « instruction partagée »**. Il est proposé que ce groupe de travail soit composé avec les membres volontaires de la réunion de ce jour (en y adjoignant, si nécessaire, d'autres utilisateurs de poliville) et des représentants de l'expérimentation Languedoc-Roussillon. Une date est temporairement fixée au 19 février, sous réserve de la validation ci-dessus. Ce groupe de travail pourra, plus largement, travailler sur le cahier des charges du back-office d'e-subvention.

A noter : Suite aux conclusions de ce groupe de travail, le SGAR Languedoc-Roussillon propose de repousser l'expérimentation prévue dans la région à septembre 2010. D'ici là, le chantier « dossier unique » (construction d'un dossier unique national et dématérialisation de ce dernier dans e-subvention) aura abouti et le chantier construction d'un back-office d'instruction partagée sera bien avancé. Dans ce cas, on peut envisager une expérimentation élargie à d'autres territoires volontaires (en plus de la région Languedoc-Roussillon).