



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE

VILLE DE PARIS RESSOURCES HUMAINES

SUIVI DES PRÉCÉDENTES RECOMMANDATIONS

Exercices 2010 et suivants

Observations définitives
délibérées le 17 octobre 2017

SOMMAIRE

SOMMAIRE	2
SYNTHÈSE	4
RAPPELS DU DROIT ET RECOMMANDATIONS	7
OBSERVATIONS	8
1. PROCÉDURE ET DÉLIBÉRÉ	8
2. OBJET ET ENJEUX DU CONTRÔLE	9
2.1. Objet et périmètre	9
2.1.1. Rappel des examens de la gestion faisant l’objet du suivi des recommandations	9
2.1.2. Périmètre du contrôle des comptes et de la gestion et zones de risque	10
2.2. Enjeux attachés à la gestion des ressources humaines de la Ville et du département de Paris.....	10
2.2.1. Une situation spécifique déterminée par la place au plan national et international de Paris	10
2.2.2. L’allongement des carrières et les aléas élevés en matière de santé et de sécurité.....	12
2.2.3. Des contraintes externes institutionnelles, financières et légales	16
3. LE PILOTAGE DE LA GESTION PREVISIONNELLE DES RESSOURCES HUMAINES	19
3.1. Les orientations stratégiques de la politique de ressources humaines sont insuffisamment structurées.	19
3.1.1. Un « <i>plan d’actions</i> » dont la programmation doit être consolidée	19
3.1.2. Des « accords-cadres » ambitieux	20
3.1.3. Des contrats d’objectifs et de performance qui intègrent insuffisamment la dimension prévisionnelle	22
3.1.4. Une lettre de mission insuffisamment articulée avec le contrat d’objectif et de performance de la DRH ..	24
3.1.5. Des outils de diffusion de la stratégie ressources humaines multiples et hétérogènes	24
3.2. La Ville peine à créer des synergies entre acteurs de la stratégie en matière de ressources humaines.....	25
3.2.1. Organisation, missions et moyens de la DRH.....	25
3.2.2. Le nécessaire « <i>repositionnement</i> » de la DRH comme interlocuteur de deuxième niveau.....	28
3.2.3. Une fonction de contrôle de gestion sociale en cours d’adaptation.....	31
3.3. La nécessité d’une stratégie en matière de ressources humaines dotée d’outils prospectifs	33
3.3.1. Une présentation des bilans sociaux perfectible.....	33
3.3.2. Des outils prospectifs à améliorer	35
3.3.3. Des tableaux de bord à renforcer au plan opérationnel	38
3.3.4. Fiabilité de l’information financière délivrée au conseil de Paris	39
3.4. Suivi et évaluation de la stratégie.....	41
3.4.1. Une stratégie à bâtir en matière de système d’information « <i>ressources humaines</i> »	41
3.4.2. L’obligation de consacrer des moyens adaptés aux systèmes d’information des ressources humaines	43
4. LES POLITIQUES TRANSVERSALES EN MATIÈRE DE GESTION PREVISIONNELLE DES RESSOURCES HUMAINES	45
4.1. La complexité des règles statutaires et d’emplois accroît les risques de gestion.	45
4.1.1. Des statuts complexes et nombreux, qui doivent être plus formellement justifiés	46
4.1.2. Des statuts, facteurs de complexité dans la gestion des carrières et de la mobilité	49
4.1.3. Une information statutaire d’accès difficile	54
4.2. Le bilan contrasté de la démarche prospective de gestion des métiers et des compétences :	54
4.2.1. La démarche de constitution du répertoire des métiers reste à achever	54
4.2.2. Le Centre Mobilité Compétences.....	55
4.2.3. La politique de formation.....	56
4.3. Une politique de prévention qui demeure inaboutie.....	57
4.3.1. Un diagnostic incomplet sur les facteurs de risque	57
4.3.2. Un programme d’action multiple, qui nécessite des priorisations.....	59
4.3.3. Une organisation du réseau de prévention à parfaire	62
4.3.4. La nécessité d’une politique plus intégrée en matière de gestion des procédures médico-administratives. 64	

4.4. Efficacité et efficacité de la gestion des reclassements et des aménagements de poste	66
4.4.1. Les dispositifs volontaristes mis en place par la Ville connaissent des limites.....	66
4.4.2. Les dispositifs de suivi et d'évaluation restent perfectibles	69
4.4.3. Les diagnostics d'alerte et de détection médicale peuvent encore être renforcés.....	69
5. LES POLITIQUES THÉMATIQUES EN MATIÈRE DE GESTION PREVISIONNELLE DES RESSOURCES HUMAINES	70
5.1. Accompagnement et formation des cadres.....	70
5.1.1. La politique parisienne en matière d'accompagnement et de formation des cadres	70
5.1.2. Les actions spécifiques à destination de l'encadrement supérieur et des hauts potentiels	73
5.1.3. Un « tropisme » vers l'État qui perdure en matière d'encadrement supérieur	74
5.2. La gestion des agents techniques des collègues	78
5.2.1. La Ville assure une maîtrise raisonnable des effectifs	78
5.2.2. Les actions de prévention de l'absentéisme demandent à être mieux formalisées	78
5.2.3. Le suivi médical doit être amélioré	78
5.2.4. Des perspectives limitées d'évolution professionnelle.....	79
5.2.5. L'homologie statutaire des ATC inspirée de l'Etat ne pose plus, aujourd'hui, de conséquence pratique...	80
5.2.6. Une possible évolution statutaire liée à la fusion Ville-Département	81
5.3. La politique de recrutement des personnels de la petite enfance.....	81
5.3.1. Une politique de recrutement massif mise en place par la Ville	81
5.3.2. L'accroissement d'offres de formation diplômantes en phase avec les besoins.....	82
5.3.3. Le bilan de la convention tripartite pluriannuelle d'objectifs est à nuancer.....	82
5.4. La gestion de la filière technique et ouvrière	83
5.4.1. Plusieurs corps de la filière ouvrière et technique parisienne conservent leur spécificité.....	83
5.4.2. Des scénarios de fusion sont à l'étude.....	84
6. LA PRÉVENTION DES RISQUES FINANCIERS LIÉS A LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE EN MATIÈRE DE RESSOURCES HUMAINES	85
6.1. Anticipation et évaluation des besoins budgétaires en matière de ressources humaines.....	85
6.1.1. Une masse salariale dynamique qui fragilise la soutenabilité de la trajectoire budgétaire parisienne	85
6.1.2. Une politique de rémunération dont les résultats sont contrastés.....	91
6.1.3. Un effort de réorganisation inabouti	94
6.1.4. Des aménagements du temps de travail dérogatoires, complexes et coûteux	97
6.2. Les risques issus des régimes indemnitaires	105
6.2.1. La mise en extinction progressive de la prime départementale.....	105
6.2.2. Une nouvelle bonification indiciaire partiellement inchangée	108
6.2.3. Certains régimes indemnitaires irréguliers subsistent	113
6.2.4. Le coût croissant du régime indemnitaire	115
6.2.5. Un lien à renforcer entre les primes et l'appréciation de la manière de servir	115
6.3. Une maîtrise insuffisante des risques dans la gestion des moyens matériels	116
6.3.1. La gestion des logements de fonction est à revoir.....	116
6.3.2. Le parc automobile parisien : l'usage des véhicules a été réglementé	119
6.3.3. La mise à disposition d'outils de communication est maîtrisée	119
6.3.4. Le contrôle des frais de représentation des élus est mis en œuvre de façon insuffisante	120
7. CONCLUSION.....	123
ANNEXES	124
Annexe n° 1 : Précédentes recommandations	124
Annexe n° 2 : Effets de la création de la Métropole du Grand Paris.....	130
Annexe n° 3 : Régimes de sujétions horaires parisiens.....	134
Annexe n° 4 : Les autorisations d'absence.....	136
GLOSSAIRE DES SIGLES UTILISÉS	137
LEXIQUE	138

SYNTHÈSE

Un effectif de collaborateurs nombreux, dont la gestion, dans un cadre budgétaire contraint, doit désormais faire l'objet d'une véritable stratégie

La Ville de Paris emploie directement près de 52 300 agents, pour un montant total de dépenses de personnel de 2,16 milliards d'euros. Alors que l'effectif des agents parisiens a été relativement stable (+1 %) entre 2010 et 2015, la masse salariale a augmenté de façon significative (+12 %), au cours de cette période, non seulement en raison de contraintes subies (revalorisations, réformes nationales) mais aussi du fait de décisions internes (promotions, réformes statutaires et indemnitaires...).

A l'image des autres collectivités locales françaises, la Ville voit ses contraintes budgétaires s'accroître, et ses marges de manœuvre financières se réduire. Dans ce contexte, la gestion des ressources humaines est un levier majeur de la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement. Il en va de l'utilisation de gisements d'économies et de la prise en compte des caractéristiques propres à l'effectif parisien, confronté à des situations de vieillissement et d'exposition aux risques psycho-sociaux qui s'amplifient.

Dans ce cadre, la Ville doit développer une vision prospective, associée à la mise en place d'une véritable culture de l'évaluation, encore insuffisante.

La Ville doit donc mieux cibler ses objectifs et ses marges de progrès en matière de ressources humaines pour permettre au conseil de Paris de les arbitrer et de les suivre.

Cette stratégie doit s'appuyer sur un véritable pilotage de la filière des ressources humaines

En dépit des efforts relevés pour intégrer un volet prévisionnel dans les accords-cadres conclus avec les organisations syndicales, la collectivité n'a pas su complètement hiérarchiser de façon efficace ses priorités, en particulier en matière de système d'information des ressources humaines (SIRH), ni se doter d'une programmation pluriannuelle solide.

La gestion décentralisée des personnels au sein des directions ne s'est pas non plus accompagnée d'un réel suivi. La Ville doit s'attacher à clarifier et à formaliser, par des contrats de service, les partages de responsabilité entre la DRH et les autres services de la collectivité. Le contrôle interne doit être également renforcé pour garantir une correcte application des règles de gestion et fiabiliser les données saisies.

La DRH doit aussi renforcer ses moyens en interne pour accompagner cette construction d'une démarche prospective. Si l'ancienne « *Mission Analyses, Prévisions et Emplois* » (MAPE), devenue « *Service de la synthèse et de la prospective* » (SSP), rattachée au directeur des ressources humaines, constitue un point d'appui essentiel, elle doit dépasser les limites des outils dont elle dispose, ainsi que les restrictions qui découlent de l'absence de coopération d'autres services à ses démarches prospectives.

La Ville s'est dotée de plusieurs outils de pilotage en matière de gestion des ressources humaines (suivi de la masse salariale, consommation des emplois budgétaires, prévisions de départs à la retraite...). En revanche, elle ne dispose pas de tableaux de bord adaptés. De même, les documents relatifs à la performance de la gestion des ressources humaines (bilans sociaux, états du personnel, conventions d'objectifs et de performance) demeurent perfectibles. En effet ils ne permettent pas d'informer efficacement leurs destinataires sur l'avancement des actions entreprises.

Dans un contexte de plus en plus marqué par l'évolution des parcours professionnels, pour l'ensemble des agents, le répertoire des métiers peut encore être amélioré et la veille prospective des métiers, relancée. Le Centre mobilité compétences, structure d'information et d'appui aux mobilités et aux évolutions professionnelles, devrait bénéficier d'une évaluation plus poussée de ses modes d'intervention et voir ses missions consolidées.

Cette stratégie doit également être fondée sur une transparence renforcée

La stratégie pluriannuelle de la Ville en matière de ressources humaines doit aussi assurer la bonne information du conseil de Paris et des citoyens. Sur la période 2012-2014, les transferts d'agents vers le Centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP) et Paris Musées se sont traduits par une « *débudgétisation* » de ces effectifs. Cela a permis à la Ville d'afficher une trajectoire maîtrisée de sa masse salariale (+4,61 % entre 2012 et 2014) alors qu'à périmètre constant, la tendance n'avait pas été infléchie (+6,59 %). Ainsi, les perspectives pluriannuelles et l'évolution de la masse salariale devraient être débattus et suivis par les élus parisiens, sur une prospective de trois à cinq ans, et sur un périmètre constant.

De même, le conseil de Paris doit bénéficier d'une meilleure information sur les projets qui lui sont soumis. Les délibérations « *emplois* », qui actent les créations et les suppressions annuelles d'emplois, sont notamment présentées selon des logiques de flux, sans jamais faire état des effectifs qui en résultent. Par ailleurs, une fois ces décisions prises, la Ville met en œuvre des dépassements des recrutements correspondants, alors que de tels dépassements sont irréguliers et qu'ils ignorent la décision des élus.

Dans le même sens, le fait que les délibérations soumises au conseil de Paris s'organisent comme des successions de modifications nuit autant au pouvoir de décision de l'assemblée délibérante qu'à la lisibilité du cadre applicable à la collectivité parisienne. Cette question est essentielle en matière statutaire. Outre l'absence régulière d'explications concernant les choix d'homologie retenus, les exposés des motifs des projets de délibération ne rendent que partiellement compte de l'effet des modifications proposées. Ils ne donnent qu'une connaissance partielle du résultat de la décision soumise. De même, le grand public ne peut consulter les statuts des agents parisiens consolidés, alors même que ceux-ci existent.

Enfin, bien que sa qualité se soit nettement améliorée, et que la Ville aille au-delà de certaines obligations, le bilan social n'est pas adapté aux dispositions réglementaires applicables. Cette lacune nuit notamment à la comparabilité des données parisiennes.

Cette stratégie doit prendre en compte les marges d'économie substantielles

La Ville fait reposer sa stratégie de maintien d'un taux d'évolution modéré de la masse salariale sur la stabilisation des emplois en volume. Cette démarche a montré ses limites. En effet, les coûts salariaux de certaines fonctions transversales ont continué de progresser (cabinet de la maire, DICOM, secrétariat général). La modernisation de l'administration parisienne doit être l'occasion d'une remise à plat des coûts salariaux, service par service. Les redéploiements d'emplois n'ont pas produit les résultats escomptés et ils doivent être prolongés par des mesures complémentaires (suppressions de services « *doublons* », réflexion sur les normes d'effectifs, réorganisations, mutualisations).

Les dispositions qui ont donné compétence à la Ville de Paris pour fixer directement les statuts de ses agents ont abouti, pour un effectif d'un peu plus de 52 000 agents, à la coexistence de 63 corps et de 23 statuts d'emplois fonctionnels. Certains de ces corps et emplois comptent moins de 30 membres, d'autres n'offrent pas de débouchés en vue d'éventuels avancements. De plus la structure hiérarchique des corps d'une même filière comporte parfois des incohérences. Une révision des statuts et leur simplification, notamment par regroupements des corps fortement spécialisés, s'imposent.

Ces modifications ou fusions gagneraient à être précédées et accompagnées d'études d'impact précises. La DRH pourrait utilement organiser une revue globale des schémas de carrières au sein de chaque filière et travailler, sur cette base, à des parcours de mobilité cohérents.

Le retour aux modalités de droit commun en matière de temps de travail permettrait également d'importants gains de gestion. En maintenant 8 à 9 jours de congés lors du passage à l'ARTT, dont un jour de « fête des mères » récemment supprimé, la Ville a organisé un temps de travail de référence de l'ordre de 1 552 heures annuelles bien en deçà de l'obligation réglementaire de 1 607 heures. Ce temps de travail est de surcroît plus fortement réduit encore dans de nombreux cas particuliers, qui font l'objet de 138 délibérations distinctes. La chambre évalue le coût de ces dispositions qui s'écartent du cadre légal à un minimum de 74 M€.

Par ailleurs, le coût de l'octroi de l'intégralité de leurs congés aux agents partant en retraite, indépendamment de leur date de départ, est de l'ordre de 3 M€ par an. La Ville indique vouloir remettre ce régime en question.

De même, malgré la fin de l'octroi irrégulier de trois primes, recensé par la chambre lors de ses précédents contrôles (primes départementale, de questure et informatique), le régime indemnitaire peut offrir des marges d'économies de gestion, notamment en ce qui concerne les nouvelles bonifications indiciaires. Par ailleurs, certaines primes ont été octroyées ou maintenues indûment (rémunération accessoire des personnels techniques, prime de gestion).

L'attribution des primes doit s'inscrire dans le cadre d'un pilotage global. Son absence a jusqu'ici permis une augmentation plus rapide de ce système indemnitaire que celle des effectifs et de la masse salariale. La campagne d'attribution des primes reste insuffisamment articulée avec l'exercice d'évaluation individuelle et elle ne permet guère de tenir compte de la manière de servir.

Faute de pilotage à l'échelle de la collectivité, la gestion décentralisée des logements de fonction s'est également traduite par des ruptures d'égalité. La réforme du régime des concessions de logements demeure inappliquée. De même, l'emploi des indemnités pour frais de représentation des élus est insuffisamment contrôlé.

Enfin, la Ville doit mener une réflexion sur la population de ses cadres de direction. En effet leurs statuts d'emploi ne correspondent pas nécessairement aux postes qu'ils occupent ni au régime de détachement applicable. Le fort « *turn-over* » de ces emplois ne s'effectue pas au bénéfice de la collectivité, qui doit mieux le maîtriser.

Cette stratégie doit enfin s'appuyer sur des évolutions de pratiques

Concernant l'encadrement supérieur, la simplification des lignes hiérarchiques et la diversification des profils de managers de la collectivité doivent conduire à moderniser les règles de gestion. Une plus grande transparence des procédures entourant les nominations, ainsi qu'une véritable démarche concernant les « *parcours de carrière* » des cadres supérieurs, sont nécessaires, dans un contexte toujours marqué par le « tropisme » étatique.

La politique parisienne en matière d'accompagnement et de formation des cadres a donné lieu à la mise en œuvre d'outils et de dispositifs multiples. Mais leur efficacité et leur efficience ne sont pas assez mesurées.

En ce qui concerne les personnels techniciens et ouvriers de service, les actions de prévention de l'absentéisme et le suivi médical restent insuffisamment formalisées, faute de suivi dans la durée des facteurs de vulnérabilité les concernant. Plus globalement, les politiques relatives à la santé et à la sécurité au travail ainsi aux reclassements des agents parisiens ne s'appuient pas sur un diagnostic complet des facteurs de risque et elle souffre d'un défaut de hiérarchisation des priorités. La Ville doit notamment veiller à cibler son action sur les services et les métiers les plus exposés.

RAPPELS DU DROIT ET RECOMMANDATIONS

Rappel du droit n°1 : Mettre le contenu du bilan social en conformité avec la réglementation applicable aux rapports sur l'état de la collectivité et assurer la permanence des méthodes (recommandation reformulée).....	35
Rappel du droit n°2 : Respecter les autorisations d'emplois fixées par le conseil de Paris et résorber les dépassements significatifs observés pour les agents non titulaires.....	41
Rappel du droit n°3 : Faire cesser toute autre pratique de nomination d'agents titulaires sur les postes de sous-directeurs listés par l'arrêté du 25 août 2014 que celle effectuée par détachement sur l'emploi fonctionnel de sous-directeur correspondant.....	52
Rappel du droit n°4 : Faire évoluer le protocole d'aménagement et de réduction du temps de travail de sorte à assurer le respect de la durée réglementaire de 1 607 heures annuelles.....	101
Rappel du droit n°5 : Mettre fin à l'octroi de rémunérations irrégulières que constituent, d'une part, certaines « nouvelles bonifications indiciaires » et, d'autre part, la « rémunération accessoire des personnels techniques ».....	115
Rappel du droit n°6 : Prendre les délibérations permettant de mettre en application les dispositions du décret n°2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement.....	119
Recommandation n° 1 : (majeure) : Formaliser plus rigoureusement la stratégie des ressources humaines au sein d'un document unique, dans lequel les objectifs et les actions sont hiérarchisés et programmés de manière pluriannuelle et les indicateurs de performance sont déclinés sur une durée minimale de trois années consécutives.....	20
Recommandation n° 2 : Mettre en œuvre des contrats de service entre la DRH et les services ressources humaines décentralisés afin de fixer les engagements, les partages de responsabilités et les modalités d'échanges d'information.....	30
Recommandation n° 3 : Evaluer, après deux ans de fonctionnement, les résultats et chantiers du SSP afin d'apprécier le caractère adapté ou non des effectifs, des outils et de la formalisation du dialogue de gestion relevant de ce service.....	33
Recommandation n° 4 : (majeure) Faire figurer dans la délibération « emplois », au-delà des évolutions proposées, les emplois votés par grade et emploi, ainsi que l'effet budgétaire des évolutions proposées.....	40
Recommandation n° 5 : Doter la collectivité d'une stratégie pluriannuelle en matière de SIRH et en réaliser le suivi au moyen d'indicateurs précisément mesurables définis en amont (Recommandation reformulée).....	43
Recommandation n° 6 : Renforcer l'accessibilité aux règles statutaires parisiennes par l'abandon du recours à des délibérations modificatives et la publication de délibérations et d'arrêtés consolidés.....	54
Recommandation n° 7 : Mettre en œuvre des parcours de carrière à destination des cadres supérieurs de la Ville leur permettant de viser l'ensemble des emplois supérieurs (recommandation reformulée).....	76
Recommandation n° 8 : Mener à terme la réflexion engagée sur les fusions de corps en y intégrant la situation des architectes-voyers, dont les missions peuvent être rapprochées de celles exercées par les ingénieurs.....	85
Recommandation n° 9 : (majeure) Présenter annuellement au conseil de Paris les perspectives pluriannuelles par direction, formulées en termes d'effectifs et d'orientations à venir, ainsi que les taux prévisionnels d'évolution de la masse salariale et les cibles d'économies par direction et par établissement public local sur trois à cinq ans, et prévoir l'examen annuel de la réalisation de ces prévisions.....	90
Recommandation n° 10 : Procéder à la simplification et à la réduction du nombre des protocoles applicables au temps de travail des agents.....	104
Recommandation n° 11 : (majeure) Mettre fin à l'octroi de la totalité des droits annuels à congés pour les agents partant à la retraite, en remplaçant ce régime par l'ouverture des droits à congés au prorata de la période écoulée entre le premier janvier et la date du départ à la retraite.....	105
Recommandation n° 12 : (majeure) Mettre en œuvre le contrôle de l'utilisation des indemnités de représentation des maires prévu par l'article 5 de la délibération 2014 SGCP 1004.....	122

OBSERVATIONS

1. PROCÉDURE ET DÉLIBÉRÉ

La chambre régionale des comptes Île-de-France, délibérant en sa 4^{ème} section, a adopté le présent rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion portant sur « les ressources humaines de la Ville de Paris » et plus précisément le suivi des recommandations formulées précédemment par la chambre

Le rapport a été arrêté au vu, d'une part, des observations provisoires communiquées au préalable :

- à Madame la Maire de Paris,
- au Maire de Paris en fonction de 2001 à 2014 ;
- à titre d'extrait, au préfet de la région Île-de-France, préfet de Paris ;

et, d'autre part, des réponses adressées en retour par la Ville de Paris à la chambre, et enregistrées au greffe le 4 juillet 2017 :

- une réponse détaillée aux observations de la chambre ;
- une réponse aux recommandations et rappels du droit formulés par la chambre ;
- un courrier du secrétaire général de la Ville accompagnant ces deux réponses ;
- un courrier du directeur du cabinet de la Maire.

Le délibéré s'est tenu le 16 octobre 2017 et a réuni :

- en qualité de président, Monsieur Gérard Terrien, président de la chambre régionale des comptes Île-de-France ;
- et Messieurs Marc Soléry, Président de section, Jean-Bernard Balcon, Paul Prigent, Jérôme Véronneau, Laurent Catinaud, Vincent Crosnier de Briant, premiers conseillers.

Ont été entendus :

- en son rapport, Monsieur Laurent Catinaud, premier conseiller;
- en ses conclusions, Monsieur le procureur financier.

Mme Nadia Dumoulin, greffière, assurant la préparation de la séance de délibéré et tenant les registres et dossiers.

La chambre a souhaité classer ses recommandations en qualifiant de « majeures » celles qu'elle considère comme prioritaires pour la Ville.

Après en avoir délibéré, les observations définitives suivantes ont été arrêtées.

2. OBJET ET ENJEUX DU CONTRÔLE

2.1. Objet et périmètre

2.1.1. Rappel des examens de la gestion faisant l'objet du suivi des recommandations

Le présent rapport dresse le bilan des suites données à deux précédents rapports de la chambre régionale des comptes.

L'examen de la gestion des ressources humaines de la Ville, effectué en 2010, a conduit la chambre à formuler des observations quant à la place des ressources humaines dans le budget de la collectivité, à la politique des statuts et des emplois, à la gestion des rémunérations et à l'organisation de la direction des ressources humaines.

Parmi les principaux points d'amélioration relevés à l'occasion de ce contrôle figuraient :

- la nécessité d'améliorer l'information délivrée au conseil de Paris ;
- le réexamen des choix de gestion conduisant la Ville à traiter un certain nombre de cadres d'emplois parisiens, notamment les emplois supérieurs, par homologie avec ceux de la fonction publique d'Etat ;
- la résorption impérative de certaines pratiques irrégulières dans la gestion des rémunérations et des primes ;
- le besoin de remédier à la dispersion des sites d'implantation de la DRH et à des problèmes de sécurité affectant certains de ses locaux.

Le rapport du 12 février 2013, quant à lui :

- a souligné la nécessité d'un renforcement du pilotage global et de l'évaluation de la gestion prévisionnelle des emplois et d'un recours accru à des tableaux de bords opérationnels ;
- a relevé les lacunes affectant les documents relatifs au bilan social ;
- s'il a mis en lumière les efforts notables de la Ville en matière de formation, de santé et de sécurité au travail, a également fait apparaître les marges de progression existantes et a montré que la politique de reclassement des agents demeurait perfectible ;
- a préconisé un réexamen des actions menées en direction des cadres et un alignement des statuts parisiens appliqués aux techniciens et ouvriers de service (TOS) sur ceux de la fonction publique territoriale.

Les recommandations formulées dans ces deux rapports, et objets du présent suivi, sont rappelées à l'annexe 1.

2.1.2. Périmètre du contrôle des comptes et de la gestion et zones de risque

Dans la continuité de ses précédents rapports, la chambre a contrôlé le suivi de ses observations et recommandations par la Ville, sur le champ des effectifs dont les rémunérations sont prises en charge sur le budget principal et les budgets annexes de la commune, sur le budget principal du département de Paris et sur le budget annexe dédié aux établissements départementaux de l'aide sociale à l'enfance.

Ainsi, n'entrent pas dans le champ du présent rapport les agents pris en charge sur le budget de la préfecture de Police de Paris (46 000 agents), ceux relevant du Crédit municipal de Paris (238 agents), de l'établissement « Eau de Paris » (925) et des caisses des écoles, de même que les personnels des sociétés d'économie mixte rattachées à la Ville. Cependant, l'analyse de la masse salariale de Paris à périmètre constant, après les transferts opérés auprès de « Paris-Musées » (974 agents en 2014) et du centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP – 5 775 agents) a bien entendu pris en compte les effectifs transférés à ces deux organismes.

Le contrôle s'est attaché :

- à mesurer les avancées réalisées en matière de pilotage de la gestion prévisionnelle des ressources humaines ;
- à expertiser les évolutions affectant les politiques transversales déployées au service de la gestion prévisionnelle ;
- à examiner de façon particulière les suites données à des questions analysées de façon spécifique dans les rapports précités : accompagnement et la formation des cadres, choix de gestion concernant les techniciens et ouvriers de service des collèges, politique de recrutement en matière de petite enfance ;
- à établir l'état des lieux des mesures propres à garantir la maîtrise des principaux risques financiers liés à la mise en œuvre de la stratégie de ressources humaines. Dans ce cadre, l'analyse des risques relatifs à la gestion des rémunérations et des primes, a supposé, de façon accessoire, l'examen des procédures applicables aux frais de représentation des élus.

2.2. Enjeux attachés à la gestion des ressources humaines de la Ville et du département de Paris

2.2.1. Une situation spécifique déterminée par la place au plan national et international de Paris

La gestion des ressources humaines constitue, pour la Ville, un enjeu stratégique, financier et juridique de tout premier ordre. Deuxième employeur public sur le territoire municipal (après l'Assistance publique-hôpitaux de Paris), la Ville comptait 52 332 agents permanents en 2015.

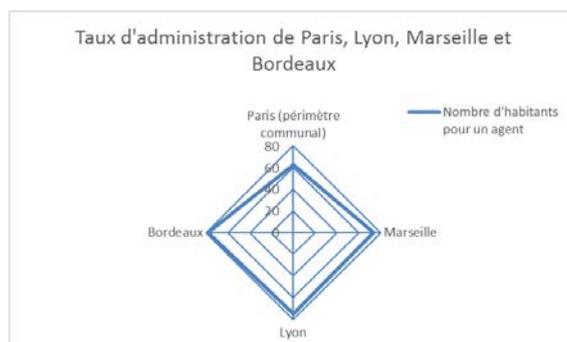
Ces effectifs correspondaient, au 31 décembre 2015, à 50 082 équivalents temps-plein¹.

¹ Cet effectif, communiqué par la Ville (Mission Analyse, Prévisions et Emplois) lors de l'instruction, inclut notamment certaines catégories d'agents non-titulaires comptabilisées hors ETP au bilan social (à titre principal, les assistants maternels et familiaux).

En termes de comparaison nationale, cet effectif représente plus de quatre fois celui de Marseille et il est supérieur de sept fois à celui de Lyon.

Sur le périmètre de l'ensemble de ses compétences, y compris départementales, la Ville de Paris emploie un agent pour 43 habitants. Cependant, rapporté à une échelle comparable aux autres grandes communes françaises, ce taux est de l'ordre d'un agent pour 62 habitants². Lyon et Marseille comptent un agent municipal pour 73 habitants et Bordeaux, un agent pour 79 habitants.

Graphique n° 1 : Taux d'administration de Paris, Marseille, Lyon et Bordeaux



Source : Données de l'INSEE et comptes administratifs 2015 des collectivités concernées

Au plan international, la Ville de Paris occupe une place intermédiaire parmi les capitales européennes quant au niveau de moyens humains employés. Considérés en valeur absolue, les effectifs des administrations parisiennes représentent moins de la moitié de ceux de Berlin et pratiquement les deux tiers de ceux du Grand Londres. A l'inverse, Madrid et Rome emploient un nombre d'agents inférieur aux trois cinquièmes du volume total des personnels parisiens.

Tableau n° 1 : Taux d'administration de différentes grandes métropoles européennes

Comparaisons entre capitales européennes (2014)	Paris	Berlin	Londres	Rome	Madrid	Barcelone
Effectifs (nombre d'agents permanents)	52 116,00	111 512,00	79 357,00	30 042,00	25 873,00	12 307,00
Population (données nationales officielles 2014)	2 274 880	3 417 900	8 543 587	2 872 021	3 165 235	1 602 386
Nombre d'habitants pour un agent	43,65	30,65	107,66	95,60	122,34	130,20

Source : Documentations officielles publiées par les autorités publiques concernées

Le taux d'administration parisien est par exemple supérieur à celui de Rome (1 agent pour 96 habitants), alors même que la population des deux Villes est proche. Parmi les grandes capitales européennes, seule la Ville-État de Berlin présente un taux d'administration excédant celui de Paris (1 agent pour 31 habitants), qui s'explique par les particularités de l'organisation fédérale allemande.

² Le taux d'un agent pour 62 habitants résulte des données communiquées par la Ville en ETP concernant les seuls effectifs rattachés, d'une part aux missions de la commune, et non du département de Paris, et, d'autre part, aux compétences assurées par la commune alors qu'elles relèvent, dans certaines grandes métropoles françaises, de la compétence de tiers (intercommunalités et centres de gestion de la fonction publique, par exemple), soit 33 145,9 ETP. Rapportés à l'effectif total de la collectivité, ces 33 145 ETP ont une équivalence de l'ordre de 36 130 agents, soit 1 agent pour 62,39 habitants.

La Ville de Paris dispose de compétences plus étendues que celles d'une commune, dans la mesure où elle assure les missions généralement dévolues aux départements et à différentes structures intercommunales. Par ailleurs, les choix de gestion qu'elle a mis en œuvre, tels que la gestion en régie de différents services publics ou l'exercice de compétences facultatives contribuent à ce taux d'administration.

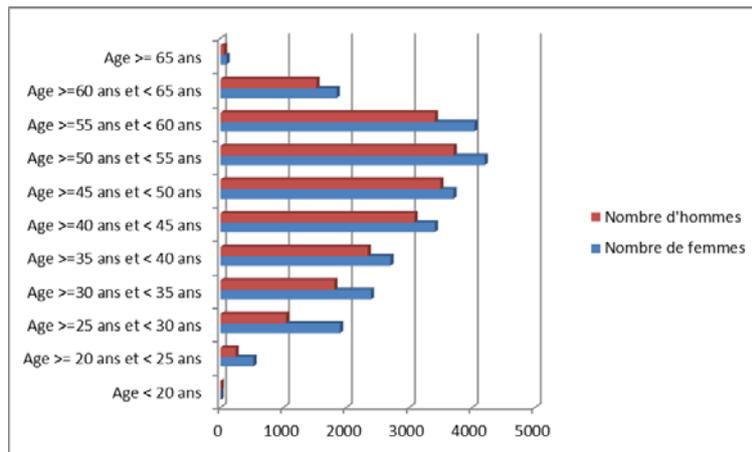
La Ville de Paris présente par ailleurs une forte spécialisation de ses effectifs, avec 323 métiers représentés en leur sein. Elle la justifie par ses spécificités institutionnelles, ses choix de gestion et sa position internationale.

2.2.2. L'allongement des carrières et les aléas élevés en matière de santé et de sécurité

2.2.2.1. Une pyramide des âges qui traduit l'allongement des carrières

L'âge moyen des agents titulaires de la Ville ne cesse de s'allonger. Il est passé de 43 ans et 7 mois en 2009 à 45 ans et 8 mois en 2015. En 2015, les agents âgés de 50 ans ou plus représentaient 41,5 % des agents recrutés sur un emploi permanent (contre 40 % en 2014). Les entrées tardives dans l'emploi et l'allongement des carrières participent à renforcer le vieillissement structurel des effectifs.

Graphique n° 2 : Pyramide des âges en 2015



Source : Rapport social 2015

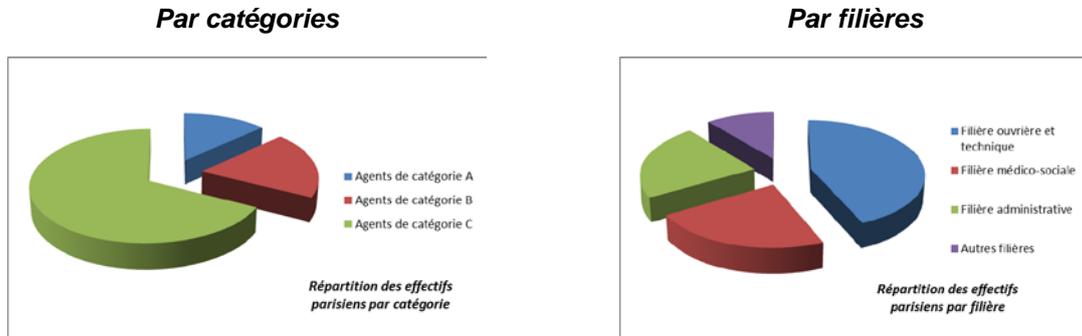
De fait, l'âge moyen de départ à la retraite a tendance à augmenter : il est passé de 59 ans et un mois en 2011 à 62 ans et un mois en 2015. Pour autant, le prolongement de la durée d'activité des agents parisiens s'accompagne d'une amplification des départs à la retraite. Après une légère décélération observée en 2012 (1068 départs en 2011, 884 en 2012), le rythme des départs est reparti à la hausse en 2013 et 2014 (respectivement 974 et 975 départs) et en 2015 (995).

Ces différentes évolutions ont incité la direction des ressources humaines à porter une attention toute particulière aux phénomènes d'usure professionnelle, à l'adaptation des postes, au renouvellement des générations et à la transmission des compétences. La conclusion de l'accord-cadre « *Âges et générations* », pour la période 2013-2015, marque la prise de conscience du défi que constitue le suivi de carrières plus longues.

2.2.2.2. Les personnels parisiens sont majoritairement recrutés dans la filière technique et les métiers de l’enfance.

En 2015, les personnels de la filière ouvrière et technique et ceux de la filière médico-sociale regroupaient respectivement 43,6 % et 22,9 % des effectifs de la Ville.

Graphique n° 3 : Répartitions des effectifs parisiens par effectifs et filières (2015)



2015	Répartition
Agents de catégorie A	13,20%
Agents de catégorie B	19,40%
Agents de catégorie C	67,40%
Total	100,00%

2015	Répartition
Filière ouvrière et technique	43,60%
Filière médico-sociale	22,90%
Filière administrative	22,60%
Autres filières	10,90%
Total	100,00%

Source : Rapport social 2015

Les agents intervenant dans le domaine de la propreté et des espaces verts, de la petite enfance, des activités périscolaires et des interventions sociales représentent presque 70 % des effectifs. Ces catégories de personnels, chargés de services de proximité, sont naturellement plus exposés aux risques professionnels comme de santé et de sécurité au travail.

2.2.2.3. Les risques professionnels se concrétisent par des taux d’absentéisme en croissance et un accidentalité qui diminue mais génère plus d’arrêts de travail

Si les taux d’absentéisme constatés sont dans la tranche basse des collectivités comparables³, leur augmentation en 2014 puis 2015 est notable. La Ville considère que la suppression du jour de carence a contribué à cette hausse.

³ En octobre 2016, la Cour des comptes (Rapport sur les finances publiques locales) a constaté, sur la base d’un échantillon de 49 collectivités, des taux d’absentéisme compris entre 10 et 13 %. La Ville de Paris retenant un périmètre dans lequel sont aussi comptabilisés les jours de congés bonifiés, les taux comparables pour Paris, corrigés de ces congés, vont de 9,7 % (2013) à 10,81 % (2015).

Tableau n° 2 : Taux d'absence global

<i>Commune et département de Paris</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>
<i>Taux d'absence global</i>	11,54 %	11,16 %	10,87 %	10,78 %	11,19 %	11,38 %

Source : *Rapports sociaux de 2011 à 2015*

Le taux d'absentéisme rapporté aux seules absences pour maladie ou accidents du travail est de 9,13 %.

Sur ces questions touchant à l'appréciation de l'absentéisme, la Ville participe aux réflexions nationales en cours qui visent à définir une norme partagée sur les modalités de calcul du taux d'absence.

La Ville est confrontée à une exigence accrue de sécurisation des conditions matérielles de travail de ses agents. Bien que le nombre d'accidents de service et de trajet ait diminué entre 2010 et 2015, la part donnant lieu à un arrêt de travail a progressé. Les risques en termes de sécurité et de santé au travail sont ainsi en partie moins fréquents, mais souvent plus graves et, potentiellement, plus coûteux.

Tableau n° 3 : Nombre d'accidents de travail et de trajet entre 2010 et 2015

Années	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Accidents de travail (commune de Paris)	3483	3200	3170	3217	3098	2868
Accidents de travail (département de Paris)	195	200	200	169	190	149
Accidents de travail (commune et département de Paris)	3678	3400	3370	3386	3288	3017
Nombre d'accident de travail avec arrêt	2392	2341	2404	2492	2400	
Part des accidents avec arrêt dans le total des accidents de travail	65%	69%	71%	74%	73%	
Accidents de trajet (commune de Paris)	1020	860	782	888	794	736
Accidents de trajet (département de Paris)	91	68	67	91	78	64
Accidents de trajet (commune et département de Paris)	1111	928	849	979	872	800
Nombre d'accidents de trajet avec arrêt	662	557	599	704	646	
Part des accidents de trajet avec arrêt dans le total des accidents de trajet	60%	60%	71%	72%	74%	

Sources : *Rapport au CHSCT central de décembre 2015, bilans sociaux*

2.2.2.4. Les règles statutaires des personnels parisiens sont nombreuses et l'organisation de l'administration parisienne est fortement spécialisée.

La Ville compte 63 corps⁴, assortis de statuts et de règles de gestion qui leur sont propres. Les filières en matière culturelle, médico-sociale et technique comprennent respectivement 11, 13 et 23 corps, soit pratiquement la moitié des cadres d'emplois parisiens. A ces corps s'ajoutent 23 catégories d'« *emplois fonctionnels* ».

⁴ Au 1^{er} mars 2016, la Ville de Paris dispose de 29 corps de catégorie A, de 15 corps de catégorie B et de 19 corps de catégorie C.

Cette grande variété des statuts parisiens tient à la large liberté donnée à la Ville pour définir les règles statutaires applicables à ses agents. Si l'on appliquait les seules règles de la fonction publique territoriale, les effectifs parisiens ne mobiliserait qu'une cinquantaine de cadres d'emplois territoriaux, couvrant toutefois la quasi-totalité des métiers relevant des collectivités.

L'article 118 de la loi du 26 janvier 1984 et les articles 6 et 28 du décret du 24 mai 1994 autorisent en effet le conseil de Paris à déroger aux textes régissant la fonction publique territoriale. Dans les modalités que la Ville applique aujourd'hui, ce régime juridique spécifique lui permet de fixer elle-même les statuts particuliers des emplois ou corps parisiens et leurs modalités de rémunération, par référence à des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale, de la fonction publique d'Etat ou de la fonction publique hospitalière. La jurisprudence lui a même reconnu la faculté de s'écarter partiellement du statut d'emploi de référence.

Ainsi, à l'exception d'un nombre très limité d'emplois et de corps⁵, le conseil de Paris délibère directement, après consultation du Conseil supérieur des administrations parisiennes, sur les statuts d'emplois parisiens. Cette disposition n'est pas sans inconvénient pour l'organisation des carrières et des mobilités, la continuité des statuts étant parfois rompue, y compris en interne au sein de la Ville.

La multiplication des corps parisiens se double d'une nette spécialisation des services, entre lesquels la Ville peine à insérer une logique de transversalité. La Ville compte 2 délégations et 20 directions, comprenant chacune de 2 à 5 sous-directions et entre 1 à 5 services.

Le défaut d'actions coordonnées entre services, y compris au sein d'une même direction, a pu être relevé, à de nombreuses reprises, par l'inspection générale de la Ville de Paris : « *déficit de coordination* » entre les services territoriaux de la voirie et les différents services centraux en charge des questions de voirie (septembre 2012), éclatement des interventions sociales et médico-sociales et organisation « *parcellisée* » des partenariats associatifs (juillet 2014).

La Ville souhaite répondre à ces difficultés par des réformes concourant à la lisibilité de son offre et à l'accessibilité de ses services pour les usagers. Elle considère que les réformes récentes, telles la constitution du « *Nouveau Paris Solidaire* » (transfert au CASVP des services sociaux du département pour constituer une offre polyvalente) ou l'évolution du statut de la Ville, concourent à cet objectif.

La spécialisation fonctionnelle des acteurs aboutit, en pratique, à la démultiplication des interlocuteurs au sein de la ligne hiérarchique. L'analyse d'un échantillon d'organigrammes fait apparaître, sur sept directions étudiées, trois niveaux d'encadrement intermédiaire ainsi qu'un effectif important d'encadrants⁶.

Cette situation illustre un partage peu lisible des responsabilités et elle conduit à une inertie dans la mise en œuvre de la stratégie en matière de ressources humaines. La maîtrise du nombre de niveaux d'encadrement intermédiaire constitue l'un des axes stratégiques identifiés dans la feuille de route adressée à l'adjoint à la maire, chargé des Ressources humaines.

⁵ Emplois fonctionnels de direction et corps d'administrateurs et attachés d'administration de la Ville de Paris.

⁶ En moyenne 3 sous-directeurs, 2 chefs de service ou de mission et 23 chefs de bureaux par direction.

2.2.3. Des contraintes externes institutionnelles, financières et légales

2.2.3.1. Des coûts croissants liés au renforcement de l'exigence de professionnalisation et aux besoins de formation

La modernisation des administrations parisiennes et les restructurations de services conduisent à un besoin accru d'accompagnement professionnel et de diversification des compétences. La Ville, consciente de cette exigence, a dû renforcer son effort financier en la matière.

Entre 2011 et 2014, les dépenses de formation sont passées de près de 70 M€ (soit 3,45 % de la masse salariale) à 81,5 M€ (3,52 %). Le budget moyen par agent formé est resté relativement stable entre 2012 et 2014 (+0,50 %). Cette modération du coût individuel n'a pas, pour autant, conduit à limiter le volume de jours de formation par agent formé et leur nombre moyen a progressé de 8 % sur la même période.

L'effort budgétaire par agent formé a diminué de plus de 3% en 2015. Le nombre de jours par agent formé (environ 5 jours) est repassé au-dessous du niveau observé en 2012, pour un nombre de bénéficiaires quasi constant.

L'augmentation tendancielle des dépenses de formation pourrait, à terme, peser sur le budget parisien. Si l'effort de financement de la formation était maintenu dans des proportions identiques à celles observées entre 2012 et 2015, la Ville aurait à absorber une augmentation des charges correspondantes de plus de 9 % d'ici 2020.

Cette augmentation est difficilement compatible avec le poids du maintien des rémunérations des agents en formation ou en reconversion, qui grève une part prépondérante du budget consacré à la formation et a cru régulièrement jusqu'en 2015 (44 % du budget de formation des personnels hors titre IV en 2015, contre 26,9 % pour les coûts pédagogiques directs). La tendance s'étant inversée en 2016 (passage à 36,9 % du budget), cette baisse doit être prolongée afin de préserver les marges de manœuvre disponibles pour financer les prestations pédagogiques ou les dispositifs d'accompagnement.

Tableau n° 4 : Structure des coûts de formation

Analyse de la structure du coût	Coût consolidé 2012	Part sur le total en 2012	Coût consolidé 2014	Part sur le total en 2014
Coûts pédagogiques directs	22 941 574,00	30,20%	22 840 976,00	27,11%
Coûts de fonctionnement et d'investissement des actions de formation (hors maintien des rémunérations des agents en reconversion)	18 367 170,00	24,18%	20 726 452,00	24,60%
Maintien des rémunérations des agents en reconversion	3 448 705,00	4,54%	3 724 625,00	4,42%
Maintien des rémunérations des agents en formation	29 322 956,00	38,60%	35 672 588,00	42,34%
Maintien des agents en congés de formation	869 760,00	1,15%	795 123,00	0,94%
Coût d'investissement du logiciel de gestion des formations	760 424,00	1,00%	220 639,00	0,26%
Coût des cotisations annuelles à l'Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier	250 302,00	0,33%	262 495,00	0,31%
Coût total des actions de formation	75 960 891,00	100,00%	84 242 898,00	100,00%

Source : Données recensées à partir des bilans sociaux 2012 à 2015

L'évolution institutionnelle de la Ville pourrait, par ailleurs, avoir un effet inflationniste sur les dépenses de formation :

- la création de la Direction de la Prévention, de la Sécurité et de la Protection doit se traduire par le transfert dans les effectifs parisiens de 110 agents de surveillance de la voie publique (ASP) issus de la Préfecture de Police ;
- la mise en œuvre du projet « *Nouveau Paris Solidaire* » implique la réaffectation, en décembre 2016 de 490 agents de la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES) auprès du CASVP, afin que ce dernier réunisse les services sociaux départementaux polyvalents (SSDP) et les sections d'arrondissement de la DASES, dans une logique de « *guichet unique* ».

A l'inverse, la fusion de la Ville et du Département de Paris ne devrait pas avoir d'effet notable sur ce plan, compte-tenu du fort degré de mutualisation déjà en œuvre.

Par ailleurs, la Ville devra faire face à l'émergence de la métropole du Grand Paris, dont la création pourrait entraîner, à moyen terme, des transferts de personnels et/ou des partages de tâches. Si les transferts et mises à disposition actuellement opérés ne concernent qu'une dizaine d'agents, la configuration institutionnelle et la répartition de l'intérêt métropolitain pourraient avoir un impact potentiel significatif (cf. annexe 2).

2.2.3.2. La Ville doit faire face à des contraintes budgétaires accrues.

Les dépenses de personnel représentaient, en 2015, un budget de 2,16 milliards d'euros, répartis entre budget communal (1 908 M€) et budget départemental (251 M€).

Tableau n° 5 : Dépenses de personnel de la Ville (2010-2015)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dépenses de personnel (consolidées) de la commune et du département de Paris	1 931 712 258	1 963 176 918	2 034 256 856	2 035 245 824	2 130 567 120	2 160 422 486

Source : Comptes administratifs de 2010 à 2015

En 2015, les dépenses de personnel représentaient 27,65 % des charges réelles de fonctionnement du budget de la collectivité. Ce taux est faible au regard de la moyenne des autres collectivités, qui est généralement de l'ordre de 50 %. Un allègement de ce taux d'ici 2020 paraît peu probable, compte-tenu de l'ouverture de nouveaux équipements et services nécessitant la mobilisation d'effectifs⁷.

De fait, le budget « *emplois* » pour 2016 a prévu la création nette de 121 emplois budgétaires, soit une dépense budgétaire supplémentaire de 9,95 M€. Le débat d'orientation budgétaire pour 2017 a envisagé une augmentation de la masse salariale de 2,9 %, liée notamment à l'augmentation de la valeur du point d'indice, à la mise en œuvre de l'accord « *Parcours professionnels, carrières et rémunérations* » (PPCR⁸) et aux nouveaux services envisagés par la Ville.

Dans ce cadre, les marges de manœuvre budgétaires de la Ville sont contraintes par la diminution des concours financiers de l'État et par la montée en puissance des mécanismes de péréquation. La baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) s'est établie à 205 M€ en 2015 et 200 M€ en 2016, et les concours financiers de l'État devraient être ramenés de 774 M€ à 657 M€ entre 2016 et 2017. La contribution de Paris à la péréquation horizontale, qui s'élevait à 455 M€ en 2015, a encore progressé en 2016 et en 2017.

Ce contexte accroît d'autant l'exigence de maîtrise des dépenses de personnel et l'effort d'anticipation des besoins en matière de ressources humaines.

2.2.3.3. Les revalorisations salariales et les hausses de cotisations sociales conduisent à un effort financier croissant

La Ville a dû faire face, dans la période récente, à des évolutions qui ont eu des incidences sur la masse salariale.

La réforme de la catégorie B a permis de réduire le nombre de corps de 23 à 14 entre 2010 et 2012 et d'harmoniser la carrière des agents concernés. Elle s'est cependant accompagnée de revalorisations indiciaires et indemnitaires, résultant en une augmentation de la masse salariale, évaluée à 4 M€ en 2013.

La revalorisation des grilles de la catégorie C, opérée en février 2014, explique à hauteur de 10,5 % l'augmentation de la masse salariale de 2014. Sur les 11 premiers mois de l'année 2015, cette revalorisation, cumulée aux effets du glissement vieillesse-technicité, a représenté 13,4 M€ sur la progression totale de 15,9 M€ de la masse salariale.

⁷ L'exécutif s'est engagé sur « un objectif de 8,5 milliards d'euros d'investissements au cours des six prochaines années. », la « création de 620 places de crèche », « le recrutement d'animateurs supplémentaires » ainsi que la « livraison de nouveaux équipements de proximité » dans le domaine du sport.

⁸ Cet accord de 2016 entre le gouvernement et plusieurs organisations syndicales sur la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations des fonctionnaires (PPCR) prévoit une rénovation profonde des carrières et des rémunérations.

L'effort financier imposé par des contraintes externes pourrait se poursuivre, durant les prochaines années, avec la mise en œuvre des mesures du protocole « *Parcours professionnels, carrières et rémunérations* » (PPCR).

Premier élément issu de ce protocole, le transfert d'une part de la rémunération indemnitaire des agents dans le traitement indiciaire permettra aux fonctionnaires de profiter de revalorisations sans surenchérissement du coût salarial pour l'employeur.

Il n'en va pas de même pour le second élément, à savoir la réorganisation des grilles indiciaires. Les simulations établies par le ministère de la fonction publique évaluent les augmentations brutes entre 40 € (catégorie C) et 150 € (catégorie A) à l'horizon 2020 (achèvement du processus de revalorisation). Cette mesure se cumule avec les effets de l'augmentation du point d'indice, pour laquelle le budget supplémentaire 2016 de Paris a prévu une augmentation de 2 M€ des charges de personnels.

La revalorisation des cotisations employeurs constitue un facteur complémentaire de rigidité des coûts salariaux, qui s'est élevé à 13,5 M€ en 2014 et à 10 M€ en 2015.

3. LE PILOTAGE DE LA GESTION PREVISIONNELLE DES RESSOURCES HUMAINES

3.1. Les orientations stratégiques de la politique de ressources humaines sont insuffisamment structurées.

3.1.1. Un « *plan d'actions* » dont la programmation doit être consolidée

En 2012, la Ville a souhaité établir un diagnostic sur sa fonction « *ressources humaines* » en associant ses agents. La consultation « *Paris et moi* », conduite en 2012 avec l'appui de l'institut IPSOS, a permis de recueillir 22 000 réponses et 32 000 commentaires libres sur les attentes individuelles des agents.

Les principaux thèmes évoqués ont été relatifs aux carences de la communication managériale, au déficit de perspectives, au défaut de lisibilité des objectifs individuels, aux conditions de travail et à l'absence de valorisation des bas salaires.

La Ville a élaboré, sur cette base, un document cadre visant à identifier les risques et les moyens de les maîtriser. De fait, le contenu de ce document-cadre est orienté exclusivement sur les questions centrées sur l'agent (amélioration des carrières, prévention des discriminations, renforcement de la GPEC de de l'offre de formation, amélioration des conditions de travail), sans inclure les enjeux liés au pilotage global des ressources humaines.

D'autres facteurs de risques ont ainsi été omis. Cela a conduit à déséquilibrer l'économie générale du « *plan d'actions* » et à occulter les aléas liés au pilotage de la masse salariale, à l'amélioration des systèmes d'information des ressources humaines (SIRH), à l'évolution des emplois ou aux besoins de modernisation de l'offre de service public.

Si le document-cadre est formellement conçu sur le modèle d'un « *plan d'actions* », son contenu l'apparente davantage à un document de travail. Il fixe des engagements abstraits, sans définition d'indicateurs de performance, et ne comporte que peu d'objectifs chiffrés, sans prévoir d'échéances régulières pour les évaluer. Les critères de mesure des progrès envisagés ne sont pas davantage explicités.

Tel est le cas, par exemple, concernant l'objectif de réduction de la pénibilité du travail, dont les actions ne sont pas quantifiées par des taux cibles de couverture des populations à risque, et pour lequel les niveaux d'équipements ou d'aménagements à prévoir sont renvoyés à l'initiative des directions expérimentatrices.

Il en est de même en matière de lutte contre les risques psycho-sociaux : au-delà des outils de formation et de sensibilisation, le document-cadre ne prévoit ni planification des actions, ni cibles de participation, ni évaluation intermédiaire.

La dimension programmatique du « *plan d'actions* » est sommaire et elle est fréquemment basée sur un horizon annuel plutôt que sur un suivi pluriannuel. De même, les axes liés à la motivation et à la reconnaissance du travail des agents demeurent formulés en termes généraux et ne sont pas assortis d'un calendrier de réalisation et d'évaluation. Tel est le cas, par exemple, de la généralisation des entretiens individuels, pour laquelle le document-cadre ne prévoit pas, en dehors de simples retours d'expérience, un travail de consolidation ou d'audit interne permettant de tirer les enseignements du dispositif et d'en améliorer le fonctionnement.

Le document-cadre nécessite aussi des développements plus précis sur l'adaptation des cycles horaires, sur le développement des outils numériques et des systèmes d'information des ressources humaines ainsi que sur la gestion prévisionnelle des réorganisations.

Si l'association des agents parisiens à la démarche entamée par la Ville est majeure, le diagnostic global établi dans le prolongement de la consultation « *Paris et Moi* » a donc conduit la collectivité à établir une liste d'engagements mais sans leur donner un ordre de priorité. Le document-cadre, même s'il est bâti autour des facteurs de risque avérés du secteur des ressources humaines, reste assez théorique et il ne formalise pas assez les choix opérationnels et leurs modalités de suivi. Conçu pendant la précédente mandature, il n'a pas non plus été actualisé ou complété pour définir les actions prévues entre 2015 et 2020.

Aussi la chambre recommande à la Ville de revoir la formalisation de sa stratégie en matière de ressources humaines en la formalisant dans un document unique, hiérarchisé et relevant d'une réelle logique de suivi, pluriannuelle.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la Ville a indiqué son intention de mettre en œuvre cette formalisation, dans le cadre d'un document stratégique de synthèse actuellement en cours d'élaboration.

Recommandation n° 1 : (majeure) : Formaliser plus rigoureusement la stratégie des ressources humaines au sein d'un document unique, dans lequel les objectifs et les actions sont hiérarchisés et programmés de manière pluriannuelle et les indicateurs de performance sont déclinés sur une durée minimale de trois années consécutives.

3.1.2. Des « accords-cadres » ambitieux

Les trois accords-cadres conclus entre la Ville et les représentants des personnels offrent une vision plus précise de la stratégie des ressources humaines que celle qui ressort de la lecture du « *plan d'actions* ».

Tableau n° 6 : Accords-cadres conclus entre 2010 et 2015

Accord-cadre sur la formation professionnelle continue (2010)	Ce plan pluriannuel détermine quatre axes, à partir desquels les directions sont invitées à établir leurs plans de formation et à l'enrichir des priorités qui leur sont propres : accompagner l'innovation, le changement et renforcer l'efficacité du service public parisien, conforter les pratiques managériales, renforcer les dispositifs d'amélioration de la santé, de l'hygiène et de la sécurité, favoriser l'égalité des chances.
Accord-cadre sur la santé et la sécurité au travail (2012)	Cet accord cible, pour la période 2012-2014, plusieurs thèmes jugés prioritaires : le risque chimique, les troubles musculo-squelettiques, les risques liés aux situations de travail sur la voie publique, les risques psycho-sociaux et les addictions.
Accord-cadre « âges et générations » (2013)	Cet accord, d'une durée de trois ans, s'organise autour de sept engagements : améliorer la gestion prévisionnelle, développer le management intergénérationnel, favoriser la mobilité et la valorisation des parcours professionnels, améliorer le déroulement de carrière des agents, définir une politique de transmission des compétences, assurer un suivi médical régulier des seniors et accompagner la transition vers la retraite.

Les engagements formalisés dans ces accords-cadres s'organisent sous forme d'orientations ou d'axes⁹. Les modalités concrètes de leur mise en œuvre sont déclinées en fiches-action qui identifient le service pilote, l'échéancier, les objectifs, les moyens à mettre en œuvre ainsi que les besoins de formation. Le recours à des indicateurs de résultat n'est pas systématique.

Ainsi, l'accord-cadre sur la santé et la sécurité au travail privilégie des mesures qualitatives (par exemple en matière de maîtrise du risque chimique) sans définir de taux de couverture ou de coûts prévisionnels. Il est plus rarement fait appel à une cible chiffrée réellement mesurable (cas des fiches relatives aux moyens de la médecine préventive et au suivi des dépenses de santé et sécurité au travail).

A l'inverse, l'accord-cadre « âges et générations » mobilise un large éventail d'indicateurs de résultats. A titre d'exemple, l'activité des acteurs de la reconversion est mesurée à l'aide de trois indicateurs : le nombre d'agents ayant manifesté le souhait de s'inscrire, le nombre d'agents inscrits au bilan d'étape professionnel et le nombre d'agents inscrits aux formations. Des comités de suivi de cet accord-cadre se réunissent deux fois par an et s'assurent de l'état d'avancement des engagements. Les comptes rendus établis à cette occasion comportent un relevé précis des indicateurs prévus dans les fiches-action. Ils donnent lieu à des échanges avec les services responsables des actions engagées.

Les accords-cadres donnent une présentation structurée des objectifs que la Ville entend poursuivre et ils traduisent la qualité du dialogue social. Pour autant, ils ne couvrent individuellement qu'une partie du champ de la stratégie en matière de ressources humaines et ne sauraient tenir lieu, à eux seuls, d'orientations stratégiques. Les fiches-actions et les outils, foisonnants, que ces accords-cadres proposent devraient par ailleurs être classés par ordre de priorité.

La Ville pourrait donc mieux cibler les engagements retenus. Elle devrait les assortir d'indicateurs précis et envisager pour l'avenir une annexe jointe à chaque accord-cadre dégageant un nombre limité d'actions à programmer. Cette synthèse permettrait de faire ressortir les priorités stratégiques de la collectivité et de définir les rôles respectifs de la DRH et des directions partenaires en vue de leur mise en œuvre.

⁹ Par exemple, pour l'accord-cadre relatif à la santé et à la sécurité au travail : « dialogue social », « protection des agents », « information des agents », « formation », « prévention du risque chimique », « prévention des troubles musculo-squelettiques ... ».

3.1.3. Des contrats d'objectifs et de performance qui intègrent insuffisamment la dimension prévisionnelle

3.1.3.1. Des indicateurs peu robustes

Des contrats d'objectifs et de performance (COP) déterminent annuellement les objectifs assignés à chaque direction. Ces documents, présentés au conseil de Paris et annexés au budget primitif depuis 2014, déclinent, pour chaque mission, une série d'objectifs et d'actions, assortis d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs. L'élaboration de ce document est concomitante à la préparation budgétaire.

Le contrat d'objectifs et de performance de la DRH est divisé en deux parties. Il retrace, d'une part, les principales données et informations relatives à l'activité de la direction et, d'autre part, les différents objectifs et indicateurs associés aux missions et programmes dont la direction a la charge.

Le classement des objectifs par programmes ou par missions contribue à la lisibilité de la stratégie poursuivie. Il permet notamment de regrouper les objectifs poursuivis par politiques sectorielles, lorsqu'elles sont suivies par différents adjoints à la maire.

En revanche, les indicateurs de performance retenus présentent des limites.

- En premier lieu, ils ne retranscrivent que de façon très insuffisante les objectifs poursuivis par la collectivité ;
- En second lieu, ils souffrent d'un important défaut de robustesse, lié notamment à l'insuffisance des données sources et à leur mauvaise définition initiale. Ainsi, dès 2013, la plupart des indicateurs n'a pas pu faire l'objet de chiffrages. La situation ne s'est ensuite améliorée que de façon partielle : après avoir renseigné leurs valeurs de façon provisoire en 2014, la DRH a modifié le champ des indicateurs choisis, au point que, pour 2016, 7 des 26 indicateurs ne peuvent être rapprochés de valeurs obtenues en 2014.

Ainsi, sur la période 2013-2016, 27 % des indicateurs cités n'ont pu être réellement mesurés, et 60 % des indicateurs initialement choisis ont été abandonnés, sans motivation ni explication méthodologique. Plus de la moitié de ces indicateurs abandonnés présentaient un taux de réalisation moyen inférieur à 50 %. Ce faible taux pose la question de la raison de leur abandon, qui peut être lié à l'inadéquation de l'indicateur, mais aussi à la volonté de ne plus afficher des résultats estimés médiocres.

- En troisième lieu, le choix d'exprimer certaines variables cibles sous la seule forme de « *tendances* » fléchées débouche également sur des biais méthodologiques. Ce mode de suivi peut avoir pour effet de motiver la réalisation d'une tendance, à la hausse ou à la baisse plutôt que son importance. De même, il favorise une approche de court terme vis-à-vis de priorités stratégiques qui appellent une démarche ancrée dans la durée.

Un renforcement de la démarche par objectifs et performance nécessite donc la définition de cibles, de préférence qualitatives et chiffrées, maintenues dans la durée (au minimum trois exercices consécutifs).

De même, la Ville pourrait remplacer les indicateurs de « tendances » par des « trajectoires », déclinées en hypothèses basses et en hypothèses hautes définies à moyen terme, et permettant aux directions de « lisser » ou de compenser, par le choix de cette référence pluriannuelle, certains effets conjoncturels.

3.1.3.2. Le contrat d'objectifs de la DRH n'est pas en adéquation avec les autres orientations fixées à la DRH

Le contrat d'objectifs de la DRH comporte des « angles morts », au regard des engagements formulés dans le plan d'action et dans les accords-cadres. En effet, certains axes stratégiques de la gestion des ressources humaines ne trouvent pas leur traduction dans des objectifs et des indicateurs précis. Tel est le cas du pilotage des systèmes d'information des ressources humaines, de l'adaptation des cycles horaires, de la prise en compte de la satisfaction des services bénéficiant des prestations de la DRH ou encore de l'accompagnement des réorganisations administratives.

D'autres sujets ne donnent lieu qu'à un suivi statistique partiel. Il en est ainsi, par exemple, des ratios de suivi des visites médicales, qui ne couvrent que le secteur de la médecine préventive et non de la médecine statutaire ou du traitement des accidents de travail.

Les thématiques afférentes au dialogue social, à la formation et à l'égalité professionnelle sont néanmoins présentes. La maîtrise de la masse salariale et la fiabilité de l'exécution budgétaire figurent également en bonne place, avec des objectifs et des indicateurs portant sur la fiabilité des prévisions d'exécution, le taux d'exécution des crédits et le renforcement de la formation et de l'accompagnement des agents. Au-delà de ces indicateurs, la dimension prévisionnelle n'est guère présente dans les contrats annuels d'objectifs et de performance.

Dans le cadre du réexamen des contrats d'objectifs et de performance qu'elle mène actuellement à l'échelle de l'ensemble de ses services, la Ville cherche notamment à traduire de façon plus approfondie, dans les indicateurs, la performance des services. Elle pourra utilement tirer profit de cette démarche pour améliorer l'articulation entre le plan d'action, les accords-cadres et les conventions d'objectifs et de performance concernant la DRH. Elle gagnerait aussi, dans ce cadre, à renforcer le suivi des principaux objectifs fixés en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEEC).

3.1.3.3. Les objectifs de la DRH doivent se décliner dans les directions opérationnelles

La gouvernance des ressources humaines étant fortement décentralisée, la DRH a veillé à associer toutes les directions à la stratégie en matière de ressources humaines et à son suivi.

Ainsi, le contrat d'objectifs et de performance de la DASES invite cette dernière à renforcer le nombre d'agents formés dans l'année par rapport aux effectifs sur emplois permanents et à limiter le taux d'absence compressible. De la même façon, le contrat de la direction de la propreté et de l'eau (DPE), prévoit, pour 2015 cinq objectifs prioritaires en matière de ressources humaines¹⁰.

¹⁰ Objectifs relatifs au taux d'absence compressible, au suivi des formations, aux grèves répondant à un mot d'ordre local, à la concertation, au budget consacré à l'amélioration des conditions de travail

Compte-tenu du contexte de gouvernance très décentralisé propre à l'administration parisienne, la Ville doit veiller à maintenir des indicateurs et objectifs en matière de ressources humaines qui soient adaptés aux priorités de ces directions et aux principaux risques qui concernent leurs agents.

3.1.4. Une lettre de mission insuffisamment articulée avec le contrat d'objectif et de performance de la DRH

En application du « *plan d'action* », chaque directeur est destinataire d'une lettre de mission fixant les priorités qui lui sont assignées.

La lettre de mission du directeur des ressources humaines, en date du 21 décembre 2015, décline notamment les axes figurant dans la lettre délivrée à l'adjoint à la maire en charge des ressources humaines et dans les autres documents stratégiques de la collectivité. Le directeur des ressources humaines y est ainsi reconnu comme responsable de l'accompagnement des directions opérationnelles « *dans l'exercice de maîtrise de la masse salariale et dans les réorganisations visant à améliorer l'efficacité des services* », de la bonne conduite du dialogue social, et des grands chantiers de ressources humaines¹¹. Cette direction est aussi chargée des propositions de simplification en matière de statuts et de carrières.

La lettre de mission se caractérise cependant par l'absence de hiérarchisation de ces objectifs et par le défaut d'articulation avec les autres documents de gouvernance des ressources humaines. A titre d'exemple, l'engagement visant à renforcer la lisibilité du corpus statutaire parisien ne correspond à aucun objectif fixé dans le contrat d'objectifs de la DRH pour 2016. Il en est de même pour l'accompagnement des réorganisations de service, dont l'indicateur de suivi a été abandonné depuis le contrat d'objectifs et de performance 2014 de la DRH.

Au vu des grandes réformes que la Ville doit mener, le contrat d'objectifs et de performance de la DRH devrait intégrer davantage le suivi des mesures d'accompagnement à la modernisation des services, en instituant des instruments de mesure spécifiques¹². Simultanément, la lettre de mission adressée au DRH devrait renvoyer plus systématiquement aux objectifs et indicateurs fixés dans le contrat d'objectifs et de performance.

3.1.5. Des outils de diffusion de la stratégie ressources humaines multiples et hétérogènes

La Ville a développé divers outils informels de diffusion et de communication concernant les ressources humaines, sous la forme de supports d'information soit thématiques, et dans ce cas directement élaborés par la DRH, soit généralistes, pouvant alors émaner des autres directions¹³. Si la fonction informative de ces différents supports ne fait pas débat, la direction des ressources humaines doit veiller à ce que leur multiplication ne nuise pas à la lisibilité de sa stratégie, et elle doit donc prioriser et privilégier les supports dont elle est à l'origine.

¹¹ Prévention des inaptitudes, gestion des reconversions, lutte contre l'absentéisme, grands chantiers statutaires

¹² Par exemple, taux de couverture des plans d'accompagnement et ratios d'efficience rapportant les cibles budgétaires au nombre de dispositifs mis en œuvre

¹³ Par exemple, « mission Capitale » élaboré par la DICOM, pages RH des journaux spécialisés des directions...

3.2. La Ville peine à créer des synergies entre acteurs de la stratégie en matière de ressources humaines.

3.2.1. Organisation, missions et moyens de la DRH

3.2.1.1. Organisation et missions de la DRH

Dans son organisation en place début 2016, la direction des ressources humaines comptait deux sous-directions dédiées à des missions transversales, communes à l'ensemble des catégories d'agents :

- la sous-direction du pilotage et du partenariat, chargée notamment du recrutement, des concours, du statut et de la réglementation, des rémunérations ainsi que du développement des réseaux et des partenariats ;
- la sous-direction de la prévention et des actions sociales et de santé composée de deux pôles chargés des politiques de prévention et de la médecine statutaire ;

et deux sous-directions chargées en tout ou partie de la gestion des agents :

- La sous-direction de l'encadrement supérieur et de l'appui au changement, chargée de la formation, de l'encadrement supérieur, de la mission « *Université des cadres* », de l'organisation et du temps de travail ;
- La sous-direction de la gestion des personnels et des carrières, composée de trois bureaux chargés du recrutement et du suivi de deuxième niveau des personnels de catégorie B et C.

A ces quatre sous-directions s'ajoutaient le « *service du pilotage des systèmes d'information de ressources humaines* », qui assure la fonction de maîtrise d'ouvrage des applications du système d'information des ressources humaines (SIRH), et le « *service des apprentissages, des stages et des contrats aidés (SASCA)* ».

La « *Mission Analyses, prévisions et emplois* » (MAPE) était directement rattachée au directeur. Le bureau des relations sociales, le service des ressources humaines, des finances et de la logistique ainsi que le bureau de l'information des personnels relevaient de la responsabilité directe de la directrice adjointe au DRH.

Les fonctions assurées par chaque structure au sein de la DRH ont été dûment précisées par arrêté du maire de Paris. Les délégations de signature sont consenties « en cascade » depuis le directeur des ressources humaines jusqu'aux responsables de section, formalisées conformément aux normes et mises à jour de façon régulière.

La direction des ressources humaines a été réorganisée en 2016, postérieurement à l'instruction de la chambre. La Ville indique avoir mis en œuvre une structure et un organigramme dynamisant l'efficacité de la direction et de la stratégie RH de la collectivité, notamment par les évolutions suivantes :

- l'intégration, au sein d'une structure unifiée, des opérations de recrutement, de formation et de reconversion ;
- la création d'une structure dédiée à la gestion des cadres dirigeants ;
- la réorganisation de la fonction disciplinaire ;

- la création d'un service des politiques de prévention et d'un service d'accompagnement et de médiation, opérateur d'une cellule d'écoute ;
- la professionnalisation de la fonction RH, avec la création d'une école des RH.

En l'absence de mention contraire, les constats qui suivent s'appliquent à l'organisation de la DRH telle qu'elle préexistait à cette réforme.

Concernant le suivi des modifications formulées dans le rapport de la chambre publié en 2010, les attributions de la DRH en matière de pilotage des emplois et de suivi des effectifs ont été renforcées. De fait, plusieurs observations formulées par la chambre ont reçu une suite favorable :

- le suivi des emplois de conducteurs et de leur répartition (fin 2015, 673 agents à la direction de la propreté et 256 à la direction de l'immobilier, de la logistique et des transports par la DRH est ainsi effectif ;

<i>Recommandation : « Fiabiliser le suivi des effectifs de conducteurs »</i>				
Non mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	Totalement mise en œuvre	Devenue sans objet	Refus
		X		

- l'élaboration du tableau des emplois C1 annexé aux documents budgétaires relève désormais de la DRH.

<i>Recommandation : « Confier à la DRH l'élaboration de l'état C1 de suivi des emplois »</i>				
Non mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	Totalement mise en œuvre	Devenue sans objet	Refus
		X		

- concernant les agents de la DASES relevant du titre IV, la gestion de la rémunération des personnels de l'aide sociale à l'enfance a été intégralement transférée à la DRH. La DASES continue de prendre en charge directement les autres opérations liées à ces personnels. Le transfert à la DRH des opérations de recrutement et de gestion quotidienne des personnels du titre IV n'est plus souhaitable en l'état, notamment du fait des économies d'échelle générées par l'organisation commune des concours avec le CASVP. En revanche, le portage par la DRH de l'élaboration des règles statutaires, des dossiers contentieux et des élections professionnelles pourrait s'avérer plus efficient.

<i>Recommandation : « Centraliser à la DRH les opérations de recrutement et de gestion des agents du titre IV de la DASES »</i>				
Non mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	Totalement mise en œuvre	Devenue sans objet	Refus
		X		

3.2.1.2. Effectifs et budget de la DRH

De l'examen des effectifs et moyens budgétaires de la DRH, il ne ressort pas de carence ou de risque manifeste. Au 31 décembre 2015, l'effectif physique de la DRH atteignait 596 agents (soit 1,17 % de l'effectif total de la Ville).

Le souci d'une intégration plus forte de la fonction des ressources humaines s'est traduit par plusieurs vagues de transferts ou de créations d'emplois au sein de la DRH : renforcement des missions du Pôle Santé et Sécurité au Travail (SST) en 2012, rattachement du Service des apprentissages, des stages et des contrats aidés (39 emplois rattachés à la DRH en

2014), transfert de la gestion de la paie des assistants familiaux, renforcement des équipes administratives supervisant l'Aménagement des Rythmes Éducatifs et des « *Contrats Enfance Jeunesse* » (+2 emplois).

Cette dynamique s'est traduite par une progression modérée des coûts salariaux (+4,31 % entre 2011 et 2015), alors que ces coûts ont globalement progressé de 6,91 % pour l'ensemble de la collectivité et que d'autres directions « supports », à l'instar du Secrétariat général (+ 11,91 %) ou de la direction de l'information et de la communication - DICOM (+15,78 %), ont connu une appréciation plus nette sur la même période¹⁴.

Tableau n° 7 : Coût par agent de la direction des ressources humaines

Coût par ETP de la DRH	2011	2012	2013	2014	2015
Dépenses de personnel issues du système de paie	29 193 951	30 176 972	30 270 438	31 421 474	32 710 197
Effectif en ETP	542,0	543,0	541,8	570,0	582,2
Coût par agent	53 863,38	55 574,53	55 870,13	55 125,39	56 183,78

Sources : Bilans sociaux 2013 à 2015

La progression de la masse salariale de la DRH observée entre 2013 et 2015 (+5 %) suit l'évolution générale connue par la Ville. Cette progression est plus dynamique lorsqu'elle est corrigée du coût des scolarités, ce qui constitue un facteur de risque.

La concentration des effectifs, observée sur certaines unités de la DRH, est liée au degré de centralisation des tâches dont elles ont la charge. Ainsi, les bureaux les moins dotés en personnels sont ceux qui supervisent les opérations les plus courantes traitées par les unités de ressources humaines décentralisées. Leurs effectifs sont généralement inférieurs à 0,70 % des populations gérées, à l'exception notable du bureau des concours, dont l'effectif excède 5 % des personnels gérés.

Le profil général des cadres supérieurs de la DRH ne se distingue pas de celui de la Ville¹⁵ :

- les profils issus de la fonction publique d'État sont prédominants au sein du comité de direction (CODIR) de la DRH (5 agents sur 8), alors que les personnels encadrants de la direction restent en moyenne majoritairement issus des corps parisiens (94 cadres sur 166). Les non-titulaires (44 agents) représentent l'essentiel des autres cadres ;
- l'ancienneté moyenne des personnels d'encadrement supérieur décroît nettement, notamment pour les sous-directeurs (2,09 ans en 2015 contre 4,55 ans en 2012) et les administrateurs de classe normale (2,21 ans en 2012, 1,48 an en 2015). Ces moyennes traduisent un *turn-over* préoccupant. En effet la mise en œuvre efficace de la stratégie en matière de ressources humaines suppose une équipe de direction stable, capable de se projeter dans le temps.

3.2.1.3. Implantations

La chambre avait observé, dans le rapport publié en 2010, que les services de la DRH étaient implantés sur 16 sites différents. La Ville a partiellement remédié à cette dispersion, en ramenant ce nombre à 10.

¹⁴ Les augmentations d'effectifs ici chiffrées retracent l'effet, ou l'absence d'effet des évolutions organisationnelles, notamment en termes de périmètre et de missions des services concernés, et sont donc établies en effectifs réels, et non en effectifs constants.

¹⁵ Voir ci-après, partie 5.1.3 « Un « tropisme » vers l'Etat qui perdure en matière d'encadrement supérieur »

Pour les services centraux dédiés à des fonctions de pilotage et de gestion centralisée, la Ville a privilégié un regroupement sur un nombre limité d'emplacements, en évitant de séparer les bureaux d'une même sous-direction. Pour les services centraux ayant une vocation de support, les implantations sont moins densifiées et restent en proximité des directions. Il en est de même pour la sous-direction de la prévention et des actions sociales et de santé, qui dispose de services pour lequel l'anonymat des publics accueillis doit être préservé. En complément de ces mesures, la Ville affiche son intention de développer des modes de travail et d'échanges dématérialisés, propres à réduire les conséquences de la séparation physique entre sites.

Cet effort significatif est à relever, sachant que la contrainte immobilière propre à la Ville n'autorise guère de progrès supplémentaires.

<i>Recommandation : « Optimiser les implantations immobilières des services de la DRH »</i>				
Non mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	Totalement mise en œuvre	Devenue sans objet	Refus
		X		

Si les progrès sont notables en matière d'implantations immobilières, les constats de la chambre relatifs à la sécurisation de certains locaux sont longtemps demeurés d'actualité et n'ont été complètement mis en œuvre qu'en 2016.

<i>Recommandation : « Renforcer les mesures de sécurité des locaux de la DRH ouverts au public et dédiés à la conservation de dossiers individuels »</i>				
Non mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	Totalement mise en œuvre	Devenue sans objet	Refus
		X		

3.2.2. Le nécessaire « repositionnement » de la DRH comme interlocuteur de deuxième niveau

3.2.2.1. La démarche d'organisation structurée du réseau des ressources humaines est à amplifier

La fonction en matière de ressources humaines est organisée en un réseau décentralisé, dans lequel des unités intégrées au sein des services opérationnels assurent la gestion de proximité des actes les plus courants. Au-delà de la DRH proprement dite, les acteurs des ressources humaines se répartissent ainsi entre trois niveaux de gestion :

- Des cadres supérieurs (directeurs adjoints et sous-directeurs) sont en charge d'un portefeuille de compétences comprenant les ressources humaines, au sein des directions opérationnelles (une vingtaine d'agents) ;
- Les « Services ressources humaines » (SRH) sont constitués d'une trentaine de service et de bureaux spécialisés au sein des directions ;
- Les 380 « services de gestion directe » (SGD) et « unités de gestion directe » (UGD) ont respectivement en charge le suivi du budget et des effectifs, et la gestion administrative de proximité des agents, en lien avec les gestionnaires positionnés à la DRH.

Cette organisation suppose une animation de réseau structurée qui doit s'inscrire dans la durée.

Jusqu'en octobre 2015, la DRH a ainsi animé séparément le « *réseau des directeurs adjoints et des sous-directeurs en charge des RH* » et celui des SRH. À cette date, les deux collègues ont été fusionnés et répartis en 15 groupes de travail thématiques qui portent par exemple sur la prévention des inaptitudes, la gestion des reconversions, l'absentéisme, les encadrants ou le pilotage de la masse salariale.

Des conférences métiers en matière de ressources humaines sont ouvertes à l'ensemble des membres du réseau. Un espace métier disponible sur l'intranet de la Ville donne accès à des ressources en ligne et à divers outils ressources humaines (guides, catalogue de requêtes, etc.). L'offre de formation initiale et continue a été également enrichie dans l'objectif de renforcer la professionnalisation des gestionnaires de proximité et des encadrants.

La Ville a prolongé cette démarche d'animation par une réflexion plus générale sur la répartition des tâches au sein de la filière des ressources humaines. Au cours d'ateliers organisés en 2013, des ateliers réunissant des agents du réseau des ressources humaines ont identifié des pistes de simplification et d'allègement des procédures. Ces travaux ont abouti à une note du secrétaire général aux directeurs, définissant les actions à conduire pour supprimer certaines redondances et optimiser le fonctionnement de la filière RH.

Le programme d'action engagé à ce titre a porté prioritairement sur des mesures de simplification, voire de suppression, de certains actes de gestion et il a débouché sur le renforcement de la gestion de proximité de certaines procédures. Son déploiement a été organisé en trois séquences :

- à partir de 2014, la Ville a mis fin à l'émission de certaines catégories d'actes¹⁶ ou de copies, elle a réduit le champ de la notification des décisions favorables et a accru la dématérialisation, en s'appuyant sur le SIRH. Certains actes ont été fusionnés (par exemple, les décisions relatives à la titularisation et à la fixation de la situation administrative des agents) et, à compter de juin, la gestion décentralisée de certaines procédures relatives aux agents de catégorie C a été expérimentée par les unités de gestion directe de la direction des espaces verts et de l'environnement (DEVE) et de la direction des familles et de la petite enfance (DFPE) ;
- à partir de février 2015, la gestion des agents titulaires de catégorie A, B et C nouvellement placés en position d'interruption d'activité a été transférée à l'ensemble des unités de gestion directe des directions opérationnelles ;
- en avril 2015, les opérations afférentes aux reprises sur services antérieurs ont été étendues au-delà des directions expérimentatrices.

Les équipes des Services « *ressources humaines* » et des unités de gestion directe ont par ailleurs bénéficié d'actions d'accompagnement : ateliers pratiques animés par des gestionnaires de la DRH, notices d'instructions, fiches pédagogiques...

Dans ce cadre, la sous-direction en charge des emplois et des carrières a récemment schématisé, pour chaque processus RH, les tâches confiées aux unités de proximité. Cependant, cette cartographie, qui donne une vision globale de la décentralisation des opérations, reste essentiellement descriptive. Les choix d'organisation qu'elle décrit ne sont pas rapportés à des impératifs de gestion ou à la recherche d'économies d'échelle. Elle ne rend pas non plus compte des différences de périmètres ou de partage des tâches qui peuvent exister entre différents SRH.

¹⁶ Par exemple les arrêtés émis pour absences injustifiées de moins de 30 jours consécutifs.

Comme l'inspection générale de la Ville l'a souligné, à l'occasion de l'audit des services administratifs des mairies d'arrondissements, le rôle des cellules de ressources humaines, placées auprès des mairies d'arrondissement, mériterait également d'être clarifié.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la Ville a indiqué que la réorganisation de la DRH, intervenue en 2016, s'était accompagnée de la mise en place de dispositifs et de mesures propres à assurer une meilleure animation du réseau chargé des ressources humaines (supports de communication envoyés à échéance régulière, réunions et rencontres fréquentes, « école des RH » ayant vocation à former les intervenants en matière de ressources humaines).

Malgré ces actions de coordination, la situation parisienne, qui place les unités décentralisées sous l'autorité de chaque directeur, prive la DRH de tout levier d'action directe. La signature de contrats de service entre la DRH et les services ressources humaines décentralisés, établis sous l'égide des directeurs opérationnels concernés, pourrait permettre de clarifier les engagements, les partages de responsabilité et les modalités de *reporting* entre ces acteurs.

Recommandation n° 2 : Mettre en œuvre des contrats de service entre la DRH et les services ressources humaines décentralisés afin de fixer les engagements, les partages de responsabilités et les modalités d'échanges d'information
--

3.2.2.2. La décentralisation de la fonction ressources humaines est insuffisamment suivie et évaluée

Depuis 2014, la décentralisation des procédures s'est accrue, augmentant encore le fort degré d'autonomie des directions de la Ville. Si, dans le contexte parisien, le renforcement de la gestion de proximité est incontournable, ce mode d'organisation fait aussi peser sur la gestion des ressources humaines des aléas qui justifient un contrôle interne renforcé.

Au-delà de l'animation de réseau et du lien fonctionnel consistant, pour la DRH, à fixer les procédures et à assister les gestionnaires, ces partages de ressources ne garantissent pas à eux seuls l'homogénéité des pratiques. La DRH devrait donc conduire une évaluation régulière des actions associant les acteurs de proximité. Or ce type de contrôle n'est pas mis en œuvre, tant en ce qui concerne l'absence de notification de certains actes de gestion (qui devient, à ce titre, porteuse de risques) qu'en matière de remontée et de saisie des informations.

Par ailleurs, la décentralisation des tâches n'a pas donné systématiquement lieu à la mise en œuvre d'un cadre de gestion harmonisé entre les différents Services ressources humaines ou unités de gestion directe, au-delà d'instructions assez formelles du secrétariat général. Dans les supports destinés aux acteurs de la filière RH, l'accent est mis essentiellement sur les procédures à respecter, mais très peu sur les conséquences en termes d'organisation ou de relation avec les agents gérés.

De même, les Services ressources humaines et les unités de gestion directe ne sollicitent la DRH que de façon informelle (essentiellement par courriel), sans circuit formalisé dédié à l'appui « de deuxième niveau ». La DRH n'assure pas non plus le suivi des unités décentralisées, afin de documenter et de remédier aux dysfonctionnements observés.

L'ensemble des actions menées par la Ville ne garantit donc pas la correcte application, par les unités de proximité, des procédures et méthodologies qui devraient s'imposer.

Cette situation est porteuse de risques juridiques et financiers. Ainsi, à l'occasion d'un contrôle du *Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique* (FIPHFP) portant sur les effectifs du département, plusieurs anomalies, liées notamment à la déconcentration du traitement de ces situations au sein des services de la Ville, ont été relevées, et constatées sur l'ensemble du champ des ressources humaines. Le défaut de suivi et de contrôle du recensement des attestations de reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) a abouti au constat de la « sur-comptabilisation » du nombre de bénéficiaires que la Ville aurait dû réellement déclarer (certificats caducs, erreurs de comptabilisation des bénéficiaires...).

Même si les mesures mises en œuvre par la Ville à l'occasion de la communication des données effectuée le 16 février 2016 ont permis la correction des données déclarées et la mise en œuvre d'un plan d'actions, les conséquences sont importantes pour la collectivité :

- la Ville ne pouvait plus justifier du respect du seuil des 6 % au 31 décembre 2015 (après fiabilisation, ce taux a été évalué à 4,96 %) ;
- bien que les services de la DRH aient signalé spontanément cette situation au FIPHFP et au SGAR en termes financiers, la Ville s'est exposée à un risque de redressement au titre de la cotisation qu'elle aurait dû acquitter au FIPHFP ;
- en termes d'organisation, la DRH a décidé de « recentraliser » le traitement et le suivi des situations de handicap et de faire évoluer le système d'information pour améliorer encore la fiabilité des données concernées.

La DRH estime, dans ce contexte, « avoir atteint un niveau maximal de fiabilité, sans avoir pour autant terminé le travail de récupération exhaustive des justificatifs auprès de l'ensemble des bénéficiaires de l'obligation d'emploi potentiels. ».

Bien qu'elle indique avoir mis en place, à l'occasion de sa réorganisation, des structures et modes de travail assurant la fréquence des contacts entre les UGD et ses équipes, la DRH gagnerait à mieux identifier en son sein les interlocuteurs des gestionnaires de proximité, en offrant, au besoin, des points d'entrée unique via des équipes de « correspondants » par bureau gestionnaire de la DRH, et surtout à répondre aux objectifs de contrôle qualité, d'identification des intervenants et de contrôle interne. Ces éléments, qui vont au-delà de la coordination actuellement mise en place, pourraient être formalisés dans les contrats de service, objets de la recommandation précédente.

Par ailleurs, la réalisation de contrôles « qualité » ou d'audits internes réguliers garantirait l'égalité de traitement des agents, la bonne tenue des dossiers individuels, la professionnalisation des agents rattachés à des services ressources humaines/unités de gestion directe et la maîtrise des risques juridiques ou financiers.

Il conviendrait par ailleurs de renforcer les contrôles embarqués dans les services de ressources humaines et d'assurer la production mensuelle de restitutions listant les anomalies les plus significatives. Les dysfonctionnements les plus fréquents pourraient faire l'objet d'un bilan annuel donnant lieu à des actions correctives formalisées dans les conventions d'objectifs et de performance, voire, dans les cas les plus importants, entraîner des mesures de recentralisation.

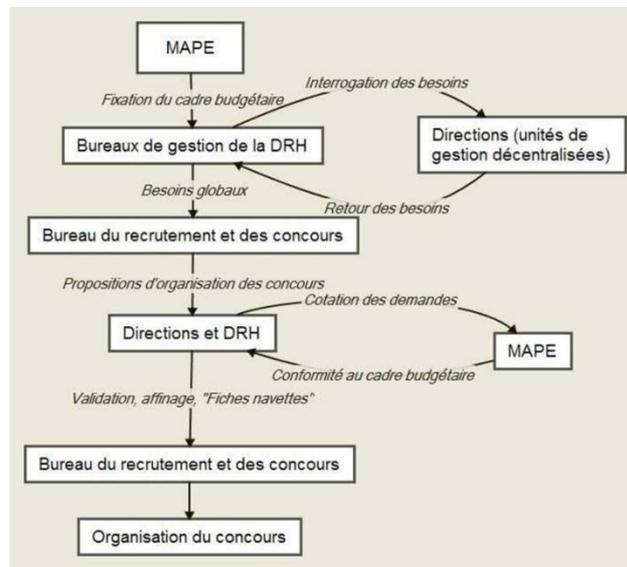
3.2.3. Une fonction de contrôle de gestion sociale en cours d'adaptation

En réponse aux enjeux liés à l'évolution des métiers et des profils de ses agents, la Ville a choisi, au début des années 2010, de créer une entité spécialisée directement rattachée au directeur des ressources humaines, la « *Mission Analyses, Prévisions et Emplois* » (MAPE).

Cette structure était chargée de réaliser des travaux de prospective sur les besoins de création et de redéploiement d'emplois et d'éclairer l'exécutif de la collectivité sur les principales évolutions des indicateurs des ressources humaines. La MAPE jouait également un rôle clé dans le contrôle de gestion sociale :

- elle traitait et analysait les besoins exprimés par les directions métiers dans le cadre de la préparation du budget « emploi », de sorte à clarifier les termes du dialogue de gestion en matière de RH, dans une dimension pluriannuelle ;
- elle participait à l'élaboration du Contrat d'Objectifs et de Performance de la DRH et travaille sur les indicateurs figurant dans les COP des autres directions ;
- elle évaluait, en lien avec le bureau du recrutement et les bureaux de gestion, les volumes de postes à pourvoir, notamment par concours.

Graphique n° 4 : Circuit d'évaluation des besoins de recrutement par concours



Source : Éléments de réponse transmis par la Ville de Paris – Schématisation CRC

Le positionnement de la MAPE est demeuré fragile. Ainsi, l'élargissement de son champ de compétence n'a été compensé que par une amélioration des profils professionnels de ses agents, sans que l'effectif initial, de 7 personnes, ne soit réévalué. L'ampleur des travaux rendus nécessaires par l'élaboration des pluriannuels emplois implique une spécialisation interne que son effectif ne permettait pas. La chambre a constaté qu'il convenait donc, sans pour autant envisager un renforcement « massif » qui aurait pu nuire à la réactivité de cette structure, de la renforcer.

Par ailleurs, pour assurer sa mission de prospective, la MAPE restait dépendante de l'exhaustivité et de la qualité des données transmises par les autres directions. Or, d'une part, elle n'a pas toujours été à même d'apprécier pleinement les propositions d'évolution formulées, et, d'autre part, elle a pu se heurter à l'inertie des directions, qui, pour une part déterminante d'entre elles, n'ont pas formulé de demandes prévisionnelles pour 2018 et les années suivantes. Certaines n'ont pas rendu en temps utile les projections nécessaires à l'élaboration du pluriannuel « emplois ».

Les acteurs de la filière ressources humaines devraient donc être incités à participer plus activement à la construction des projections pluriannuelles. A défaut d'une collaboration imposée, la communication d'engagements précis pourrait être encouragée, sous la forme de perspectives « capitalisables » se concrétisant par des créations d'emplois à moyen ou long

terme au profit des seules directions ayant défini, communiqué et suivi leur trajectoire prévisionnelle.

Enfin, la MAPE a rencontré des difficultés pour fiabiliser certains agrégats. Elle a notamment dû croiser des jeux de données à partir de deux sources, respectivement constituées en « stock » et en « flux », en raison de l'architecture et des outils retenus pour la constitution des entrepôts de données. Cette rupture, inhérente à l'architecture des systèmes d'information, implique une méthodologie rigoureuse et des contrôles de corroboration associant directement les directions intéressées.

En ce sens, la chambre a renouvelé, au stade des observations provisoires, sa recommandation visant à adapter les moyens dévolus à la MAPE à l'ampleur des tâches qui lui étaient confiées.

En réponse à ces observations, la Ville a indiqué avoir fait récemment évoluer cette structure : en 2016, le service de la synthèse et de la prospective (SSP) a ainsi succédé à la MAPE, dont il a repris les attributions et l'effectif, tout en bénéficiant d'un renfort temporaire de 18 mois consacré au suivi des effectifs budgétaire et réels. Ainsi devrait notamment être établi le lien entre les effectifs réels et les postes budgétaires. Il a vocation à garantir un meilleur suivi et à favoriser le dialogue de gestion entre la DRH et les autres services.

Pour autant, du fait de son caractère temporaire et de sa concentration sur le chantier de la correspondance entre effectifs et postes, ce renfort pourrait s'avérer insuffisant au regard du diagnostic posé par la chambre : la montée en charge du SSP appelle la mise en œuvre des actions correctives initialement formulées à propos de la MAPE. La seule réforme des structures ne saurait résoudre ce diagnostic.

La chambre recommande donc à la Ville d'évaluer formellement les résultats du SSP à une échéance de 2 ans suivant sa création, afin d'apprécier les résultats obtenus, ainsi, le cas échéant, que la nécessité de renforcer de façon pérenne les moyens et outils de ce service ainsi que la formalisation du dialogue de gestion social.

Recommandation n° 3 : Evaluer, après deux ans de fonctionnement, les résultats et chantiers du SSP afin d'apprécier le caractère adapté ou non des effectifs, des outils et de la formalisation du dialogue de gestion relevant de ce service.

La recommandation formulée en 2013 est aujourd'hui partiellement mise en œuvre, et elle n'est donc pas renouvelée au titre du présent rapport.

<i>Recommandation : « Les moyens de la Mape, même s'ils ont été renforcés depuis le contrôle de la chambre, devraient être adaptés [...] à l'évolution des projets de la DRH »</i>				
Non mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	Totalement mise en œuvre	Devenue sans objet	Refus
	X			

3.3. La nécessité d'une stratégie en matière de ressources humaines dotée d'outils prospectifs

3.3.1. Une présentation des bilans sociaux perfectible

Dans ses recommandations relatives à la gestion prévisionnelle des ressources humaines, la chambre avait relevé d'importantes lacunes concernant les documents relatifs au bilan social. L'examen des bilans sociaux pour 2013 et 2014 met en évidence que plusieurs observations de la chambre ont été prises en compte : d'une part, les jeux de données de la commune et

du département sont le plus souvent distingués, et, d'autre part, les statistiques relatives au département de Paris permettent désormais d'isoler les caractéristiques propres aux personnels relevant du titre IV.

De manière générale, les bilans sociaux ont donc été significativement améliorés. Ils apportent une information plus complète et qui permet d'éclairer plus fondamentalement les résultats obtenus au titre de ces différentes politiques de ressources humaines.

Bien que la Ville ait mené d'importants travaux de recoupement et des contrôles de cohérence pour l'établissement du bilan social, des marges de progrès sont encore possibles pour fiabiliser certains jeux de données :

- des discordances apparaissent entre les données de la masse salariale issues des comptes administratifs et celles calculées à partir du système de paye. Cet écart s'explique, comme l'indique le bilan social, par la prise en charge de payes effectuées hors de l'environnement informatique principal, ce qui est le cas, notamment, du traitement des décharges de directeurs. Pour autant, la Ville devrait fiabiliser cette information clé et se doter d'un cadre méthodologique unifié afin d'éliminer la référence simultanée à des données différentes ;
- des indicateurs ont été abandonnés sans explication méthodologique, rendant impossible l'appréciation de tendance sur des bases homogènes et stables dans la durée. Le taux de *turn-over* établi par direction au sein du bilan social 2013 a ainsi été remplacé par une mesure de la mobilité des personnels par corps et catégorie hiérarchique, qui n'illustre pas les mêmes enjeux. Ce changement méthodologique aurait dû être motivé et ses conséquences analysées ;
- certains jeux de données sont présentés sur des durées courtes, limitées à deux années, ce qui constitue une échelle de temps trop réduite.

La qualité du bilan social établi par la Ville et la richesse des informations qui y figurent pourraient donc être encore améliorées. Cela supposerait une fiabilisation encore plus forte des données, une présentation des données sur une période minimale de trois ans, ainsi qu'une plus grande permanence des méthodes. Le cas échéant, la Ville pourrait expliciter, dans des encarts méthodologiques, toute évolution survenue d'une année sur l'autre.

Enfin, et surtout, les informations sur les modalités d'organisation du temps de travail sont absentes du bilan social alors que ces éléments sont rendus obligatoires par l'arrêté du 28 septembre 2015 fixant la liste des indicateurs contenus dans le rapport sur l'état de la collectivité¹⁷.

Plus globalement, le fait que la Ville se soit écartée du modèle national de rapport sur l'état de la collectivité nuit à la transparence des données et à leur comparabilité, notamment au regard des autres collectivités¹⁸. Or la chambre avait, en 2013, invité la Ville à produire ses données en matière de ressources humaines de façon conforme, en termes d'exhaustivité, aux règles applicables en la matière.

¹⁷ Manquent notamment les cycles hebdomadaires, mensuels et saisonniers appliqués par direction, par filière et par corps, les données sur le travail de nuit, le travail effectué sur le week-end, l'existence d'une charte du temps au sein de la collectivité ou le nombre d'heures supplémentaires réalisées et rémunérées par filière et par cadres.

¹⁸ Ainsi, les bilans sociaux ne retracent pas, de façon comparable aux modèles nationaux, les données relatives à l'origine statutaire des agents détachés sur emplois fonctionnels (état 1.1 du modèle), l'effectif des agents non-titulaires occupant un emploi permanent (état 1.2.1), les détails sur les effectifs des agents non-titulaires sur emplois non permanents, les informations sur l'éventuel recours à du personnel temporaire (...).

Pour cette raison, la chambre renouvelle sa recommandation, en notant bien entendu que dans ce cadre, la Ville pourra remplacer, dans les tableaux qui figurent une telle déclinaison, les filières et cadres d'emplois de la fonction publique territoriale par celles et ceux qui lui sont propres. De même, la Ville doit assurer la « permanence des méthodes », c'est-à-dire le maintien des méthodologies et références statistiques entre exercices, ou, à défaut, l'explicitation des évolutions de méthode mises en œuvre

Recommandation : « La chambre demande [...] que le contenu du bilan social soit totalement mis en conformité avec la réglementation applicable au rapport sur l'état de la collectivité. »				
Non mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	Totalement mise en œuvre	Devenue sans objet	Refus
	X			

Rappel du droit n°1 : Mettre le contenu du bilan social en conformité avec la réglementation applicable aux rapports sur l'état de la collectivité et assurer la permanence des méthodes (recommandation reformulée)

En termes de présentation, la Ville va au-delà de l'obligation d'une publication biennale, en établissant annuellement son bilan social, qui est présenté au comité technique central. Pour autant, seul un document synthétique et assimilable à un document de communication, intitulé « rapport social », est présenté au conseil de Paris, conjointement au rapport financier et au rapport environnemental.

La présentation du bilan social complet au conseil de Paris constituerait une mesure de bonne administration, garantissant la parfaite information des élus sur la mise en œuvre de la stratégie des ressources humaines et sur son suivi. Les services de la Ville pourraient alors utilement accompagner cette présentation d'une communication sur la mise en œuvre des principaux axes de la stratégie ressources humaines de la collectivité.

3.3.2. Des outils prospectifs à améliorer

Les bilans et les rapports sociaux diffusés aux personnels revêtant une dimension exclusivement rétrospective, la MAPE, puis le SSP, ont progressivement développé plusieurs outils et tableaux de bord de prospective :

- un document pluriannuel de suivi des emplois (« Pluriannuel emplois ») ;
- le suivi des effectifs par corps ;
- les prévisions de départs à la retraite des agents parisiens.

Le « *pluriannuel emplois* », qui a, selon la Ville, la qualité d'un document de travail interne, constitue un instrument de gestion prévisionnelle de premier ordre. Chaque année, la DRH recueille auprès des différents services de la Ville, en lien avec la direction des finances et des achats (DFA), les informations permettant d'anticiper les évolutions des emplois et de la masse salariale à l'échelle de la mandature. Effectués sur la base des hypothèses d'évolution de la masse salariale et les besoins nouveaux, les recensements donnent lieu à la diffusion d'une note d'instruction commune, en général en décembre, pour un retour mi-janvier. Des entretiens ont lieu entre la DRH, la DFA et les directions métiers vers la fin du premier trimestre afin d'affiner les arbitrages et de stabiliser les enveloppes de masse salariale en vue du vote de la délibération « *emplois* » en avril.

La campagne annuelle d'élaboration du budget pluriannuel emplois débute par la collecte, par direction, des demandes de créations, de transformations, de transferts internes et de redéploiements d'emplois. La DRH fournit, à cette occasion, une évaluation du coût budgétaire moyen par corps, qui permet de faciliter le travail de chiffrage des directions. Les demandes de créations ou de transformations d'emplois s'accompagnent de propositions de redéploiements ou de suppressions, en vue de bâtir l'enveloppe d'emplois de façon cohérente au regard des projets de réorganisation et de redéfinition des missions à venir.

La DRH évalue, au vu de ces éléments et des facteurs globaux d'évolution de la masse salariale :

- la trajectoire spontanée de la masse salariale hors création d'emplois ;
- l'impact des budgets emplois déjà votés hors changement de périmètre ;
- l'impact des changements de périmètre connus à la date d'élaboration du pluriannuel
- et le coût des créations de postes "proposées" par la DRH.

Elle en déduit une évaluation de la progression prévisionnelle de masse salariale.

Pour évaluer les cibles de redéploiements, la DRH privilégie une approche centrée sur les emplois, en s'appuyant sur les « *possibilités réelles de redéploiement des directions* ». L'estimation du nombre de postes à créer est établie de façon à tenir compte des créations de postes dites « *incontournables* », des créations « *demandées [par les directions] au titre de nouvelles missions ou de nouveaux projets particulièrement soutenus par l'exécutif* », et d'une « *provision* » permettant de capitaliser les redéploiements potentiels pour couvrir des évolutions d'organisation ou des changements de périmètre non prévus.

Ainsi, pour la période allant de 2017 à 2020, après recensement des besoins exprimés, la DRH a proposé de retenir un cadrage pluriannuel fondé sur la stabilisation des emplois, hors changements de périmètres. Ce principe, jugé plus « réaliste » que le recours à des taux prévisionnels d'évolution de la masse salariale, a conduit à équilibrer les créations et suppressions de postes envisagées (+915/-920 emplois).

Pour cette période, quatre directions représentent près de 70% des demandes de créations de postes : la direction de la propreté et de l'eau - DPE (250 emplois), la direction de la famille et de la petite enfance - DFPE (143 emplois), la direction des espaces verts et de l'environnement - DEVE (113 emplois), et la direction des affaires scolaires - DASCO (113 emplois).

Concernant les suppressions de postes, le poids des « réformes transversales » est significatif, en particulier la réorganisation de la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES) suite aux transferts de personnels au centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP, -100 emplois), la réorganisation de l'assistance informatique de proximité (-36 emplois à la direction des systèmes et technologie de l'information (DSTI), la modernisation de la chaîne comptable et la création d'un service facturier (-70 emplois à la direction des finances et des achats - DFA). Les six premières directions contributrices représentent 48 % des économies d'emplois, celles-ci étant liées, de façon substantielle, à la rationalisation de services (outre la DASES : direction de la voirie et des déplacements - DVD et DASCO : -80 emplois chacune, direction de la démocratie, des citoyens et des territoires – DDCT- et direction de la jeunesse et des sports - DJS : - 75 emplois chacune, direction du patrimoine et de l'architecture - DPA : -30 emplois ; autres : -480 emplois).

La Ville estime pouvoir limiter l'évolution annuelle de la masse salariale autour de 1 % grâce à la stabilisation du nombre d'emplois, à partir de 2018. Elle précise cependant que ces mesures ne permettront pas « *d'éviter de tangenter les 4 % d'augmentation de la masse salariale en 2017, hors réforme du statut de Paris.* » De plus, l'équilibre en volume entre les créations et les suppressions de postes n'empêche pas la formation d'un solde net positif de masse salariale entre le coût de ces créations (+ 8,9 M€) et le gain généré par les suppressions (-7,9 M€), dès 2017. En 2020, l'écart entre le coût des créations (+ 9,0 M€) et les économies liées aux « redéploiements » (- 5,8 M €) aura plus que triplé par rapport à 2017 (+ 3,2 M €).

Tableau n° 8 : Prévision d'évolution de la masse salariale

Prévision d'évolution de la masse salariale entre 2017-2020 (hors réforme du statut de Paris)	2017	2018	2019	2020
Trajectoire spontanée de la masse salariale hors création d'emplois	74,8	20,0	23,3	25,7
Impact des budgets emplois déjà votés (hors changement de périmètre des missions)	8,1	0,0	0,0	0,0
Impact des changements de périmètre connus à la date d'élaboration du pluriannuel	8,9	0,0	0,0	0,0
Coût des créations de postes "proposées" par la DRH sur la base du recensement auprès des directions	8,9	9,6	9,0	9,0
Economies générées par les redéploiements "proposés" par la DRH	-7,9	-8,1	-7,9	-5,8
Total	92,8	21,5	24,4	28,9
Variation N / N-1	4,1%	0,9%	1,0%	1,2%

Source : *Pluriannuel emplois 2017-2020*

Plus généralement, et malgré l'expertise régulière effectuée par la DRH sur les demandes des directions, la revue des missions proposée par la DRH offre des perspectives d'économies finalement fragiles face aux mesures susceptibles d'alourdir les contraintes pesant sur la masse salariale ou aux évolutions institutionnelles à venir. Il n'est pas non plus établi que la DRH soit en mesure de pleinement apprécier les demandes de créations de postes ou l'objectivation des perspectives raisonnables de redéploiements. La note élaborée par la DRH souligne d'ailleurs le caractère « optimiste » des prévisions de créations d'emplois : « *pour 2017, par exemple, nous ne prévoyons que 271 créations de postes, alors que les directions demandent 565 créations de postes (soit un taux d'acceptation des demandes légèrement inférieur à 50 %)* ». La démarche peut, de surcroît, trouver un biais inflationniste, dans la mesure où les suppressions d'emploi envisagées sont naturellement plus rigides que les créations de postes non encore exprimées.

Ainsi, et malgré tout l'intérêt de cette démarche, qui fait du « *pluriannuel emploi* » un document purement prospectif, cet exercice présente plusieurs points de faiblesse. En effet, si les facteurs externes rendent les modélisations plus incertaines, une projection pluriannuelle réellement opérationnelle ne peut valablement faire abstraction de l'impact des projets de réorganisation en cours, dont la DRH reconnaît d'ailleurs, dans sa note prospective, l'effet.

De même, les gisements d'économies doivent être davantage objectivés, en lien avec des cibles d'évolution de la masse salariale. En ce sens, la stabilisation des emplois en volume ne constitue pas un instrument suffisamment pilotable pour construire la trajectoire pluriannuelle.

D'autres variables pourraient venir utilement compléter les projections réalisées :

- la question du coût des aménagements apportés à la durée du temps de travail ne donne pas lieu à de véritables développements prospectifs. De même, la mesure de l'absentéisme ou des dépassements du plafond légal d'heures supplémentaires permettrait de lier la recherche de marges de manœuvre budgétaires nouvelles à l'évaluation de la qualité du management ;

- l'évaluation des coûts relatifs aux dispositifs de reconversion ou de formation devrait éclairer les arbitrages portant sur l'organisation des services. Les trajectoires pluriannuelles d'emplois gagneraient aussi à être assorties d'une étude circonstanciée portant sur la diversification potentielle des métiers et les évolutions à attendre quant aux compétences recherchées.
- les créations d'emplois soumis à l'arbitrage de l'exécutif ne donnent pas lieu à une étude des besoins à venir. Or il semble difficile de faire l'économie d'une meilleure prise en compte de l'évolution des métiers ainsi que des incidences de la gestion des carrières, en tenant compte du vieillissement moyen des effectifs et en mesurant le besoin d'augmentation des « *postes passerelles* ».

Enfin, la réelle maîtrise des projections pluriannuelles passe par le respect des emplois ouverts et/ou envisagés. Or l'utilisation récurrente des « *gages de postes* », le recours aux embauches en sureffectifs, et l'utilisation de contrats de « *renforts* » pour procéder à des pré-embauches¹⁹ sont autant de pratiques à laquelle la Ville doit mettre fin si elle ne souhaite pas décrédibiliser sa démarche ;

La Ville ne peut se satisfaire d'une approche strictement quantitative, centrée sur les volumes prévisibles de créations ou les redéploiements de postes. Si la prospective aujourd'hui réalisée offre une présentation plus qualitative des besoins de recrutement futurs, l'entrée par corps reste insuffisante dans la mesure où elle ne prend en compte ni les spécialités ni la possibilité que des missions analogues puissent être assurés par des agents de corps distincts.

Plus globalement, le « *pluriannuel emplois* » n'est pas porté à la connaissance du conseil de Paris. Ce document est exclusivement communiqué à l'adjoint à la maire en charge des ressources humaines et au secrétaire général de la Ville de Paris, alors même qu'il pourrait éclairer pleinement les débats d'orientation budgétaire ou ceux accompagnant l'adoption du budget « emplois ».

3.3.3. Des tableaux de bord à renforcer au plan opérationnel

Au-delà des outils de prospective, la MAPE, puis le SSP, ont été conduits à élaborer des tableaux de bord répondant à des besoins récurrents de pilotage et portant sur diverses données : les effectifs, les flux d'entrées et de sorties, la mobilisation des dispositifs d'insertion professionnelle, l'absentéisme... Ces états sont transmis au secrétariat général qui élabore un tableau de bord mensuel, bâti sur la base d'une approche par les risques.

Ce tableau de bord est destiné à l'exécutif qui dispose ainsi, à échéances régulières, de repères sur l'évolution de la masse salariale. Il est également soumis à l'appréciation du Conseil stratégique des finances, au sein duquel siègent les adjoints à la maire. Son contenu ne reprend pas l'ensemble des indicateurs délivrés par la DRH car ne sont retenus que les indicateurs porteurs des risques les plus significatifs.

Ce document est visuellement conçu pour identifier les directions les plus éloignées des taux de réalisations ciblés et permettre le déclenchement d'actions adaptées. Ainsi, par exemple, le suivi des absences compressibles de janvier à octobre 2015 a mis en évidence des augmentations atypiques de l'absentéisme de certains agents de la direction des affaires scolaires et de la direction de la famille et de la petite enfance. Cette alerte s'est par exemple traduite par une action de sensibilisation des « *correspondants absentéisme* » en 2015.

¹⁹ Voir le rapport de la chambre relatif aux agents non-titulaires de la Ville

Ces restitutions autorisent un diagnostic fin des facteurs de risque ressources humaines les plus immédiats, notamment en ce qui concerne la masse salariale. Cependant, elles ne couvrent qu'en partie le champ défini par les contrats d'objectifs et de performance. Elles ne comportent ainsi, par exemple, aucune donnée sur l'état d'avancement des plans de formation ou sur le nombre d'accidents du travail. Par ailleurs, le mode de remontée des informations n'est pas toujours fiable. Ainsi, par exemple, les informations sur les redéploiements de postes sont déclaratives et incomplètes (93 % de représentativité en novembre 2015). Enfin, le volet consacré aux actions correctives à entreprendre est souvent réduit à sa plus simple expression et il ne formalise pas de mesures d'accompagnement réellement tangibles.

Ce dernier constat est transposable aux études ponctuelles réalisées par la MAPE dans le cadre de la gestion prévisionnelle des ressources humaines. Si l'appareil statistique est amplement développé et s'il mobilise des indicateurs innovants, les orientations opérationnelles des travaux demeurent peu explicites. Ainsi, par exemple, l'étude réalisée par la MAPE dans le cadre du séminaire « Mobilité » de 2015 a favorisé les indicateurs de mobilité et les prévisions de créations et de redéploiements de postes, aux dépens des développements relatifs au management et le recrutement.

La Ville devrait, à ce titre, renforcer l'association du réseau des ressources humaines aux travaux sectoriels du SSP, pour renforcer leur caractère opérationnel. Elle a notamment manifesté cette intention en réponse aux observations provisoires.

3.3.4. Fiabilité de l'information financière délivrée au conseil de Paris

3.3.4.1. Une information insuffisante du conseil de Paris sur les créations d'emplois

L'article 34 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que les emplois d'une collectivité sont créés par l'organe délibérant. La décision prise à cet effet doit préciser « *le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé* ». Pour appliquer cette règle de compétence, la Ville a fait le choix de présenter les propositions de création ou de suppression d'emplois dans une unique délibération, dite « budget emplois ». Celle-ci est examinée et adoptée par le conseil de Paris à l'occasion du vote des documents budgétaires, sous la forme de deux délibérations rattachées respectivement aux budgets de la commune et du département.

Le dispositif de la délibération, centré sur les mouvements de postes par corps ou par emploi, est complété par des tableaux reprenant ces mouvements par direction.

La délibération adoptée pour l'exercice 2016 prévoit une création nette de 121 emplois budgétaires et de 11 025 heures de vacations. Hors « *changement de périmètre* », le solde des créations et suppressions de postes autorisées correspond à une prévision de dépense de 9,95 M€ pour la Ville.

En dépit des évolutions intervenues depuis 2015, les délibérations portant création, suppression ou redéploiement des emplois se caractérisent par leur lourdeur et leur faible lisibilité. La présentation, qui ne porte que sur des créations ou suppressions d'effectifs, ne permet pas aux élus parisiens d'appréhender les « stocks » d'emplois d'ores et déjà votés. De plus, si la délibération fait apparaître, dans son dernier article, un solde général des créations et suppressions de postes, son contenu ne permet pas d'apprécier directement ce solde par filière, par direction et par fonction, sauf à se reporter à d'autres documents ou au budget.

Enfin, la Ville doit veiller à respecter l'obligation de présentation par grade et emploi posée par la loi. Il lui appartient, dans ce cadre, de rechercher un mode de présentation lisible, même si le grand nombre de corps et d'emplois parisiens constitue naturellement un facteur de complexité.

La présentation des délibérations « *emplois* » doit ainsi être clarifiée afin de faire apparaître sans ambiguïté, pour chaque grade ou emploi, les emplois déjà créés, les emplois dont la création ou la suppression est proposée et ceux faisant l'objet d'une transformation. Les conseillers de Paris doivent pouvoir identifier le volume des autorisations budgétaires avant et après modification. La Ville a indiqué, en réponse aux observations provisoires de la chambre, son intention de faire évoluer le formalisme de ses délibérations « emplois », de sorte à présenter les évolutions ainsi décidées en termes de stocks d'emplois.

Par ailleurs, la prévision d'évolution de la masse salariale correspondant aux créations nettes d'emplois gagnerait à être ventilée par fonctions et par direction. La collectivité indique cependant que les évolutions issues de la fusion Ville-département devraient favoriser cette clarification : outre le regroupement des effectifs dans un budget unique, la future présentation fonctionnelle de son budget impliquera en effet une ventilation des moyens humains et de la masse salariale par grandes politiques.

Cette recommandation s'applique indépendamment du niveau de détail des emplois prévu pour les agents non-titulaires par l'article 34 de la loi du 26 janvier 1984, et qui fait l'objet d'un rappel du droit dans le rapport consacré à ces agents.

Recommandation n° 4 : (majeure) Faire figurer dans la délibération « emplois », au-delà des évolutions proposées, les emplois votés par grade et emploi, ainsi que l'effet budgétaire des évolutions proposées.

3.3.4.2. Des emplois pourvus sans autorisations budgétaires correspondantes

L'examen des états du personnel, joints aux comptes administratifs de la commune et du département de Paris, a révélé plusieurs cas de postes pourvus sans autorisations d'emploi correspondantes : au CA 2015, par exemple, pour 22 corps ou emplois de la commune et 13 du département, les effectifs pourvus excédaient les emplois budgétaires autorisés par le conseil de Paris. Sur le budget communal, près de 75 % des emplois ainsi irrégulièrement pourvus concernaient des agents non titulaires.

La Ville indique, en réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'il n'existe pas de rattachement entre ses agents et les supports budgétaires des emplois. La chambre confirme que cette situation constitue un défaut majeur en termes de gestion, mais aussi au regard de l'obligation de définir individuellement tout emploi et de l'identifier précisément avant d'y affecter un agent.

La Ville indique par ailleurs que les dépassements relevés par la chambre relèvent de remplacements ponctuels, autorisés notamment pour conduire des projets sans justifier la création d'emplois permanents. Elle note aussi que les sureffectifs relèvent de différentes situations : recrutements sur emplois normés, autorisations temporaires liées à certaines réformes (telles que la mise en place de la lutte contre les incivilités), corps en extinction ou transferts de postes d'un corps à l'autre.

Or, par leur volume et leur répétitivité depuis 2010, ces situations dépassent le seul cadre de dérogations temporaires qui auraient pour objet de répondre ponctuellement aux besoins du service public. La chambre constate que les cas invoqués ne justifient pas davantage le fait que des propositions consistant à valider ces dépassements *a posteriori* soient régulièrement présentées, en vue d'une validation *a posteriori*, au conseil de Paris, sans même que des explications ne soient données aux élus sur les raisons qui ont conduit l'administration à déroger aux autorisations budgétaires qui lui ont été consenties.

Il doit être mis fin à ces pratiques, qui ne sont pas, en tout état de cause, autorisées. La recommandation formulée en 2010 à ce propos n'est donc pas mise en œuvre et elle doit être renouvelée, sous la forme d'un rappel du droit.

Recommandation : « Garantir le respect des autorisations d'emplois décidées par le conseil de Paris »				
Non mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	Totalement mise en œuvre	Devenue sans objet	Refus
X				

Rappel du droit n°2 : Respecter les autorisations d'emplois fixées par le conseil de Paris et résorber les dépassements significatifs observés pour les agents non titulaires (recommandation reformulée).

3.4. Suivi et évaluation de la stratégie

3.4.1. Une stratégie à bâtir en matière de système d'information « ressources humaines »

La Ville ne s'est pas dotée à proprement parler d'un document stratégique sur le système d'information des ressources humaines (SIRH). Le « Schéma directeur pour la Ville numérique » comporte bien un volet consacré à ces systèmes, mais il demeure formulé dans des termes très généraux, désignant globalement les projets sans les détailler. Ces projets ne sont pas assortis d'un calendrier prévisionnel ni d'éléments définissant les moyens à mettre en œuvre et les indicateurs de résultat retenus.

La gouvernance des SIRH relève pourtant d'une organisation formalisée et structurée :

- le comité de suivi des systèmes d'information (CSSI) de la Ville, piloté par le secrétaire général et présidé par l'adjoint chargé des finances, réunit à échéances semestrielles les directions de la Ville pour identifier les besoins de maintenance, les évolutions à programmer et la répartition des crédits entre projets pour l'ensemble des systèmes d'information de la collectivité. Les mesures et décisions en matière de SIRH sont arbitrées dans ce cadre ;
- des comités de pilotage (COPIL) sont organisés pour le suivi des grandes applications ou projets entre les directions maîtres d'ouvrage et la direction des systèmes et technologies de l'information. La DRH participe donc aux COPIL qui concernent les applications du SIRH ;
- des rencontres sont organisées deux fois par an par la direction des systèmes et technologies de l'information avec chaque direction dans le cadre du contrat de partenariat conclu entre elles ;
- un Comité des Services Numériques est dédié aux services numériques délivrés aux usagers, et un Comité de Lancement des Applications et Projets (CLAP) arbitre les décisions de lancement pour les projets supérieurs à 100 000 €.

Par ailleurs, en termes opérationnels :

- les coûts de développement et d'exploitation font l'objet d'un suivi rigoureux ;

- un contrat de partenariat conclu entre la DRH et la direction des systèmes et technologies de l'information définit annuellement les grandes caractéristiques du système d'information des ressources humaines, notamment son champ, les volumes d'utilisateurs, le cadrage budgétaire, les projets de développements et de maintenance, ainsi que le calendrier prévisionnel des opérations ;
- au sein de la DRH, le service du pilotage des systèmes d'information de ressources humaines gère la création des plans de maintenance, le paramétrage des requêtes et la gestion de la confidentialité. Il suit aussi les projets applicatifs.

La mise en œuvre de la stratégie elle-même est insuffisante. En pratique, le CSSI se limite à valider la liste de chantiers à mener et à dresser le plan de charge pour les mois à venir, sans fixer une programmation pluriannuelle solide.

Le CSSI du 16 janvier 2016 a ainsi prévu une feuille de route ambitieuse pour la période 2016-2018 en ce qui concerne la fonction ressources humaines²⁰, mais il en a renvoyé les éléments de mise en œuvre (notamment en termes de coût prévisionnel et d'organisation des moyens) à une étude de faisabilité.

Or l'environnement informatique du système d'information des ressources humaines est complexe et fortement interfacé. Les risques de maintenance et d'exploitation de ces SI sont d'autant plus lourds que les contraintes exogènes tendent à devenir prédominantes (changements normatifs non prévus, évolutions imposées par les éditeurs informatiques, etc.). Ils impliquent une meilleure anticipation des besoins internes, qui devrait s'appuyer sur une planification pluriannuelle identifiant l'ensemble des projets à mener et les priorisant en fonction de leur importance, des moyens à y consacrer et de leur éventuelle séquence.

Cette planification relève d'une étude que la DRH et la direction des systèmes et technologies de l'information ont choisi de confier à un prestataire.

Si, en termes rétrospectifs, la Ville a bien mis en œuvre un suivi des dépenses d'investissement consacrées à chaque application du SIRH, répondant ainsi à la recommandation n°2 du rapport de 2013, la nécessité d'une vision prospective est devenue essentielle.

L'adaptation du SIRH justifie en effet une organisation ordonnée et cohérente des projets informatiques, dans le cadre d'une stratégie arbitrée en amont, et suivie aux moyens d'indicateurs mesurables et précis. La recommandation n°4 du rapport de 2013, qui s'inscrivait dans le cadre d'une gestion globale et prospective des projets du SIRH, n'est pas mise en œuvre en ce sens, et elle nécessite d'être reformulée.

Dans cette hypothèse, il est envisageable :

- d'assigner au service du pilotage des SIRH des objectifs et des outils de planification et de suivi propres à assurer, d'une part, une prospective tenant compte de l'interdépendance des projets et des risques identifiés, et, d'autre part, un suivi régulier de l'avancement des projets ;

²⁰ La feuille de route approuvée par CSSI en 2016 comporte pas moins de quinze chantiers. Le projet de « compte agent », le développement de la *déclaration sociale unifiée* (DSN), la refonte de l'interface *Chronogestor* (dédiée au suivi du temps de travail des agents) et les impacts de la fusion commune-département et de la création de la direction de la lutte contre les incivilités constituent les travaux les plus complexes à mener.

- de confier au CSSI la mission d'arbitrage et de suivi de cette programmation ;
- d'intégrer au plan d'actions de la DRH les projets ainsi planifiés, afin de garantir leur articulation avec les autres priorités du secteur ressources humaines.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la Ville a fait état de l'évolution du pilotage de ces projets, qui relève désormais d'un comité stratégique animé par l'adjoint sectoriel et s'appuie sur un tableau récapitulatif des projets permettant de suivre les charges, les échéances et les risques. Cependant, ces éléments ne permettent pas d'établir l'existence d'une stratégie pluriannuelle réelle et formalisée, établissant notamment la séquence des projets, leur priorisation et l'octroi des moyens et des modes de suivi propres à garantir leur réalisation.

<i>Recommandation : « Mettre au point et utiliser des tableaux de bord de suivi des applications informatiques relatives à la GPRH ».</i>				
Non mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	Totalement mise en œuvre	Devenue sans objet	Refus
		X		

<i>Recommandation : « La chambre recommande la mise en place d'outils de suivi global du projet SIRH, et notamment de son enveloppe financière »</i>				
Non mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	Totalement mise en œuvre	Devenue sans objet	Refus
X				

Recommandation n° 5 : Doter la collectivité d'une stratégie pluriannuelle en matière de SIRH et en réaliser le suivi au moyen d'indicateurs précisément mesurables définis en amont (Recommandation reformulée)

3.4.2. L'obligation de consacrer des moyens adaptés aux systèmes d'information des ressources humaines

3.4.2.1. La Ville a choisi une construction modulaire pour son système informatique RH.

Le système d'information des ressources humaines est architecturé autour du progiciel HR Access²¹, qui assure la gestion administrative et la paie. Des applicatifs multiples viennent s'y agréger afin de répondre aux autres besoins fonctionnels. La Ville a consacré à ces différentes applications une somme de 3,3 M€ entre 2012 et 2014, hors maintenance. Les dépenses totales d'informatisation sur la période s'élèvent à 8,6 M€.

La Ville a choisi de conserver cette construction modulaire plutôt que de favoriser une approche de type progiciel de gestion intégré (PGI)²² où tous les besoins seraient pris en charge par une même solution applicative. A la suite d'un marché de définition déclaré infructueux en 2000, pour des raisons de coûts et de complexité, une étude d'urbanisation a en effet préconisé une construction modulaire pour les motifs suivants :

- HR Access n'a pas été jugé capable de couvrir l'intégralité des besoins ;

²¹ La référence à la version actuelle du progiciel, « Suite 7 », est régulièrement utilisée au sein des services

²² Progiciel de Gestion Intégré, ou ERP (Enterprise Resource Planning) : un outil unique couvrant l'ensemble des fonctions de gestion au sein de l'organisation (RH, Finances, commande, etc...)

- les applicatifs spécialisés reçoivent une maintenance plus dynamique ;
- le coût de mise en œuvre a été jugé inférieur et plus maîtrisable.

La Ville dit avoir mesuré « formellement » entre 2006 et 2010, pour chacune des alternatives, les coûts complets rapportés aux apports fonctionnels, et constaté que la construction modulaire restait la meilleure approche. Elle a confirmé ce choix, l'estimant efficient en termes d'indépendance des applications métier, de qualité de service et de maîtrise de la charge de travail liée aux évolutions logicielles.

3.4.2.2. L'abandon de la plate-forme décisionnelle handicape la production des indicateurs RH

Le rapport sur la gestion prévisionnelle des ressources humaines de 2013 a décrit le projet de mise en œuvre d'une plate-forme décisionnelle, considérée comme une avancée majeure pour la Ville. Cet outil, dimensionné par domaine, devait permettre des analyses et des perspectives, notamment en matière de ressources humaines. La société COGNOS était chargée de sa mise en œuvre dans le cadre d'un marché d'une durée de 4 ans prévoyant trois phases de déploiement.

A l'exception de la première phase, dédiée au suivi des effectifs budgétaires, il s'avère que l'application COGNOS n'a pas été développée dans son intégralité, pour des motifs d'ordre essentiellement financier.

Ayant renoncé à ce développement, la Ville a choisi de conforter les fonctionnalités de son principal infocentre, constitué sous l'environnement « Business object », de façon à répondre à l'essentiel des demandes en matière d'indicateurs de ressources humaines. Pour autant, cet infocentre connaît diverses limites : difficultés à effectuer certaines projections, multiplicité des applications, problématiques d'échanges de données. A titre d'exemple, la MAPE, devenue SSP, doit solliciter deux sources de données distinctes pour réaliser l'ensemble des indicateurs de ressources humaines : Business Object pour l'analyse dite en « *stock* » et Microlys pour celle dite en « *flux* ». Ce double recours rend complexe le travail à accomplir et génère des écarts de données. Une solution doit y être trouvée.

3.4.2.3. Des contraintes créent des zones de risques sur le système informatique des ressources humaines

Dans la planification prospective de ses projets, la Ville doit tenir compte des zones de risques déjà identifiées :

- Un risque budgétaire : au BP 2016, la maintenance du SIRH dispose d'une enveloppe de 1,5 M€. Cette enveloppe ne peut satisfaire l'ensemble des demandes de la DRH en matière de systèmes d'information ;
- Un risque en termes d'effectifs : les ressources humaines de la direction des systèmes et technologies de l'information ne sont pas dimensionnées pour absorber l'intégralité des projets envisagés par la DRH, et cette situation est aggravée par les difficultés qu'elle rencontre pour le recrutement d'ingénieurs qualifiés, mieux rémunérés dans le secteur privé ;

- Un risque technique : certaines situations réclament un traitement urgent, à l'exemple de la refonte des interfaces avec le SI Financier, de la remise à niveau d'applications désuètes, des changements de logiciels devenus obligatoires du fait des éditeurs qui renoncent à leur maintenance.

La Ville doit donc maintenir un niveau d'investissement suffisant afin, à minima, de préserver son système d'information en matière de ressources humaines, afin de permettre à la fois la prise en charge des limites actuelles de ce système et celle des évolutions réglementaires et institutionnelles à venir.

A ces contraintes s'ajoute un risque en termes d'intégrité des données. Le SIRH produit de nombreuses erreurs et incohérences de saisie qu'il convient de résoudre. La Ville est consciente de cet enjeu : en ce sens, diverses mesures ont été mises en œuvre, notamment des listes de contrôle et de fiabilisation des données²³, une révision des données à l'occasion de l'établissement des déclarations sociales, et l'industrialisation de certains traitements informatiques. Au-delà de ces mesures, la Ville pourrait apprécier la nécessité de mener un ou plusieurs audits de la qualité des données du SIRH en vue, d'une part, de corriger les erreurs existantes et, d'autre part, de définir des contrôles automatisés permettant d'éviter, à l'avenir, les incohérences de saisie les plus récurrentes.

4. LES POLITIQUES TRANSVERSALES EN MATIÈRE DE GESTION PREVISIONNELLE DES RESSOURCES HUMAINES

4.1. La complexité des règles statutaires et d'emplois accroît les risques de gestion.

Les évolutions législatives et réglementaires intervenues depuis 2006 favorisent la convergence des statuts des trois fonctions publiques et des grilles indiciaires. Cette tendance a conduit la Ville à moderniser simultanément son corpus statutaire.

Des fusions de corps ont ainsi été mises en œuvre par paliers successifs, à l'occasion des réformes indiciaires et statutaires nationales. Elles ont permis à la Ville :

- en 2007, de ramener de 60 à 18 le nombre de corps relevant de la catégorie C ;
- en 2011, de ramener de 23 à 14 le nombre de corps relevant de la catégorie B.

En ce qui concerne la catégorie A, la Ville conditionne le chantier de refonte des 27 corps à l'harmonisation préalable des cadres d'emplois et corps de cette catégorie entre les trois fonctions publiques. Les seuls regroupements opérés à ce jour sont le rattachement au corps d'attaché des administrations parisiennes des attachés et chefs de services économiques des caisses des écoles (2008) et des attachés du centre d'action sociale et du crédit municipal (2011).

²³ Selon la Ville, les listes de fiabilisation permettent notamment aux UGD de corriger entre 1000 et 3000 dossiers par mois.

4.1.1. Des statuts complexes et nombreux, qui doivent être plus formellement justifiés

La commune et le département de Paris sont compétents pour fixer directement le statut particulier et les règles de rémunérations des emplois qu'ils gèrent. Le juge administratif n'a pas exigé la définition préalable d'une comparabilité d'emplois pour apprécier les homologues statutaires²⁴.

L'exercice de ce pouvoir statutaire dérivé, prévu par l'article 118 de la loi du 26 janvier 1984, connaît cependant trois principales limites :

- tout d'abord, en raison de l'unicité du statut général, la Ville ne peut pas déroger aux obligations, garanties et droits énoncés par le statut général ;
- par ailleurs, le principe d'équivalence reste contraignant. La jurisprudence administrative considère en effet que si la Ville n'est pas tenue de transposer strictement les règles qui s'appliquent à l'emploi de référence, cette dérogation ne l'autorise pas à instaurer des différences si substantielles qu'elles pourraient être considérées comme rompant tout lien avec l'homologie choisie. Seules les règles statutaires édictées avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 échappent à l'application de cette règle d'équivalence (cinq corps parisiens perdurent, à ce titre, sans équivalence stricte à ce jour)²⁵ ;
- enfin, en vertu de l'article 34 du décret du 24 mai 1994, les statuts de certains emplois fonctionnels²⁶, et ceux des administrateurs et des attachés de la Ville sont fixés par décret en Conseil d'Etat après avis du conseil de Paris.

Ces contraintes légales n'enferment pas les prérogatives du conseil de Paris dans des limites quantitatives définies. Elles l'autorisent à instituer autant de corps que l'intérêt public local le justifie, sous réserve de l'application du principe d'équivalence.

En pratique, la Ville a fait pleinement usage de cette compétence normative dérivée, en définissant un corpus statutaire qui emprunte alternativement ses caractéristiques aux trois fonctions publiques.

Tableau n° 9 : Typologie des corps parisiens

Corps des administrations parisiennes (au 1er mars 2016)	fixés par référence à la fonction publique territoriale	fixés par référence à la fonction publique d'Etat	fixés par référence à la fonction publique hospitalière	Corps sans référence expresse	Total
Corps de catégorie A	8	15	5	1	29
Corps de catégorie B	6	5	2	2	15
Corps de catégorie C	5	10	0	4	19
Total	19	30	7	7	63

Source : Données transmises par la Ville de Paris

²⁴ CAA Paris, 18 novembre 2014, N°13PA03026

²⁵ Les corps concernés sont ceux des architectes-voyers, des personnels de maîtrise des administrations parisiennes, des éboueurs, des fossoyeurs et des égoutiers ;

²⁶ Secrétaire général, secrétaire général adjoint, directeur général, directeur et sous-directeur : décrets n° 2014-501 du 16 mai 2014 et n° 2014-502 du 16 mai 2014

L'impact et l'enjeu des choix d'homologie effectués par la Ville se sont réduits depuis que les règles statutaires et les grilles indiciaires applicables aux trois fonctions publiques convergent. Les éventuels bénéfices attachés à des choix d'homologie distincts de la fonction publique territoriale résident, occasionnellement, dans l'obtention de règles d'avancement plus favorables, mais ce constat devrait encore s'amenuiser avec la mise en œuvre du protocole PPCR, qui doit rapprocher les déroulements de carrière dans les trois fonctions publiques.

De ce fait, la chambre considère que l'enjeu des choix d'homologie portés par la Ville est devenu secondaire par rapport à la question de l'adéquation du corpus statutaire parisien aux besoins prévisionnels de la Ville en matière de compétences et de métiers.

Il est d'ailleurs notable que les dispositions de la loi de 1984 invitaient la Ville à identifier, au préalable, des « emplois » pour fonder ses choix d'homologie statutaire. La pratique de la Ville, qui n'a pas été contestée par la jurisprudence administrative, a consisté à établir des références directes entre ses statuts et ceux des trois fonctions publiques, sans passer par l'identification intermédiaire d'« emplois » communs. Malgré cela, les contraintes financières et le besoin d'une réelle stratégie en matière de ressources humaines renvoient la Ville à la nécessité de documenter une prospective et une gestion prévisionnelle centrées sur des « besoins en termes de métiers ». Or, du fait des choix précités, les exposés des motifs des délibérations statutaires n'explicitent que rarement les motifs ayant présidé à ces choix statutaires, et les visas ne permettent pas toujours de déterminer l'existence d'une relation d'équivalence²⁷.

Ainsi, lors de la fusion de statuts ou de leur modification, la Ville ne réalise pas d'étude d'impact éclairant les choix d'équivalence avec des corps ou cadres d'emploi de référence. L'expression des besoins futurs en emplois et en métiers est absente des documents préparatoires soumis aux élus, alors qu'elle devrait les éclairer sur l'adéquation entre les choix proposés.

Il est nécessaire que la Ville établisse de façon systématique ces études d'impact pour justifier les choix d'équivalence proposés au conseil de Paris au sein des délibérations statutaires, voire pour justifier le maintien de corps et/ou d'homologies préexistants.

L'absence de réflexion sur les besoins en matière de ressources humaines à moyen et long terme conduit, de fait, au maintien de corps très spécialisés, à faible effectif, et le plus souvent propres à une seule direction. Cette situation rend plus complexe le dialogue social et cette dispersion nuit à l'accompagnement des réformes de structure.

Dans le prolongement des réformes menées pour les catégories B et C, la Ville doit prolonger ses efforts de rationalisation statutaire, notamment pour la catégorie A.

Elle devrait ainsi engager une réflexion sur les regroupements du corps des professeurs de l'école du Breuil avec ceux de l'école d'Alembert au sein du corps des professeurs de la Ville de Paris ainsi que sur le regroupement des corps d'ingénieurs, notamment les corps des ingénieurs hygiénistes et hydrologues et des ingénieurs des travaux.

Le corps des ingénieurs économistes de la construction, actuellement en voie d'extinction, pourrait également être fondu, à moyen terme, dans le corps des ingénieurs principaux des travaux. Les postes ouverts aux membres de ce corps ne comportent pas de mission propre à justifier une spécificité statutaire, alors même qu'à mission équivalente, le coût moyen annuel

²⁷ Exemples : psychologues du département de Paris, assistants spécialisés d'enseignement, corps des mécaniciens en prothèse dentaire...

d'un ingénieur économiste de la construction est supérieur de près de 6 000 € à celui d'un ingénieur des travaux ;

Enfin, l'examen des affectations des membres du corps des architectes-voyers²⁸ met en évidence la très relative spécialisation des missions qu'ils exercent, au regard des responsabilités relevant d'autres corps d'encadrement supérieur, notamment de celles majoritairement dévolues à des ingénieurs des services techniques.

Tableau n° 10 : Nature des emplois occupés par les architectes-voyers

Echantillon de contrôle portant sur la nature des postes occupés par des architectes-voyers	Sous-directeur	Adjoint à un sous-directeur	Chef de service ou département et adjoints (en administration centrale)	Chef de section territoriale (en circonscription territoriale)	Chef de bureau	Chargé de mission ou chef de projet	Architecte, chargé d'études architecturales ou paysagiste	Détachement auprès d'une autre collectivité territoriale	Total
Architecte voyer général	0	2	2	0	0	0	0	0	4
Architecte voyer en chef	1	0	1	1	2	1	1	0	7
Architecte voyer en chef	0	0	0	0	0	2	3	1	6
Total	1	2	3	1	2	3	4	1	17

Source : Données transmises par la Ville de Paris

Ainsi, seul le début de carrière des architectes-voyers mobilise des qualifications particulières (postes de chargés d'études ou chefs de projet). Ces agents évoluent ensuite sur des postes généralistes d'encadrement supérieur. Le corps relevant indéniablement d'une spécificité technique, au minimum en début de carrière, son extinction progressive pourrait avoir lieu au profit de la création d'une spécialité « architecte-voyer » au sein du corps des ingénieurs des services techniques de la Ville de Paris. Il en résulterait une économie substantielle, compte-tenu des différences de coûts moyens annuels entre ces corps (+8,3 % pour les architectes-voyers).

Les évolutions statutaires à mettre en œuvre doivent conduire à la construction progressive de corps plus généralistes et de cadres de gestion unifiés, permettant des parcours professionnels plus diversifiés, des possibilités d'affectation plus adaptées et une clarification du suivi budgétaire des emplois. Les statuts ainsi définis seraient, au besoin, assortis de spécialités « métiers » :

- le corps des adjoints techniques pourrait ainsi être étendu aux actuels corps des adjoints techniques des services d'eau et d'assainissement, des agents techniques de la restauration, des agents de la petite enfance et des adjoints techniques des collèges, le cas échéant en aménageant certaines spécialités ;
- les agents de la filière automobile pourraient être regroupés au sein de corps uniques par catégorie, voire au sein de la filière technique.

La Ville indique mener des réflexions sur les déroulements de carrière et le nombre des corps parisiens.

²⁸ L'échantillon retenu couvre 24,32% des agents disposant d'un indice brut inférieur ou égal à 1015, 17,02 % des architectes-voyers disposant d'une rémunération hors échelle, plus de 20% de la sous-population des architectes-voyers de classe normale et 23,81 % des agents dont l'ancienneté dans la collectivité est inférieure à la moyenne (19,47 ans). Il concerne sept directions parisiennes différentes et a permis de balayer l'éventail complet des postes potentiellement proposés à des architectes-voyers.

4.1.2. Des statuts, facteurs de complexité dans la gestion des carrières et de la mobilité

4.1.2.1. Un défaut d'articulation qui nuit à la lisibilité des progressions de carrière.

La stratification des règles statutaires constitue un frein à la construction de parcours professionnels cohérents. D'une part, certains corps ne bénéficient pas de débouchés naturels en vue d'éventuels avancements de grade, et, d'autre part, la Ville a tardé à construire des « passerelles » entre corps ou à combler des « vides » dans la structuration hiérarchique des corps d'une même filière. De même, la Ville a préféré instituer des « emplois fonctionnels » en « haut de corps » plutôt que de créer des débouchés statutaires naturels.

Ainsi, par exemple, dans la filière animation, la Ville a prévu, à l'occasion de la réforme des rythmes éducatifs, que des adjoints d'animation et d'action sportive puissent, sous certaines conditions d'ancienneté, être détachés dans l'« emploi fonctionnel » de directeur de centre de loisirs, de sorte à reconnaître leur fonction d'encadrement de proximité malgré l'absence de débouché vers la catégorie B. Cependant, cet artifice juridique comportait trois limites :

- il méconnaissait les qualifications exigées pour occuper les fonctions de direction des séjours de vacances et des accueils de loisirs (article R. 227-14 du CASF) ;
- il avait été institué en dehors de toute homologation ;
- enfin, il ne permettait pas aux secrétaires administratifs placés comme responsables d'action éducative (RAE) d'accéder à de telles fonctions, instituant de fait une différence de traitement injustifiée.

Du fait de ces difficultés, la Ville a finalement créé, par la délibération 2013 DRH 60, un corps de catégorie B des animatrices et animateurs d'administrations parisiennes, défini par référence au statut particulier du cadre d'emplois des animateurs territoriaux, et qui a permis l'intégration directe des directeurs de centre de loisirs.

De telles évolutions, successives, traduisent la nécessité, pour la Ville, de mieux anticiper les déroulements de carrière et les évolutions de responsabilités possibles au sein de ses différentes filières.

Les « emplois fonctionnels » en « haut de corps » de catégorie C sont ainsi essentiellement venus ajouter de la complexité à une situation équivoque, sans réelle vision d'ensemble. Ce constat peut être étendu à de nombreux statuts d'emplois « fonctionnels »²⁹ créés sans que ce caractère ne soit justifié par des responsabilités particulières, un lien de confiance ou le caractère « révocable » de l'emploi occupé. dont la nature, les missions ou l'effectif n'objectent pas le caractère « fonctionnel »³⁰, malgré le fait qu'ils soient révocables. Ainsi, notamment, les responsabilités éventuelles confiées aux titulaires de ces postes ne se distinguent pas particulièrement de celles que pourraient assurer des agents en position normale d'activité. Ces emplois diffèrent, en ce sens, de la notion d'« emploi fonctionnel » applicable en collectivités territoriales, qui s'attache de façon exclusive aux emplois fonctionnels de direction.

²⁹ Notamment chef de service intérieur, assistant d'exploitation logistique, assistant d'exploitation en maintenance automobile, référent prévention et communication des établissements de la petite enfance.

³⁰ Notamment chef de service intérieur, assistant d'exploitation logistique, assistant d'exploitation en maintenance automobile, référent prévention et communication des établissements de la petite enfance.

Dans les faits, ces « *emplois fonctionnels* » ont surtout servi de substitut à des « *passerelles* », sous forme de concours internes sur titres ou d'examens professionnels que la Ville a tardé à développer.

La remise en cohérence des parcours professionnels devient donc un impératif de premier ordre dans le contexte actuel de modernisation des administrations parisiennes.

Des premiers progrès ont été enregistrés en la matière. Les chefs de service intérieur, les assistants d'exploitation logistique et les assistants d'exploitation en maintenance automobile ont été progressivement intégrés dans le corps des techniciens de services opérationnels. Les emplois fonctionnels institués en « haut de corps » laissent place progressivement à des chaînes de mobilités organisées par les statuts. La Ville a, par ailleurs, franchi une nouvelle étape dans sa réflexion sur les parcours de carrières, en élaborant un schéma des mobilités statutaires.

Toutefois, l'organisation des parcours professionnels demeure perfectible. Il existe encore un certain nombre de corps pour lesquels les perspectives de carrière restent peu cohérentes.

Ainsi, dans la fonction publique hospitalière, l'évolution possible des auxiliaires de puériculture et de soins (catégorie C) permet des promotions vers le corps de secrétaire médical et social (catégorie B), puis, vers le corps de cadre de santé (catégorie A).

Paradoxalement, à Paris, le corps de cadre de santé existe mais ce n'est pas un débouché naturel pour les membres du corps de secrétaire médical et social. Ceux-ci peuvent être nommés au choix, sous condition d'ancienneté, vers le corps des attachés. Cette évolution implique donc de quitter la filière médico-sociale pour rejoindre la filière administrative, ce qui peut aussi entraîner des changements de pratiques et d'environnement professionnels pour les agents concernés.

La Ville devrait organiser une revue globale des perspectives de carrières au sein de chaque filière et définir, sur cette base, des parcours de mobilité cohérents. Elle doit parallèlement veiller à mettre en extinction les « *emplois fonctionnels* » construits en « *haut de corps* » et proposer, en lieu et place, de véritables « *passerelles* » propres à favoriser la mobilité professionnelle. Elle indique, sur ce plan, que des évolutions vers des corps supérieurs, créés le cas échéant en lieu et place de ces « *emplois fonctionnels* », sont bien envisagées dès lors que les textes réglementaires et l'identification des convergences de fonctions le permettent.

4.1.2.2. L'effort de rationalisation des statuts des emplois de direction demeure inachevé.

Aux termes de l'article 34 du décret n°94-415 du 24 mai 1994, les statuts relatifs aux corps et emplois de direction de la Ville sont fixés par décret en Conseil d'État. Après avoir été longtemps régies par divers décrets et arrêtés datant de 1977, les règles statutaires correspondantes ont été actualisées et complétées :

- par le décret n°2007-1444 du 8 octobre 2007, entré en vigueur le 1^{er} novembre 2007 relatif aux administrateurs de la Ville de Paris ;
- par les décrets n° 2014-501 et 2014-502 du 16 mai 2014, entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2015, pour les emplois de secrétaire général, de secrétaire général adjoint, de directeur général, de directeur et de sous-directeur.

Plus de dix ans ont été ainsi nécessaires pour rationaliser le corpus statutaire des corps et des emplois de direction et leur conférer un cadre normatif unifié, aussi bien dans les services de la commune et du département de Paris qu'au CASVP. Cependant, ces évolutions ont laissé subsister un certain nombre de particularismes, sans véritable justification au plan de la gestion prévisionnelle.

4.1.2.2.1. Des emplois fonctionnels de direction désuets et inadaptés

Le dispositif réglementaire en vigueur fait perdurer les emplois fonctionnels de chef de service et de directeur adjoint, explicitement cités par l'article 34 du décret de 1994 comme relevant d'un statut pris en Conseil d'État. Or les niveaux de responsabilité relevant en théorie de ces deux emplois fonctionnels³¹ sont occupés, selon les cas, par des directeurs généraux, des directeurs³² ou des sous-directeurs. A ce titre, et sauf à les objectiver par l'établissement d'une correspondance avec des postes précisément identifiés, la mention de ces emplois est désuète.

Enfin, la distinction entre directeur général et directeur ne repose sur aucune spécification objective. L'organigramme parisien ne compte aucune direction générale, ni ne fait état de surclassements de certains postes de direction qui justifierait la nomination de directeurs généraux.

Sur l'ensemble des directeurs généraux en fonction au 31 décembre 2014, quatre d'entre eux étaient affectés sur des fonctions de directeur au sein de directions de taille inégale, un autre occupait un poste de directeur adjoint en charge d'une sous-direction. Les deux derniers emplois étaient ceux de la responsable de l'inspection générale de la Ville de Paris et du directeur de la mission Métropole du Grand Paris.

En pratique, aucune caractéristique des postes occupés n'illustre de façon objective la qualité de directeur général de leurs attributaires, bien que les statuts et les rémunérations afférents soient substantiellement distincts. Dans la continuité du constat posé en 2010, les directeurs généraux sont donc toujours « sans direction générale » à Paris.

Tableau n° 11 : Surcoûts de l'emploi fonctionnel de directeur général

Evaluation du surcoût attaché à l'emploi de directeur général de la ville de Paris	
Cout moyen brut mensuel des directeurs généraux	12 812,31
Cout moyen brut mensuel des directeurs	11 370,79
Différence entre les deux coûts moyens mensuels	1 441,52
Surcoût annuel pour 8 directeurs généraux	138 386,37

Source : Données établies sur la base des paies 2014 la Ville de Paris

Cette situation génère un surcoût substantiel sans base objective. Le coût moyen mensuel brut des directeurs généraux excède, en effet, de 1 442 euros le coût moyen mensuel brut des directeurs. Ainsi, à défaut d'être dûment justifiés par les responsabilités afférentes, et donc d'une identification objective et sans équivoque dans l'organisation, le statut de directeur général n'a pas de raison d'être et doit être éteint. Il pourrait en découler une économie annuelle de près de 138 000 euros.

³¹ Par assimilation aux emplois homologues des services de l'État, les chefs de service devraient occuper des niveaux de responsabilité intermédiaires compris entre ceux des sous-directeurs et des directeurs

³² Tel est, notamment, le cas des emplois de directeurs adjoints

4.1.2.2. Une répartition des emplois de sous-directeurs non objectivée et non respectée

La doctrine sous-tendant le classement en groupes des emplois de sous-directeurs n'est pas plus évidente. L'article 6 du décret du 16 mai 2014 prévoit, pour ces emplois, un classement en deux groupes « *en fonction du niveau de responsabilités [occupé]*. ». Les sous-directeurs relevant du groupe I (au maximum 50 % des emplois de sous-directeurs) bénéficient d'un échelonnement indiciaire et d'un rythme d'avancement plus favorables que ceux des sous-directeurs du groupe II.

La répartition des emplois des sous-directeurs par groupe relève de d'un arrêté du 25 août 2014 qui distingue, hors CASVP, 12 emplois du groupe I et 36 du groupe II.

Si le classement des emplois n'appelle pas en lui-même d'observations particulières, certaines nominations sont irrégulières : au 31 décembre 2015, sur les 12 emplois de la Ville relevant du groupe I, 5 relevaient d'agents nommés à d'autres emplois³³.

Sur ces situations, la nomination à un emploi fonctionnel de sous-directeur, qu'il appartienne au groupe I ou II, ne peut donner lieu au maintien de l'agent concerné dans un statut différent, ni, a fortiori dans un statut supérieur à l'emploi concerné (la chambre relève ainsi la situation d'un directeur général et d'un directeur nommés sur des emplois de sous-directeurs du groupe I).

De même, ces nominations ne peuvent régulièrement être prononcées pour des agents ne respectant pas les conditions statutaires requises : dans les cas relevés par la chambre, le caractère transitoire de la nomination, qui ne pourrait pas, malgré les indications de la Ville, fonder de telles irrégularités, n'est nullement établi (un sous-directeur nommé sur emploi du groupe II alors qu'il occupait un emploi du groupe I, durant plus de huit mois ; une administratrice hors classe « chargée de l'intérim » d'une sous-direction de groupe I durant plus de 5 mois).

Les règles statutaires assimilent l'emploi de sous-directeur à un emploi fonctionnel, qui appelle donc que tout agent nommé à un tel poste le soit sur le statut de sous-directeur correspondant, indépendamment, le cas échéant, de responsabilités supérieures qu'il aurait préalablement assumées. Il convient que la Ville mette un terme au contournement de ces règles statutaires et qu'elle formalise plus rigoureusement des règles de bonne gestion en la matière.

Rappel du droit n°3 : Faire cesser toute autre pratique de nomination d'agents titulaires sur les postes de sous-directeurs listés par l'arrêté du 25 août 2014 que celle effectuée par détachement sur l'emploi fonctionnel de sous-directeur correspondant

4.1.2.2.3. Des statuts de secrétaire général du conseil de Paris désormais sans fondement

Alors que les attributions du secrétariat général du conseil de Paris ont été reprises au sein de la direction de la démocratie, des citoyens et des territoires (DDCT) à un échelon hiérarchique comparable à une sous-direction, et que les emplois de direction des services du conseil de Paris ont été transformés en emplois fonctionnels de la commune, l'emploi de secrétaire général adjoint du conseil de Paris a été maintenu, de même que les statuts d'emploi de secrétaire général et de secrétaire général adjoint du conseil de Paris. Ces statuts devraient donc être réexaminés, et le cas échéant mis en extinction.

³³ Un directeur général de la Ville de Paris, un directeur, une chargée de mission « cadre supérieur », un sous-directeur du groupe II et une administratrice de la Ville de Paris « chargée de l'intérim »

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la Ville a indiqué son intention de modifier ces éléments du statut lors d'un prochain conseil supérieur des administrations parisiennes.

4.1.2.2.4. Un statut d'expert de haut niveau à réexaminer

Au 31 octobre 2015, la Ville comptait six agents nommés dans l'emploi d'expert de haut niveau. Cinq étaient affectés au secrétariat général en qualité de chargés de mission, le sixième étant nommé auprès la direction des affaires juridiques. Le détachement sur cet emploi est généralement prononcé sur une durée de trois ans, reconductible seulement une fois pour la même durée.

Le libellé des missions confiées à quatre des titulaires de ces emplois ne met aucunement en lumière un besoin d'expertise spécifique. Relevant des règles applicables aux emplois fonctionnels, ces emplois devraient reposer sur des missions d'expertise explicitement mentionnées dans les arrêtés fondant leur nomination. La qualité d'expert de haut niveau est en effet intrinsèquement liée à l'emploi, et ne saurait être justifiée par le seul parcours antérieur de l'agent qui l'occupe.

4.1.2.2.5. Une révision de la gestion des emplois fonctionnels de direction est nécessaire

La nature même des emplois « *fonctionnels* » conduit à ce que ces postes doivent être individualisés dans l'organisation, de sorte à identifier, en fonction des responsabilités assurées, le statut de tout agent qui y est nommé. Ainsi, contrairement à une nomination courante, qui permet à un agent de continuer à évoluer dans son corps d'origine, une nomination sur emploi fonctionnel est nécessairement précaire. Elle donne donc lieu à une nomination normalement prononcée par détachement, ainsi qu'à une évolution en « double carrière », sur le corps d'origine et dans le statut de l'emploi fonctionnel. Tel est le droit appliqué, notamment, dans la fonction publique d'État et dans la fonction publique territoriale.

Or la Ville n'applique pas ce droit :

- en l'absence de caractère obligatoire d'une telle identification, la Ville s'est en effet dispensée de justifier, pour chaque poste concerné, les responsabilités occupées et, par conséquent, la nature et le niveau d'emploi fonctionnel afférent ;
- de ce fait, elle a institué et maintenu des logiques de carrière en lieu et place du détachement sur les emplois fonctionnels de direction parisiens. Contrairement à la pratique parisienne, un agent ne peut continuer sa carrière dans un statut d'emploi fonctionnel lorsqu'il n'occupe pas, ou plus, un poste lié à ce statut ;
- enfin, alors que, du fait de l'arrêté de 2014, seuls les emplois de sous-directeurs font l'objet d'une cartographie permettant d'établir la correspondance entre chaque poste et le statut d'emploi fonctionnel, qui y est afférent, la Ville ne respecte pas les conditions de nomination à ces emplois.

La Ville devrait donc « *étendre* » cette cartographie, en identifiant le statut d'emploi fonctionnel afférent à chacun des emplois cités à l'article 53 du décret de 1994. A l'issue de la fixation de cette liste, qui devrait revêtir une portée normative, chaque nomination devrait respecter le statut ainsi désigné, selon les règles de droit commun applicables aux nominations d'agents aux emplois fonctionnels.

Une plus grande transparence des procédures entourant les nominations aux emplois de direction stratégiques semble aussi nécessaire.

La Ville pourrait ainsi :

- définir des standards de gestion pour les recrutements des emplois de direction et assurer une publication complète des décisions de nomination à ces emplois.
- prévoir une procédure d'avis préalable d'une commission garantissant en amont la transparence et le caractère indépendant de certaines nominations, par exemple dans le cas des inspecteurs de la Ville ;
- publier les vacances de ces emplois, bien que les textes l'en dispensent formellement. Cela favoriserait des candidatures multiples et diverses. Dans ce cadre, la Ville pourrait aussi accroître les synergies avec le CNFPT de sorte à partager les publications de vacances, notamment au sein du répertoire des emplois de direction territoriaux. Cette évolution favoriserait à la fois la diversification des recrutements parisiens et l'émergence de débouchés territoriaux pour les cadres supérieurs de la Ville.

4.1.3. Une information statutaire d'accès difficile

Les statuts parisiens découlent d'actes successifs, généralement pris sous la forme d'une délibération d'origine et d'un ensemble, souvent diffus, de délibérations modificatives. Celles-ci, souvent, procèdent à des retouches à la marge dont il n'est pas possible d'apprécier l'effet sauf à reconsolider la délibération d'origine.

Il en découle une construction par strates des statuts parisiens. Cette stratification nuit à la lisibilité de la norme, et elle rend très délicate la capacité d'appréciation du conseil de Paris quant à l'effet des dispositions votées, dans la mesure où le résultat consolidé de ces dispositions ne lui est pas communiqué à l'appui du vote.

L'accessibilité et l'intelligibilité de la norme constituent un objectif de valeur constitutionnelle.

Pour y répondre la Ville devrait réformer ses statuts sous la forme d'actes annulant et remplaçant les textes antérieurs et rendre ses statuts consolidés disponibles sur ses sites Internet.

Ceux-ci ne contiennent actuellement que les délibérations brutes, via une interface peu ergonomique et incomplète en ce qui concerne les textes antérieurs à 1990. Les délibérations consolidées existent mais elles ne sont publiées sur le réseau interne de la collectivité. Face à cette situation, qui contraste singulièrement avec les engagements pris en matière d'open data, la Ville a indiqué à la chambre qu'elle étudiait la mise en place d'une accessibilité extérieure aux statuts consolidés.

<p>Recommandation n° 6 : Renforcer l'accessibilité aux règles statutaires parisiennes par l'abandon du recours à des délibérations modificatives et la publication de délibérations et d'arrêtés consolidés.</p>

4.2. Le bilan contrasté de la démarche prospective de gestion des métiers et des compétences :

4.2.1. La démarche de constitution du répertoire des métiers reste à achever

La création d'un observatoire des métiers et des compétences a été décidée en 2004. Il s'agissait de procéder à la construction d'un répertoire des métiers, qui visait à passer d'une gestion essentiellement statutaire à une véritable gestion des ressources humaines.

Deux cadres ont été affectés à cette mission, assistés d'un prestataire extérieur. Une première version du répertoire des métiers a vu le jour entre 2005 et 2012. Les premières fiches métiers sont apparues sur l'intranet de la DRH au début de l'année 2008. En 2012, la MAPE a repris la gestion du répertoire.

Malgré l'important travail consacré, depuis, à l'évolution des fiches « métier », le répertoire parisien compte encore 324 fiches (contre 340 en 2012). La Ville reste ainsi éloignée de son objectif de 250 fiches affiché en 2013. A titre comparatif, le répertoire des métiers territoriaux du CNFPT compte 239 fiches, le RIME (répertoire interministériel des métiers de l'Etat) 261 et le répertoire de la fonction publique hospitalière, 200.

Sur le fond, des travaux importants restent à accomplir. Le rattachement des agents à un métier dans l'application « *Formation Métiers Compétence Recrutement* » (FMCR) est en cours, de même que l'harmonisation des libellés de compétences, et que l'identification, d'une part, des passerelles entre métiers et, d'autre part, des mobilités potentielles qui en découlent.

Sur la forme, la visibilité et l'ergonomie du répertoire sur l'intranet ne sont pas optimales. La Ville cherche donc à améliorer les fonctions de recherche et d'édition des fiches.

Enfin, dans son rapport de 2013, la chambre avait noté que l'observatoire des métiers participait à une veille prospective sur les métiers territoriaux, en collaboration avec le CNFPT. Or, la MAPE n'a plus été conviée à ces groupes de travail depuis 2015. Une relance de ce partenariat serait de nature à favoriser une meilleure articulation des répertoires des métiers parisien et territorial.

4.2.2. Le Centre Mobilité Compétences

4.2.2.1. Une création, puis une évolution de dénomination, récentes

Le Centre Mobilité Carrière (CMC) a été créé en Janvier 2014, suite à la démarche « Paris et moi » et après une mission de préfiguration de 6 mois. Son existence répond également à l'un des objectifs de l'accord-cadre « *âges et générations* » : « *créer un centre de conseil pour la mobilité des agents* ». En 2016, le CMC est devenu « *Centre Mobilité Compétences* ».

Le CMC anime la politique de mobilité professionnelle de la collectivité. Son action est organisée autour des prestations individuelles (accueil, information, suivi personnalisé) et collectives (ateliers). Composée de 5 agents, la structure occupe des locaux indépendants, assurant aux agents la garantie de la discrétion de leur visite.

Les prestations individuelles s'articulent selon une logique d'accueil-orientation et d'entretiens individuels permettant d'aborder le projet de l'agent et de formaliser l'appui que fournira le CMC dans cette démarche.

Les dispositifs collectifs sont destinés à favoriser la mobilité :

- Les « *passerelles métiers* » permettent l'accompagnement de l'agent pendant sa réaffectation transitoire dans son service d'accueil. Le CMC a prévu, depuis sa création, l'organisation de 8 « *passerelles* », concernant une centaine d'agents ;
- Le réseau de conseillers mobilité est composé de 110 référents mobilité choisis parmi les encadrants opérationnels des directions. Ils assurent un conseil de proximité et peuvent assurer de premiers entretiens de mobilité-carrière. L'animation de ce réseau transverse passe par un espace collaboratif, qui favorise une communication descendante, ascendante et transversale ;

- Les « forums découverte » s'adressent avant tout aux agents des directions de terrain, essentiellement de catégorie C. Trois forums ont été organisés depuis 2014, et ont été fréquentés par plusieurs milliers d'agents.

4.2.2.2. Le bilan qualitatif du centre mobilité compétences doit être établi avec précision

Structure originale et récente, le CMC a initié en peu de temps un nombre important d'actions en faveur de la mobilité des agents parisiens. Son positionnement peut cependant être encore renforcé et légitimé.

Les données de bilan du CMC restent très générales et elles ne dépassent guère le niveau du constat (fréquentation, outils créés, nombre d'entretiens...). Il n'existe pas à proprement parler de bilan qualitatif de l'action du CMC : si 35 % des agents ayant fréquenté le centre ont réalisé leur mobilité, aucun indicateur ne permet d'objectiver le rôle du CMC dans cette évolution. La Ville devrait réaliser, en ce sens, l'analyse de l'évolution des taux de mobilité, des taux d'échec et des effets de l'aide à la mobilité.

La Ville établit aussi que la population-cible des entretiens « mobilité-carrière » a été mal définie. Visant les agents ayant une quinzaine d'années d'ancienneté, cette démarche intervient trop tôt dans la carrière, les souhaits de mobilité se manifestant davantage après 20 à 25 ans d'exercice. Une révision de cette cible est nécessaire.

De fait, le CMC ne dispose pas d'une cartographie des besoins de mobilité ni des secteurs focalisant trop de demandes. L'élaboration de cette cartographie est en projet et devrait aboutir en 2020.

Enfin, la faible fréquentation du CMC par les agents de catégorie A (et *a fortiori* par les agents de catégorie A+, à qui le bureau de l'encadrement supérieur offre un suivi personnalisé) met en évidence la nécessité de développer de synergies entre les divers services de la DRH (CMC, bureau de la formation, université des cadres et bureau de l'encadrement supérieur). Dans ce cadre, les échanges développés avec le bureau de la formation (transfert de tâches du bureau de la formation vers le CMC, intégration par le CMC des plans de formation...) constituent un progrès notable.

A terme, la DRH pourrait envisager d'élargir le champ d'action du CMC afin d'améliorer encore la cohérence de son positionnement et des prestations qu'il offre.

4.2.3. La politique de formation

4.2.3.1. Une absence de plan pluriannuel de formation compensée par des orientations stratégiques

N'ayant pas établi le plan pluriannuel de formation prévu par l'accord-cadre du 12 mai 2010, la Ville précise ses priorités au travers de notes d'orientations stratégiques pluriannuelles dont les directions doivent tenir compte dans leurs plans de formation.

Dans ces notes, elle définit et détaille les actions à mettre en œuvre. Pour la période 2015-2019, celles-ci s'articulent autour de 5 orientations principales : développement des compétences, expression du potentiel individuel, mobilité, accompagnement des encadrants et expérimentation en matière de techniques de formation.

Depuis 2013, le Bureau de la Formation de la DRH réalise un bilan d'activité et une synthèse annuelle des plans de formation des directions.

4.2.3.2. Une offre de formation diversifiée destinée au plus grand nombre

L'offre de formation prend en compte la diversité des publics et elle s'articule entre formations transverses, contenues au catalogue élaboré par la DRH³⁴, et formations métiers, recensées par les directions.

Le recensement des besoins et des demandes de formation est assuré dans l'application « Formation Métiers Compétence Recrutement » (FMCR), selon un calendrier annuel qui permet successivement le recueil des besoins auprès des directions et des agents, la formalisation des moyens (plan de formation, places, budgets) et des demandes d'inscription, et le retour aux agents. Cette application permet la production d'un bilan et d'une analyse de chaque phase annuelle, qui permet notamment d'éclairer l'élaboration du plan suivant.

Le plan de déploiement de l'application FMCR s'est étendu sur 3 ans. Depuis 2014, tous les agents dotés d'un poste informatique effectuent leurs demandes dans cette application.

Par ailleurs, la Ville mène, de façon appuyée, des actions de formation et d'accompagnement spécifiques à l'attention de ses cadres. Ces actions sont détaillées aux paragraphes 5.1.1 et 5.1.2.

4.3. Une politique de prévention qui demeure inaboutie.

La Ville a connu, entre 2006 et 2011, des évolutions préoccupantes en matière de sécurité et de santé au travail. Au travers de l'accord-cadre conclu pour la période 2012-2014, la Ville a entendu remédier à cette situation en développant un réseau structuré de prévention des risques professionnels.

4.3.1. Un diagnostic incomplet sur les facteurs de risque

Afin de mesurer l'efficacité des actions prévues par l'accord-cadre sur « la Santé et la sécurité au travail » (SST), a été mis en place un suivi statistique renforcé, destiné à alimenter les travaux des instances de dialogue social.

Les actions prévues ont ainsi consisté à améliorer l'information du CHS, des directions et des agents sur la politique de santé et sécurité au travail. Elles ont aussi conduit à renforcer le recensement des risques physiques et des dépenses dédiées à la santé au travail.

Si cette démarche permet de recenser de nombreux éléments quantitatifs sur les risques professionnels auxquels les agents parisiens sont exposés, l'hétérogénéité de ces sources d'informations en complexifie l'analyse.

4.3.1.1. Les données santé et sécurité au travail des bilans sociaux

Les bilans sociaux soulignent la progression des principaux indicateurs relatifs au suivi médical, à l'accidentalité et aux maladies professionnelles. Ils rendent compte des moyens humains et financiers affectés à la prévention et à la sécurité.

³⁴ L'offre de la DRH est structurée selon 4 axes, relatifs aux compétences métier (« droit », « travail administratif et accueil », « ressources humaines » ...), aux pratiques managériales, aux dispositifs « santé, hygiène et sécurité » et à l'égalité des chances (mobilité, alphabétisation, bilans de compétences...).

Cependant, ils ne permettent pas d'appréhender, même globalement, les évolutions constatées au regard des actions identifiées par l'accord-cadre santé et sécurité au travail. Ainsi, par exemple, les bilans sociaux ne retracent pas l'emploi du budget participatif annuel de 260 000 € dédié à l'acquisition d'équipements de protection (action 30 de l'accord-cadre), les motifs et délais de prise en charge en situation d'urgence (action 22), l'évolution sur la durée des interventions respectives de la médecine statutaire et de la médecine préventive ou les conséquences de la réduction des durées d'entretiens³⁵.

Le traitement statistique des accidents de service pourrait aussi être complété par une analyse des principaux facteurs de risque. Les différentes catégories de maladies professionnelles reconnues ne sont pas davantage explicitées.

Ces éléments pourraient être présentés de façon globale et synthétique au bilan social, tout en renvoyant l'examen de leur détail statistique au rapport sur la santé, la sécurité et les conditions de travail.

Enfin, les différentes catégories d'interventions de la mission hygiène et sécurité et la synthèse de ses préconisations, qui figuraient dans le bilan social 2013, n'apparaissent plus dans le bilan 2014.

4.3.1.2. Le rapport sur la santé, la sécurité et les conditions de travail

Le rapport sur la santé, la sécurité et les conditions de travail au sein de la Ville et du département de Paris réunit, à l'attention du CHSCT central, un certain nombre d'informations absentes des bilans sociaux, relatives aux risques professionnels ciblés par le service de médecine préventive (risques chimiques, physiques et liés à l'organisation du travail), à la mise en œuvre de l'accord cadre SST ainsi qu'aux facteurs d'accidentologie et de maladies professionnelles par populations.

Ce recensement est plus détaillé que dans les bilans sociaux, mais demeure partiellement insatisfaisant, en raison, d'une part, de l'absence d'identification claire des indicateurs de suivi de certains axes de l'accord cadre³⁶ et, d'autre part, du caractère incomplet ou peu éclairant de certaines données³⁷.

Les populations les plus exposées sont étudiées avec précision : les corps et spécialités les plus susceptibles d'accidents sont clairement identifiés, par le calcul d'un taux de fréquence et d'un taux de gravité par corps. En 2014, les adjoints techniques sont confrontés aux plus forts taux de gravité.

L'étude des accidents avec arrêt fait ressortir avec netteté les directions nécessitant un renforcement des actions de prévention :

³⁵ Les statistiques relatives aux consultations « souffrance au travail » et aux entretiens réalisés par la cellule d'urgence psychologique mettent en effet en évidence la réduction du temps et/ou du nombre d'entretiens consacré à chaque agent, entre 2013 et 2014.

³⁶ Ainsi, par exemple, en matière de risque chimique, les développements du rapport (p 9) ne permettent d'appréhender ni le recensement des installations de ventilation et de captation à la source dans les locaux à pollution spécifique, ni le taux de couverture des inventaires d'agents chimiques dangereux

³⁷ Pour près de 22 % des accidents recensés, l'élément matériel à l'origine des lésions subies est « non précisé »

Tableau n° 12 : Données relatives aux accidents de travail et de trajet constatées en 2014 par direction (extrait)

	Accidents de travail service	Accidents de travail service avec arrêt	Indice de fréquence	Taux de fréquence	Taux de gravité	accidents de trajet	accidents de trajet avec arrêt
DPE	1074	900	120,2	78,5	2,12	121	106
DFPE	619	422	47,3	32,1	0,67	207	155
DASCO	483	330	31,5	23,3	0,46	143	105
DEVE	370	251	66,	43,3	0,95	63	49
DPA	153	103	67,7	44,5	1,59	23	20
DASES	143	84	21,4	14,6	0,21	78	53

Source : Rapport au CHSCT central du 8 décembre 2015

L'analyse des maladies professionnelles débouche seulement sur une cartographie des risques par direction, le système d'information ne permettant pas à la Ville de présenter les différentes affections ou pathologies par corps et par spécialité.

4.3.1.3. Les rapports du pôle Santé et sécurité au travail

Les rapports d'activité du pôle « Santé et sécurité au Travail » offrent une source d'information complémentaire, essentiellement centrée autour des données d'activité du pôle et des dépenses imputées sur son budget. Des éléments plus qualitatifs y sont exposés, relatifs notamment aux programmations détaillées des dépenses de santé, aux actions d'animation et de formation, ou encore à la gravité et la fréquence des situations dans lesquelles intervient la cellule des urgences psychologiques.

Les rapports de la mission hygiène et sécurité permettent, quant à eux, d'identifier les interventions effectuées dans les services et de prendre connaissance des actions de mise en conformité ou des mesures conservatoires sollicitées.

4.3.2. Un programme d'action multiple, qui nécessite des priorisations

Au-delà du contenu de l'accord SST, l'accord cadre « *Agés et Générations* » de 2013, prévoit également plusieurs engagements en matière d'amélioration de la santé au travail. A titre principal peuvent être retenus :

- l'axe dédié à la « *prévention du risque chimique* », qui comporte trois actions, relatives à la maîtrise et la réduction du risque chimique, à la formation et l'information des agents sur ce risque et à la traçabilité des expositions.
- celui consacré à l'« *amélioration de la prise en charge médicale des agents* », qui comporte deux actions portant sur les moyens et la qualité de service de la médecine préventive et sur la prise en charge des situations d'urgence.

Pour ces axes de travail, comme pour l'ensemble des autres engagements de l'accord cadre, les mesures engagées sont uniquement examinées au fil de l'eau par un comité de suivi. Il conviendrait de formaliser un plan pluriannuel qui viendrait expliciter les indicateurs, les moyens et le réseau d'acteurs permettant d'atteindre les cibles visées.

4.3.2.1. La prévention du risque chimique

S'agissant de l'axe dédié à la « *prévention du risque chimique* », l'action de la Ville s'est essentiellement concrétisée par :

- la mise en œuvre de groupes de travail en charge de l'élaboration d'une stratégie de prévention du risque chimique, à l'échelle de la collectivité. Les relais de prévention ont été associés au recensement des agents chimiques utilisés dans les services, à la formalisation des procédures de prise en charge des déchets chimiques, et à l'adoption d'une méthode d'évaluation du risque ;
- la définition et l'achat, sous l'égide de ce groupe de travail, d'un outil de collecte, d'archivage et de gestion des Fiches de Données de Sécurité (FDS) des agents chimiques utilisés. Cet outil a été mis à disposition de l'ensemble des bureaux de prévention et du service de la médecine préventive SMP en janvier 2014 ;
- l'intégration d'un volet « risques chimiques » aux fiches de risques professionnels et le recours aux fiches individuelles d'exposition à l'amiante (article R. 4412-120 du code du travail).

En revanche, la collectivité a pris du retard sur les mesures de protection active et les mises aux normes qu'elle avait initialement prévues. Les rapports d'activité du pôle santé et sécurité au travail n'ont en effet détaillé qu'à compter de 2014 les actions à ce titre. Celles-ci concernent principalement la mise en service du logiciel de centralisation et de traitement des données de sécurité des produits chimiques.

L'examen des installations de ventilation et de captation de polluants à la source, initialement prévu pour 2013-2014, a finalement été établi fin 2015 et débouché, en 2016, sur un plan de ventilation des locaux. Le marché de contrôles des ventilations des 450 établissements d'accueil de la petite enfance n'interviendra qu'en 2017.

En termes d'acquisitions, les commandes effectuées au titre de la prévention des risques chimiques n'ont représenté en 2015 que 12 % des crédits consommés au titre du budget participatif. Le coût d'acquisition ou les contraintes techniques de certains outils de protection s'étant révélés plus contraignants que prévu, plusieurs commandes ont été abandonnées ou retardées. Les dépenses engagées en 2015 dans le cadre des contrôles techniques et des vérifications périodiques réglementaires sont globalement en diminution³⁸.

Plus généralement, les mesures de mise aux normes nécessitent un meilleur pilotage, axé sur la réalisation rapide des objectifs fixés par l'accord cadre pour éviter que la Ville ne s'expose à la réalisation de risques graves. Parmi les maladies professionnelles reconnues en 2014, quatre dossiers correspondent à des affections ou lésions en lien direct avec des risques chimiques ou la présence d'amiante.

Quoique peu apparents dans l'immédiat, les effets de l'exposition à des produits ou matériaux sources de lésions ou d'affections pourraient avoir à terme des conséquences médicales sérieuses pour une part significative des effectifs parisiens. En 2013, 11 184 agents de la commune et du département de Paris manipulaient directement des produits toxiques ou présentant des risques pour la santé. Même si cet effectif est tombé à 9 136 agents en 2014, il n'en représente pas moins de 18 % des effectifs physiques parisiens, soit pratiquement un agent sur cinq.

La Ville relève, en revanche, que la procédure de collecte et d'élimination des déchets chimiques dangereux est bien connue et maîtrisée dans les services.

³⁸ -19,4 % par rapport à 2014, -35,6 % sur les équipements de protection (16,3 M€ en 2015 contre 20,3 en 2014)

Les préconisations de la mission hygiène et sécurité en matière de protection vis-à-vis des risques chimiques doivent être mieux suivies dans le temps. En effet, le rendu des actions menées s'effectue habituellement sous forme déclarative.

L'amélioration des mesures de sécurité gagnerait à s'effectuer dans un cadre temporel défini et priorisé, de façon à assurer une prévention adéquate et proportionnée.

4.3.2.2. L'axe dédié à l'amélioration de la prise en charge médicale des agents

Les mesures d'amélioration de la prise en charge médicale des agents se caractérisent elles aussi par un défaut de cadrage et de méthode, favorisant des chantiers multiples en lieu et place de la priorisation des actions essentielles envisagées par l'accord-cadre.

Si la Ville a développé les actions de formation et de sensibilisation de l'encadrement ainsi que des dispositifs visant à mieux formaliser la politique de prévention, elle n'a pas, en parallèle, mis en œuvre dans leur intégralité les engagements pris dans l'accord cadre. Ainsi:

- la cible visant à tendre vers « 24 médecins et [...] personnels paramédicaux associés permettant un suivi règlementaire des agents » n'a pas été atteinte, le pôle santé et sécurité au travail ayant même connu une baisse de cet effectif, passé de 18,2 ETP à 15 ETP en 2015 ;
- l'objectif consistant à organiser le premier examen médical rapidement après la prise de fonctions n'est pas tenu. Le bilan 2015 au CHCST montre, en outre, l'absence de sensibilisation des directions et de suivi de ces visites. En volume, le nombre de consultations proposées par le service de médecine préventive a progressé de 6,8 % entre 2012 et 2015, mais cette évolution résulte essentiellement des visites volontaires ou à l'occasion des reprises d'activité. De manière générale, les données disponibles devraient viser la fréquence moyenne des visites par agent, et le nombre d'agents qui n'ont pas été reçus par le service de médecine préventive depuis plus de 2 ans ;
- enfin, sur l'action visant à, garantir des délais d'intervention adaptés dans la prise en charge des situations d'urgence, la Ville indique que le Service d'Accompagnement et de Médiation propose une écoute, un conseil, un accompagnement pour l'ensemble des agents et constitue également support aux directions dans la mise en place d'une intervention d'urgence auprès d'équipes en cas d'événement grave. Cependant ces actions doivent aussi s'appuyer sur des mesures de long terme : la priorité reste en effet donnée à la gestion immédiate des crises et des chocs traumatiques, via interventions sous forme de *defusing*³⁹ ou de *debriefing*,⁴⁰ menées par la cellule des urgences psychologiques (CUP). Celles-ci nécessitent un suivi dans la durée. Au-delà du chiffrage de ces interventions d'urgence, aucune donnée ne rend compte de la durée du suivi ni des délais d'intervention.

³⁹ « prise en charge dans les quelques heures après un événement traumatisant. Le travail du psychologue est de contenir l'angoisse, d'informer sur les symptômes de stress post-traumatique. »

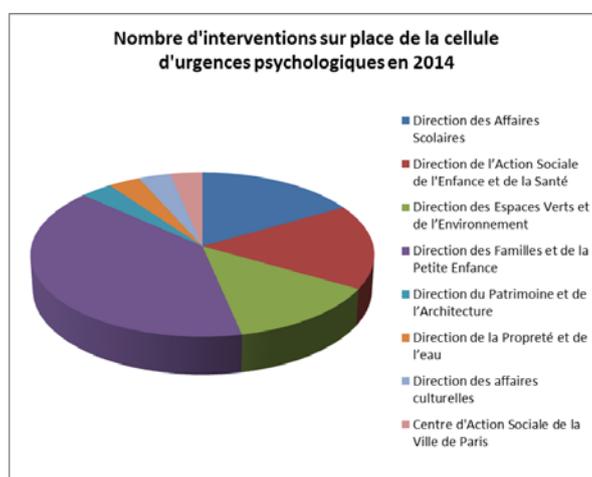
⁴⁰ « prise en charge autour d'un événement traumatogène qui consiste à travailler autour des ressentis afin d'aider les personnes « victimes » ou témoins à mettre du sens sur ce qu'ils sont en train de ressentir. Le débriefing ne peut se faire que 72 heures après l'événement traumatisant permettant ainsi que le stress dépassé ait pu diminuer à son maximum pour mettre au travail le psychisme. »

Tableau n° 13 : Interventions de la cellule des urgences psychologiques (2012-2014)

Interventions réalisées par la cellule d'urgence psychologique	2012	2013	2014	Evolution 2012-2014
Nombre d'agents reçus	374	372	437	16,84%
Nombre d'entretiens individuels	720	882	889	23,47%
Nombre d'interventions d'urgence sur le terrain	31	29	30	-3,23%

Source : Bilans sociaux 2013 et 2014 et rapport d'activité 2013-2014 du pôle SST

De même, la cellule des urgences psychologiques a développé, en 2014, un partenariat avec la direction des espaces verts et de l'environnement, permettant l'accompagnement des agents des cimetières. La Ville devrait chercher à étendre cette expérience aux structures les plus exposées aux risques psychologiques. Les données sur les interventions d'urgence réalisées en 2014 montrent ainsi que les crèches ou haltes garderies de la direction de la famille et de la petite enfance sont particulièrement concernées.



La prise en charge de ces situations doit également reposer sur les acteurs placés au niveau déconcentré. Or, bien que la Ville indique que les directions ont désormais adopté et font vivre leurs documents uniques de prévention, il n'existe pas de procédure de détection précoce des agents en difficulté ni d'« *indicateurs de situation de travail dégradée* » qui permettraient au réseau de prévention d'alerter l'encadrement sur des situations à risque. De telles actions sont à mettre en œuvre.

4.3.3. Une organisation du réseau de prévention à parfaire

La politique de prévention des risques professionnels repose sur une prise en charge confiée aux directions, qui assurent le suivi quotidien des actions et prennent en compte les risques dans le cadre des décisions locales. C'est à leur niveau que s'opère l'élaboration du document unique recensant les familles de risques.

Pour garantir la cohérence de cette politique, la DRH la pilote en « mode réseau ». Les assistants de prévention⁴¹, agents des services opérationnels qui bénéficient d'une décharge horaire à ce titre (de 10 à 100 %), constituent les premiers maillons de cette organisation. Leur nombre est passé de 406 (pour 50 ETP) à 422 (74 ETP) entre 2010 et 2014. Leur action est appuyée par :

- les inspecteurs de la mission d'inspection en santé et sécurité au travail ;
- les médecins de prévention ;
- les conseillers en prévention des risques professionnels (CPRP), « *référénts scientifiques et techniques de leur direction en matière de prévention des risques professionnel* ». En 2014, la collectivité comptait 13 conseillers spécialisés en ergonomie et 21 ingénieurs en hygiène et sécurité ;
- Les assistants de prévention affectés au sein des services centraux des directions. Leur positionnement vise à garantir « *l'intégration des règles en matière d'hygiène, de sécurité et d'ergonomie dans les services en y apportant la connaissance des métiers de leur direction* ». La création de spécialités « prévention des risques professionnels » dans le corps des techniciens supérieurs et des adjoints techniques a permis de donner un cadre statutaire à ce métier. En 2015, la Ville comptait 121 assistants de prévention centraux.

En 2015, 501 professionnels consacraient tout ou partie de leur temps de travail à des missions de prévention. La collectivité a formé, en outre, 3245 secouristes et 2885 référents en matière de sécurité et d'incendie.

La structuration « *en cascade* » du réseau de prévention n'est pas homogène selon les directions. Certaines directions, à l'instar de la direction de la propreté et de l'eau, connaissent une forte concentration de conseillers en prévention des risques professionnels et d'assistants de prévention. D'autres directions, comme la direction des affaires scolaires ou la direction des affaires culturelles (DAC), ont privilégié une prise en charge de proximité, décentralisée.

S'il est pertinent pour les directions très territorialisées, le choix de la proximité n'en est pas moins porteur d'un risque d'émiettement de la politique de prévention. La Ville pourrait réduire ce risque et gagner en efficacité en accordant des décharges horaires aux agents concernés, en fonction du niveau de déconcentration ou du nombre de services de proximité de chaque direction.

Par ailleurs, les effectifs dédiés à la prévention ne correspondent pas de façon systématique aux directions connaissant les plus forts taux de fréquence et taux de gravité des accidents du travail. Les moyens dédiés à la prévention devraient donc être dimensionnés davantage en fonction de la présence de corps et de spécialités fortement accidentogènes.

⁴¹ Anciennement qualifiés de « relais de prévention »

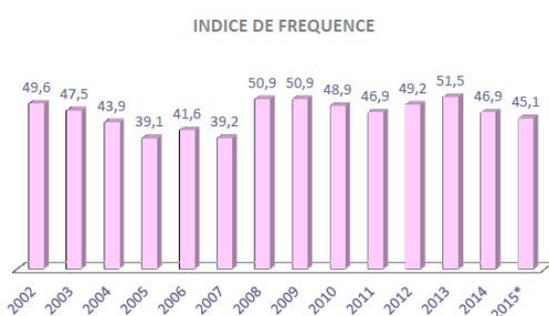
Tableau n° 14 : Corrélation entre les facteurs de risques et les moyens humains dédiés à la politique de prévention des risques professionnels

DIRECTIONS	Indice de fréquence des accidents du travail avec arrêt (2014)	Taux de fréquence des accidents du travail avec arrêt (2014)	Taux de gravité des accidents du travail avec arrêt (2014)	CPRP	Assistants de prévention en services centraux	Assistants positionnés dans les services opérationnels	Effectifs des personnels en charge des actions de prévention	Effectifs physiques de la direction au 31 décembre 2014	Pourcentage des effectifs physiques en charge d'actions de prévention
D.A.C	6,6	4,6	0,0	1	0	63	64	2742	2,33%
D.A.SCO	28,4	21,3	0,3	2	2	112	116	10727	1,08%
D.A.SES	20,6	14,1	0,2	4	3	39	46	3933	1,17%
DDCT	17,1	11,4	0,1	1	3	48	52	2104	2,47%
DEVE	65,0	42,6	0,6	3	15	0	18	3750	0,48%
DFPE	45,5	30,9	0,4	3	9	0	12	8363	0,14%
DILT	30,6	21,5	0,3	2	1	6	9	1494	0,60%
D.J.S	22,5	14,8	0,3	2	1	4	7	2665	0,26%
D.P.A.	66,4	43,6	1,0	1	4	27	32	1500	2,13%
D.P.E	116,8	76,3	1,4	9	5	21	35	7420	0,47%
DPP	69,4	45,4	1,1	1	3	22	26	1011	2,57%
DSTI	0,0	0,0	0,0	1	0	12	13	323	4,02%
DVD	26,8	17,7	0,3	2	1	20	23	1286	1,79%
INDICES GLOBAUX	46,9	32,0	0,8	32,0	47,0	374,0	453,0	47318,0	1,50%

Source : Bilan social 2015 et rapport d'activité 2014 du réseau de prévention

L'analyse des grandes familles de risques, établie à l'occasion des diagnostics sur les risques psychosociaux (RPS)⁴², doit également conduire à une réflexion d'ensemble sur la restructuration du réseau de prévention. Cette restructuration, qui ne peut se réduire à la création d'un service d'accompagnement et de médiation, tel que proposé au CHSCT en 2016, doit mieux adapter l'organisation aux risques, en ciblant principalement les situations de travail isolé, d'accueil du public, d'usure physique et psychique, ainsi que les structures affectées par des réorganisations ou redéploiements de postes.

Les actions mises en œuvre par la Ville ont permis de faire reculer la fréquence des accidents de travail et de trajet, mais pas leur gravité. Si l'indice de fréquence des accidents avec arrêt a diminué de plus de 6 points entre 2013 et 2015, la collectivité peine à agir efficacement sur le taux de gravité, qui, à l'exception de 2015, oscille autour de la même valeur depuis 2010.

Tableau n° 15 : Fréquence et gravité des accidents de travail avec arrêt (2010-2015)⁴³

Source : Bilan social 2015

Taux de gravité des accidents du travail

2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	0,9	0,94	1,1	0,9	0,5

4.3.4. La nécessité d'une politique plus intégrée en matière de gestion des procédures médico-administratives

Au sein de la DRH, l'organisation des services en charge des procédures médico-administratives a été revue en profondeur avec la création du Pôle *Aptitudes, maladies et*

⁴² Les six familles de risque retenues par la Ville sont l'intensité du travail et les délais impartis, les exigences émotionnelles, le degré d'autonomie, les rapports sociaux au travail, les conflits de valeur sur le travail et l'insécurité de la situation de travail ou d'emploi.

⁴³ Données 2015 provisoires.

accidents en 2013. Cette création a principalement visé à mieux articuler la dimension médicale et la dimension administrative du suivi des agents, de sorte à améliorer la qualité et les délais liés à cette gestion. Elle a permis, d'une part, le regroupement de missions qui étaient auparavant dispersées au sein de la DRH et, d'autre part, la formalisation des procédures médico-administratives, que la Ville a ainsi cherché à optimiser.

Ce pôle est également chargé d'animer le réseau des correspondants médico-administratifs dans les directions (65 correspondants).

Le pôle s'est doté d'un projet de service, qui prévoit un certain nombre d'engagements de service répartis entre :

- d'une part, un « *tronc commun* » pour l'ensemble du pôle, qui vise à améliorer l'information et l'accueil des usagers, la signalétique et l'information des agents ;
- et, d'autre part, des objectifs « *spécifiques* » portant notamment sur les délais de traitement des demandes (d'un mois pour les visites d'embauche à 6 mois pour la reconnaissance des accidents) et de prise en charge financière.

L'engagement relatif aux délais de traitement a été pris en réponse aux recommandations formulées par l'IGVP dans le cadre de l'audit du traitement des accidents du travail (2014). Si la Ville a formalisé le suivi des actions correctives engagées à la suite de cet audit, leur mise en œuvre reste cependant inaboutie :

- la mise en place d'une procédure rapide concernant les rechutes d'accident du travail se limite aux dossiers considérés comme urgents en raison de leur éventuel impact sur la paye des agents, ainsi qu'aux dossiers transmis à l'initiative des agents concernés ;
- bien que la gestion des allocations temporaires d'invalidité ait été transférée au bureau des Retraites et de l'Indemnisation en 2013, la refonte du processus de traitement de ces allocations demeure en gestation ;
- sur la reconnaissance des accidents de trajet, les témoignages indirects ne sont plus systématiquement contestés. Néanmoins, ainsi que l'a confirmé un audit qualité réalisé par l'AFNOR « *les indicateurs de délai de traitement des dossiers Maladies et des Accidents [restent] très en dessous des cibles fixées* » ;
- bien que certaines situations nécessitent obligatoirement une visite (notamment les arrêts de longue durée), l'objectif de développement du traitement des accidents du travail sur dossier nécessite d'être poursuivi. En ne le favorisant pas, la Ville se prive d'un moyen de parvenir à un délai global d'examen raisonnable. Ainsi, la reconnaissance des accidents du travail et les maladies professionnelles continue de souffrir de retards récurrents ;
- malgré l'organisation de conférences et de formations ayant pour objectif l'amélioration de la constitution des dossiers, le taux de non-conformité reste important (de l'ordre de 7 % selon l'audit de l'AFNOR). De même, l'objectif visant à réduire à moins de 15 jours le délai de saisie des accidents dans l'application Prorisq n'est pas atteint, alors même qu'il est de nature à garantir une meilleure qualité de prise en charge. La DRH doit corriger cette situation, en fixant des objectifs aux directions gérant un fort volume de demandes (principalement la direction des affaires scolaires, la direction de la propreté et de l'eau, la direction de la famille et de la petite enfance et la direction des espaces verts et de l'environnement) et en mettant en œuvre un suivi informatisé de l'ensemble des délais de traitement.

En dépit de la réorganisation du pôle et de la mise en œuvre d'une démarche qualité, le service de médecine statutaire n'a pas été à même de maintenir une progression constante du volume de visites médicales. Alors qu'en 2014, le service de médecine statutaire a reçu 10 875 agents en visite médicale (contre 8 810 en 2013), ce nombre est passé à 7 686 agents en 2015.

Plusieurs facteurs évoqués dans le rapport d'activité du Pôle Aptitudes, Maladies et Accidents permettent d'identifier les causes de cet engorgement :

- les difficultés dans le déploiement et la fiabilité des données du logiciel Préventiel induisent, ainsi que le confirme l'audit de l'AFNOR, des augmentations de charge ainsi que des risques d'erreurs. La Ville doit agir sur ce plan, notamment en limitant les traitements et saisies redondants qui handicapent cette application ;
- la Ville peine à renforcer l'effectif du service et à le faire correspondre à sa charge, tant en ce qui concerne les médecins que les secrétaires médicaux.

Concernant les médecins, il en résulte un taux de couverture très insatisfaisant, d'un médecin pour 8 333 agents à la Ville, contre un pour 6 222 au CASVP, et de l'ordre d'un pour 4 500 à la Préfecture de Police et à l'AP-HP⁴⁴.

Concernant les secrétaires médicaux, le service a connu jusqu'à trois vacances de poste simultanées sur sept et a dû assurer de nouvelles missions liées notamment au marché de gestion des frais de santé.

Les absences aux visites médicales sont, elles aussi, problématiques, car près de 30 % des agents ne donnant pas suite à leur convocation. Au-delà des actions menées, notamment pour éviter que les convocations ne coïncident avec des absences des agents, une sensibilisation plus large s'avère nécessaire, en lien avec les correspondants placés au sein des directions.

Tableau n° 16 : Taux de fréquentation des consultations de médecine statutaire

	2010	2011	2012	2013	2014
Nb d'agents / candidats convoqués	13269	12803	12018	13204	12859
Nb d'agents / candidats venus	9338	9577	8708	8810	9289
Pourcentage de fréquentation	70%	75%	72,5%	66,7%	72,2%

Source : Rapport d'activité 2014 du Pôle Aptitudes, Maladies et Accidents – Retraitement CRC

La Ville indique avoir renforcé le service de médecine statutaire et mené diverses actions nouvelles telles que la formalisation des protocoles d'examen complémentaires et des modalités de suivi des consultations, la réalisation d'actions ciblées dans certaines directions, ainsi que la réalisation d'un plan d'accompagnement au changement concernant les infirmiers et infirmières.

4.4. Efficacité et efficience de la gestion des reclassements et des aménagements de poste

4.4.1. Les dispositifs volontaristes mis en place par la Ville connaissent des limites.

La Ville dispose de deux dispositifs permettant aux agents devenus inaptes ou connaissant des restrictions médicales sur leur poste, d'envisager un reclassement ou une vraie reconversion : les emplois-tremplins et la reconversion 2^{ème} carrière.

⁴⁴ Source : Rapport IGVP de juin 2014 sur le processus de traitement des accidents de travail

4.4.1.1. Le dispositif des emplois tremplins se heurte à des contraintes.

Le dispositif des « *emplois tremplins administratifs et médico-sociaux* »⁴⁵ a été mis en place en 2006 par la Ville. Il permet à des agents d'être reclassés dans des emplois administratifs à l'issue d'une période transitoire de 10 mois.

Cette période est organisée en alternance : affectés en sureffectif sur l'emploi de destination, les bénéficiaires y sont suivis par un référent professionnel et bénéficient en parallèle cursus de formations organisées par la DRH.

Depuis 2014, ce dispositif est passé d'une à deux vagues d'entrées par an, sur la base des propositions de postes formulées par les directions. Il en résulte des délais d'attente plus courts pour les candidats à ce dispositif.

Malgré tout l'intérêt de ce dispositif, il est contraint par la capacité d'accueil limitée de la filière administrative. A titre d'exemple, 53 agents seulement en ont bénéficié en 2014. Il suppose également que les postes proposés dans les directions correspondent à des débouchés prévisibles. Enfin, 20 % des agents ne réussissent pas leur reconversion (soit environ 50 agents sur le flux annuel de 150 candidats), en raison d'un niveau d'employabilité de moins en moins élevé.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la Ville a indiqué avoir récemment accru la capacité d'accueil du dispositif « *emplois tremplins* », avec 81 agents intégrés en 2016, auxquels ont été ajoutés 16 agents en fin d'année. Elle a aussi cherché à diversifier les débouchés et proposé des missions nouvelles à 67 agents restés sans solution à leur sortie du dispositif au cours des années antérieures.

4.4.1.2. Le succès mitigé de la « reconversion 2^{ème} carrière »

L'expérimentation « reconversion 2^{ème} carrière » permet aux agents volontaires, détectés lors de la visite médicale comme présentant les premières réserves d'inaptitude, d'envisager une reconversion vers des métiers ouvriers, techniques ou spécialisés, déficitaires en termes d'effectifs. Selon les cas, il s'agit d'une formation diplômante, qualifiante ou de remise à niveau.

Le dispositif s'appuie, d'une part, sur un bilan d'évaluation réalisé par un cabinet spécialisé en ressources humaines, et, d'autre part, de formations dispensées par les GRETA. Ces prestations relèvent de marchés publics.

Bien que le dispositif ne soit pas dimensionné pour un effectif nombreux, sa réalisation est très limitée (en 2014, 8 agents étaient entrés dans cette reconversion et 7 étaient en attente). Cela pose notamment la question de la compatibilité entre les restrictions physiques des agents concernés et les métiers ou spécialités ciblés.

La Ville établit à 32 le nombre de réorientations liées au dispositif « seconde carrière » fin 2016. Elle ouvre parallèlement des passerelles nouvelles avec certaines directions, ainsi qu'à destination d'agents porteurs de restrictions médicales.

⁴⁵ Le dispositif, propre à la Ville, ne doit pas être confondu avec les « emplois tremplins » mis en place par différentes régions, dont l'Île-de-France, à destination du secteur associatif, à partir des années 2006-2007

4.4.1.3. Le coût financier des différents dispositifs est conséquent

Les dépenses liées à ces deux dispositifs sont significatives :

- les dépenses de formation liées aux emplois-tremplins sont évaluées à 136 372 € sur la période 2013-2015. La Ville n'est pas en mesure d'évaluer, parallèlement les coûts liés à la gestion du dispositif et à la charge assurée par les référents ;
- concernant la reconversion 2^{ème} carrière, le marché lié aux bilans de formation est de l'ordre de 920 000 € pour 4 ans, et le marché de formation de 190 000 € pour 3 ans.

Les dépenses liées aux aménagements techniques et aux prestations d'adaptation et d'aménagement des postes et locaux agents sont de l'ordre de 500 000 € annuels.

4.4.1.4. Le besoin de reclassements ouvre l'enjeu du maintien dans l'emploi

La réussite des dispositifs de reclassement reste très relative : sur les 437 agents (dont 92 % de catégorie C) entrés dans le dispositif de demande de reclassement entre 2013 et 2015, seuls 152 situations sont considérées comme traitées. Or, seuls 98 de ces 152 agents ont bénéficié d'un nouveau départ professionnel : le dernier tiers des situations a donné lieu à des fins d'activité ou à des maintiens en poste.

Du fait de sa taille et de la diversité de ses métiers, la Ville doit pouvoir diversifier davantage son offre et puiser dans des réservoirs d'emplois, y compris hors filière administrative pour assurer une plus grande réussite de ces dispositifs.

Le vieillissement des personnels parisiens constitue un enjeu majeur en matière d'accompagnement et de reclassement, dont la Ville a pleinement conscience. La prévention des inaptitudes et la gestion des reconversions figurent d'ailleurs au nombre des priorités fixées au directeur des ressources humaines.

La DRH explore diverses pistes de réflexion afin de multiplier les débouchés :

- ouverture du dispositif emploi-tremplin par l'élargissement des directions d'accueil, l'augmentation du vivier d'emplois disponibles et le développement d'une offre de postes adaptés aux demandes de reconversion ;
- réflexions sur la constitution d'un portefeuille de postes « allégés » et/ou « sur mesure », liés à des fonctions antérieurement externalisées, et permettant un maintien dans l'emploi des agents les plus en difficulté. Une telle évolution implique cependant la remise en perspective des tâches concernées, relevant essentiellement des services de proximité, au regard de niveaux d'exigence devenus très élevés, notamment sur les emplois liés à l'accueil ;
- intensification de la communication sur le dispositif reconversion 2^{ème} carrière, notamment dans le cadre des visites médicales afin de sensibiliser un plus grand nombre d'agents encore peu atteints par des restrictions physiques.

La Ville indique qu'elle renforce ses actions en matière de reconversion, notamment dans le cadre de l'action « année de la 2^{ème} carrière » liée à l'exercice 2017 qui implique l'ensemble des directions sous l'égide de la déléguée à la reconversion : de nouveaux débouchés sont expérimentés, de même qu'une nouvelle action à destination d'une dizaine d'agents en reconversion pour raisons de santé.

Dans ce cadre, la Ville indique suivre très attentivement les cas d'inaptitude et d'exemption concernant les agents de la Préfecture de Police réaffectés dans le cadre de la réforme du statut de Paris.

4.4.2. Les dispositifs de suivi et d'évaluation restent perfectibles

La Mission Handicap et Reconversion (MHR) coordonne les dispositifs d'insertion, de reconversion, d'accompagnement et d'appui aux personnels handicapés ou en situation de reclassement, notamment pour inaptitude.

Contrairement à la perspective exposée par la Ville à l'occasion du contrôle de la gestion prévisionnelle des ressources humaines effectué en 2013, le basculement des données suivies par la mission, d'une base de données Excel vers un outil unique interfacé avec le système d'information des ressources humaines n'a pas eu lieu.

Il en résulte à la fois une complexité et des risques sur la saisie, le comptage et l'effectivité du des inaptitudes et des exemptions. Les lacunes des interfaces et l'absence de passerelles entre ces bases et le système d'information des ressources humaines sont lourdes de conséquences, et conduisent la Mission Handicap et Reconversion à intervenir essentiellement *a posteriori*, sans disposer nécessairement d'une vision globale sur l'ensemble des dossiers pris en charge et traités par le Pôle Inaptitudes de la DRH.

En l'absence d'outil d'évaluation, notamment médico-administratif, des agents ayant bénéficié d'une mesure de reconversion ou d'un reclassement, la Ville se prive aussi du moyen de mesurer l'efficacité et l'efficience de la politique déployée et d'envisager d'éventuelles actions correctives et/ou de renforcement de son action.

Au regard de cette politique, qu'elle mène de façon proactive, en faveur du maintien dans l'emploi des agents soumis à des restrictions physiques, la Ville doit créer les conditions d'un suivi global et efficace des situations concernées et se doter des moyens d'évaluer les résultats obtenus.

4.4.3. Les diagnostics d'alerte et de détection médicale peuvent encore être renforcés.

Malgré la volonté affichée en la matière, la détection des situations justifiant des adaptations, aménagements de postes ou reconversions peut encore être améliorée.

La Ville a ainsi pris des dispositions pour assurer un suivi médical renforcé des agents les plus exposés, que cette exposition soit liée à la pénibilité directe du poste ou au public accueilli. Par ailleurs, la hiérarchie des agents peut organiser directement, si elle en constate la nécessité, des visites médicales avec le service de médecine préventive. De même, le service de médecine statutaire participe régulièrement aux réunions mensuelles de la mission handicap et reconversion afin de faciliter le parcours de reconversion des agents et de s'assurer que les options envisagées sont compatibles avec leur situation physique.

Cependant, alors que le service de médecine préventive a systématisé, dans le cadre des visites médicales réglementaires, des actions de détection des situations à risque, le taux des visites réalisées compromet la réussite de cette mesure.

Par ailleurs, le rapport de la chambre de 2013 soulignait la volonté de la DRH de mettre en place des procédures d'alerte dans les services au contact des personnels en situation de risque afin de détecter précocement les agents rencontrant des difficultés d'ordre médical et anticiper ainsi les inaptitudes. Or, aucune procédure de ce type n'a été mise en œuvre, sans

que la Ville n'ait pu justifier cette situation. La Ville doit se doter d'un tel outil de « veille » situé au plus près des agents.

Le rapport de la chambre de 2013 relevait la volonté de la Ville de saisir le comité médical dès le 3^{ème} mois d'absence afin de permettre une analyse précoce par la médecine du travail et d'accélérer le traitement des situations. Dans les faits, la consigne a été donnée aux unités de gestion directe de saisir le comité médical dès le 1^{er} jour d'arrêt dès lors que celui-ci correspond à un congé longue maladie. Toutefois, aucun élément objectif ne permet d'apprécier la mise en œuvre réelle de cette mesure.

5. LES POLITIQUES THÉMATIQUES EN MATIÈRE DE GESTION PREVISIONNELLE DES RESSOURCES HUMAINES

5.1. Accompagnement et formation des cadres

5.1.1. La politique parisienne en matière d'accompagnement et de formation des cadres

Ainsi que le rappelle le rapport de 2013 de la chambre, la Ville porte une attention particulière au parcours des cadres et à leur mobilité professionnelle, via un panel d'actions ciblées. Antérieurement, les directions géraient individuellement leurs cadres, sans que la Ville ne dispose d'une vision globale ni ne puisse proposer une des perspectives professionnelles partagées. La situation présentait par ailleurs certains travers, les directions se méfiant, par exemple, des cadres en demande de mobilité interne, considérés comme rejetés par leur service d'origine.

A la suite d'une étude visant à comparer la situation parisienne à celle des grands employeurs publics et privés, la Ville a élaboré un plan d'action articulé autour de trois axes : l'entretien des cadres, l'entretien de carrière et la revue des cadres. En 2012, la DRH s'est dotée d'une sous-direction de l'encadrement supérieur et de l'appui au changement (SDESAC) afin de développer sa politique liée à l'encadrement supérieur. Elle y a intégré la Mission « *Parcours Professionnel des Cadres* », devenue à cette occasion la mission Université des Cadres (UdC).

5.1.1.1. L'Université des cadres et les actions connexes

Composée de sept agents, l'Université des cadres présente un coût annuel de l'ordre de 530 000 € en masse salariale, et d'environ 50 000€ en fonctionnement, essentiellement liés au marché de coaching. Elle répond à quatre axes de travail :

- la réflexion sur les pratiques managériales et la production de plans d'action ;
- le développement de la mutualisation des connaissances et des retours d'expérience notamment par l'organisation de conférences ;
- l'organisation et la diffusion d'une information ciblée pour les cadres ;
- le pilotage des actions d'accompagnement (coachings individuels et collectifs).

L'Université des Cadres fédère et anime le réseau des cadres en leur fournissant des outils et des appuis tant individuels ou collectifs.

En premier lieu, les conférences à l'attention des cadres de la Ville visent à développer la mutualisation des connaissances et les partages d'expérience, à diffuser une information ciblée ainsi qu'à permettre aux cadres de découvrir d'autres pratiques professionnelles. Les rencontres, de natures diverses, et dont la fréquence est variable, durent une matinée et rassemblent entre 60 et 160 personnes.

La Ville ne dispose pas de système d'évaluation organisé pour mesurer l'intérêt de ces conférences, en dehors des présences et des demandes de support. Une évaluation plus objective et structurée est nécessaire, par des outils de retour des participants, par exemples des questionnaires en ligne.

En deuxième lieu, l'accompagnement par le coaching est mis en œuvre à l'issue d'une démarche personnelle, qui se matérialise par un contrat tripartite entre le cadre, le coach et le supérieur hiérarchique. Il permet aux agents de s'interroger sur leurs pratiques managériales, de bénéficier de conseils de la part d'un professionnel, ou de faciliter la prise de poste. Bien que cela ne soit pas son objectif initial, il peut également permettre de préciser un projet professionnel et se traduire, *in fine*, par un changement de poste.

La démarche est conduite sur plusieurs mois, à raison de 6 à 8 séances, entrecoupées par la mise en application des objectifs fixés entre l'agent et le coach. En fin de parcours, une rencontre tripartite clôture ce travail durant laquelle le supérieur peut indiquer s'il a noté des changements. Une séance de « *rebouclage* » est assurée entre 6 mois et 1 an après la fin de la mission, entre l'agent et le coach. Le dispositif fait l'objet de deux questionnaires qui permettent à l'agent et à son supérieur hiérarchique de faire part de leur appréciation.

Cette pratique innovante semble donner de bons résultats : 187 coachings individuels ont été menés entre 2013 et 2015. Aucun d'entre eux n'a été interrompu.

En troisième lieu, les coachings d'équipe, élaborés au cas par cas, sont en développement. S'y sont ajoutés deux modes de suivi collectifs spécifiques :

- Les ateliers de co-développement, séances consistant à rechercher des solutions collectives à un problème individuel par le partage d'expérience entre 6 ou 7 pairs réunis autour d'un coach, animateur et modérateur de la séance. 6 séances se sont tenues en 2013, 18 en 2014 et 19 en 2015. La Ville n'évalue cependant pas ce dispositif ;
- La « démarche 360° », expérimentée par la Ville en 2013, était une démarche volontaire d'évaluation, alors mise en œuvre auprès d'un échantillon d'une soixantaine de cadres supérieurs. Elle consistait à comparer le ressenti du cadre sur ses comportements managériaux avec la perception qu'en avait son entourage professionnel, lors d'un entretien confidentiel de restitution. L'objectif était notamment, de développer une approche qualitative et personnalisée à l'attention du cadre, sous la forme d'un plan d'action.

Malgré de très bons retours sur la qualité de la démarche, et sans que la Ville ne puisse en motiver les raisons, la montée en puissance du dispositif, pourtant initialement prévue, n'a pas été mise en œuvre. De même, le suivi des plans d'action personnalisés n'a finalement donné lieu qu'à des entretiens individuels ou collectifs. L'abandon de cette démarche, malgré ses bons résultats, illustre la propension au lancement de projets qui ne sont finalement ni évalués ni prolongés dans la durée.

Ainsi que le confirme la lettre de mission adressée au DRH, qui fixe notamment l'objectif de « clarifier les objectifs de l'Université des Cadres et de structurer davantage son fonctionnement », la Ville souhaite renforcer cette mission, par le développement de programmes et modules cohérents, permettant une validation des acquis et redonnant leur place aux aspects fondamentaux du management.

En dehors des actions directement organisées par l'UdC, la Ville accompagne spécifiquement ses cadres supérieurs par certaines actions. Ainsi :

- les offres de formation de la DRH et des directions comprennent des filières définies spécifiquement à l'encontre des cadres ;
- la Ville a diffusé, en 2014, un guide de l'encadrant, composé de fiches pratiques, et qui a vocation à être remis à jour régulièrement. En complément, l'intranet offre aux cadres, divers documents ou supports intéressant leur pratique ;
- enfin, le Bureau de l'Encadrement Supérieur (BES) organise depuis 2012 des accompagnements à la mobilité, ouverts initialement à la filière administrative et récemment étendus aux ingénieurs. Ces accompagnements permettent, selon la Ville, de concentrer la période de mobilité des cadres, permettant d'y réaliser 50 % des mobilités annuelles de cadres administratifs.

5.1.1.2. L'intérêt du programme européen Léonard peut être questionné

Inspiré du programme européen « Léonardo », le programme « Léonard », a été lancé par la Ville en 2014, à destination des cadres. La Ville conçoit ce programme comme un élément de sa stratégie pour demeurer une capitale de rang international et que la confrontation des expériences étrangères est particulièrement enrichissante pour innover dans ses pratiques. Il s'adresse aux agents qui souhaitent effectuer un séjour de deux mois dans une métropole européenne afin de réaliser une étude sur une thématique considérée comme prioritaire pour la Ville. Il est désormais accessible aux agents de catégorie B.

La DRH, le secrétariat général et l'université des cadres participent au comité de sélection des candidats. Tous les candidats doivent transmettre une lettre de motivation, un curriculum vitae et un projet concret de stage, bâti de leur propre initiative et en adéquation avec les objectifs de leur direction. Une vingtaine de candidats sont présélectionnés et auditionnés par le jury, pour 10 candidatures finalement retenues chaque année. Bien que la capacité linguistique des candidats soit prise en compte, la Ville peut assurer une mise à niveau.

Les stagiaires ont l'obligation de tenir un blog pendant leur séjour, de remettre un rapport détaillé, un support de présentation de son stage et de réaliser une intervention lors des conférences de l'Université des Cadres. En avril 2015, 10 agents (6 cadres A et 4 cadres B) sont partis, au titre de ce programme, à Rome, Vienne, Bruxelles ou encore Stockholm. Ils ont réalisé des séjours variant de 5 à 10 semaines selon le lieu d'accueil, pour un coût évalué par la Ville à près de 20 000 €.

Tableau n° 17 : Coûts engendrés par le programme Léonard (2014-2015)

	Durée (semaines)	Direction	Fonction	Cat.	Thématique	Coût total
Bruxelles Stagiaire 1	7	DFPE	Directeur puériculteur	A	Accessibilité pour enfants handicapés	2 356 €
Amsterdam Stagiaire 2	10	DDEEES	Resp. expérimentation et achat public d'innovation	A	Dev't éco/smart city	2 522 €
Séville Stagiaire 3	9	DASES	Asst socio éducatif	B	Prise en charge mineurs isolés en errance	1 298 €
Barcelone Stagiaire 4	5	DLH	Attachée adjte chef de bureau	A	Lutte contre locations touristiques irrégulières	1 018 €
Rome Stagiaire 5	9	DPE	ASE	B	Réduction des particules fines parc municipal	2 651 €
Londres Stagiaire 6	9	DAC	Bibliothèque	A	Cohésion sociale	2 258 €
Vienne Stagiaire 7	9	DU	Instructeur PC	A	Hauteurs en zone urbaine dense	1 221 €
Copenhague Stagiaire 8	9	DAC	Assistante bibliothèques et musées	B	Musique dans les bibliothèques	1 483 €
Stockholm Stagiaire 9	9	DFPE	Chargé d'opérations	B	Accessibilité personnes handicapées	2 552 €
Milan Stagiaire 10	9	DASCO	Responsable équipement	A	Végétalisation des écoles	2 515 €
TOTAL GÉNÉRAL						19 874 €

Source : Ville de Paris

Tant le suivi de ces coûts que l'évaluation globale du dispositif restent insuffisants. D'une part, le détail des dépenses prises en charge n'est pas disponible, rendant impossible l'appréciation des coûts directs et indirects (remise à niveau linguistique, coût généré par l'absence de l'agent...). D'autre part, la qualification et l'appréciation de l'apport du séjour au bénéfice de la collectivité n'est pas évaluée de façon précise. Dans un tel cadre, le bilan coût-avantage du dispositif n'est pas évident.

Au-delà du seul bilan du programme Léonard, la Ville devrait consolider l'appréciation et l'évaluation objective des dispositifs mis en œuvre par la SDESAC, et notamment les développer de façon plus détaillée au sein des bilans sociaux.

5.1.2. Les actions spécifiques à destination de l'encadrement supérieur et des hauts potentiels

La constitution et le suivi du vivier des hauts potentiels restent une préoccupation majeure de la Ville. Cela a justifié la réorganisation du Bureau de l'Encadrement Supérieur début 2015. La nouvelle organisation s'est notamment traduite par la création d'une section « *chargée de la gestion de l'encadrement supérieur et dirigeant afin d'améliorer la gestion des cadres à hauts potentiels et favoriser les passerelles entre filières* ».

La Ville multiplie, sans toujours les expliciter, les actions et moyens ciblant ses cadres supérieurs.

La revue mensuelle des cadres, pilotée par le Secrétariat Général, permet à la fois d'inventorier les agents relevant des profils les plus élevés, de recenser leurs attentes et de planifier en amont des mobilités potentielles, externes comme internes, en fonction des disponibilités que la Ville peut prévoir ou dont elle a connaissance. Comme pour d'autres dispositifs, cependant, la Ville n'est pas en mesure d'objectiver les résultats réellement ou principalement liés à la mise en œuvre de cette action.

La revue des cadres ne concerne que les administrateurs, les architectes-voyers et les ingénieurs des services techniques. Son champ d'action et son périmètre s'en trouvent donc limités.

Les rencontres par corps constituent un autre moyen de recueillir les attentes de l'encadrement supérieur et dirigeant de la Ville. Elles s'adressent aux administrateurs et aux ingénieurs des services techniques uniquement.

Enfin, des entretiens individuels sont régulièrement menés par la DRH afin de mettre en adéquation les besoins de la collectivité et les souhaits de mobilité des cadres. Ils alimentent une CVthèque, en cours de création, destinée à identifier de manière encore plus fine les hauts potentiels. 500 entretiens ont ainsi été menés depuis 2010.

Au-delà de la nouvelle organisation du Bureau de l'Encadrement Supérieur, la DRH a ainsi indiqué vouloir dégager une ressource dont la mission sera le suivi de ces hauts potentiels. La Ville n'est cependant pas en mesure d'expliquer les raisons de la séparation de cette ressource et du Bureau de l'Encadrement Supérieur, illustrant le foisonnement, peu coordonné, d'actions nouvelles.

5.1.3. Un « tropisme » vers l'État qui perdure en matière d'encadrement supérieur

5.1.3.1. L'accompagnement des parcours de mobilité focalisé sur l'Etat.

La Ville est membre du réseau des cadres supérieurs et dirigeants de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), avec lequel elle entretient des relations régulières et privilégiées. Les représentants de la DRH rencontrent régulièrement leurs homologues des différents ministères, facilitant les passerelles et la diffusion croisée de fiches de postes vacants.

L'accompagnement à la mobilité statutaire des administrateurs fait l'objet d'une action ciblée du Bureau de l'Encadrement Supérieur depuis juillet 2015, par le biais des « cafés mobilité », qui consistent, à raison de deux fois par an, à une mise en relation entre des administrateurs de l'Etat et/ou parisiens en recherche de mobilité.

5.1.3.2. Un choix visiblement assumé

Proactive en matière de recrutement d'administrateurs issus de l'ENA, la Ville assiste régulièrement à des rencontres organisées par l'école en vue de recruter des élèves à la fin de leur scolarité. A titre d'exemple, en 2015, près de 30 élèves ont été approchés pour 3 emplois disponibles. A défaut de rejoindre la Ville immédiatement, le contact facilite d'éventuelles mobilités ultérieures vers la Ville.

A contrario, et malgré la proximité évidente des fonctions des administrateurs territoriaux avec celles des hauts fonctionnaires parisiens, les actions de partenariat entre Paris et l'institut national des études territoriales sont très limitées, la Ville ne faisant « *qu'accueillir des stagiaires de l'INET* ».

5.1.3.3. Le devenir des hauts potentiels toujours en question

Dans ses rapports de 2010 et 2013, la chambre relevait que les emplois supérieurs étaient occupés principalement par des fonctionnaires originaires de l'État, les cadres parisiens n'accédant que rarement aux emplois de direction supérieurs de la Ville.

De fait, l'évolution intervenue depuis 2010 sur les emplois fonctionnels du secrétariat général, de directeurs, directeurs généraux ou directeurs adjoints, ainsi que de sous-directeurs est contrastée :

- la part des agents originaires de la fonction publique parisienne occupant des emplois du plus haut niveau (secrétariat général, directeurs, directeurs adjoints) s'est maintenue à 50 %, tandis qu'elle baissait concernant les emplois de sous-directeurs (passage de 69,4 à 63,6 %).
- de surcroît, la place des administrateurs de la Ville dans les emplois de sous-direction s'est plus fortement réduite, passant de 69,4 % en 2010 à 54,5 % au 31 décembre 2015. Cette baisse, conséquente à la réduction de la part obligatoire des administrateurs de la Ville dans les effectifs des sous-directeurs (passage de 70 à 50 % en 2014), bénéficie principalement à d'autres agents originaires de la Ville (deux ingénieurs et un architecte-voyer). La place des administrateurs de la Ville est encore plus réduite pour les emplois de sous-directeurs du groupe I (deux postes sur six sont occupés par des administrateurs de la Ville) ;
- bien qu'elle se réduise, la place des cadres supérieurs de l'Etat reste très significative (passage de 37,8 à 33,3 % des emplois). Les fonctionnaires originaires de l'Etat voient leur part augmenter dans les emplois de sous-direction et ils occupent quatre emplois du groupe I sur six ;
- le recrutement d'agents non-titulaires est croissant et devient significatif (6,6 % des emplois concernés), exclusivement sur les emplois les plus élevés de la hiérarchie (un poste de secrétaire général adjoint, quatre emplois de directeurs, soit 11,9 % de ces emplois) ;

Tableau n° 18 : Répartition des emplois fonctionnels en 2015

Fonction/origine FP	Pourvus	FPTp	%	FPT	%	FPE	%	Non-titulaires	%
SG de la commune	1		0,00%		0,00%	1	100,00%		0,00%
SGA de la commune	2		0,00%		0,00%	1	50,00%	1	50,00%
DG Commune	8	5	62,50%		0,00%	3	37,50%		0,00%
Directeurs et directeurs adjoints	31	16	51,61%	2	6,45%	9	29,03%	4	12,90%
Total SG et directions	42	21	50,00%	2	4,76%	14	33,33%	5	11,90%
Sous directeur Groupe I	6	2	33,33%		0,00%	4	66,67%		0,00%
Sous directeur Groupe II	27	19	70,37%	1	3,70%	7	25,93%		0,00%
Sous-total SD	33	21	63,64%	1	3,03%	11	33,33%	0	0,00%
Total	75	42	56,00%	3	4,00%	25	33,33%	5	6,67%

Source : Ville de Paris

- La place donnée aux cadres territoriaux non parisiens (4 % seulement) reste marginale, leur part n'ayant guère progressé depuis le rapport de 2010. De même, l'absence de cadres issus de la fonction publique hospitalière, parmi ces emplois, est notable.

Le développement des interactions avec les administrations d'Etat est assumée par la DRH. Elle les traduit comme le suivi de « *parcours en alternance* » entre les services de la Ville et l'extérieur. Elle relève que la mobilité externe est un élément incontournable de la carrière et qu'elle bénéficie à la ville, tant en termes de valorisation de la Ville qu'en termes de fidélité des cadres concernés.

Ainsi, la situation n'a pas évolué dans le sens de la recommandation formulée par la chambre en 2013, les évolutions réglementaires ayant eu pour effet, d'une part, de permettre l'accès d'agents non-titulaires aux emplois supérieurs, par nomination discrétionnaire, et, d'autre part, de réduire encore la place des administrateurs de la Ville dans les emplois de sous-direction.

Recommandation : « La chambre recommande que les finalités de long terme des actions conduites en direction de ses cadres soient examinées, afin de tirer le meilleur parti de leurs compétences dans lesquelles la collectivité aura investi tout au long de leur carrière. »

Non mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	Totalement mise en œuvre	Devenue sans objet	Refus
X				

Recommandation n° 7 : Mettre en œuvre des parcours de carrière à destination des cadres supérieurs de la Ville leur permettant de viser l'ensemble des emplois supérieurs (recommandation reformulée)

Ces actions ne se limitent pas aux agents arrivés à la Ville sur des emplois d'encadrement supérieur. La DRH identifie en effet un vivier de ses attachés à potentiel, qu'elle accompagne dans le passage des concours A+, et qu'elle suit ensuite, en considérant la possibilité de recruter à nouveau ces agents à terme. Comme pour d'autres dispositifs, cependant, la Ville n'est pas en mesure d'illustrer la forme concrète que prend ce suivi du vivier des attachés (constitution, flux, pilotage).

5.1.3.4. Un taux de mobilité de l'encadrement supérieur anormalement élevé

Les taux de mobilité des administrateurs, des attachés, des directeurs généraux et des directeurs sont de l'ordre de 20 %. Pour leur part, la mobilité des sous-directeurs, établie à 24,2 %, est très élevée, confirmant un taux de rotation atypique. 60 % des sous-directeurs parisiens ont moins de deux ans d'ancienneté, 15 % moins d'un an. Seulement 18 % ont une ancienneté supérieure à trois ans.

La Ville ne suit pas ces durées moyennes et n'agit pas à leur propos, alors même qu'elle relève qu'une durée minimale de trois ans devrait découler à la fois des obligations de mobilité statutaire et de la durée du premier détachement. Elle explique ces durées par les opportunités de mobilité, la rotation des agents et le positionnement des cadres concernés « administrateurs relativement jeunes, dans une phase de carrière où la progression est rapide ». Or les postes de sous-direction ne devraient pas relever de cadres en début de carrière, mais bien d'agents expérimentés, stables et dont le positionnement devrait respecter la durée de détachement fixée pour ces emplois, à savoir un minimum de trois ans, renouvelables une fois.

En ce sens, la mobilité professionnelle n'est pas une fin en soi. Elle doit répondre à un équilibre satisfaisant à la fois pour l'agent, au titre de l'évolution de sa carrière, et pour la collectivité, qui doit tirer bénéfice, par une durée raisonnable, de l'investissement effectué en recrutant l'agent.

En l'état, la mobilité des cadres supérieurs parisiens traduit une relation asymétrique, dans laquelle les agents concernés tirent l'entier bénéfice d'une nomination pour « rebondir » rapidement vers une autre. La Ville ne peut se réduire à ce rôle d'employeur « tremplin » et permettre ainsi que son propre « retour sur investissement » ne s'efface au profit des évolutions et perspectives individuelles des cadres supérieurs qu'elle embauche, que ces derniers aient d'ailleurs pour origine l'administration parisienne ou celle de l'État. Cette situation nuit à l'efficacité et la stabilité de l'organisation, à la définition des objectifs et à la capitalisation du savoir.

5.1.3.5. La promotion interne est utilisée de manière inégale

Pour toute administration, la promotion interne constitue un levier de la démarche de gestion prévisionnelle et de valorisation des parcours professionnels. Pour analyser cette dimension, la chambre a retenu un échantillon, composé de 12 corps de catégorie A, sur la période 2013/2015.

Globalement, la Ville n'utilise pas les taux au maximum des possibilités offertes par les délibérations. Cependant, pour quelques corps, les plafonds fixés par délibération sont parfois dépassés (architecte voyer en chef, ingénieur économiste de la construction, ingénieur hydrologue) ce qui est irrégulier. En effet, si une collectivité est libre de ne pas mobiliser l'intégralité de ses ratios de promotion, elle ne peut procéder aux nominations que dans la limite des taux fixés par l'assemblée délibérante pour l'année. Elle n'est pas non plus autorisée, hors dispositions statutaires explicites, à faire « glisser » entre exercices des capacités de promotions inutilisées.

Tableau n° 19 : Promouvables/promus – période 2013/2015 – par corps échantillonné

Corps	2013		2014		2015	
	Taux de promus	Taux de promotion fixé par la Ville	Taux de promus	Taux de promotion fixé par la Ville	Taux de promus	Taux de promotion fixé par la Ville
Administrateurs hors classe	30	55%	39	50%	35	55%
Attachés	6,9	11,20%	7,19	12,20%	7,47	13%
Conseiller supérieur socio-éducatif	61	/	45	54%	18	20%
IHH divisionnaire	17	19%	0	19%	23	19%
IHH divisionnaire de CL EXCEP	15	16%	12	16%	12	16%
IEC de CL SUP	16,5	16%	0	16%	25	16%
Ingénieur général	4,48	5%	3,45	5%	5,45	5%
Ingénieur général de CL EXCEP	12		20		30	
Architecte voyer en chef	16	20%	25	20%	20	20%
Architecte-voyer général	3,45	4%	0		3,23	4%
Ingénieur ST en chef	15	17,5%	14	17,50%	15	17,50%
Ingénieur divisionnaire des travaux	12	15%	13	15%	11	15%

Source : tableaux promus/promouvables sur la période 2013/2015 – Retraitement CRC

En ce qui concerne le corps des administrateurs, les agents placés en position de détachement extérieur se voient le plus fortement promus (50 % en 2013, 100 % en 2014 et 58 % en 2015). Cette situation, assez inhabituelle dans la fonction publique, s'inscrit dans la continuité du constat déjà posé en matière de mobilité accélérée que la ville promeut pour ses cadres supérieurs. A l'inverse, certaines directions n'ont aucun promu sur 3 ans (direction des espaces verts et de l'environnement, direction des affaires culturelles).

Il en va de même pour le corps des attachés : 4 à 5 % des plafonds annuels n'ont pas été utilisés, sur les trois années examinées, alors même que plusieurs directions n'ont obtenu aucune promotion (DICOM, DSTI, délégation à la politique de la ville et à l'intégration, conseil de Paris, Inspection générale).

Comme d'autres procédures, les promotions mettent en évidence la forte limitation des données disponibles (ex : pas d'information sur l'ancienneté dans le corps, dans le grade, dans la collectivité).

5.2. La gestion des agents techniques des collègues

En lien avec les recommandations formulées en 2010 concernant les techniciens et ouvriers de services (TOS), devenus agents techniques des collègues, la chambre a effectué un examen particulier de la situation de ces agents, désormais totalement intégrés à la gestion des ressources humaines parisiennes.

5.2.1. La Ville assure une maîtrise raisonnable des effectifs

Entre 2013 et 2015, les effectifs du corps des adjoints techniques des collègues (ATC), ont d'abord diminué, puis ils ont augmenté, en relation avec le nombre d'établissements géré par la Ville (passé de 110 en 2014 à 115 en 2015). Le ratio des adjoints techniques par établissement a évolué de façon modérée, passant de 6,36 lors du transfert (700 ouvriers pour 110 sites) à 6,96 en 2015.

Tableau n° 20 : Évolution des effectifs des ATC - 2013-2015

2013	2014	2015	Évolution % 2013/2015
723	708	800	+9,63%

Source : bilan social 2014

La « brigade » destinée à couvrir les absences en matière de restauration, et mentionnée à ce titre par le rapport de 2013 n'a pas été créée. La Ville dispose d'une équipe mobile de remplaçants, constituée de 50 agents mais deux seulement sont titulaires des certifications leur permettant de remplacer les cuisiniers absents. Cette situation, insatisfaisante, n'est pas sans risque pour la continuité du service.

5.2.2. Les actions de prévention de l'absentéisme demandent à être mieux formalisées

Selon le bilan social 2014, le taux d'absence des adjoints techniques des collègues est de 11,85 %, en légère baisse par rapport à 2013. Ce taux, plus élevé que le taux moyen constaté sur l'ensemble de l'effectif parisien, reste plus faible que celui d'autres corps techniques (ex : assistant technique de la petite enfance - 20,37 %, agents de service des écoles - 16,27 %). Pour autant, le plan d'actions de prévention de l'absentéisme élaboré en 2011 n'a pas été formellement mis en œuvre et ses éventuels effets encore moins mesurés.

Les différentes actions initiées par la direction des affaires scolaires (DASCO) (formations et sensibilisations, créations de postes de chargés de coordination, études et statistiques ciblées sur l'absentéisme), visant à réduire l'absentéisme en jouant sur l'absentéisme compressible, n'ont eu d'effet qu'à compter de 2016 (taux passé de 6,87 % en 2015 à 6,57 % en 2016 selon les chiffres communiqués par la Ville). En outre, le contrat d'objectifs et de performance 2015 concernant la DASCO, ne contenait aucun plan d'action, ni proposition d'indicateur, concernant l'objectif « prévenir l'absence au travail ».

Dans la mesure où elle a fixé cet objectif de prévention contre l'absence au travail dans le contrat d'objectifs et de performance de la DASCO, la Ville devrait le décliner en un plan d'actions et en suivre la mise en œuvre à l'aide d'indicateurs adaptés.

5.2.3. Le suivi médical doit être amélioré

En matière de suivi médical, le taux de réalisation des visites est très partiel. De 2013 à 2015, seuls 63 % des 592 agents convoqués se sont rendus aux visites. Comme pour les autres agents parisiens, la situation est principalement liée à une planification des visites qui ne tient

pas compte de l'emploi du temps des agents. De même, le délai de retour d'information vers la DASCO, concernant l'absence d'agents aux visites obligatoires, est déraisonnable (de l'ordre de plusieurs mois).

La population des adjoints techniques des collèges est particulièrement exposée, soumise à des tâches pénibles, isolée des circuits hiérarchiques et sa moyenne d'âge relativement élevée. La Ville devrait définir un plan d'actions visant à améliorer le suivi médical de ces agents).

5.2.4. Des perspectives limitées d'évolution professionnelle

5.2.4.1. L'accès par la promotion en catégorie B est restreint

La réforme de la catégorie B devait permettre une amélioration du déroulement de carrière des adjoints techniques des collèges en ouvrant une voie de promotion dans un corps de catégorie B élargi et comprenant une nouvelle spécialité, la restauration.

Ces perspectives n'ont pas été suivies d'effet : à l'opposé de l'intention exposée, seuls quelques postes de catégorie B ont été ouverts en 2012 à l'attention des ouvriers professionnels relevant d'équipes mobiles de cantines de plus de 40 000 repas. A ce titre, seules trois promotions d'adjoints techniques ont eu lieu.

Les perspectives d'évolution professionnelle des adjoints techniques des collèges restent donc extrêmement limitées. Les tests de niveau, les exigences posées par les épreuves écrites, la forte spécialisation de certains agents et l'absence de concours pour l'accès à la spécialité restauration du corps des agents de maîtrise contribuent à freiner le déroulement de carrière des agents techniques des collèges. La Ville n'a pas formalisé les voies d'amélioration qu'elle envisage d'explorer pour remédier à cette situation.

5.2.4.2. Le bilan de la formation des adjoints techniques des collèges est peu encourageant

Avec 2,73 jours de formation suivis par agent et par an sur la période 2013/2015, les agents techniques des collèges se situent très en deçà de la moyenne de la collectivité (6,2 jours en 2014). Par ailleurs, leurs inscriptions et présences aux actions de formation sont en baisse constante sur les trois années considérées :

Tableau n° 21 : ATC inscrits et présents aux actions de formation

	2013	2014	2015
Inscriptions	1125	1060	957
Présences	892	851	758

Source : données DASCO

Les cours de perfectionnement connaissent, toujours sur la même période, une chute de plus de 50 %, passant de 57 stagiaires en 2013 à 28 en 2015.

Les données relatives à la formation des adjoints techniques font l'objet d'un rendu partiel, et celles qui sont disponibles ne donnent pas lieu à des analyses approfondies. Le suivi des perspectives professionnelles de ces agents, qui, en dehors de la gestion de proximité assurée par les gestionnaires d'établissement, ne s'appuie que sur deux coordonnateurs (pour 734 agents), depuis septembre 2016, est lui aussi insuffisant.

5.2.4.3. La reconversion professionnelle et le reclassement touchent peu les adjoints techniques

Selon les bilans communiqués par la Ville, seuls 32 adjoints techniques des collèges ont été identifiés comme susceptibles de bénéficier du dispositif de reconversion professionnelle ou en ayant effectivement bénéficié depuis 2008. Sur 6 parcours de reclassement effectivement mis en œuvre depuis cette date, deux seulement ont abouti à un reclassement, sans changement de corps.

La Ville n'est pas en mesure d'évaluer le nombre d'agents éligibles, et ne tire pas de bilan qualitatif de ces réorientations professionnelles. Elle doit remédier à cette situation.

5.2.5. L'homologie statutaire des ATC inspirée de l'État ne pose plus, aujourd'hui, de conséquence pratique

Le rapport de 2010 avait recommandé « de reconsidérer le choix de l'homologie étatique retenue pour le statut des personnels techniciens, ouvriers et de services (TOS) ». La Ville a estimé n'avoir commis aucune irrégularité en choisissant une homologie avec la fonction publique de l'état lors de la création du statut des adjoints techniques des collèges.

Son argumentation n'a pas évolué :

- en premier lieu, elle considère qu'au moment du transfert, les seuls emplois équivalents étaient ceux de l'État. Cet argument n'est pas fondé car la délibération prise en la matière, en juillet 2007, l'a été postérieurement au décret n°2007-913 du 15 mai 2007 relatif aux adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement, qui a fondé le transfert pour l'ensemble des départements ;
- en second lieu, la Ville considère qu'elle se devait de respecter « *une stricte équivalence existante entre les emplois des établissements scolaires maintenus sous gestion de l'éducation nationale [...] et ceux transférés [...]* ». De même, elle se prévaut de « *l'homologie retenue de longue date avec l'État s'agissant des corps ouvriers et techniques* ». Or ici encore, la situation parisienne ne se distinguait pas de celle des autres conseils départementaux. La Ville n'a pas non plus établi une politique systématique d'alignement de ses statuts sur ceux de l'État, mais elle a bien établi les homologues en fonction de chaque situation.

Au-delà de ce choix discutable d'une équivalence statutaire avec la fonction publique de l'État, la Ville a raison lorsqu'elle affirme que cette option n'a pas eu d'impact tant sur le plan financier que sur celui du déroulement de carrière des adjoints techniques des collèges. Le corps des adjoints techniques des collèges, est en effet constitué de façon strictement identique dans la Fonction Publique d'État et la Fonction Publique Territoriale, la seule différence résidant dans l'application des durées d'avancement. Or, cette différence est appelée à disparaître avec la mise en œuvre du protocole PPCR, aboutissant à une convergence complète des deux statuts.

Compte-tenu de cette convergence, la question de l'homologie ne revêt plus un caractère stratégique, et son incidence est neutre. Une évolution n'apparaît donc plus pertinente.

<i>Recommandation : « La chambre demande la rectification de l'homologie étatique des statuts des personnels TOS départementaux choisie lors de leur intégration. »</i>				
Non mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	Totalement mise en œuvre	Devenue sans objet	Refus
			X	

5.2.6. Une possible évolution statutaire liée à la fusion Ville-Département

La fusion entre la commune et le département de Paris devrait entraîner, à court terme, une évolution du corps des adjoints techniques de collèges. Compte-tenu de l'échéance de la fusion, fixée au 1^{er} janvier 2019, la Ville dispose du temps nécessaire à la préparation d'une réforme en profondeur la conduisant à revoir le périmètre des différents corps d'adjoints techniques et notamment, à regrouper les agents exerçant une même spécialité au sein de corps redessinés.

5.3. La politique de recrutement des personnels de la petite enfance

Le rapport de 2013 de la chambre relevait l'action volontariste de la Ville en direction de la petite enfance. En effet, entre 2008 et 2014, la Ville a créé 4 526 places d'accueil en crèche. Elle prévoyait, au terme de la mandature en cours, plus de 10 000 places nouvelles, corrélées avec l'ouverture de 27 nouveaux établissements.

L'enjeu résidait alors dans le recrutement d'agents en nombre suffisant pour faire face à l'ouverture de ces nouveaux équipements. Les besoins étaient évalués à environ 1 000 recrutements/an sachant qu'un tiers du personnel de la filière petite enfance était alors en position de détachement.

Cette politique d'accueil de la petite enfance reste une priorité pour la nouvelle mandature, celle-ci ayant acté la réalisation d'un « plan crèches » de 5 000 nouvelles places d'accueil de 2015 à 2020 (dont 620 sur la seule année 2016).

5.3.1. Une politique de recrutement massif mise en place par la Ville

Sur sa cible de 2 212 embauches entre 2013 et 2015, la Ville en a réalisé 2 037.

Tableau n° 22 : Recrutements personnel petite enfance - 2013/2015

	Auxiliaires de puériculture			Educateurs/trices de jeunes enfants			Puéricultrices		
	Recrutements prévisionnels	Recrutements effectifs	Ecart (%)	Recrutements prévisionnels	Recrutements effectifs	Ecart (%)	Recrutements prévisionnels	Recrutements effectifs	Ecart (%)
2013	564	601	+ 6,6%	123	108	- 12,2%	68,5	49	- 28,5%
2014	588	511	- 13,1%	113	91	- 19,5%	77,5	74	- 4,5%
2015	526	456	- 13,3%	93	97	+ 4,3%	59	50	- 15,3%
2013-2015	1678	1568	- 6,6%	329	296	- 10,0%	205	173	- 15,6%

Source : Données DFPE – Retraitement CRC

La Ville régule ses recrutements en fonction de la moyenne des départs constatés, des dates d'ouverture des établissements et de leur mode de gestion. Elle réajuste ses besoins mensuellement en fonction de ces données.

5.3.2. L'accroissement d'offres de formation diplômantes en phase avec les besoins

En 2013, les effectifs diplômés relevant de la petite enfance, apparaissaient insuffisants au regard des seuls besoins de la Ville, sans même évoquer les besoins des autres employeurs franciliens. La Ville avait alors fourni à la chambre ses estimations annuelles en formation : 700 auxiliaires, 300 éducateurs de jeunes enfants et 211 puéricultrices. Le bilan 2013-2015 est concordant avec cette estimation initiale.

La direction de la famille et de la petite enfance s'est dotée d'un plan de formation qui prend en compte la montée en compétence des agents. Parmi les actions de formation programmées en 2014, elle a inscrit un coût prévisionnel de l'ordre de 1,1 M€ pour faire face aux seules scolarités et préparations concours des auxiliaires de puériculture, éducateurs de jeunes enfants, puéricultrices, infirmières et cadres de santé, complété par un montant de 1,35 M€ sur l'offre relative aux pratiques professionnelles. L'offre de formation de la Ville couvre l'ensemble des métiers de la petite enfance, ce qui n'est pas le cas de tous les départements franciliens.

Trois types de démarches visent à promouvoir les agents de la filière petite enfance :

- Les postes élèves, dispositif qui permet à des agents de financer leurs études tout en étant rémunérés, en contrepartie de leur engagement à servir la Ville à l'issue de leur cursus. De 2013 à 2015, 295 agents en ont bénéficié ;
- Les bourses élèves : les auxiliaires de puériculture étant les seules à pouvoir prétendre aux bourses d'étude, 185 bourses de 2 000€ par élève ont été accordées en 2013 et 2014, en contrepartie d'un engagement de servir de 2 ans. Le dispositif a été clôturé fin 2014, en raison de la croissance des demandes ;
- Le partenariat avec les CFA : depuis 2003, ce partenariat a permis la création d'une filière d'apprentissage pour les auxiliaires de puériculture. Malgré un léger repli du nombre de contrats consentis et du taux d'embauche entre 2013 et 2015, cette voie de recrutement reste intéressante.

Tableau n° 23 : Bilan des contrats d'apprentissage - 2013/2015

	2013	2014	2015
Nombre de contrats d'apprentissage APS (contrats ayant débuté au cours de l'année)	137	130	120
Nombre d'apprentis ayant demandé une embauche à la Ville	110	106	111
Agents embauchés	109	82	78
Taux d'embauche	91%	77%	70%

Source : DFPE – Retraité CRC

5.3.3. Le bilan de la convention tripartite pluriannuelle d'objectifs est à nuancer

En janvier 2010, la Ville a conclu, pour cinq ans, une convention pluriannuelle d'objectifs avec le Rectorat de l'Académie de Paris et la Région Île-de-France, portant « développement des formations aux métiers de la petite enfance ». Cette convention, qui comportait des obligations bien définies et des objectifs ambitieux, n'a pas été renouvelée. Pour autant, la Ville estime que l'offre de formation actuelle lui permet de recruter sans difficulté notable.

La Ville n'a pas répondu à l'intégralité des objectifs qui lui avaient été assignés au titre de cette convention. Ainsi, si elle a réalisé ses engagements en matière de stages d'accueil et de découverte, elle n'a pas, contrairement aux dispositions de la convention, procédé à l'accueil

d'enseignants ni n'a mis en œuvre des solutions d'évolution des professionnels vers les fonctions de conseillers à l'enseignement technologique. De même, la Ville n'a pas atteint les objectifs qu'elle s'était fixés concernant la validation des acquis de l'expérience dans le cadre de trois diplômes.

Tableau n° 24 : VAE de la filière petite enfance - 2013/2015

Diplômes préparés	Objectif convention	Nombre d'agents financés
Educateur de jeunes enfants	20	28
Auxiliaire de puériculture	120	41
CAP Petite Enfance	100	24
TOTAL	240	93

Source : DFPE

Ces éléments ne nuancent cependant que faiblement les bons résultats globaux de la politique de ressources humaines menée par la Ville à destination de la petite enfance.

5.4. La gestion de la filière technique et ouvrière

5.4.1. Plusieurs corps de la filière ouvrière et technique parisienne conservent leur spécificité

Dans son rapport de 2010 relatif à la gestion des ressources humaines, la chambre avait porté une attention particulière aux statuts de la filière ouvrière et technique.

Concernant la catégorie C, la chambre notait que la refonte intervenue en 2008 avait laissé subsister, sur les neuf corps préexistants, quatre corps d'ouvriers non fusionnés. Concernant ces corps, les évolutions suivantes ont eu lieu à compter de 2010 :

- Le corps des conducteurs est désormais doté des mêmes grilles indiciaires et du même déroulement de carrière que tous les autres corps de catégorie C, malgré un recrutement maintenu à l'échelle quatre (indice brut 342).
- Les trois corps dits « *spécifiques* » (éboueurs, égoutiers et fossoyeurs), créés en 1978 alors qu'aucun corps équivalent n'existait dans les autres fonctions publiques, conservent leurs particularismes, notamment en matière de durées d'avancement d'échelon⁴⁶. Toutefois, la Ville a opéré une évolution des statuts concernés en 2012 : en convergence avec les autres corps de catégorie C, ces trois corps sont désormais organisés en trois grades (un grade de recrutement et deux grades d'avancement accessibles au choix).

La catégorie B technique comportait 5 corps et devait faire l'objet d'un chantier de modernisation adossé à la réforme de la catégorie. À l'issue de ce chantier, achevé en 2012, la Ville compte trois corps de B techniques⁴⁷, couvrant environ 3500 agents ;

⁴⁶ Les déroulements de carrière sont plus rapides, en raison de la pénibilité ou de l'insalubrité des fonctions

⁴⁷ Techniciens supérieurs d'administrations parisiennes, techniciens des services opérationnels de la Commune de Paris, personnels de maîtrise d'administrations parisiennes

En catégorie A, le rapport visait quatre corps sans équivalent territoriaux⁴⁸, auxquels il convient d'ajouter le corps des ingénieurs hydrologues et hygiénistes.

Les ingénieurs économistes de la construction relèvent d'un corps spécifique, qui ne trouve pas son équivalent dans la fonction publique territoriale. La question du maintien de ce corps, qui concerne un nombre extrêmement marginal d'agents (30 fin 2014), continue à se poser : les missions dévolues, qui portent sur la construction, l'entretien et la sécurité dans le domaine du patrimoine bâti, sont des missions « traditionnelles » des ingénieurs dans toutes les autres collectivités. La Ville mène l'extinction de ce corps en n'y renommant pas de nouveaux agents à l'occasion des départs en retraites.

Les architectes-voyers étaient, selon le bilan social 2014, 79 à exercer au sein des services de la Ville fin 2014, et cinq en détachement extérieur. Ce corps n'a pas d'équivalent réel dans les autres fonctions publiques et, ici encore, les missions assignées ne diffèrent pas significativement des missions des ingénieurs (à l'exception des architectes-voyers relevant de la spécialité « paysagiste ») qui, à la Ville comme dans l'ensemble de la fonction publique territoriale, sont en mesure de couvrir l'intégralité des champs de l'urbanisme et de l'aménagement.

A l'appui de ce constat, les vacances de poste, tout comme la fiche métier d'expert en ingénierie achats, visent indistinctement les architectes voyers, les ingénieurs des travaux publics et les ingénieurs économistes de la construction. De même, la fiche métier de « *chargé(é) d'analyse et de valorisation foncière et immobilière* » vise les architectes-voyers et les ingénieurs des services techniques et des travaux.

Contrairement aux ingénieurs économistes de la construction, le corps des architectes-voyers n'est pas en passe d'être supprimé. Son extinction au profit des corps d'ingénieurs serait pourtant une source de simplification et d'économie.

Le corps des ingénieurs hydrologues et hygiénistes, créé en 2004 par homologation avec la fonction publique de l'État et qualifié « *d'atypique* » par la Ville elle-même, est restreint, car il ne compte que 54 agents. Ils exercent leurs fonctions dans les services d'hygiène, assurant des missions d'expertise et de veille sanitaire.

5.4.2. Des scénarios de fusion sont à l'étude

La Ville continue de mener, dans l'ensemble de ses filières, l'extinction et la fusion de certains de ses corps, ce qui souligne sa pleine conscience de la complexité induite par la multiplicité des statuts parisiens. En ce qui concerne les corps ouvriers et techniques, elle n'exclut pas une réflexion sur les adjoints techniques et les conducteurs automobiles et transport en commun afin d'assurer une meilleure cohérence de la filière technique ouvrière et technique.

Outre les adjoints techniques des services d'eau et d'assainissement qui pourraient rejoindre le corps des adjoints techniques, les adjoints des écoles et de la petite enfance, spécialisés dans les tâches de cuisine et de lingerie pourraient être regroupés avec les agents techniques exerçant ces spécialités, au sein d'un corps unique. Comme déjà évoqué dans le présent rapport, le regroupement des agents de la filière automobile au sein de corps uniques est aussi envisageable. Enfin, la création d'une spécialité « *logistique* » au sein du corps des techniciens des services opérationnels permettrait de faire disparaître l'emploi de chef de service intérieur.

⁴⁸ Ingénieur des travaux, ingénieur économiste de la construction, ingénieur des services techniques, architecte-voyer

Concernant la catégorie A, la Ville a indiqué à la chambre attendre que la DGAFP engage la réforme de cette catégorie pour envisager des scénarios de fusion et d'harmonisation. Bien que cette condition soit superflue, elle est désormais levée, compte-tenu des textes publiés à la date de communication du présent rapport.

Ainsi, la Ville pourrait rapidement envisager la fusion du corps des professeurs de l'école du Breuil et de l'école d'Alembert, sans pour autant remettre en cause dans sa globalité le corps des professeurs de la Ville de Paris et des professeurs des conservatoires. De même, les corps des ingénieurs pourraient fusionner (notamment en intégrant les ingénieurs hydrologues et hygiénistes dans le corps des ingénieurs des travaux) tandis que les techniciens supérieurs de laboratoire pourraient rejoindre un autre corps technique. La Ville doit intégrer à cette réflexion le devenir du corps des architectes-voyers, dont la spécificité n'est pas matériellement justifiée, au regard du champ de compétence des autres ingénieurs.

La Ville considère que les règles statutaires de certains corps limitent considérablement les possibilités de fusion. Tel est le cas, par exemple, des mécaniciens en prothèse dentaire. Or ce corps pourrait logiquement être fusionné avec celui des personnels paramédicaux et médico-techniques.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la Ville a indiqué que la rationalisation des corps était un chantier ouvert, comportant des projets qu'elle prévoit de discuter plus en détail avec les représentants du personnel en amont de leur présentation au Conseil supérieur des administrations parisiennes.

<p>Recommandation n° 8 : Mener à terme la réflexion engagée sur les fusions de corps en y intégrant la situation des architectes-voyers, dont les missions peuvent être rapprochées de celles exercées par les ingénieurs.</p>

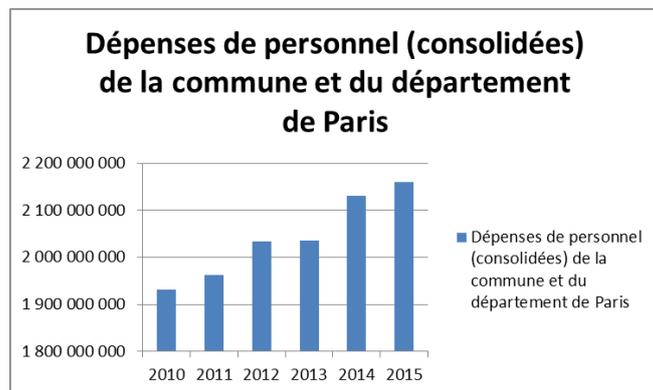
6. LA PRÉVENTION DES RISQUES FINANCIERS LIÉS A LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE EN MATIÈRE DE RESSOURCES HUMAINES

6.1. Anticipation et évaluation des besoins budgétaires en matière de ressources humaines

6.1.1. Une masse salariale dynamique qui fragilise la soutenabilité de la trajectoire budgétaire parisienne

Les dépenses de personnel de la Ville (commune et département de Paris) ont connu une progression de 12 %, proche des moyennes nationales, de 2010 à 2015.

Graphique n° 5 : Évolution des dépenses de personnels de la commune et du département de Paris entre 2010 et 2015 (budgets principaux et budgets annexes)



Cette trajectoire est proche des taux d'évolution moyens observés au niveau national. Alors que l'évolution des dépenses de personnel du budget municipal était meilleure que celle des autres communes avant 2014, cette situation s'est ensuite inversée. Le constat est contraire concernant le budget départemental, pour lequel les taux d'évolution des dépenses étaient supérieurs aux taux d'évolution moyens en début de période et se sont stabilisés à compter de 2013.

Tableau n° 25 : Comparaison du taux d'évolution des dépenses de personnel sur les budgets parisiens au regard des évolutions nationales

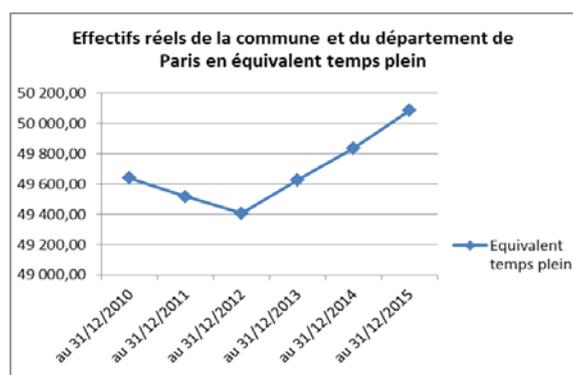
Evolution des dépenses de personnel (%) (Paris : budgets principaux et budgets annexes consolidés)		2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	Moyenne 2010/2015
Communes	Commune de Paris	1,38%	2,24%	-0,05%	5,38%	1,69%	2,13%
	Communes françaises	1,80%	2,60%	2,60%	4,00%	1,40%	2,48%
Départements	Département de Paris	3,62%	14,52%	0,72%	-0,22%	-0,73%	3,58%
	Départements français	1,90%	2,60%	2,50%	2,70%	1,60%	2,26%

Source : Comptes administratifs, rapports 2015 et 2016 de l'Observatoire des finances locales

En tendance, l'évolution des dépenses de personnel de la Ville ne fait pas apparaître d'écart substantiel par rapport à la moyenne nationale. Cette « trajectoire » masque cependant l'absence de maîtrise de deux risques : la dé-corrélation entre les effectifs et la masse salariale, et la consolidation des effectifs à périmètre constant.

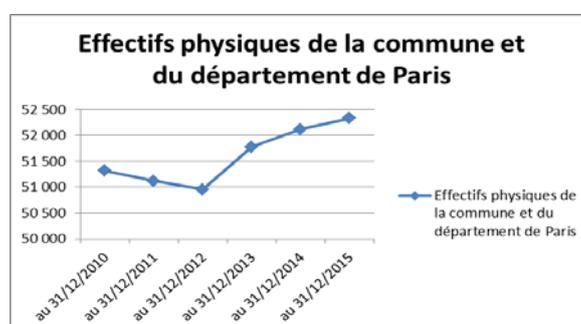
6.1.1.1. La dé-corrélation de l'évolution des effectifs et de la masse salariale

De 2010 à 2015, les effectifs en ETP de la Ville ont progressé de 0,89 %. Si la collectivité est parvenue à faire reculer de -0,47 % les effectifs réels entre 2010 et 2012, leur volume s'est apprécié à nouveau à partir de 2013. Les effectifs réels sont ainsi repartis à la hausse de +1,37 % entre 2012 et 2015.



Source : Données communiquées par la Ville de Paris (MAPE)

Pour leur part, les effectifs physiques ont connu une augmentation moyenne de 1,97 %. La diminution de 0,71 % des effectifs constatée de 2010 à 2012 a été largement contrebalancée par le rebond de 2,70 % observable entre 2012 et 2015.



Source : Bilans sociaux 2013 à 2015 et données communiquées par la Ville de Paris (MAPE)

La masse salariale a progressé, quant à elle, de 5,43 % entre 2012 et 2015.

Tableau n° 26 : Masse salariale de la Ville entre 2012 et 2015 (en €)

	2012	2013	2014	2015
Masse salariale des budgets généraux et annexes	2 199 745 000,00	2 200 942 000,00	2 301 087 000,00	2 319 301 000,00

Source : Bilans sociaux 2012 à 2015

Ainsi, la masse salariale a progressé plus rapidement (en moyenne +1,89 % par an) que les effectifs ramenés en équivalent temps plein (en moyenne +0,18 % par an). Elle s'est appréciée même durant les années de baisse d'effectifs. Cette dynamique s'est amplifiée en 2014 et en 2015, alors même que la Ville a procédé à 310, puis 490 redéploiements d'emplois sur ces deux exercices budgétaires.

Tableau n° 27 : Évolution comparée des effectifs et de la masse salariale de la Ville

	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	Evolution moyenne
Evolution des effectifs en ETP	-0,25%	-0,22%	0,44%	0,42%	0,50%	0,18%
Evolution de la masse salariale	1,65%	2,43%	0,05%	4,55%	0,79%	1,89%

Source : Bilans sociaux 2013 à 2015 et données communiquées par la Ville de Paris (MAPE)

Ce décrochage résulte :

- de contraintes exogènes : d'une part, l'augmentation des cotisations sociales (+10 % sur le budget communal et +6 % sur le budget départemental entre 2012 et 2015) et, d'autre part, la mise en œuvre de l'aménagement des rythmes éducatifs (+13 % pour la masse salariale de la direction des affaires scolaires de 2013 à 2014, puis +2,5 % de 2014 à 2015) ;
- mais aussi de la politique de rémunération de la collectivité : alors qu'en 2013 les contributions employeurs constituaient le premier facteur de progression de la masse salariale (près de 49 % de l'évolution), la rémunération principale des personnels permanents est devenue, à compter de 2014, la composante la plus dynamique de la (43 % de l'évolution en 2014, et 60 % en 2015, assistants familiaux inclus).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la Ville a fait état d'évolutions relevant d'un périmètre distinct (les données communiquées par la Ville à la chambre lors de la phase d'instruction du rapport portent sur un périmètre élargi incluant notamment les assistants maternels et familiaux, de même que d'autres catégories d'agents non-titulaires) mais qui mettent en évidence, de façon similaire, la dé-corrélation des effectifs et de la masse salariale⁴⁹.

La Ville indique qu'elle considère avoir globalement stabilisé ses effectifs, malgré la couverture de besoins nouveaux (nouveaux équipements scolaires et de la petite enfance, aménagement des rythmes éducatifs), tandis que la masse salariale subissait des augmentations liées à des facteurs exogènes, notamment issus de décisions nationales.

Au-delà de ces éléments, la chambre constate que le volume global de la rémunération principale des personnels s'est aussi apprécié sous le double effet des créations de postes et des transformations catégorielles.

Les promotions et les revalorisations catégorielles ont consolidé cette tendance de fond :

- la Ville a fortement augmenté le nombre annuel des promotions prononcées (+14,6 % entre 2012 et 2013, puis +20 % entre 2013 et 2014), pour l'établir tendanciellement à près de 3 800 promotions par an en 2014 et 2015 ;
- les transformations de postes, destinées selon la Ville « à reconnaître la réalité des responsabilités exercées par de nombreux agents », ont atteint un volume très important : 212 en 2013, 513 en 2014, 214 en 2015.

L'année 2014 marque ainsi une charnière, depuis laquelle 8 à 9 % des effectifs parisiens ont bénéficié annuellement de promotions ou de transformations de postes.

6.1.1.2. Les transferts d'agents vers le CASVP et Paris-Musées se sont traduits par des débudgétisations

A périmètre constant, la masse salariale de la Ville pour la période examinée devrait tenir compte des deux évolutions suivantes, dont la Ville ne fait pas état dans les statistiques d'évolution qu'elle met en avant :

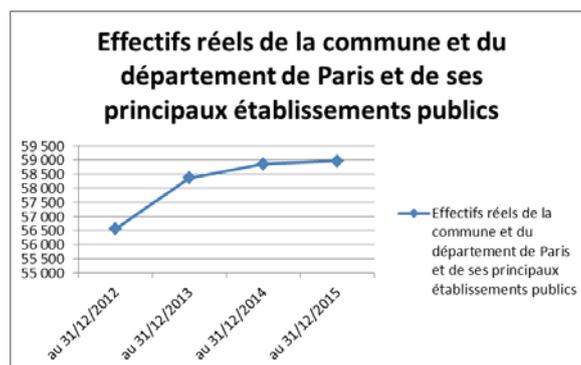
⁴⁹ Ainsi, selon les données communiquées par la Ville en réponse aux observations provisoires, les effectifs ont augmenté de 1,1 % (+530 ETP) sur la période 2010-2015, pour une évolution moyenne de la masse salariale de 1,75 % par an.

- La création de l'établissement public *Paris Musées* en 2012 s'est accompagnée du transfert de 906 emplois et de 10 550 heures de vacations ;
- La mise en œuvre du « *Nouveau Paris solidaire* » en 2015 s'est traduite par des transferts de 527 emplois au profit du Centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP).

Pour cette raison, la dynamique de la masse salariale ne saurait être mesurée sur la base du seul périmètre de la commune et au département de Paris. Il est nécessaire d'y inclure les deux « *satellites* » ayant accueilli les personnels transférés par la Ville. Alors qu'entre 2012 et 2015, les effectifs physiques de la commune et du département de Paris ont connu une augmentation de 2,70%, sur la même période, ces effectifs, consolidés avec ceux du CASVP et de Paris Musées ont progressé globalement de 4,26%.

Tableau n° 28 : Évolution des effectifs physiques de la commune et du département de Paris, du CASVP et de Paris Musées observée entre 2012 et 2015

	au 31/12/2012	au 31/12/2013	au 31/12/2014	au 31/12/2015	Evolution 2012-2015	
					Effectifs	%
Effectifs physiques de la Ville de Paris	50 956	51 774	52 116	52 332	1 376	2,70%
Effectifs de la Ville et de ses principaux établissements publics	56 555	58 368	58 865	58 966	2 411	4,26%



Source : Bilans sociaux, Rapports d'activité du CASVP et de Paris Musées, Retraitement CRC

Sur l'ensemble du périmètre administratif intégrant ces transferts de la collectivité, l'augmentation de la masse salariale entre 2012 et 2014 s'élève donc à 6,59 %, alors que celle du département et de la commune n'évoluait que de 4,61 %.

Tableau n° 29 : Évolution de la masse salariale consolidée entre 2012 et 2014

Masse salariale, en euros	2012	2013	2014	Evolution 2012/2014	Evolution 2012/2014
Budgets généraux Ville (commune et département)	2 109 494 000	2 110 737 000	2 209 167 000	99 673 000	4,72%
Budgets annexes	90 251 000	90 205 000	91 920 000	1 669 000	1,85%
Total budgets Ville	2 199 745 000	2 200 942 000	2 301 087 000	101 342 000	4,61%
Centre d'action sociale de la Ville de Paris	222 380 884	225 911 396	233 711 783	11 330 899	5,10%
Etablissement public Paris Musées	0	43 315 952	46 928 790	46 928 790	100,00%
Masse salariale totale	2 422 125 884	2 470 169 348	2 581 727 573	159 601 688	6,59%

Source : Bilans sociaux de la Ville, comptes de gestion du CASVP et de Paris Musées

Par ces transferts, et indépendamment de leur sens politique et organisationnel, la Ville a donc aussi mis en œuvre des débudgétisations qui lui ont permis d'afficher des progressions d'effectifs physiques et de masse salariale inférieures à celles qui seraient apparues en l'absence de transferts de personnel. Elles ont aussi permis de maintenir artificiellement la part

de la masse salariale dans les dépenses réelles de fonctionnement en dessous du seuil de 30 %. La Ville a annoncé une augmentation de 2,9 % en 2017, retrouvant ainsi un rythme d'évolution situé dans le même ordre de grandeur que celui que traduisent ces débudgétisations. L'augmentation de la masse salariale parisienne est, en réalité, régulière et mécanique.

Tableau n° 30 : Part de la masse salariale dans les dépenses réelles de fonctionnement (périmètre élargi)

(Sur le périmètre Ville, CASVP et Paris-Musées, en euros)	2012	2013	2014
Masse salariale	2 422 125 884	2 470 169 348	2 581 727 573
Dépenses réelles de fonctionnement	7 830 404 661,01	8 082 065 227,08	8 290 944 138,74
Part de la masse salariale dans les dépenses réelles de fonctionnement	30,93%	30,56%	31,14%

Source : Bilans sociaux de la Ville de Paris et comptes de gestion du CASVP et de Paris Musées

6.1.1.3. La nécessaire transparence des évolutions de la masse salariale

En définitive, la Ville n'a pas réellement mené de politique de maîtrise de ses dépenses de personnel dans la durée. Faute de véritable stratégie pluriannuelle, la poursuite de l'évolution de la masse salariale à rythme constant pourrait réduire d'autant les ressources dégagées par l'autofinancement. Aussi, plusieurs pistes devraient être envisagées pour garantir un cadrage plus transparent de l'évolution de la masse salariale et de son impact budgétaire.

En lien avec les nouvelles dispositions issues de l'article 107 de la loi NOTRe, le conseil de Paris devrait être informé, dès le stade du débat d'orientation budgétaire, de l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, de la masse salariale et des rémunérations ainsi que de l'évaluation préalable des mesures d'économie envisagées sur trois à cinq ans (réorganisations, mutualisations, suppressions de structures...). Compte-tenu du constat de la chambre, ces données ne peuvent faire, à l'avenir, l'économie d'une présentation sur un périmètre élargi, et constant, comprenant l'ensemble des établissements publics locaux restés sous la tutelle de la Ville et qui reprennent des compétences qu'elle assurait auparavant.

Au stade de l'adoption du budget emplois et des budgets supplémentaires, et dans le cadre de la mise en œuvre de ces dispositions, le rapport présenté au conseil de Paris pourrait présenter les perspectives envisagées au plan pluriannuel en termes de créations, de suppressions, de redéploiements et de transformations catégorielles de postes ainsi que les taux prévisionnels d'évolution de la masse salariale et les cibles d'économies dûment chiffrées par direction et par établissement public local sur trois à cinq ans. Dans ce cadre, le coût prévisionnel du nombre de promotions ouvertes et des transformations catégorielles prévues au titre de chaque exercice budgétaire de la période considérée serait lui-même individualisé.

Lors de l'adoption du compte administratif, l'éventuelle absence de réalisation de ces objectifs prévisionnels donnerait lieu au renforcement des mesures prévues pour les années suivantes. Inversement, le dépassement des cibles d'économies initiales pourrait ouvrir droit à un réajustement des objectifs fixés pour les exercices suivants.

Recommandation n° 9 : (majeure) Présenter annuellement au conseil de Paris les perspectives pluriannuelles par direction, formulées en termes d'effectifs et d'orientations à venir, ainsi que les taux prévisionnels d'évolution de la masse salariale et les cibles d'économies par direction et par établissement public local sur trois à cinq ans, et prévoir l'examen annuel de la réalisation de ces prévisions.

6.1.2. Une politique de rémunération dont les résultats sont contrastés

La Ville fait figurer parmi les axes prioritaires de sa politique de rémunération l'objectif de revalorisation des bas salaires et la réduction des écarts de traitement entre femmes et hommes.

6.1.2.1. Des revalorisations qui bénéficient en proportion, plus qu'en valeur, aux bas salaires

La rémunération brute moyenne des agents parisiens (salaire brut moyen de 2 555 € par mois en 2013) est supérieure à celle de la fonction publique territoriale (2 218 €), mais inférieure à celle de la fonction publique d'État (2 982 €). La situation est similaire concernant les salaires médians. La rémunération brute moyenne a augmenté de 3,08 % de 2013 à 2015 et la rémunération médiane de 3,62 %.

Le classement des salaires bruts annuels de la collectivité par déciles fait apparaître, sur un échantillon établi pour la période 2013-2015, soit deux années d'évolution, des évolutions proportionnellement plus importantes pour les rémunérations les plus basses que pour les hauts revenus, avec un effet sur les huit premiers déciles. En ceci, cet échantillon démontre, en tendance, la réalisation de l'objectif de revalorisation des bas salaires poursuivi par la Ville.

En valeur, les 7^{ème} et 8^{ème} déciles bénéficient, avec le second décile, des évolutions moyenne les plus élevées, et les évolutions des 1^{er} et 3^e déciles comptent parmi les plus faibles. Le gel de la part indemnitaire de la rémunération de l'encadrement supérieur, décidé par la Ville en 2014 a notamment joué sur la rémunération brute moyenne du 10^e décile, qui s'est stabilisée.

Tableau n° 31 : Rémunérations brutes annuelles moyennes par décile (2012-2014)

Répartition des rémunérations annuelles brutes moyennes (en €) par décile	2012	2013	2014	Evolution de 2012 à 2014 (en €)	Evolution de 2012 à 2014 (en %)	Ecart par rapport à la médiane
1er	19 447	19 604	20 312	865	4,45%	-72
2e	21 961	22 124	22 959	998	4,54%	62
3e	23 010	23 161	23 926	916	3,98%	-21
4e	24 028	24 253	24 982	954	3,97%	18
5e	25 254	25 560	26 191	937	3,71%	1
6e	26 823	27 132	27 759	936	3,49%	-1
7e	28 773	29 167	29 756	983	3,42%	47
8e	31 549	32 073	32 638	1 089	3,45%	153
9e	36 914	37 444	37 739	825	2,23%	-112
10e	55 620	56 141	55 949	329	0,59%	-608

Source : Bilans sociaux 2013 à 2014

Pour autant, l'écart entre la rémunération brute moyenne des 10 % d'agents les mieux rémunérés et celle des 10 % d'agents les moins bien rémunérés n'a que faiblement diminué de 2012 à 2014⁵⁰. Du fait de la proximité des rémunérations les plus basses de la Ville et de celles de l'État, cet écart s'explique davantage par le niveau des rémunérations atypiques « en haut de distribution » (au-delà de 61 000 € bruts annuels). Ainsi, la rémunération brute

⁵⁰ Ce ratio passe de 1 pour 2,86 en 2012 à 1 pour 2,75 en 2014, contre des ratios de 2,36 dans la fonction publique d'État et 1,98 dans la territoriale

moyenne du 10^{ème} décile est de 4 662 € mensuels, contre 4 285 € pour la fonction publique d'État et de 3 126 € pour la fonction publique territoriale.

Concernant la stabilisation des rémunérations du 10^{ème} décile, la Ville l'explique notamment par le gel de la part indemnitaire appliqué depuis 2014 à l'encadrement supérieur. Pour autant, au sein de ce décile, alors que la moyenne nette annuelle des dix plus hautes rémunérations parisiennes, qui avait reculé de 3,7 % entre 2013 et 2014, a progressé de 2,06 % en 2015, soit un rythme d'évolution plus rapide que celui des rémunérations des agents parisiens (1,8 %).

6.1.2.2. La situation en matière de parité est en progrès

En matière de parité entre femmes et hommes, la politique mise en œuvre par la Ville n'a pas encore porté tous ses fruits.

Tableau n° 32 : Rémunérations brutes annuelles moyenne par décile et par genre (commune et département de Paris)

Répartition des rémunérations annuelles brutes moyennes (en €) par décile	2013	% de femmes dans le décile	% d'hommes dans le décile	2014	% de femmes dans le décile	% d'hommes dans le décile	Féminisation du décile (en nombre de points)
1er	19 604	72,80%	27,20%	20 312	71,40%	28,60%	-1,40%
2e	22 124	67,40%	32,60%	22 959	66,40%	33,60%	-1,00%
3e	23 161	64,20%	35,80%	23 926	65,30%	34,80%	1,10%
4e	24 253	52,40%	47,60%	24 982	54,10%	45,90%	1,70%
5e	25 560	48,70%	51,30%	26 191	50,30%	49,70%	1,60%
6e	27 132	44,80%	55,20%	27 759	46,60%	53,40%	1,80%
7e	29 167	42,20%	57,80%	29 756	43,00%	57,00%	0,80%
8e	32 073	44,40%	55,60%	32 638	45,50%	54,50%	1,10%
9e	37 444	45,70%	54,30%	37 739	46,30%	53,70%	0,60%
10e	56 141	45,70%	54,30%	55 949	44,40%	55,70%	-1,30%

Source : Bilans sociaux 2013 et 2014

Même si la féminisation du corps des administrateurs de la Ville de Paris n'a cessé de progresser en termes d'effectifs et de revenus entre 2013 et 2015, les hommes y demeurent majoritaires (62 % en 2015). Ce constat est encore plus marqué au sein des ingénieurs des services techniques de la Ville, où les hommes représentent toujours, malgré l'accroissement de la part des femmes, plus des deux tiers des effectifs et des rémunérations.

En moyenne, les hommes reçoivent une rémunération nette supérieure de 9,73 % à celle des femmes dans les services de la commune et du département de Paris. Les femmes reçoivent en moyenne une rémunération nette mensuelle de 2 035 € en 2015 (contre 2 233 € nets pour les hommes). Cet écart est inférieur à celui mesuré par une étude de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et du Défenseur des droits dans la fonction publique d'État (autour de 16 %). En revanche, il excède le niveau moyen relevé par la même étude dans la fonction publique territoriale (8 %).

Tableau n° 33 : Comparaison par sexe des rémunérations mensuelles nettes moyennes observées en 2015 pour la commune et le département de Paris

STATUT	CATEGORIE	FEMME		HOMME		ENSEMBLE		Ecart de rémunération des hommes par rapport aux femmes (en valeur)	Ecart de rémunération des hommes par rapport aux femmes (en %)
		Net à payer moyen mensuel	Nombre d'agents	Net à payer moyen mensuel	Nombre d'agents	Net à payer moyen mensuel	Nombre d'agents		
	Total A+	5 119	334	6 471	262	5 714	596	1 352	26,41%
	Total A	2 984	2 313	3 350	1 478	3 126	3 791	366	12,27%
	Total B	2 220	4 578	2 503	3 718	2 347	8 296	283	12,75%
	Total C	1 738	12 666	1 931	12 699	1 835	25 365	193	11,10%
Total Titulaires		2 051	19 891	2 229	18 157	2 136	38 048	178	8,68%
	Total A+	6 610	14	5 953	8	6 371	22	-657	-9,94%
	Total A	2 483	510	2 781	522	2 634	1 032	298	12,00%
	Total B	1 592	102	1 616	109	1 604	211	24	1,51%
	Total C	1 062	582	1 235	186	1 104	768	173	16,29%
Total Non titulaires		1 771	1 208	2 309	825	1 989	2 033	538	30,38%
TOTAL GENERAL		2 035	21 099	2 233	18 982	2 128	40 081	198	9,73%

Source : Bilan social 2015

L'écart de rémunération est particulièrement important pour les agents non titulaires. Les hommes recrutés par la voie contractuelle bénéficient d'une rémunération supérieure de plus de 30 % à celle des femmes. Il est également assez net pour les agents titulaires assurant des fonctions d'encadrement supérieur. Ainsi en moyenne, les hommes ont une rémunération qui excède de plus d'un quart celle des femmes.

La persistance de ces forts écarts, en dépit de la politique volontaire initiée en la matière, appelle un renforcement du pilotage des nominations et de la cohérence des rémunérations, en particulier sur les postes d'encadrement.

La Ville a d'ores et déjà obtenu des premiers résultats pour les emplois supérieurs de direction. La loi n° 2014-873 du 4 août 2014 sur l'égalité réelle entre les femmes et les hommes prévoit la mise en œuvre d'un seuil de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur à hauteur de 30 % de chaque sexe au moins en 2015 et 2016 et de 40 % à compter de 2017. En 2015, 31,25 % des nominations sur les emplois de direction parisiens ont été prononcées au profit de femmes, portant le taux de féminisation des emplois concernés à 40,2 % au 31 décembre.

Tableau n° 34 : Emplois de direction visés par les obligations de nominations équilibrées (2015)

Emplois de direction visés par les obligations de nominations équilibrées (2015)	Femmes	Hommes	Total agents	% de femmes dans l'emploi	% d'hommes dans l'emploi
Secrétaire général et secrétaires généraux adjoints	1	2	3	33,33%	66,67%
Secrétaire général adjoint du Conseil de Paris	0	2	2	0,00%	100,00%
Directeur général	3	4	7	42,86%	57,14%
Directeur	9	17	26	34,62%	65,38%
Sous-directeur	19	18	37	51,35%	48,65%
Chef des services techniques	8	14	22	36,36%	63,64%
Directeur général des services des mairies d'arrondissement dont la population est supérieure à 170 000 habitants	1	4	5	20,00%	80,00%
Total des emplois visés par le décret du 30 avril 2012	41	61	102	40,20%	59,80%

Source : Bilan social 2015

Ces résultats se sont encore accrus à l'issue de l'instruction, la Ville faisant état d'une évolution de la féminisation dans des corps peu mixtes (par exemple celui des ingénieurs des services techniques, passé d'un taux de féminisation de 22,8 % en 2005 à 34,7 % en 2017), ainsi que dans l'encadrement supérieur. La Ville complète ces démarches par deux projets de labellisation auprès de l'AFNOR, visant à promouvoir la parité et la diversité, d'une part, dans sa gestion des ressources humaines, et, d'autre part, dans ses relations avec les tiers (fournisseurs, partenaires, usagers).

La Ville peut encore approfondir ces résultats en définissant une stratégie fondée sur des cibles de progression pour les corps et emplois marqués par les plus fortes disparités, sur des leviers de réduction des écarts de rémunérations, ainsi que sur des standards dans la gestion des carrières et des promotions. Cette stratégie pourrait être, débattue et suivie par le conseil de Paris à l'occasion des débats annuels sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.

6.1.3. Un effort de réorganisation inabouti

La Ville fait reposer la maîtrise de sa masse salariale sur des réformes transversales visant une stabilisation des emplois en volume. Ainsi, elle a notamment souhaité que les créations de postes rendues nécessaires par l'amélioration de l'offre de proximité soient compensées par des « redéploiements » et un « effort de rationalisation des services centraux et des fonctions support de l'administration ».

Cependant, la dé-corrélation de l'évolution des effectifs et de la masse salariale n'a pas permis de tirer les fruits de ces réformes. Ainsi, en comparaison avec les moyennes nationales, la Ville de Paris a maîtrisé l'augmentation de ses effectifs (+1,55 % de 2010 à 2014, contre 3,79 % pour les communes françaises) mais le poids des dépenses de personnel dans son budget de fonctionnement s'est, lui, accru significativement (+3,10 %, contre 0,52 % pour les communes françaises de plus de 100 000 habitants).

La stratégie de redéploiement des effectifs ne s'est donc traduite que par un gain budgétaire très relatif. Cela résulte de l'absence de véritables gains d'échelle liés aux regroupements de directions supports et du défaut de maîtrise des coûts salariaux unitaires de certaines directions. En dépit des réorganisations programmées, certaines directions ont connu une progression des dépenses de personnel significative au regard de l'évolution moyenne affectant l'ensemble des services⁵¹.

La direction de la communication (DICOM) a connu l'augmentation des dépenses de personnels la plus importante (+29,29 %) de 2012 à 2015, alors que les directions couvrant les secteurs considérés comme prioritaires connaissaient des évolutions inférieures (+ 20 % pour la direction des affaires scolaires, + 12 % pour la direction de la famille et de la petite enfance, + 3,7 % pour la direction de la propreté et de l'eau et + 1,5 % pour la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé). Le transfert de 49 agents relevant auparavant de la délégation générale à l'évènementiel et au protocole, au sein du secrétariat général, a participé à cette augmentation.

Cependant, alors même que ce transfert a entraîné la réduction de 26,85 % de l'effectif du secrétariat général, celui-ci n'est pas parvenu à maîtriser ses coûts salariaux, qui ont augmenté de 6,6 % sur la période, malgré ces 49 départs. Atypique tant par son coût que par ses missions, qui dépassent très largement le champ des directions générales des services de collectivités sans pour autant être assimilables à celles d'un secrétariat général ministériel,

⁵¹ L'ensemble des données qui suivent ont pour sources les bilans sociaux

le secrétariat général se caractérise par une forte représentation des hauts salaires, au sein d'une structure dont l'effectif équivaut au quart de la direction des ressources humaines.

Entre 2013 et 2015, les dépenses de personnel des directions en charge de fonctions supports ont évolué plus rapidement que leurs effectifs. A l'exception de la DSTI et de la DRH, leurs coûts salariaux ont plus augmenté que pour la moyenne de l'ensemble des directions (+ 1,23 %).

L'analyse du coût par ETP confirme cette analyse :

- La direction des affaires juridiques connaît ainsi une progression de 2,45 % du coût par ETP ;
- L'augmentation des coûts par ETP de la DICOM (12,58%) est dix fois supérieur au taux d'évolution moyen de l'ensemble des directions ;
- Pour certaines directions, les dépenses de personnel progressent ou demeurent stables alors que leurs effectifs diminuent. Tel est le cas de la direction de l'immobilier, de la logistique et des transports, qui connaît simultanément une diminution de 5,34 % de ses effectifs et une progression 0,13 % des rémunérations comptabilisées dans le système de paie ;
- Seule la DRH parvient à contenir le rythme d'évolution de ses coûts à un niveau inférieur à celui de l'ensemble des directions.

A l'inverse, d'autres directions qui constituent le cœur de cible du programme de la mandature, les taux de progression des coûts par ETP sont plus modérés :

- la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé a maintenu un effort salarial inférieur à 2 % ;
- en dépit des évolutions rapides liées à l'aménagement des rythmes scolaires, la direction des affaires scolaires est parvenue à contenir l'évolution des coûts salariaux en dessous de la barre des 5 % entre 2013 et 2015 (+4,8 %). Elle en a même infléchi le poids entre 2014 et 2015 (passage de 44 751 € par ETP à 43 522 €) ;
- la direction des espaces verts et de l'environnement réussit à limiter la progression de ses frais de personnel en deçà de 4 %.

Plus globalement, il apparaît que les réorganisations ou les fusions de directions n'ont pas permis de ralentir ou de stabiliser le rythme d'évolution des coûts par ETP :

- la réorganisation de la direction de la démocratie, des citoyens et des territoires a permis de mieux mutualiser certaines fonctions et de faire reculer les effectifs en volume (-4,09 % entre 2013 et 2015). Cependant, le poids des rémunérations ayant reculé d'à peine -0,44 % sur la même période, les coûts salariaux ont continué de progresser de 3,80 % ;
- de même, la constitution, par fusion, de la direction des finances et des achats, a généré une baisse des effectifs, mais une relative stabilité des charges de personnels, qui a surenchéri le coût moyen par ETP de 3,23 % ;

- enfin, la réduction des effectifs du cabinet de la maire ne s'étant pas accompagnée d'une diminution équivalente des charges de personnels, le taux d'augmentation des coûts salariaux a été de 12,22 %⁵².

Les redéploiements d'emplois et les réorganisations de fonctions supports n'ont pas permis à elles seules de dégager des marges de manœuvre significatives. Dans un contexte budgétaire contraint, la Ville ne peut plus faire l'économie d'une réflexion sur la maîtrise de ses coûts salariaux par suppression de postes ou non-renouvellement de départ à la retraite au sein des directions non prioritaires.

La modernisation de l'administration parisienne doit être l'occasion d'une remise à plat des coûts salariaux, service par service, dans le cadre d'un dialogue de gestion qui ne doit plus être uniquement centré sur les redéploiements. Un réexamen attentif du schéma de gouvernance de la collectivité permettrait :

- de garantir une meilleure maîtrise des coûts salariaux de la DICOM, du cabinet de la maire ainsi que du secrétariat général ;
- de supprimer et de mieux proportionner les moyens en ressources humaines alloués aux fonctions transverses par rapport aux directions intervenant dans les domaines prioritaires de la mandature (services de la petite enfance, activités périscolaires, etc.).

Le rapport sur les orientations budgétaires de la collectivité gagnerait aussi à être complété par un diagnostic conjoint du secrétariat général, de la DRH et, le cas échéant, de l'inspection générale sur les fusions de services réalisées. Il permettrait d'informer le conseil de Paris sur les raisons pour lesquelles les redéploiements d'emplois n'ont pas produit les résultats escomptés et appellent des mesures complémentaires. Cette étude pourrait être assortie de différents *scenarii* portant sur la rationalisation de l'organisation administrative, l'optimisation du fonctionnement des équipements et implantations, ainsi que sur les projets de réorganisation.

La Ville travaille d'ailleurs sur des mutualisations, tels que la création de l'assistance informatique de proximité ou la réduction du nombre de sections locales d'architecture. Elle a également développé différentes mesures visant à optimiser l'offre de service (préinscriptions pour les activités péri ou extra-scolaires, services sociaux polyvalents, mise en place d'automates de prêt dans les bibliothèques...). Ces dispositions doivent se traduire, selon les indications de la Ville, par :

- la révision des volumes et des dates de concours ;
- le décalage et l'échelonnement des dates d'affectation ;
- l'encadrement du recours aux accueils par voie de détachement ;
- l'encadrement des recrutements de saisonniers ou de vacataires.

Le bilan social fait apparaître l'existence de marges de progrès sur trois leviers :

- 117 jurys de concours et d'examens professionnels ont été constitués sur la seule année 2015 ;

⁵² Ces éléments sont appréciés sur le seul rattachement des agents au cabinet de la maire, indépendamment des coûts inhérents à la prise en charge, par d'autres services, de personnels affectés au cabinet. Ces aspects sont développés dans le rapport relatif aux agents non-titulaires.

- L'accueil en détachement continue à progresser significativement (+3,9 % sur le budget communal et +3,1 % sur le budget départemental entre 2014 et 2015) ;
- Les recrutements de saisonniers en 2015 ont augmenté de plus d'un quart entre 2014 et 2015, tandis que le nombre d'heures de vacations et leur montant n'ont diminué respectivement que de 5,8 % et de 4,9 %.

Plus globalement, il apparaît nécessaire que la Ville évalue l'adéquation des coûts salariaux propres à chaque direction ou service au regard des priorités de la mandature et qu'elle définisse un plan de modernisation de ces services en conséquence.

La collectivité doit donc établir une réelle prospective des projets de réorganisation des services, basée sur les pistes de rationalisation de l'organisation administrative (par exemple, via des normes d'effectifs par catégorie d'équipement, des cibles d'encadrement du nombre de concours et examens professionnels, des postes ouverts aux concours).

6.1.4. Des aménagements du temps de travail dérogatoires, complexes et coûteux

Malgré le dynamisme des coûts salariaux et la montée en puissance de contraintes pesant sur la masse salariale, la Ville n'a pas fait évoluer les règles relatives au temps de travail de ses agents, définies au début de la décennie 2000. L'organisation du temps de travail au sein des services de la commune et du département de Paris reste régie par un protocole d'accord-cadre, signé le 10 juillet 2001 et par un ensemble de délibérations votées majoritairement entre 2002 et 2007.

Ces dernières fixent par direction et par service, voire par catégories de personnels au sein d'un même service, les modalités concrètes de mise en œuvre de l'accord.

Cet ensemble de règles, qui a donné lieu à l'adoption de 138 délibérations, est facteur de complexité et de lourdeurs de gestion. Il conduit à l'empilement de régimes hétérogènes à la suite de fusions ou de rapprochements de services.

6.1.4.1. Le régime de droit commun posé à Paris ne respecte pas la durée annuelle réglementaire du temps de travail

La référence du temps de travail dans la fonction publique s'effectue sur un temps de travail effectif (TTE) annuel de 1 607 heures⁵³, défini sur la base d'une semaine de travail de 35 heures selon un calcul « théorique », appliquée à une année comptant, en moyenne, 365 jours dont 104 de week-end, 25 de congés légaux et huit jours fériés (pentecôte incluse). Le nombre théorique de jours de travail sur une année est donc de : $365 - 104 - 8 - 25 = 228$ jours

Chaque collectivité est donc censée avoir élaboré ses protocoles d'aménagement du temps de travail en déclinant ces 1 607 heures selon des modalités qui respectent la double répartition suivante :

- la fixation d'un nombre de jours de congés annuels supplémentaires au-delà des 25 jours de congés légaux ou des 27 jours légaux en cas de « fractionnement »⁵⁴ ;

⁵³ Article 1^{er} du décret n°2000-815 du 25 août 2000, décret n°2001-623 du 12 juillet 2001

⁵⁴ Sur ce dernier plan, la Ville précise, sans en expliciter le fondement, que les jours de fractionnement ne lui sont pas applicables. Cette situation, si elle était justifiée, ne saurait permettre de déduire deux jours de la référence horaire prise en compte par la chambre car, en application du droit commun, les jours de fractionnement sont des

- et le calcul d'une ou plusieurs durées quotidiennes de travail.

De sorte que le temps de travail effectif (TTE) quotidien soit déterminé comme suit :

$$\text{TTE Quotidien} = 1607 / (228 - \text{nombre de jours de congés supplémentaires annuels})$$

Le régime de droit commun parisien résulte du protocole de 2001 et de la délibération 2001 DRH 27 G du 18 décembre 2001. Celle-ci fonde l'horaire de référence sur une semaine de 39 heures (7 h 48 par jour), compensée par l'octroi de 22 jours « *de réduction de temps de travail-RTT* » à compter de 2005.

Ce régime est complété par les règles du protocole de 2001, qui assimile à des congés annuels « *pour leur gestion* », les jours de congés qui existaient antérieurement à la Ville :

- Quatre jours « traditionnellement accordés par le maire » ;
- Quatre « jours d'hiver » ;
- Un jour dit « de fête des mères », pour « les agents mères de famille ».

Du fait des textes adoptés en 2000 et 2001, il était loisible, pour la Ville, d'intégrer ces jours de congés « *traditionnels* » dans le droit à congés global de ses agents, mais à la seule et unique condition de respecter le calcul mentionné ci-dessus. Ainsi, les 8 jours « *d'hiver* » et « *du maire* » auraient dû soit être intégrés au 22 jours de congés nouveaux créés en 2001, soit compensés par des heures de travail supplémentaires. La Ville n'a fait ni l'un ni l'autre et s'est donc écartée du cadre légal.

Par ailleurs, au stade des observations provisoires, la chambre a relevé que le jour de congés dit « *de fêtes des mères* », était manifestement irrégulier, un jour de congé ne pouvant être octroyé, pour des situations personnelles identiques, sur le seul fondement du genre⁵⁵.

La Ville de Paris a indiqué, en réponse à ces observations, avoir mis fin à l'octroi de cette journée de congés. Le rappel du droit initialement formulé par la chambre sur ce point est donc aujourd'hui suivi d'effet.

La « *journée de solidarité* » ayant été, depuis, compensée, par l'utilisation d'un jour de congé, le nombre de jours de congés annuels des agents parisiens en horaire fixe de référence est donc de 54 jours⁵⁶.

Sur cette base, et à l'issue de la suppression du jour de congé dit de « fête des mères », le temps de travail annuel réel des agents parisiens s'élève respectivement à 1 552 heures pour les agents sur l'horaire variable de référence⁵⁷. L'écart au regard des 1 607 heures fixées par

congés strictement conditionnés à la prise d'autres congés sur des périodes précises, et non des jours à considérer comme automatiquement attribués.

⁵⁵ CAA Paris 13 mars 2007 *Commune de Tremblay-en-France*, Cour de Cassation, 4 mai 2011, *Merlin Gérin Alès*

⁵⁶ 55 jours pour les mères de famille jusqu'à la suppression du jour de congé supplémentaire qui leur était accordé

⁵⁷ Sur une année-type,

365 jours – 8 fériés – 54 congés – 104 jours de weekend = 199 jours travaillés, à 7 h 48 par jour, soit 7 h 48x199 = 1552 heures et 12 minutes

La chambre relève que les autres modalités horaires de référence appliquées à Paris, résultent en un temps de travail annuel encore inférieur à celui établi ci-dessus, à l'exemple de la modalité à 7 heures quotidiennes, qui donne lieu au strict octroi des 33 jours de congés annuels parisiens : sur cette modalité selon le même calcul, que confirme notamment le Guide d'application de l'ARTT :

365 jours – 8 fériés – 33 congés – 104 jours de weekend = 220 jours travaillés, à 7 h par jour,

la réglementation est donc **au minimum** de 55 heures annuelles. Il relève uniquement du maintien des congés historiques.

Le coût de cet écart, pour la collectivité est donc de 74 M€ **au minimum** par an, indépendamment des sujétions éventuellement octroyées aux agents, de la modalité à horaire fixe⁵⁸ ou variable, et des autres régimes venant réduire le temps de travail à un niveau encore inférieur à la référence de 35 heures hebdomadaires pondérée par huit jours de congés supplémentaires. Selon la méthodologie généralement retenue par la chambre, basée sur un coût moyen de 35 000 euros par emploi, le maintien de ses jours de congés coûte à Ville l'équivalent de plus 2 100 emplois, soit près de 4 % de son effectif.

Tableau n° 35 : Estimation du coût minimum du régime de temps de travail de la Ville

Volume d'heures non effectuées par agent	55,00	<i>a</i>
ETP de la collectivité	50 082,00	<i>b</i>
Heures totales non effectuées	2 754 510,00	<i>a*b=c</i>
Equivalence en ETP des heures non effectuées	1 714,07	<i>c/1607=d</i>
Dépenses de personnel de la Ville	2 164 000 000,00	<i>e</i>
Dépenses de personnel par ETP	43 209,14	<i>e/b=f</i>
Coût minimum du régime RTT	74 063 472,31	<i>d*f=g</i>
Equivalent du coût en emplois	2 116,10	<i>h=g/35000</i>

Source : CRC

Le recours aux récupérations d'heures et la possibilité d'organiser le temps sur une « semaine de quatre jours » sont évidemment facilités par cet écart entre le temps de travail légal et le temps de travail effectivement fourni par les agents de la Ville.

Il en est de même pour l'alimentation des comptes épargne-temps : de plus en plus d'agents capitalisent leurs jours de congés, ce qui est évidemment largement favorisé par le régime de temps de travail adopté par la Ville.

Tableau n° 36 : Evolution du recours aux comptes épargne-temps

		2013	2014	2015	Evolution 2013-2015
Catégorie A	Agents	2 683	2 867	2 924	8,98%
	Jours	141 708	147 033	148 430	4,74%
Catégorie B	Agents	3 445	4 053	4 329	25,66%
	Jours	117 605	133 290	140 574	19,53%
Catégorie C	Agents	6 508	8 208	10 108	55,32%
	Jours	182 981	212 673	245 168	33,99%
Total	Agents	12 636	15 128	17 361	37,39%
	Jours	442 294	492 996	534 172	20,77%

Source : bilans sociaux et CRC

Les comptes épargne-temps de la Ville sont non monétisables, les délibérations du conseil de Paris n'ayant pas mis en application les dispositions de l'article 7-1 de la loi de 1984. Cependant, leur valeur, prise sur la base des index de monétisation nationaux, s'élève à 45,7 M€, dont la Ville est débitrice à terme car elle devra en assurer, sinon le coût financier

soit 7 x 220 = 1540 heures annuelles

Une règle de trois permet d'établir qu'en lieu des 1 607 h correspondant à 35 h/semaine, le régime de droit commun de la ville, à hauteur de 1 552 heures 12 minutes, équivaut à des semaines de 33 heures 48 minutes, et le régime à 7 h quotidiennes équivaut à des semaines de 33 h 32 minutes

⁵⁸ Il ressort en effet du protocole d'accord cadre et du guide d'application de l'ARTT que les agents travaillant à horaires fixes bénéficient, soit par attribution, soit par substitution (dans la programmation de leur cycle de travail), sur la base de cette modalité de référence

direct, a minima le coût induit en termes de remplacements. L'absence de provisionnement⁵⁹ de ces jours au sein des comptes parisiens présente d'ailleurs un facteur de moindre fiabilité des comptes, alors que la Ville s'est lancée dans une démarche d'expérimentation de la certification de ses comptes.

La Ville a répondu aux observations provisoires de la chambre en indiquant qu'elle considérait avoir pu délibérer et maintenir ces modalités horaires, non conformes aux dispositions de la loi n°2001-2 du 3 janvier 2001 et, par conséquent, du premier alinéa de l'article 7-1 du statut de la fonction publique territoriale, en raison des règles dites de « *crystallisation* », dont elle bénéficie, au titre des dérogations statutaires parisiennes.

L'article 4 du décret n°94-415 du 24 mai 1994 porte en effet une disposition dite « *de cristallisation* », qui entend « figer » temporairement l'application du statut de la fonction publique territoriale à la Ville de Paris, afin d'octroyer à cette dernière un délai lui permettant de mettre ses éléments statutaires internes en conformité avec les évolutions de la Loi.

La révision de la date prise comme référence est ainsi opérée ponctuellement, et a posteriori, une fois le droit parisien mis en conformité avec le statut. Ainsi, les règles du statut s'appliquent à Paris, selon un effet de « *cliquet* » lié non pas aux modifications directes de la loi de 1984, mais à l'application de sa rédaction en vigueur à une date donnée, date qui évolue occasionnellement.

En juillet 2001, lorsque la Ville a adopté le protocole relatif au temps de travail, l'article 4 du décret rendait la loi de 1984 applicable à Paris « *dans sa rédaction en vigueur au 1^{er} septembre 1997* ». Ce n'est qu'avec le décret n° 2003-96 du 5 février 2003 que cette date de référence a évolué, rendant la loi de 1984 applicable à Paris « *dans sa rédaction en vigueur au 1^{er} juin 2001* ».

La Ville considère donc que son protocole d'accord cadre, adopté par délibération du 10 juillet 2001, est, en ce qui la concerne, antérieur à « l'entrée en vigueur » de la loi du 3 janvier 2001. Or le statut prévoit, au 2^{ème} alinéa de son article 7-1, que les régimes antérieurs à cette entrée en vigueur peuvent être maintenus par délibération expresse, y compris lorsqu'ils ne sont pas conformes aux dispositions portées par la loi de 2001. Cette disposition implique cependant que le régime ainsi maintenu ne peut plus être modifié.

La chambre relève l'état de complexité qui résulte de de la clause de cristallisation. Celle-ci, qui organise l'application de la loi de 1984 « *dans sa rédaction en vigueur* » à une date donnée, ne permet pas d'établir comment doit être entendue une disposition faisant référence à l'« *entrée en vigueur* » d'une loi, et plus particulièrement à celle d'une loi modifiant le statut.

La chambre note surtout que si l'objectif de la clause de cristallisation a consisté à fonder l'adaptation progressive des règles statutaires parisiennes aux modifications du statut de la fonction publique territoriale, elle n'a certainement pas visé à permettre à la Ville d'adopter, postérieurement à la publication d'une loi et alors même que les dispositions de celle-ci étaient connues et applicables à l'ensemble des autres collectivités françaises, un dispositif explicitement contraire, puis de fonder sa pérennisation.

Cependant, indépendamment de ces éléments, la chambre relève :

- d'une part, que le régime de temps de travail parisien découle de nombreuses délibérations postérieures au 7 février 2001, dont une modification du protocole par avenant du 28 novembre 2006. De fait, le protocole ayant ainsi été explicitement

⁵⁹ A la différence des collectivités territoriales, les établissements hospitaliers doivent inscrire des provisions dans leurs comptes au titre des comptes épargne-temps de leur personnel.

modifié, le régime de temps de travail parisien ne peut plus être regardé comme ayant été conclu sous l'empire des dispositions antérieures à l'entrée en vigueur de la loi de 2001 ;

- d'autre part, si la Ville avait effectivement entendu maintenir son protocole à l'issue de ce qu'elle considère être la date d' « *entrée en vigueur* » de la loi de 2001⁶⁰, elle aurait dû respecter de façon complète les dispositions de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 en délibérant de façon expresse, et postérieure à cette date d'entrée en vigueur, c'est-à-dire il y a 14 ans, le maintien de son régime de temps de travail. Or, tant dans les pièces communiquées lors de l'instruction de ce rapport que dans son argumentaire, la Ville n'a produit aucun élément permettant d'établir que le conseil de Paris aurait délibéré en ce sens.

Pour chacun de ces deux motifs, le régime du temps de travail parisien ne peut être considéré comme conforme aux dispositions du statut. Un retour au régime de droit commun, et donc à la durée réelle de 1 607 heures, s'impose donc.

Cette obligation est d'autant plus forte que comme exposé ci-après, la durée « *de référence* » sert de base au calcul de certaines modalités spécifiques, réduisant encore le temps de travail effectivement fourni par les agents parisiens.

Rappel du droit n°4 : Faire évoluer le protocole d'aménagement et de réduction du temps de travail de sorte à assurer le respect de la durée réglementaire de 1 607 heures annuelles.

6.1.4.2. Des jours d'absence supplémentaires pour certains agents

Certaines catégories d'agents bénéficient également de jours compensateurs s'ajoutant à leurs jours de congés annuels, sans autre motif que le maintien de pratiques anciennes. Tel est le cas des personnels de l'Ecole du Breuil en charge d'activités pédagogiques et d'ateliers de jardinage (un jour de « *repos compensateur* » pour 5 jours de travail pédagogique, dans la limite de 11 jours de repos par an). Ces dispositions, adoptées sans fondement légal, ne répondent à aucune contrainte effective liée à l'exécution des missions professionnelles. Elles viennent uniquement « *officialiser* » un état de fait, sans considération du bon fonctionnement du service.

De même, certains agents bénéficient d'une quotité de référence inférieure à la quotité de droit commun, et bénéficient de droits à congés RTT au titre du dépassement de cette durée de référence⁶¹. Ainsi que le rappelle le raisonnement ci-dessus, les jours RTT ne devraient être accordés que dans la mesure où la quotité de travail a pour effet de dépasser la référence de 35 heures hebdomadaires.

La complexité et le nombre de ces régimes ne permet pas de chiffrer précisément l'effet d'une régularisation de ces aménagements dérogatoires. Celle-ci s'impose, et elle pourrait être menée dans le cadre du « *bilan de l'accord sur la réduction du temps de travail* » prévu dans la lettre de mission de l'adjoint chargé des ressources humaines.

⁶⁰ C'est-à-dire le 7 février 2003.

⁶¹ Par exemple, téléconseillers, standardistes, ainsi, qu'au sein de la DICOM les agents du département impression du Service d'Exploitation des Réseaux et des Serveurs d'Information, sur la base d'une quotité de 33h50 par semaine et agents de surveillance spécialisée de la DICOM, sur la base d'une quotité de 33 heures.

6.1.4.3. La nécessité de remettre à plat les dérogations liées aux sujétions des agents

6.1.4.3.1. Le cadre parisien des sujétions horaires

En application du décret 2000-815 du 25 août 2000, toute collectivité peut réduire la durée annuelle de travail effectif pour la porter en-deçà de 35 heures sous la double réserve, d'une part, de tenir compte de sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail et, d'autre part, de ne pas introduire de différences de traitement injustifiées entre personnels, à sujétions identiques.

Le protocole d'accord ne détermine pas par lui-même les durées applicables pour chaque service. Il définit l'échelle des « *sujétions particulières* » qui ouvrent droit à différents « *niveaux de contrepartie* », selon 6 niveaux principaux (cf. annexe 3).

Les sujétions permettent ainsi des réductions de durée du travail dont l'importance peut varier, d'une « référence » de 32 heures (Niveau 6) à une « référence » de 35 heures, soit de 91,4 % à 100 % du temps de travail effectif annuel parisien.

Or, ainsi que cela a déjà été exposé, la durée du temps de travail de droit commun des agents parisiens est en pratique inférieure à une équivalence de 35 heures, du fait des 8 jours de congés supplémentaires maintenus par la Ville. Les sujétions étant appliquées selon cet horaire de référence, et non selon un horaire réel de 35 heures, elles réduisent en proportion le temps de travail, selon les échelles suivantes, qui descendent jusqu'à 1 419 heures annuelles.

Tableau n° 37 : Temps de travail selon les niveaux de sujétions⁶²

	Pas de sujétion	Niv 1	Niv 2	Niv 3	Niv 4	Niv 5	Niv 6
Référence hebdomadaire (h)	35	34,5	34	33,5	33	32,5	32
Temps de travail annuel (h)	1552,20	1530,03	1507,85	1485,68	1463,50	1441,33	1419,15
Durée hebdomadaire recalculée	33 h 48 mn	33 h 19	32 h 50	32 h 21	31 h 52	31 h 23	30 h 55

Source : CRC

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la Ville a mentionné qu'en raison des extrapolations établies au présent tableau, elle ne pouvait approuver ce dernier.

La chambre relève qu'elle a fondé ses calculs et équivalences de temps hebdomadaires selon la méthodologie appliquée à l'ensemble des présents développements relatifs au temps de travail à Paris. Elle note par ailleurs que les éléments issus des propres sources de la collectivité parisienne sont plus défavorables à la Ville que ceux qui résultent de cette méthodologie⁶³. La chambre maintient donc les estimations qu'elle a établies.

⁶² Note méthodologique : la ligne « durée hebdomadaire recalculée » permet d'établir la quotité horaire issue de la sujétion, rapportée à ce que devrait être le temps de travail effectif si la base de référence parisienne était bien de 35 h par semaine pour 1607 heures annuelles. Elle résulte du calcul suivant :

$$\text{Durée hebdomadaire recalculée} = \text{Temps de travail annuel} \times 35 \text{ h} / 1607 \text{ h}$$

⁶³ A cet égard, par exemple, la durée de référence de 1552 heures calculée par la chambre peut être comparée aux temps annuels correspondants établis par la Ville, compris entre 1533 et 1547 heures selon les années

Tableau n° 38 : Temps de travail selon les niveaux de sujétions, selon le guide d'application de l'ARTT de la Ville de Paris

TEMPS DE TRAVAIL ANNUEL / ANNÉE 2011 À 2015					
Sujétion / Temps du journalier	2011 253 j. ouvrés 221 j. travaillés	2012 253 j. ouvrés 221 j. travaillés	2013 251 j. ouvrés 219 j. travaillés	2014 251 j. ouvrés 219 j. travaillés	2015 252 j. ouvrés 220 j. travaillés
0 / 7h00	1 547h00	1 547h00	1 533h00	1 533h00	1 540h00
1 / 6h54	1 524h54	1 524h54	1 511h06	1 511h06	1 518h00
2 / 6h48	1 502h48	1 502h48	1 489h12	1 489h12	1 496h00
3 / 6h42	1 480h42	1 480h42	1 467h18	1 467h18	1 474h00
4 / 6h36	1 458h36	1 458h36	1 445h24	1 445h24	1 452h00
5 / 6h30	1 436h30	1 436h30	1 423h30	1 423h30	1 430h00
6 / 6h24	1 414h24	1 414h24	1 401h36	1 401h36	1 408h00

Source : Guide d'application de l'ARTT 2011 à l'attention des agents de la collectivité parisienne

6.1.4.3.2. La mise en œuvre des sujétions

Les temps de travail applicables au sein de chaque service, et le cas échéant les sujétions afférentes, sont définis par délibération. Le nombre de délibérations est plus ou moins important selon les directions, allant d'une seule délibération (direction du logement et de l'habitat) à 47 (direction de la propreté et de l'eau)⁶⁴.

Au total, sur l'ensemble des services, il existe 117 cas de services ou corps de métiers bénéficiant du régime de sujétions. La direction de la propreté et de l'eau regroupe, à elle seule, plus du quart de ces situations.

Il est nécessaire que la Ville revoie ces situations, notamment les cas n'impliquant pas les conditions de pénibilité ou de cycles de travail généralement acceptées⁶⁵.

De nombreuses modalités posent question quant aux choix des sujétions accordées :

- dans certaines hypothèses, des sujétions équivalentes donnent lieu à des contreparties distinctes selon les directions⁶⁶ ;
- des inégalités de traitement s'observent également au sein d'une même direction. Ainsi, par exemple, les secrétaires médicaux et sociaux de la DASES bénéficient ou non d'une contrepartie (niveau 4), selon leur secteur d'affectation ;
- certaines réductions ne découlent ni de la nature des missions ni de la pénibilité des tâches correspondantes : ainsi, par exemple, parmi les agents de la direction des espaces verts et de l'environnement en charge des ateliers de jardinage, seuls ceux qui opté pour un aménagement saisonnier des horaires bénéficient d'une sujétion de niveau 1 ;

⁶⁴ Cf. annexe 3 – Délibérations fixant les modalités d'organisation du temps de travail par direction

⁶⁵ Par exemple absence de travail le dimanche, d'horaires décalés ou de roulement d'équipes, cycle de travail non substantiellement modulé, absence de travaux pénibles ou dangereux...

⁶⁶ Ainsi, par exemple, les activités de ménage ne donnent lieu à aucune sujétion à la DASCO, et ouvrent le droit, en revanche, à des régimes réduits à la bourse du travail et à la DFA.

- des métiers dont la pénibilité ne fait pas débat bénéficient de « contreparties » équivalentes, voire moins favorables que d'autres missions manifestement moins contraignantes. Ainsi, par exemple, les bûcherons élagueurs et forestiers bénéficient d'une sujétion de niveau 3 pour « pénibilité physique reconnue », tandis que les conseillers et assistants sociaux éducatifs affectés en secteur scolaire bénéficient d'une sujétion de niveau 4, au seul motif du cycle scolaire ;
- certaines sujétions sont prévues sans qu'aucune justification en termes de pénibilité ou de cycle de travail ne soit mentionnée. Par exemple, la délibération accordant une sujétion de niveau un aux agents du service du traitement des demandes de logement assurant à l'accueil du public ne prévoit aucune modalité de cycle de travail propre à fonder cette sujétion.

Dans certains cas de figure, le maintien des modalités antérieures à 2002 donne lieu à des temps de travail dont l'écart, au regard de la référence de « 35 heures » n'est plus justifié. Ainsi, les ouvriers professionnels motocyclistes du service technique des transports automobiles bénéficient toujours d'un régime aboutissant à un temps de travail hebdomadaire moyen de 29 heures en raison de sujétions⁶⁷ moins importantes que celles qui s'imposent à d'autres agents. Ce régime dérogatoire, que la Ville pouvait légalement conserver, est aujourd'hui porteur de coûts non négligeables. Il complique la gestion du service, et pose de façon manifeste la question de l'égalité de traitement des agents au sein des services de la Ville.

La Ville doit réexaminer les réductions dérogatoires du temps de travail, en veillant à assurer l'égalité de traitement de ses agents et à supprimer les cas dans lesquels les sujétions sont injustifiées. Ce réexamen doit aussi être l'occasion d'évaluer l'impact du maintien d'anciennes modalités horaires dérogatoires. L'ensemble de ces actions devra s'inscrire dans une démarche aboutissant à la simplification et à la réduction du nombre des protocoles actuellement recensés, de sorte à réduire, dans ce cas de figure comme dans d'autres déjà mentionnés, le « coût de la complexité ».

Recommandation n° 10 : Procéder à la simplification et à la réduction du nombre des protocoles applicables au temps de travail des agents

6.1.4.4. Un régime d'autorisations d'absence très favorable

Le régime adopté par la Ville, en matière d'autorisations d'absence pour événement familial, a très largement ouvert non seulement les cas d'événements familiaux donnant droit à des autorisations d'absence, mais aussi le nombre de jours accordés lorsqu'ils surviennent. La comparaison avec les modalités appliquées de façon générale au sein de la fonction publique d'Etat (voir annexe 4) met en effet en évidence des différences très importantes, le plus souvent au profit des agents de la Ville :

- alors que les événements familiaux fondant de telles autorisations dans la fonction publique d'Etat doivent concerner, de façon limitative, l'agent, ses parents, enfants ou conjoints, la Ville étend ces événements à un cercle familial très élargi (ascendants du conjoint, frères et sœurs). De même, des jours de congés sont octroyés à l'occasion de la délivrance de médailles, aboutissant à la délivrance de l'ordre de 4 000 jours d'absence annuels, selon la réponse de la Ville ;

⁶⁷ Présence à un conseil de Paris sur trois et une permanence de 4 heures un samedi par trimestre

- compte-tenu des délais de route accordés à l'occasion de ces évènements, les durées d'absences accordées par la Ville peuvent dépasser de trois jours celles qui sont accordées dans la fonction publique d'État en cas de mariage ou de PACS de l'agent. En revanche, cette durée d'absence cumulée est inférieure d'un jour aux absences de la fonction publique d'Etat en cas de décès ou de maladie grave d'un parent, du conjoint ou d'un enfant de l'agent.

Le régime des autorisations d'absence représente un poids financier non négligeable et mériterait d'être revu et évalué : ainsi qu'ont pu le relever différents travaux et positions ministérielles⁶⁸ la maîtrise de l'octroi des autorisations d'absence dans la fonction publique est désormais clairement identifiée comme un enjeu de bonne gestion. A l'issue de cette évaluation, il conviendrait, par souci de transparence et de clarté, que les conditions d'octroi et le volume des autorisations d'absence soient fixées dans une délibération unique, annulant, reprenant ou remplaçant, selon les cas, les modalités antérieures.

6.1.4.5. Des conditions contestables d'octroi des jours de congés annuels lors du départ des agents à la retraite

A l'occasion du départ de ses agents à la retraite, la Ville leur octroie l'intégralité de leurs droits à congés annuels, sans que ceux-ci ne fassent l'objet d'un prorata à la date effective du départ.

En 2014, plus de 44 % des jours de congés ayant bénéficié à des agents partant en retraite n'auraient pas été dus sans cette mesure. Ces 15 654 jours représentaient une équivalence de 71 ETP, soit une dépense indue de l'ordre de 3 M€.

La Ville doit mettre fin à cette disposition, coûteuse et génératrice de comportements d'opportunité⁶⁹.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, elle a indiqué avoir donné des instructions pour mettre fin à ce dispositif au 1^{er} janvier 2018. Le suivi de cette recommandation relèvera donc des futurs examens de la chambre.

Recommandation n° 11 : (majeure) Mettre fin à l'octroi de la totalité des droits annuels à congés pour les agents partant à la retraite, en remplaçant ce régime par l'ouverture des droits à congés au prorata de la période écoulée entre le premier janvier et la date du départ à la retraite
--

6.2. Les risques issus des régimes indemnitaires

6.2.1. La mise en extinction progressive de la prime départementale

Dans son rapport de 2010, la chambre avait contesté l'octroi, au sein des services de la Ville, d'une « *prime départementale* », dont les fondements et les modalités d'attribution étaient contestables. La mise en extinction de cette prime n'a été lancée par la Ville qu'en 2013, aboutissant à sa suppression par séquences : d'abord pour les emplois fonctionnels et les administrateurs (derniers versements en 2013), puis pour les attachés (2014) et les secrétaires

⁶⁸ Recommandation n°23 du rapport Laurent sur le temps de travail dans la fonction publique, la circulaire fonction publique du 31 mars 2017, ainsi que les réponses aux questions parlementaires du 5 mai 2016 (n°20 151) et du 7 juillet 2016 (n°22 676) au Sénat.

⁶⁹ Comportements consistant notamment à reporter des départs au début de l'année suivante, de sorte à bénéficier de cotisations retraite supplémentaires, ouvertes en réalité au titre de ces jours de congés.

administratifs (2015). Les adjoints administratifs ont été les derniers bénéficiaires, les versements devant s'achever en 2017. La Ville justifie ce caractère progressif par le fait que l'extinction de la prime départementale a été conditionné à un processus complexe conditionné à la publication des textes applicables aux différentes PFR applicables aux corps de l'Etat et à la fonction publique territoriale, à l'étude de leur impact, puis à leur transposition à la Ville à l'issue du processus de négociation avec les organisations syndicales.

La première année de mise en œuvre de ce régime indemnitaire ne s'est accompagnée d'aucun gain ou d'aucune perte nette pour les agents, la Ville ayant garanti le maintien momentané des attributions individuelles. En revanche, dès la deuxième année, la collectivité a revalorisé les enveloppes annuelles dédiées aux personnels qui bénéficiaient de la prime de fonctions et de résultats (PFR)⁷⁰.

A titre d'exemple, pour les administrateurs, les experts de haut niveau et les directeurs de projet, le montant annuel perçu par agent a augmenté en moyenne de 23 % dès la deuxième année de mise en œuvre de la PFR.

Tableau n° 39 : Evolution de la PFR pour les administrateurs, les experts de haut niveau et les directeurs de projet

PFR (en euros par agent et par an)	2013	2014	Evolution 2013-2014	Evolution 2013-2014 (%)
ADMINISTRATEURS	33 489	30 697	-2 792	-8%
EXPERT DE HAUT NIVEAU	47 684	62 712	15 028	32%
DIRECTEURS DE PROJET	37 615	52 933	15 317	41%
MOYENNE	39 596	48 781	9 185	23%

Source : Données transmises par la Ville de Paris

Alors que l'enveloppe dédiée aux personnels bénéficiant de la PFR avait d'ores et déjà été revalorisée de 2 % en 2014, celle-ci a été à nouveau revue à la hausse en 2015 (+2,5 % pour la catégorie A et +3 % pour la catégorie B).

Tableau n° 40 : Revalorisation des enveloppes annuelles de PFR

(en %)	2014	2015
Bénéficiaires de catégorie A	2,0%	2,5%
Bénéficiaires de catégorie B	2,0%	3,0%

Source : Données transmises par la Ville de Paris

Les agents nommés dans les emplois fonctionnels les plus élevés⁷¹ ont bénéficié, quant à eux, en lieu et place de la prime départementale, de deux nouvelles indemnités instituées par références à celle de l'État.

⁷⁰ La PFR comporte deux composantes, cumulables et modulables indépendamment l'une de l'autre. La première part est « liée aux fonctions effectivement exercées [responsabilité, expertise, sujétions] » et a vocation à rester stable dans le temps pour des fonctions identiques. La seconde part est fixée par référence « aux résultats individuels » obtenus. Son montant peut être revu à la hausse à l'occasion de la campagne d'évaluation.

⁷¹ Secrétaire général, secrétaire général adjoint, directeur général et directeur de la Ville de Paris, secrétaire général et secrétaire général adjoint du conseil de Paris

En premier lieu, l'indemnité de fonctions et de résultats, calculée sur la base d'un coefficient de fonction (0 à 3), un coefficient de résultats (0 à 2), et un nombre de points forfaitaires, dépendant de l'emploi occupé, selon le produit suivant :

$$\text{IFR} = \text{Coef. fonction} \times \text{Coef Résultat} \times \text{Points} \times 20 \text{ €}$$

Si les modalités de calcul appliquées par la Villes sont identiques à celles mises en œuvre par l'État, il n'en va pas de même concernant le nombre de points forfaitaires applicable. La Ville a en effet donné à l'ensemble des emplois concernés la valeur unique de 150 points, sans aucune distinction liée au poste occupé, alors même que cette valeur s'échelonne entre 110 points (administrateurs civils) 140 points (chefs de service, directeurs adjoints, sous-directeurs et directeurs de projets) et 150 points (uniquement pour les directeurs d'administration centrale) pour l'État.

En second lieu, l'indemnité de performance, pour laquelle la Ville s'est également écartée des dispositions applicables à l'administration centrale de l'État :

- d'une part en l'octroyant à des emplois dont l'assimilation aux bénéficiaires de l'État n'est pas établie⁷² ;
- d'autre part en ne transposant pas, au sein de la Ville les mécanismes mis en place par l'Etat pour soumettre l'octroi de cette indemnité à l'avis d'un comité, qui renforce la transparence des attributions.

La Ville pourrait donc revoir les modalités d'attribution de l'indemnité de fonctions et de résultats et de l'indemnité de performance selon les niveaux de responsabilité effectifs et la manière de servir de ses bénéficiaires, et accompagner cette évolution d'une procédure d'avis comparable à celle mise en place par l'État dans le cadre de son propre dispositif, homologue.

Au plan pratique, la délibération qui a instauré ces deux indemnités a explicitement eu pour vocation, ainsi que le rappelait l'exposé de ses motifs, à se substituer à la prime départementale, sans revalorisation indemnitaire pour les agents concernés.

Pour l'ensemble des bénéficiaires, le montant moyen de l'indemnité de fonctions et de résultats (IFR) et de l'indemnité de performance (IP) versé en 2013 a excédé de 2,66 % le montant de la prime départementale perçue au titre de 2012. L'échantillon analysé par la chambre ne met pas en évidence d'augmentation notable du régime indemnitaire perçu entre ces deux exercices, à une exception près.

Une cadre de direction de la Ville a en effet perçu, en 2013, un cumul d'indemnité de fonctions et de résultats et d'indemnité de performance pour un montant de 34 341 euros, alors que l'arrêté du 28 janvier 2013, qui fixait le montant des compensations propres à assurer l'équivalence entre la prime départementale et le nouveau régime indemnitaire ne mentionnait pas son emploi.

L'évolution de l'IFR et de l'IP s'est stabilisée après 2013. Le montant moyen de ces indemnités en 2015 était inférieur de 3,65 % au montant moyen de prime départementale constaté en 2012. Pour autant, le montant moyen de l'indemnité de fonctions et de résultats et de

⁷² Pour les services de l'Etat, seuls les secrétaires généraux et directeurs d'administration centrale en sont bénéficiaires. A supposer même que les emplois homonymes de l'administration parisienne soient assimilables à ceux de l'administration centrale, l'extension de cette indemnité aux secrétaires généraux adjoints, ainsi qu'au secrétaire général et aux secrétaires généraux adjoints du conseil de Paris, dont le positionnement hiérarchique équivaut à celui des sous-directeurs, ne répond à aucune comparabilité.

l'indemnité de performance servi en 2015 représentait quasiment le triple du montant moyen des rémunérations accessoires allouées aux agents parisiens (6 409 € par ETP en 2015).

Au-delà de ces deux indemnités qui avaient une vocation de substitution, les agents concernés ont pu bénéficier du dynamisme d'autres primes :

- l'attribution moyenne de prime de rendement allouées aux bénéficiaires des IFR et IP, hors directeurs, a progressé de plus de 8 % entre 2013 et 2015 (passant de 30 776 € par agent à 33 442 €) ;
- la nouvelle bonification indiciaire allouée à ces derniers a également augmenté de 17 %, passant de 7 976 € à 9 390 €).

Malgré ces augmentations moyennes, le coût global de ces indemnités s'est réduit en raison de la baisse du nombre de bénéficiaires. Ce coût est passé de 1,496 M€ à 0,85 M€ (-43 %), alors que le nombre d'emplois concernés baissait de moitié.

Au final, malgré la disparition programmée de la prime départementale, les rémunérations accessoires des emplois supérieurs concernés ont substantiellement augmenté. L'évolution de l'ensemble des rémunérations accessoires des emplois supérieurs de direction devrait donc être pilotée de façon rigoureuse et dans leur globalité.

Dans la mesure où l'extinction de la prime départementale n'est pas achevée, mais aussi parce qu'elle a donné lieu à des remplacements plus importants, la recommandation du précédent rapport est considérée comme partiellement suivie, sans toutefois donner lieu à une recommandation au titre du présent rapport

<i>Recommandation : « Supprimer ou régulariser l'attribution de la prime départementale. »</i>				
Non mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	Totalement mise en œuvre	Devenue sans objet	Refus
	X			

6.2.2. Une nouvelle bonification indiciaire partiellement inchangée

6.2.2.1. Des montants de NBI élevés et en augmentation

En dépit des constats dressés dans les précédents travaux de la Chambre, la Ville n'a pas réformé en profondeur les modalités d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI). Cette dernière contribue pourtant au surenchérissement du coût des régimes indemnitaires. A elle seule, l'augmentation de la NBI explique à hauteur de 2 % l'accroissement des rémunérations accessoires entre 2013 et 2015.

Tableau n° 41 : Impact de la hausse de la NBI dans l'ensemble des rémunérations accessoires entre 2013 et 2015

Part de la NBI dans l'évolution des rémunérations accessoires entre 2013 et 2015	2013	2014	2015	Evolution 2013/2015 (en €)	Evolution 2013/2015 (en %)
Evolution des rémunérations accessoires des agents parisiens entre 2013 et 2015	298 851 670	318 720 713	320 997 942	22 146 272	7,4%
Evolution de la NBI entre 2013 et 2015	7 032 398	7 652 654	7 454 292	421 894	6,0%
Part de la NBI dans l'ensemble des rémunérations accessoires	2,4%	2,4%	2,3%	1,9%	

Source : Données issues des bilans sociaux 2014 et 2015

La dépense brute consacrée au paiement de la nouvelle bonification indiciaire a progressé de 6 % de 2013 à 2015. Cette évolution s'est accompagnée d'une augmentation simultanée de 7,1 % du nombre de ses bénéficiaires.

Tableau n° 42 : Evolution de l'enveloppe budgétaire consacrée à la NBI et du nombre de ses bénéficiaires entre 2013 et 2015

NBI versée aux personnels titulaires (commune et département de Paris)	2013	2014	2015	Evolution 2013/2015 en valeur	Evolution 2013/2015 en %
Montant brut (hors contributions patronales)	7 032 398 €	7 652 654 €	7 454 292 €	421 894	6,00%
Nombre de bénéficiaires	10 390	11 487	11 129	739	7,11%
Montant moyen par bénéficiaire	677 €	666 €	670 €	-7	-1,04%

Source : Données issues des bilans sociaux

Après avoir baissé en 2014, le coût moyen de la NBI est reparti à la hausse en 2015. De fait, la NBI représente une charge assez rigide, malgré l'évolution du nombre de ses bénéficiaires. Le poids de la NBI dans la masse salariale est demeuré inchangé entre 2013 et 2015, de l'ordre de 0,33 % (soit 7,4 M€ sur 2 319 M€ en 2015).

6.2.2.2. Des NBI qui restent élevées et peu progressives pour les emplois fonctionnels de direction

Bien que la NBI ne soit qu'une composante de la rémunération des agents concernés, la Ville pourrait moduler davantage le nombre de points de NBI en fonction du niveau de responsabilité exercé par les titulaires d'emplois supérieurs de direction.

Ainsi que la chambre l'avait déjà relevé en 2010, les échelles appliquées ont été fixées sans réelle progressivité entre les différents niveaux hiérarchiques et degrés de responsabilité effectifs des cadres concernés. L'uniformité du dispositif pour les plus hauts niveaux hiérarchiques parisiens ne traduit pas les positionnements hiérarchiques réels. Par ailleurs, l'octroi aux sous-directeurs de la Ville de Paris d'un nombre de points de NBI (120 points) supérieur aux sous-directeurs d'administration centrale du ministère de l'intérieur et de la préfecture de police (80 points) ne va pas sans soulever de légitimes interrogations.

Tableau n° 43 : Attributions de NBI pour les emplois fonctionnels de direction parisiens, au regard des emplois de direction de l'Etat et des collectivités territoriales

Emplois supérieurs de direction visés par la délibération 2001 DRH 7 du 29 janvier 2001	Catégorie	Nombre de points de NBI	Entrée en vigueur de la mesure	Quelques exemples d'emplois supérieurs de direction de la fonction publique d'Etat et de la fonction publique territoriale	Catégorie	Nombre de points de NBI
<ul style="list-style-type: none"> • Secrétaire général de la ville de Paris • Secrétaire général adjoint de la Ville de Paris • Directeur général de la ville de Paris 	A +	180	1er janvier 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Secrétaire général du ministère de l'Intérieur • Préfet de police de Paris • Préfets de région 	A +	180
<ul style="list-style-type: none"> • Directeur de la Ville de Paris • Secrétaire général du Conseil de Paris 	A +	140	1er janvier 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Préfet secrétaire général de la préfecture de Paris et directeur de cabinet du préfet de police de Paris • Directeurs d'administration centrale du ministère de l'Intérieur 	A +	140
<ul style="list-style-type: none"> • Sous-directeur de la Ville de Paris 	A +	120	1er janvier 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Chefs de service du ministère de l'Intérieur • Directeur général des services de la région Ile-de-France 	A +	120
<ul style="list-style-type: none"> • Secrétaire général adjoint du Conseil de Paris 	A +	100	1er janvier 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Directeurs généraux des services des communes de Lyon et de Marseille • Sous-préfets de classe fonctionnelle II 	A +	100
				<ul style="list-style-type: none"> • Directeur général des services des communes de plus de 400 000 habitants 	A +	100
				<ul style="list-style-type: none"> • Sous-directeurs du ministère de l'Intérieur • Directeur général des services des communes de 150 000 à 400 000 habitants 	A +	80

Sources : Délibération 2001 DRH 7 du 29 janvier 2001, arrêté du 23 novembre 2000 et décret n°2001-1274 du 27 décembre 2001

Les emplois de secrétaire général et de secrétaire général adjoint du conseil de Paris ne répondant plus aujourd'hui à une quelconque spécificité fonctionnelle dans l'organigramme, leur extinction, planifiée à court terme par la Ville, se traduira par l'abrogation des dispositions concernant ces emplois en matière de NBI.

6.2.2.3. Des attributions irrégulières de NBI hors emplois fonctionnels supérieurs

Au stade des observations provisoires, et dans le prolongement de son rapport de 2010, la chambre a invité la Ville à réviser les attributions de NBI relevant de sa délibération du 22 mai 1995, celles-ci étant susceptibles de méconnaître le principe de parité, et génératrices de surcoûts, concernant les gestionnaires en informatique, les techniciens des équipements d'extrémité, les gestionnaires de personnel et les agents chargés de fonctions d'accueil.

Pour ces différents agents, la Ville se prévaut d'une homologation avec des emplois des services du premier ministre ou du ministère de l'Intérieur, sur le fondement des décrets 91-1058 et 91-1065 du 14 octobre 1991, et de différents arrêtés d'application ayant permis d'attribuer des NBI comparables à des agents qu'elle considère attributaires de fonctions équivalentes.

La chambre note que la Ville n'apporte aucune preuve de l'établissement explicite de l'homologation dont elle se prévaut. Cette homologation supposée est par ailleurs fragilisée par le fait que les arrêtés ministériels invoqués par la Ville désignent un nombre limité d'emplois visant de fait certains services précis⁷³, alors même que l'application des NBI ciblées, à la Ville, comme pour toute autre collectivité locale, vaut pour l'ensemble des agents occupant les

⁷³ Arrêté du 14 octobre 1991 (Services du Premier ministre) : 2 moniteurs bureautiques, 3 assistants de gestion polyvalents, 2 assistants de gestion personnel/RH, 3 agents d'orientation standardistes

Arrêtés du 17 juillet 1992, du 3 décembre 1993 et du 11 octobre 1995 (Ministère de l'Intérieur) : 17 emplois de gestionnaires RH, informatiques, ou liés aux actions de modernisation de l'administration : 15 emplois d'accueil.

fonctions désignées, quels que soient la taille et le positionnement organisationnel du service d'affectation.

Enfin, et surtout, la chambre relève, comme elle l'avait déjà fait en 2010, que la délibération du 22 mai 2015, s'est explicitement placée, en visant le décret 94-807 du 12 septembre 1994⁷⁴ sous l'empire des textes régissant la fonction publique territoriale. En ce sens, ces NBI devraient être comparées à celles qui relèvent désormais du décret du 3 juillet 2006. Or :

- **pour les gestionnaires en informatique (bénéficiaires d'une NBI de 10 points) et techniciens des équipements d'extrémité (15 points)**, le décret n°2006-779 du 3 juillet 2006 n'ouvre pas droit à la NBI pour les agents territoriaux ou exerçant un appui technique en informatique sans que des fonctions d'encadrement⁷⁵ ne se rattachent à ces missions ;
- **pour les gestionnaires de personnel des unités de gestion directe (bénéficiaires d'une NBI de 10 points par tranche de 150 agents gérés)** : le décret de 2006 ne permet des attributions de NBI que dans le cas de l'encadrement d'un service administratif requérant une technicité en matière de gestion des ressources humaines (25 points), de l'encadrement d'un service administratif d'au moins vingt agents (20 points) ;
- **pour les agents de catégorie B chargés de fonctions d'accueil « de façon directe et permanente » (bénéficiaires d'une NBI de 15 points)** : le nombre de points octroyés par la Ville n'est pas aligné sur les dispositions du décret n°2006-779 du 3 juillet 2006, qui ne prévoit que l'octroi de 10 points maximum. Ces agents devraient voir leur NBI alignée sur celle des agents de catégorie C assurant des fonctions d'accueil.

La chambre avait établi, en 2010, l'irrégularité des NBI des gestionnaires informatiques, sur la base d'un raisonnement similaire. Elle réitère ce constat pour les NBI précitées.

Par ailleurs, par délibération 2013 DRH 83 du 15 octobre 2013, la Ville a modifié les attributions de NBI à destination des agents de la direction des affaires scolaires. Si l'ouverture de NBI aux missions de gardiennage et d'animation n'appellent pas d'observation, tel n'est pas le cas des attributions de NBI à destination des agents de catégorie B⁷⁶ et C⁷⁷ intervenant dans le cadre de l'aménagement des rythmes éducatifs. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la Ville a invoqué, pour ces agents, sans pour autant établir un lien direct de sa délibération avec le décret de 2006 une assimilation aux rubriques 10 et 19 de l'annexe de ce décret. Pour autant, il ne peut être considéré que les agents bénéficiaires soient affectés aux fonctions visées à ces deux alinéas⁷⁸. De même, ainsi que l'indique la jurisprudence, les

⁷⁴ « Décret n°94-807 du 12 septembre 1994 complétant le décret n°91-711 du 24 juillet 1991 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale »

⁷⁵ Encadrement d'une équipe d'au moins 20 agents ou encadrement de proximité d'une équipe à vocation technique d'au moins 5 agents

⁷⁶ 15 points pour les chefs de projet ARE, responsables éducatifs de la Ville, Responsables action éducative et leurs adjoints, adjoint au chef de circonscription

⁷⁷ 10 points pour les responsables éducatifs de la Ville, directeurs et responsables de points d'accueil

⁷⁸ La rubrique 19 relève de l'encadrement de proximité de services à vocation technique et la rubrique 10 de l'encadrement d'un service administratif d'au moins 20 agents. Les bénéficiaires, pour la Ville, sont les chefs de projet ARE, les responsables éducatifs de la Ville, les responsables actions éducatives et leurs adjoints, adjoints aux chefs de circonscription, et les directeurs et responsables de points d'accueil

activités périscolaires interviennent dans le prolongement du service public de l'éducation et ne sont donc pas assimilables à « *un établissement ou un service d'accueil de la petite enfance au sens des dispositions du décret du 3 juillet 2006.* »⁷⁹, qui justifie, lui, la NBI au titre du 8^e de l'annexe du décret. S'il est compréhensible que la Ville ait ainsi voulu accompagner la mise en place de l'aménagement des rythmes scolaires, sa situation en la matière reste tout à fait comparable à celle des autres communes ayant mis en œuvre cette réforme, et ne justifie donc pas un tel régime particulier.

La Ville doit régulariser sa situation au regard des attributions de NBI, et actualiser, à cette occasion, les conditions de ces attributions⁸⁰.

6.2.2.4. Un régime juridique qui pourrait être précisé

Au vu des positions prises dans les réponses aux observations provisoires, et au-delà des constats factuels posés sur les cas cités au précédent paragraphe et de la situation des emplois fonctionnels de direction dont la spécificité découle du décret du 24 mai 1994, le régime que la Ville semble vouloir appliquer à ses NBI, paraît fondé sur des bases fragiles.

La Ville considère en effet que les décrets fondant la NBI pour la fonction publique territoriale⁸¹ ne lui seraient pas directement applicables parce qu'ils n'en disposent pas explicitement, et que l'attribution de la NBI à ses agents relèverait, en vertu de l'article 28 du décret du 24 mai 1994, de chaque choix d'homologie qu'elle peut effectuer.

Or les dérogations au statut consenties à la Ville de Paris en vertu de l'article 118 de la loi du 26 janvier 1984 ne peuvent naître que de dispositions excluant explicitement la Ville ; à défaut, tout texte qui dispose pour la fonction publique territoriale doit être présumé applicable à Paris.

De même, les décrets attribuant la NBI dans la fonction publique territoriale prennent pour référence les seules « fonctions » exercées par les agents qui en sont bénéficiaires.

Le régime juridique applicable aux agents parisiens découle de la loi du 26 janvier 1984 portant statut de la fonction publique territoriale. A ce titre, les agents titulaires parisiens, bien que dotés de règles statutaires éventuellement dérogatoires, doivent être considérés en qualité de fonctionnaires territoriaux et relèvent par défaut des dispositions qui sont applicables à ces derniers.

Sur ces fondements, il paraît complexe de fonder les attributions de NBI sur la base de « *l'emploi* » ou du « *statut* » de l'agent, tels que les cite l'article 28 du décret de 1994⁸². De même, semble fragile la position de la Ville consistant à se considérer en dehors des dispositions prévues par les décrets de 1991, 1994 et 2006 applicables aux fonctionnaires territoriaux. Cette situation pourrait utilement être précisée par des dispositions réglementaires plus explicites.

⁷⁹ Tribunal administratif de Toulouse, 5^{ème} chambre, 22 décembre 2015, *Mme Lescure*, req. n°1202590.

⁸⁰ En raison de problématiques partagées, le rappel du droit formalisé à ce titre figure dans la prochaine section

⁸¹ Principalement le décret 91-117 du 24 juillet 1991 et le décret 94-807 du 12 septembre 1994, puis, à compter de son entrée en vigueur, le décret 2006-779 du 3 juillet 2006.

⁸² Dans les faits, d'ailleurs, et hors emplois fonctionnels, les homologues parisiennes sont statutaires et n'ont pas été fondées sur la base d'équivalences d'emplois.

Cette clarification serait d'autant plus utile que, comme précisé dans les précédents développements, le fait que, pour certaines NBI, la Ville se soit explicitement positionnée sous l'égide des décrets applicables à la fonction publique territoriale ne lui laisse pas d'alternative quant à l'applicabilité du décret du 3 juillet 2006, ce dernier s'étant désormais substitué au décret de 1994.

6.2.3. Certains régimes indemnitaires irréguliers subsistent

Concernant les précédentes observations de la chambre relatives aux primes dites « *de questure* »⁸³, les mesures de régularisation requises ont bien été mises en œuvre. La prime « *de questure* » a été supprimée par la délibération 2010 DRH 40 des 5 et 6 juillet 2010. La Ville a également mis fin à l'indemnité horaire spéciale, à compter de décembre 2008.

<i>Recommandation : « Supprimer la prime de questure. »</i>				
Non mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	Totalement mise en œuvre	Devenue sans objet	Refus
		X		

La chambre avait aussi invité la collectivité à mettre fin au paiement de certaines primes informatiques dépourvues de base légale. La Ville avait alors pris l'engagement de résorber ces régimes indemnitaires. La prime de fonctions informatiques a été incorporée dans la PFR pour les secrétaires administratifs et les attachés⁸⁴. Pour les agents la percevant encore (99 agents en novembre 2015), elle sera intégrée au RIFSEEP à compter de 2017.

<i>Recommandation : « Régulariser l'attribution des primes informatiques. »</i>				
Non mise en œuvre	Partiellement mise en œuvre	Totalement mise en œuvre	Devenue sans objet	Refus
		X		

Cependant, d'autres régimes indemnitaires persistent malgré la disparition de leur base légale ou l'obsolescence de leur mode de calcul.

La rémunération accessoire des personnels techniques (R.A.P.T.) et des primes spécifiques homologues⁸⁵, ont été instituées par référence aux rémunérations accessoires des ingénieurs d'Etat, sur le fondement de la loi N°48-1530 du 29 septembre 1948. En 2013, ces primes ont représenté un montant de 22,4 M€.

Or, ces rémunérations accessoires bénéficiant aux ingénieurs d'Etat devaient, selon la loi précitée, correspondre à des honoraires pour « *des travaux à l'égard desquels leur intervention n'était pas rendue obligatoire par les lois et règlements généraux* », sur demande d'administrations tierces. Les personnels parisiens bénéficiaires de la RAPT et des primes qui lui sont assimilables n'ont jamais été placés dans une telle situation, propre notamment à la mission d'ingénierie publique antérieurement dévolue à l'administration de l'Équipement. A

⁸³ Primes versées au titre de la participation aux séances du Conseil du Paris ou de la préparation des cérémonies et du protocole, en dehors de toute équivalence avec une prime existant par ailleurs. La chambre avait estimé que les activités rémunérées par le biais de cette « indemnité de sujétions fonctionnelles » auraient dû donner lieu au versement d'astreintes ou d'heures supplémentaires.

⁸⁴ L'article 6 de la délibération 2012 DRH 112 des 10 et 11 décembre 2012 prévoit que « *la prime de fonctions et de résultats est exclusive des primes de rendement, des indemnités supplémentaires, des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires et de la prime informatique [...]* »

⁸⁵ Indemnité spécifique des architectes (I.S.A.) et indemnité spéciale des ingénieurs économistes de la construction (I.S.I.E.C.), prévues par une délibération du 25 juin 1984

fortiori, les dispositions de la loi n°48-1530 du 29 septembre 1948 ont été abrogées à compter du 1^{er} janvier 2000.

Aussi, ce régime indemnitaire doit être reconsidéré. La Ville en a manifesté l'intention en réponse aux observations provisoires de la chambre.

La prime de gestion, instituée par une délibération de novembre 2004, a été instituée par homologation avec les primes de service et de rendement allouées aux fonctionnaires des corps techniques du ministère de l'Équipement et du Logement en application du décret n° 72-18 du 5 janvier 1972. Son coût, en 2014, était de 4,2 M€.

Le décret de 1972 a été abrogé le 17 décembre 2009 et les primes des fonctionnaires de l'État, fondées sur des émoluments, ont été remplacées par une prime de service et de rendement essentiellement forfaitaire⁸⁶, qui est soumise à un plafonnement lié au grade ou à l'emploi de l'agent (11 046 € pour les ingénieurs en chef des ponts et chaussées).

En dépit de ces changements, le conseil de Paris n'a pas réexaminé le régime indemnitaire institué en 2004. Le mode de calcul de la prime de gestion est ainsi demeuré inchangé. Outre l'irrespect du principe de parité dans les modalités de liquidation de cette prime, le maintien du régime parisien permet des attributions de prime de gestion qui dépassent le plafond fixé pour les ingénieurs d'État.

Il convient de remédier à cette situation en adaptant le régime indemnitaire des agents concernés au cadre réglementaire en vigueur, ainsi que la Ville en a confirmé son intention, en réponse aux observations provisoires de la chambre.

Par ailleurs, la chambre a relevé, au stade des observations provisoires, l'existence d'une ligne de paye intitulée « *indemnité de double situation* », bénéficiant à 17 collaborateurs de cabinet ayant précédemment eu la qualité de titulaires de la fonction publique parisienne.

Ainsi que la Ville l'a indiqué en réponse aux observations provisoires, cette ligne de paye constitue en réalité un moyen de distinguer la part de rémunération de ces agents qui, du fait de leur situation administrative, n'est pas soumise à cotisations auprès de la CNRACL mais reste assujettie aux cotisations URSAFF.

La chambre constate que, contrairement à ce que son intitulé laisse interpréter, cette part de la paye ne constitue pas une indemnité mais retrace seulement la part de rémunération non assujetties aux cotisations CNRACL. La ligne de paye correspondante pourrait utilement être renommée en ce sens, afin d'éviter toute confusion ultérieure.

Le souci de distinguer les parts de rémunération des collaborateurs de cabinet éventuellement soumises à des cotisations distinctes ne pouvait cependant conduire la Ville à maintenir, en paye, le régime indemnitaire d'un agent, ainsi qu'elle a pu le faire en 2014 concernant une ingénieure des travaux de la Ville de Paris, nommée au cabinet d'un adjoint au maire de Paris.

Outre les régularisations nécessaires sur les régimes indemnitaires cités, ces observations mettent en relief l'absence de pilotage et de suivi global des rémunérations accessoires, ainsi que les déficiences du contrôle interne applicable en la matière. La Ville doit mieux suivre ce sujet, qui présente un niveau de risque élevé.

⁸⁶ Décret n°2009-1558 du 15 décembre 2009 et arrêté de la même date

Rappel du droit n°5 : Mettre fin à l’octroi de rémunérations irrégulières que constituent, d’une part, certaines « nouvelles bonifications indiciaires » et, d’autre part, la « rémunération accessoire des personnels techniques ».

6.2.4. Le coût croissant du régime indemnitaire

L’absence de pilotage global des rémunérations accessoires s’est traduite par une augmentation de leur volume, plus rapide que celle des effectifs et de la masse salariale. Entre 2013 et 2015, le montant des rémunérations accessoires a progressé de 7,4 % (passant de 298,9 M€ à 321 M€), alors que les effectifs physiques de la collectivité n’ont évolué que de 1,1 % et la masse salariale que de 5,4 %.

Les personnels de la filière sportive et médicale et sociale ont bénéficié des progressions les plus importantes (respectivement +79,7 % et +13,6 %). Le dynamisme des régimes indemnitaires parisiens résulte non seulement de l’augmentation des effectifs, mais aussi de la revalorisation annuelle des enveloppes de primes. En 2015, les enveloppes de primes ont connu une appréciation assez nette, hors rémunérations accessoires du personnel technique.

Tableau n° 44 : Évolution des enveloppes indemnitaires entre 2013 et 2015

Taux d'évolution des enveloppes de primes et indemnités	2013	2014	2015
Personnels relevant du régime indemnitaire de l'IAT	3,1 %	2,5 %	3 %
Personnels relevant de l'IFTS puis de la PFR	2,5 %	2 %	Catégorie A : 2,5 % Catégorie B : 3 %
Personnels techniques bénéficiant de la prime de gestion	1,78 %	2 %	Catégorie A : 2 % Catégorie B : 3 %
Personnels techniques bénéficiant de la rémunération accessoire du personnel technique	Pas de revalorisation de la valeur du point, uniquement impact de la hausse du coefficient de certains grades (ingénieurs, techniciens supérieurs en chef)	Pas de revalorisation de la valeur du point, uniquement impact de la hausse du coefficient de certains grades (techniciens supérieurs)	Pas de revalorisation de la valeur du point ni des coefficients hiérarchiques

Source : Données transmises par la Ville de Paris

6.2.5. Un lien à renforcer entre les primes et l’appréciation de la manière de servir

La Ville a défini une « politique de modulation » des régimes indemnitaires tenant compte de la manière de servir des agents. La note diffusée au titre de la campagne d’attribution des primes de 2015 prévoit ainsi, pour les catégories A et B, des montants « appréciés en fonction notamment du niveau de responsabilités, de l’engagement professionnel, de l’expérience et de l’atteinte des objectifs ». S’agissant des « agents de catégorie B et C relevant de la sphère IAT », une part des primes a pour objet de valoriser l’engagement professionnel.

Cependant, en pratique, les règles de gestion édictées par la direction des ressources humaines laissent peu de marges de manœuvre aux encadrants de proximité pour valoriser les performances individuelles ou sanctionner une insuffisance professionnelle persistante. Ainsi :

- la DRH préconise, par exemple, une limitation à 5 % du taux d’augmentation ou l’obligation de produire un rapport pour argumenter toute baisse du niveau indemnitaire, au regard de l’année précédente ;

- les primes allouées aux corps techniques évoluent de façon mécanique ou selon une fourchette fixée par la DRH. L'indemnité spéciale des agents techniques contractuels est liquidée « *sur la base d'une augmentation des montants acquis* ». Il en va de même pour la prime de gestion.
- en ce qui concerne la RAPT, les montants individuels ne peuvent excéder plus ou moins 30 % du taux moyen réglementaire « *pour les agents de catégorie A* » et plus ou moins 20 % de ce taux « *pour les agents de catégorie B* ».

La Ville considère que ces marges de manœuvre sont propres à garantir l'évolution de la masse salariale tout en équilibrant l'exigence d'un traitement attentif aux efforts particuliers mais aussi soucieux d'égalité entre agents placés dans des situations comparables.

De plus, malgré la proximité de leurs calendriers respectifs, la campagne d'attribution des primes, d'une part, et la campagne d'évaluation, d'autre part, obéissent à un cadrage et à des règles distinctes :

- la première est pilotée par la DRH, et la seconde par le secrétariat général ;
- elles font l'objet de notes d'instructions distinctes, sans remarque expresse sur le besoin d'assurer leur articulation ;
- les plaquettes à destination des agents évaluateurs n'insistent guère sur la nécessité de garantir une cohérence entre les appréciations contenues dans les fiches d'évaluation et les évolutions de primes ;
- les applications utilisées sont distinctes et ne communiquent pas entre elles.

Alors que le lien entre l'évaluation et l'attribution de primes se justifie de plus en plus, du fait de la prise en compte de la manière de servir dans le régime indemnitaire, l'absence d'articulation entre les deux campagnes ne garantit ni la cohérence, ni la sécurité juridique de ces deux processus. La Ville devrait conduire ces exercices conjointement, sur la base d'un pilotage et d'outils communs relevant de la DRH.

6.3. Une maîtrise insuffisante des risques dans la gestion des moyens matériels

6.3.1. La gestion des logements de fonction est à revoir

6.3.1.1. Une gestion locale génératrice d'hétérogénéité et d'inégalités de traitement

Selon le bilan social 2014, 1 288 agents bénéficiaient d'un logement de fonction à la fin 2014, 1249 par nécessité absolue de service (NAS), dont près de 50 % concernent des agents chargés du gardiennage d'établissements scolaires, et 49 par utilité de service (US). Ces attributions sont régies par un dispositif de 17 délibérations autonomes ou modificatives. À titre principal, les délibérations 2005 DRH 8.1, 2005 DRH 8.2 et 2006 DRH 22 G modifiées :

- fixent les listes des emplois de la Ville et du Département justifiant l'octroi d'un logement par nécessité absolue de service,
- précisent que les avantages accessoires sont acquittés par les bénéficiaires, à l'exception des agents en charge de fonction de gardiens et de concierges ;
- et posent le principe selon lequel les agents de la Ville logés par utilité de service acquittent une redevance et les charges.

La gestion de proximité du dispositif relève des SRH des directions. L'attribution effective et la gestion des logements sont assurées par des commissions, au sein des directions d'affectation des agents bénéficiaires d'un logement, dans le respect de la procédure définie par la Sous-Direction de la Prévention, des Actions Sociales et de la Santé de la DRH. L'impact sur la rémunération est géré par le Bureau des Rémunérations.

Ce mode d'organisation génère des problèmes de plusieurs ordres :

- d'une part, la DRH éprouve des difficultés à collecter les informations relatives au suivi de cet avantage particulier ;
- d'autre part, la production des arrêtés de concession est très hétérogène, et génératrice d'incohérences, voire de risques en matière de sécurité juridique. Certains modèles d'arrêtés sont désuets, d'autres lacunaires⁸⁷, et certaines conventions exonèrent explicitement le bénéficiaire du paiement des charges, en totale contradiction avec les modalités délibérées. À l'échelle de la Ville, les modalités d'occupation, les montants de redevances rapportés à la nature du logement et les modalités de prise en charge des consommations de fluides ne sont plus cohérentes et posent la question de l'égalité de traitement entre agents.

La délibération 2006 DASES 233, applicable aux agents relevant de la fonction publique hospitalière prévoit de laisser les fluides à la charge des occupants du logement, hors gardien. Cette disposition est contraire à l'article 4 du décret 2010-30 du 8 Janvier 2010, qui pose, pour ces agents le principe de la gratuité de l'électricité, du chauffage, du gaz et de l'eau.

La Ville doit harmoniser les dispositions applicables en la matière, de sorte à les refondre en un texte unique, voire en un texte par type d'attribution (nécessité absolue de service ou convention d'occupation précaire) et, à cette occasion, les remettre en conformité avec les règles en vigueur.

Elle doit aussi coordonner, voire unifier la production et la rédaction des arrêtés entre services, dans un souci de cohérence et de transparence des actes. Dans ce cadre, il convient de replacer les agents dans une situation d'égalité au regard des montants dont ils sont redevables.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la Ville a relevé la nécessité d'adopter une gestion tenant compte des contraintes liées aux métiers concernés ainsi qu'à l'état des bâtiments, de même que du retard pris en termes d'actualisation de la valeur cadastrale de ces bâtiments.

6.3.1.2. La réforme du régime des concessions de logements de fonction reste à mettre en œuvre.

Le décret n°2012-752 du 09/05/2012 portant réforme du régime des concessions de logement a modifié substantiellement les modes et modalités d'attribution des logements de fonction des agents de l'État. En application du régime de parité avec l'État, les dispositions du décret susvisé s'appliquent aux collectivités territoriales.

⁸⁷ A titre d'exemples, peuvent être citées l'absence de description du logement ou des fonctions motivant la mise à disposition au titre de la NAS, l'absence de détails sur de la structure des charges et leur mode de paiement...

Le décret supprime l'utilité de service et la remplace par un régime de convention d'occupation précaire (COP) avec astreinte et maintient la nécessité absolue de service. Cette dernière, cependant, ne peut plus donner lieu à la gratuité des accessoires (hors fonction publique hospitalière, relevant du décret de 2010) et ne peut être accordée que « *lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité.* »⁸⁸.

La Ville n'a pas mis en œuvre ce décret, évoquant les motifs cités ci-après, mais ceux-ci ne sont pas recevables.

L'imbrication, l'architecture et/ou les configurations thermiques des locaux nécessitent selon la Ville des investissements trop importants, notamment pour séparer les réseaux et opérer des sous-comptages. Or, la situation de la Ville ne diffère pas de celles des autres collectivités, qui ont pu retenir d'autres méthodes de comptage (au m², m³, au nombre d'occupants etc..). De fait, certains agents parisiens ne paient pas les charges qui leur incombent, ce qui introduit une inégalité de traitement entre eux, ainsi que vis-à-vis des agents des autres administrations.

La réforme se traduirait, selon la Ville, par une rupture d'égalité entre les adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement et les personnels de l'Éducation Nationale dans les EPLE, considérant les « *fortes amplitudes de présence* » des agents de la Ville dans les établissements. Or, il n'appartient pas à la Ville d'apprécier les effets de deux régimes juridiques que la loi et le pouvoir réglementaire ont définis de façon distincte⁸⁹.

La Ville indique qu'elle facture déjà des charges aux agents logés par utilité de service et que ceux-ci acquittent par ailleurs une redevance égale à la moitié de la valeur locative et plafonnée au tiers du traitement indiciaire de l'agent. Or, cette redevance n'est pas calculée selon les règles en vigueur. Celles-ci soumettent la détermination de cette redevance à un avis des domaines, pris par le directeur départemental des finances publiques (article R. 2124-71 du CG3P) et ne prévoient nullement qu'il soit tenu compte du traitement indiciaire de l'agent logé. La Ville doit se mettre en conformité avec ce mode de calcul.

La transposition du décret exige selon la Ville « *une concertation préalable longue et délicate* ». Or, celle-ci a bénéficié, comme les autres collectivités françaises, de deux reports, courant jusqu'à fin 2015, pour effectuer cette mise en conformité. Cette période aurait dû être mise à profit pour effectuer la concertation évoquée.

La Ville a d'ailleurs préparé des projets de deux délibérations visant à la mise en œuvre de la réforme qui devaient être présentées au conseil de Paris en novembre 2015 mais qui ont été reportées sine die. Qu'elle reprenne ces projets ou choisisse des modalités nouvelles, la Ville doit désormais se mettre en conformité avec le cadre réglementaire en vigueur :

- en fondant le montant des redevances liées aux logements de fonction sur les avis des domaines, validés par la direction des finances publiques ;
- et en revenant non seulement sur la facturation et le mode de calcul des charges accessoires mais également sur la nature des emplois qui peuvent désormais prétendre à un logement par NAS.

⁸⁸ Article R94 du Code du Domaine de l'État

⁸⁹ Article 21 de la loi 90-1067 du 28 novembre 1990 pour les ATTE, Article R 216-4 du Code de l'Éducation pour les personnels de l'État

Il s'agit ici autant d'une nécessité d'ordre juridique que de la capacité de la Ville à respecter le principe de parité, en n'excédant pas le cadre applicable aux agents d'autres administrations qui exercent des fonctions comparables.

Rappel du droit n°6 : Prendre les délibérations permettant de mettre en application les dispositions du décret n°2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement

6.3.2. Le parc automobile parisien : l'usage des véhicules a été réglementé

La flotte automobile comptait au 30 juin 2015, 2564 véhicules, composés de véhicules utilitaires et particuliers, poids lourds, cars, deux roues motorisés, cycles. L'ensemble de ces équipements est désormais géré de façon centralisée par le Service Technique des Transports Automobiles Municipaux (ST TAM) à l'exception des véhicules spécifiques (bennes à ordures et laveuses gérées directement par la direction de la propreté et de l'eau et la direction des espaces verts et de l'environnement.

Ce service achète, immatricule, assure, entretient et dépanne les véhicules. Le coût de la mise à disposition et de toutes les interventions leur est refacturé. La gestion des cartes de carburant et la mise à disposition des véhicules aux directions font l'objet de procédures écrites très précises, pilotées par le ST TAM.

Suite à une note du maire en date du 17 décembre 2010, les véhicules de fonction ont été supprimés à compter de 2011. Ceux-ci ont en effet été considérés comme non-conformes avec les politiques de mobilité promues par la majorité municipale et générateurs « *d'inégalité de traitement* » entre les agents.

La délibération 2012 SG régleme désormais, l'utilisation des véhicules de service, en prohibant les usages privés. Avant l'entrée en vigueur de ce texte, il était admis un « Usage Administratif Étendu », consenti à certains agents en contrepartie du versement de la somme de 70€ par mois. La suppression de l'usage administratif étendu (274 autorisations avant 2012) a manifestement induit un « effet report » sur les contrats de remisage à domicile (passés de 75 à 231 entre 2012 et 2015).

L'usage des véhicules est aujourd'hui strictement encadré, en concordance avec les termes de la délibération.

6.3.3. La mise à disposition d'outils de communication⁹⁰ est maîtrisée

La Ville déclare 6510 abonnements mobiles (clés, tablettes, voix pure, lignes type smartphone), 30452 ordinateurs fixes, 3200 ordinateurs portables et 848 tablettes (pour 2015). Depuis 2003, la DSTI gère, de façon centralisée, l'intégralité des frais de télécommunications et l'acquisition des matériels, pour l'ensemble des services, mais également pour les établissements associés (CASVP, ESPCI), qui remboursent les dépenses enregistrées pour leur compte.

⁹⁰ Sont ici désignés comme « outils de communication » les équipements issus des nouvelles technologies de l'information et de la communication tels que les ordinateurs portables, tablettes, téléphones mobiles.

L'acquisition des équipements est réalisée dans le cadre de marchés spécifiques, à partir des dotations budgétaires arrêtées par le conseil de Paris. L'affectation des matériels répond à quatre types d'usages :

- l'utilisation d'applications nécessitant un tel équipement (ex : en mobilité) ;
- dotation collective à une catégorie d'agents en raison d'évolutions liées au métier ;
- dotation individuelle, sur la base de critères strictement définis tels que l'outillage des cadres ou des agents réalisant des astreintes ;
- enfin, des règles régissent les dotations aux élus, maires d'arrondissement et collaborateurs, fixées par le Cabinet du maire.

La répartition des matériels s'inscrit dans le cadre du plan d'équipement annuel des directions, soumis à l'arbitrage de la DSTI lors de réunions spécifiques tenues avec les directions demandeuses. Deux vagues de recensement des besoins, fixant les priorités, sont réalisées dans l'année.

Concernant les abonnements et usages de lignes de téléphonie fixe et mobile, la DSTI détermine annuellement les enveloppes de crédits accordées aux directions, en se basant sur divers critères, arbitrés par le secrétaire général. La DSTI suit finement les consommations, à l'aide de restitutions mensuelles adressées, d'une part, au secrétaire général (restitution globale, pour l'ensemble des usages), et, d'autre part, aux directions (pour leurs propres usages, individualisés). Elle formule également des rappels à l'ordre à l'occasion des dépassements de consommations.

Cette politique volontariste porte ses fruits, tant en termes financiers qu'en termes d'usage, mettant en évidence la maîtrise du risque financier lié à ces équipements : les dépenses correspondantes ont chuté de 64,5 % depuis 2003, passant de 17,7 M€ à 6,29 M€ en 2016.

6.3.4. Le contrôle des frais de représentation des élus est mis en œuvre de façon insuffisante

6.3.4.1. Un système de contrôle initié en 2014

La délibération 2014 SGCP 1004 définit les modalités de calcul et de remboursement des frais de représentation du maire de Paris et des maires d'arrondissement. Le montant ainsi alloué a été successivement réduit à l'occasion du budget supplémentaire de 2010, puis par cette délibération de 2014 (baisse, de 15 % pour la maire et de 10 % pour les maires d'arrondissement).

En 2015, la somme globale consacrée sur le budget de la Ville à ces frais représentait 241 559 € soit 11 092 € annuels pour chaque maire d'arrondissement et 19 719 € pour la maire de Paris.

La délibération de 2014 prévoit le versement par avance du montant des frais alloués à chaque bénéficiaire et la production par celui-ci *a posteriori*, des justificatifs des dépenses engagées. À l'issue de cette production, les sommes réputées non utilisées doivent être reversées à la Ville, au cours du premier trimestre de l'exercice suivant. Les lettres circulaires adressées aux élus rappellent cette mécanique et l'objet de cette indemnité, qui est bien de couvrir les frais liés à l'exercice du mandat.

6.3.4.2. Le système instauré par la nouvelle mandature peine à se mettre en place

A peine 50 % des élus bénéficiant de frais de représentation ont produit les justificatifs détaillés de leurs dépenses au titre de 2014 et 2015. Les autres élus ont soit produit une attestation bancaire, ou une attestation sur l'honneur, voire n'ont pas communiqué le moindre élément de réponse.

Même si le taux de production des justificatifs tend à s'améliorer d'une année sur l'autre (+30 % en 2015), il reste trop faible et ne répond pas au dispositif créé par la délibération de 2014. Le défaut de production et/ou la transmission de simples documents tels que des attestations bancaires ou sur l'honneur, ne sauraient être assimilés à une communication en bonne et due forme des dépenses engagées.

Au titre des années 2014 et 2015 une grande majorité des pièces produites présente un caractère insuffisant pour justifier la dépense engagée (récépissés de cartes bancaires non assortis des factures correspondantes, factures et récapitulatifs trop peu explicites...). Il existe aussi des écarts entre les dépenses déclarées et les justificatifs produits.

Le lien des dépenses avec l'exercice du mandat devrait par ailleurs être justifié, certaines pouvant difficilement être considérées comme rattachables aux fonctions exercées (cadeaux, acquisitions de bijoux, dons à la messe, achats récurrents de gâteaux et sucreries...).

Dans ses modalités actuelles, le dispositif ne prévient pas l'utilisation de ces indemnités aux fins d'achats des biens et services à titre personnel.

6.3.4.3. Un contrôle a posteriori inexistant

Il apparaît, en définitive, que la Ville n'opère pas un contrôle des justificatifs reçus, au regard des recommandations formulées par la chambre dans son rapport de 2006, ce qui devrait la conduire à exclure certaines dépenses. Si tel était le cas, les dépenses mentionnées ci-dessus et dont la conformité est sujette à caution, auraient dû appeler, a minima, des demandes de précisions.

Cette absence de contrôle n'est ni conforme à la délibération ni à la formulation des lettres circulaires annuelles adressées annuellement aux élus bénéficiaires, qui mentionnent explicitement « *qu'en l'absence de réponse ou de justificatif correspondant aux dépenses, un remboursement intégral sera dû au titre de l'année (..)* ».

L'article 5 de la délibération de 2014 prévoit explicitement le principe de cette communication et celui du remboursement des sommes non utilisées. La responsabilité première du paiement des frais de représentation relève de l'ordonnateur, et la volonté du conseil de Paris a bien été que les justificatifs permettent aux services de demander le remboursement, in fine, des éléments non assimilables à des frais de représentation. Dans cette circonstance, tant l'absence de contrôle que le défaut d'émission de titres portant sur l'intégralité des indemnités versées aux maires exposent les services de la Ville.

Ainsi, la Ville ne peut se contenter d'inviter les maires, comme elle le fait au sein des lettres circulaires, à transmettre les copies des justificatifs en conservant les originaux « *pour permettre, le cas échéant, le contrôle de la CRC (...)* », ni de préciser qu' « *il ne s'agit en aucun cas d'analyser la nature des dépenses engagées mais de les tenir à disposition de la CRC* ». Bien au contraire, en organisant un dispositif d'avance, obligeant les maires à justifier leurs dépenses a posteriori, le conseil de Paris a bien chargé les services d'analyser les dépenses engagées et de recouvrer les sommes ne correspondant pas à des frais de représentation dûment justifiés.

Dans un tel cadre, le rôle de la chambre est celui d'un contrôleur de second niveau, des actes payés par la Ville. Ce rôle ne saurait dispenser la Ville de procéder aux contrôles nécessaires, *a fortiori* lorsque ses élus ont adopté une procédure sans équivoque. La circonstance que certains élus puissent se retrancher derrière cette formulation pour refuser la transmission de leurs justificatifs tout en indiquant que, dans l'hypothèse d'un contrôle, ils tiennent ceux-ci « à la disposition de la CRC », ne saurait délier les services de la ville, agissant pour la maire en sa qualité d'ordonnateur, de l'obligation que leur a confiée la délibération de 2014.

La Ville doit donc mettre strictement en œuvre la délibération 2014 SGCP 1004, en exigeant la production de la totalité des justifications de frais et en procédant au recouvrement des sommes qui sont soit non justifiées soit qui ne correspondent pas à des frais liés aux mandats des élus concernés. En réponse aux observations provisoire de la chambre, elle s'est engagée à exiger le remboursement des frais de représentation en cas de non-production des pièces justificatives. Cette position, qui sera appréciée dans les faits à l'occasion des contrôles du suivi des recommandations de la chambre, devrait cependant s'accompagner du recouvrement des sommes non assimilables à des frais liés au mandat des maires concernés, afin de ne pas exposer in fine la responsabilité de la maire, ordonnatrice de ce dispositif.

Dans ce cadre, et en raison du dispositif qu'elle a mis en place, la Ville pourrait utilement informer les élus quant à la nature des dépenses susceptibles d'être considérées comme ayant un lien direct avec les fonctions exercées et la représentation municipale, afin de poser un cadre clair et préalable à l'utilisation de ces fonds.

Recommandation n° 12 : (majeure) Mettre en œuvre le contrôle de l'utilisation des indemnités de représentation des maires prévu par l'article 5 de la délibération 2014 SGCP 1004.

7. CONCLUSION

A l'issue du présent rapport, la chambre établit le suivi des recommandations de ses rapports antérieurs relatifs à la gestion des ressources humaines (2010) et à la gestion prévisionnelle des ressources humaines (2013) dans le tableau suivant :

Nombre total de recommandations formulées par la chambre antérieurement au présent contrôle	15	
Nombre de recommandations effectivement suivies pour la période sous-revue	15	
Nombre de recommandations classés « à ne pas suivre » pour la période considérée	0	
Nombre de recommandations pour chaque cotation		
	Nombre	Pourcentage des recommandations formulées
Non mises en œuvre	3	20 %
Partiellement mises en œuvre	3	20 %
Totalement mises en œuvre	8	54 %
Devenues sans objet	1	7 %
Refus	0	-
Nombre de rappels du droit formulés au stade des observations provisoires et mis en œuvre depuis		1
Nombre de recommandations renouvelées ou reformulées		4
(dont nombre de recommandations reformulées en rappels du droit)		2
Nombre de nouvelles recommandations		10
Nombre de nouveaux rappels du droit		4

Soit 12 recommandations et 6 rappels du droit formulés au titre du présent rapport.

ANNEXES

Annexe n° 1 : Précédentes recommandations

Rapport du 29 septembre 2010 relatif à la gestion des ressources humaines

Les recommandations n'ayant pas été mises en forme de façon distincte au sein de ce rapport, elles sont ici reprises, telles que proposées par le rapporteur et validées par la formation de délibéré du présent rapport de suivi

Recommandation n°1 (page 11)

L'examen des documents budgétaires pour 2009 révèle plusieurs écarts importants entre les postes mentionnés comme pourvus et les postes mentionnés comme autorisés, c'est-à-dire créés.

- ➔ Reprise au titre du présent rapport sous l'intitulé « Garantir le respect des autorisations d'emplois décidées par le conseil de Paris »

Recommandation n°2 (page 25 et suivantes)

Le nom de prime départementale est donné couramment à l'indemnité « supplémentaire » ou « exceptionnelle ». Cette prime a été créée par deux délibérations du 12 septembre 1991, l'une pour la commune, l'autre pour le département. Elle est versée à certains agents, au titre des attributions qu'ils exercent pour le compte du département, et a coûté 12 961 155 € en 2009 au titre de l'année 2008.

[...]

Les conditions actuelles de l'attribution de la prime départementale ont abouti à faire disparaître le lien entre les versements aux agents et la réalisation de travaux pour le compte du département.

(Synthèse) Cette prime, qui était au départ la contrepartie de prestations accomplies par quelques agents pour le compte du département, est devenue, sans l'intervention du conseil de Paris, une véritable rémunération accessoire pour 7 200 agents.

- ➔ Reprise au titre du présent rapport sous l'intitulé « Supprimer ou régulariser l'attribution de la prime départementale »

Recommandation n°3 (page 30 et suivantes)

L'indemnité de sujétions fonctionnelles (ISF), plus connue sous le nom de prime « *de questure* », a déjà fait l'objet d'une étude lorsque la chambre a examiné les dépenses de fonctionnement du secrétariat général du conseil de Paris. Le rapport d'observations définitives concerné a été notifié le 22 décembre 2006.

Ce rapport relevait l'irrégularité du régime de rémunérations qui avait été institué par la délibération DRH 94 des 28 et 29 octobre 2002. Il notait, aussi, que, dès la deuxième année de son application, le nombre des agents bénéficiant de cette indemnité avait commencé d'augmenter pour certaines missions, alors que sa création avait eu pour but de « *régulariser* » une indemnité antérieure, certes irrégulière, mais attribuée de fait.

Le maire, tout en reconnaissant le caractère irrégulier de cette indemnité, avait pris l'engagement de régulariser définitivement la situation sans remettre en cause les rémunérations des agents qui étaient en fonction à la fin de 2006

➔ Reprise au titre du présent rapport sous l'intitulé « Supprimer la prime de questure »

Recommandation n°4 (page 33 et suivantes)

Suivant les critères retenus par la jurisprudence, la situation de nombreux bénéficiaires [de primes informatiques] est donc irrégulière, car ces derniers n'exercent pas leurs fonctions dans un centre de traitement de la collectivité, mais sont, en fait, des correspondants informatiques dans les services.

En ce qui concerne la direction des services informatiques, si une partie de la sous-direction de la production et des réseaux²⁰ peut être considérée comme un centre de traitement, il n'en va pas de même des autres bureaux, ni des sous-directions de l'administration générale ou du développement et des projets.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la ville a fait part de sa volonté de « *rapprocher cette indemnité du droit commun en veillant au maintien du niveau indemnitaire des bénéficiaires actuels* ».

➔ Reprise au titre du présent rapport sous l'intitulé « Régulariser l'attribution des primes informatiques »

Recommandation n°5 (page 34)

En particulier, il faut souligner que la DRH n'est pas compétente pour la gestion des personnels de l'aide sociale à l'enfance, celle-ci étant assurée pour l'essentiel par la direction de l'aide sociale à l'enfance et à la santé (DASES), qui est la direction d'emploi de ces personnels.

Il apparaît souhaitable, dans le droit fil des recommandations faites par l'inspection générale de la ville en 2007, de faire évoluer l'organisation dans le sens d'un rapprochement entre la DRH et la DASES. En effet, eu égard aux effectifs placés sous le statut de la fonction publique hospitalière (FPH) déjà gérés par la DRH, rien ne permet de penser que celle-ci ne serait pas en mesure de gérer aussi efficacement que la DASES les 1 075 agents concernés.

- ➔ Reprise au titre du présent rapport sous l'intitulé « Centraliser à la DRH les opérations de recrutement et de gestion des agents du titre IV de la DASES »

Recommandation n°6 (page 34)

Il est également apparu que la DRH n'a qu'une connaissance approximative de la gestion des effectifs du corps nombreux des conducteurs (environ un millier). L'imprécision des réponses de la DRH quant à la répartition des emplois entre les directions utilisatrices des conducteurs est imputable au fait que la situation de ces emplois relève de la direction de l'administration, de la logistique, des implantations administratives et des transports (DALIAT), qui est, notamment, responsable du transport des élus et des personnels des services.

- ➔ Reprise au titre du présent rapport sous l'intitulé « Fiabiliser le suivi des effectifs des conducteurs »

Recommandation n°7 (page 35)

Enfin, les discordances relevées entre le tableau des emplois annexé aux documents budgétaires et les données de la DRH s'expliquent par le fait que ce service n'est pas chargé de la confection de ce tableau, alors qu'il en gère tous les éléments.

La qualité de ce document étant importante pour l'information de l'assemblée délibérante, des partenaires sociaux et des instances de contrôle, la répartition actuelle des compétences n'a donc pas fait la preuve de son efficacité et mériterait d'être reconsidérée.

- ➔ Reprise au titre du présent rapport sous l'intitulé « Confier à la DRH l'élaboration de l'état C1 de suivi des emplois »

Recommandation n°8 (page 38)

Les services de la DRH sont implantés dans 16 lieux différents, mais on dénombre quatre implantations principales : dans le 4^{ème} arrondissement, 12^{ème} arrondissement et 13^{ème} arrondissement.

Cet éparpillement géographique recouvre des situations très différentes. Si deux sous-directions (emplois et carrières ; réseau et systèmes d'information) voient leurs services hébergés dans les mêmes locaux, il n'en va pas de même pour les deux autres, dont les bureaux sont parfois très éloignés les uns des autres.

- ➔ Reprise au titre du présent rapport sous l'intitulé « Optimiser les implantations immobilières des services de la DRH »

Recommandation n°9 (page 39)

Le centre médical a fait l'objet d'une visite de la sous-commission de sécurité, le 8 décembre 2006. Celle-ci a émis un avis défavorable à la poursuite de l'exploitation dans l'attente de la réalisation de travaux de sécurité. Depuis, un vaste programme de mise en conformité a été conduit, mais n'a pas concerné, à ce jour, le local d'archives médicales.

Cette situation fait peser un risque structurel sur la gestion des obligations de la ville vis-à-vis de ses agents, notamment en ce qui concerne toutes les professions classées à risque professionnel

- ➔ Reprise au titre du présent rapport sous l'intitulé « Renforcer les mesures de sécurité des locaux de la DRH ouverts au public et dédiés à la conservation de dossiers individuels »

Rapport du 13 novembre 2013 relatif à la gestion prévisionnelle des ressources humaines (pages 7 et 8 du rapport) :

Recommandation n°1

Devant le foisonnement des actions en cours et la multiplication des coûts, la chambre recommande la mise en place d'outils globaux de suivi et d'évaluation de la démarche GPRH, que la ville n'est pas à même de présenter à ce jour.

Les moyens de la Mape, même s'ils ont été renforcés depuis le contrôle de la chambre, devraient être adaptés, en conséquence, à l'évolution des projets de la DRH.

Recommandation n ° 2

La DRH n'a pas été en mesure de fournir un récapitulatif précis de l'avancement de la réorganisation des applications informatiques destinées à refonder la GPRH.

La chambre recommande la mise au point – ou l'utilisation s'ils existaient finalement - des tableaux de bord du suivi des applications informatiques relatives à la GPRH qui font défaut aujourd'hui.

Résumée au titre du présent rapport sous l'intitulé « Mettre au point et utiliser des tableaux de bord de suivi des applications informatiques relatives à la GPRH »

Recommandation n°3

Les documents relatifs au bilan social, pour riches et améliorés qu'ils soient, souffrent encore de lacunes au regard de la réglementation, notamment du fait de consolidations des données communales et départementales ou de non-prise en compte d'informations relatives au département de Paris.

La chambre demande, en conséquence, que le contenu du bilan social soit totalement mis en conformité avec la réglementation applicable au rapport sur l'état de la collectivité.

Recommandation n°4

Devant l'impossibilité de disposer de données financières de suivi du déploiement de l'ensemble du projet SIRH, il est à craindre que la DRH ne soit en difficulté pour répondre de son obligation de rendu de comptes à l'assemblée délibérante de la collectivité.

(et p 32 du rapport : « Le projet SIRH est un projet dense qui entend traiter tous les besoins de manière ordonnée et cohérente, et nécessite, de ce fait, une solution informatique de grande ampleur. L'avancement du projet n'est pas totalement conforme à la planification initiale, le projet se décalant de deux ans à l'heure actuelle. On peut regretter que la ville de Paris n'ait pas été en mesure de fournir les données financières globales du projet SIRH, ce qui est un autre indice de faiblesse du pilotage global de la GPRH. »).

La chambre recommande la mise en place d'outils de suivi global du projet SIRH, et notamment de son enveloppe financière.

Recommandation n°5

Le constat a été fait que l'action importante menée en direction des cadres parisiens ne conduit toujours pas la ville à leur confier l'essentiel du management supérieur de ses services qui reste de fait majoritairement dévolu à des fonctionnaires d'Etat en détachement.

La ville n'a fourni aucun élément de nature à étayer ses assertions concernant l'évolution de l'origine professionnelle de ses cadres dirigeants qui proviennent toujours majoritairement de corps d'Etat et non territoriaux (parisiens ou d'autres collectivités territoriales).

La chambre recommande donc que les finalités de long terme des actions conduites en direction de ses cadres soient examinées, afin de tirer le meilleur parti de leurs compétences dans lesquelles la collectivité aura investi tout au long de leur carrière.

Recommandation n°6

Alors que les personnels Tos de l'Education nationale ont été décentralisés en 2004 et que les statuts étatiques n'ont plus de réalité, le département n'a pas fait évoluer l'homologie statutaire de ses personnels vers les cadres d'emplois de la FPT dont elle dépend.

La chambre demande la rectification de l'homologie étatique des statuts des personnels Tos départementaux choisie lors de leur intégration.

Annexe n° 2 : Effets de la création de la Métropole du Grand Paris

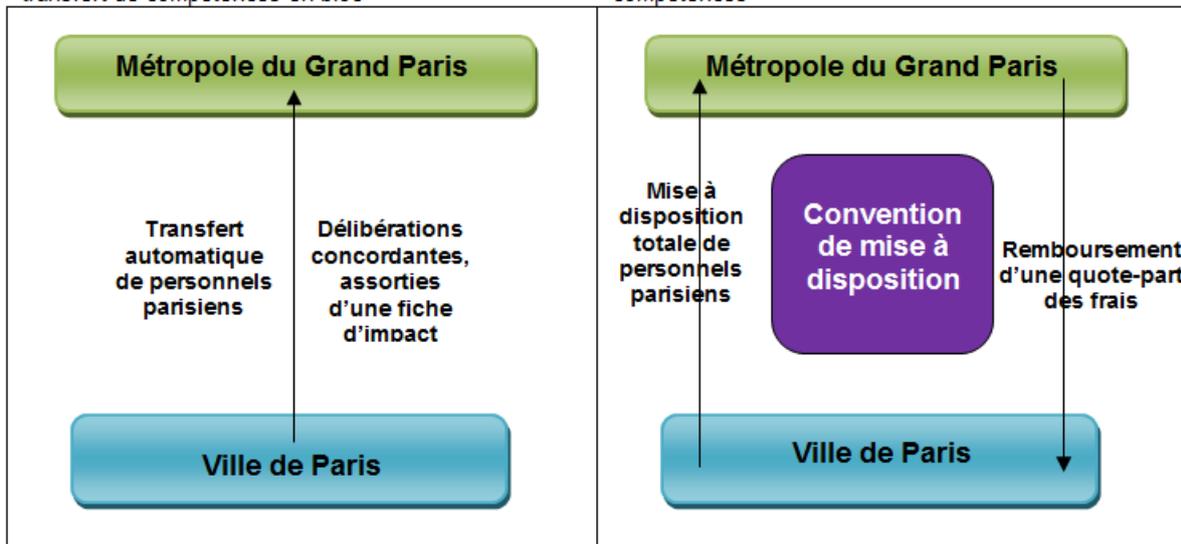
L'article L. 5219-10 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, prévoit qu'en principe les services de la commune de Paris qui participent à l'exercice de compétences dévolues à la métropole du Grand Paris seront transférés de cette dernière.

Les fonctionnaires territoriaux et les agents territoriaux non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré relèveront de plein droit de la métropole du Grand Paris. Ils se verront appliquer par leur collectivité d'accueil les conditions de statut et d'emploi qui étaient les leurs et conserveront, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable.

Mise en œuvre d'une compétence dont l'exercice n'est pas soumis à la définition de l'intérêt métropolitain

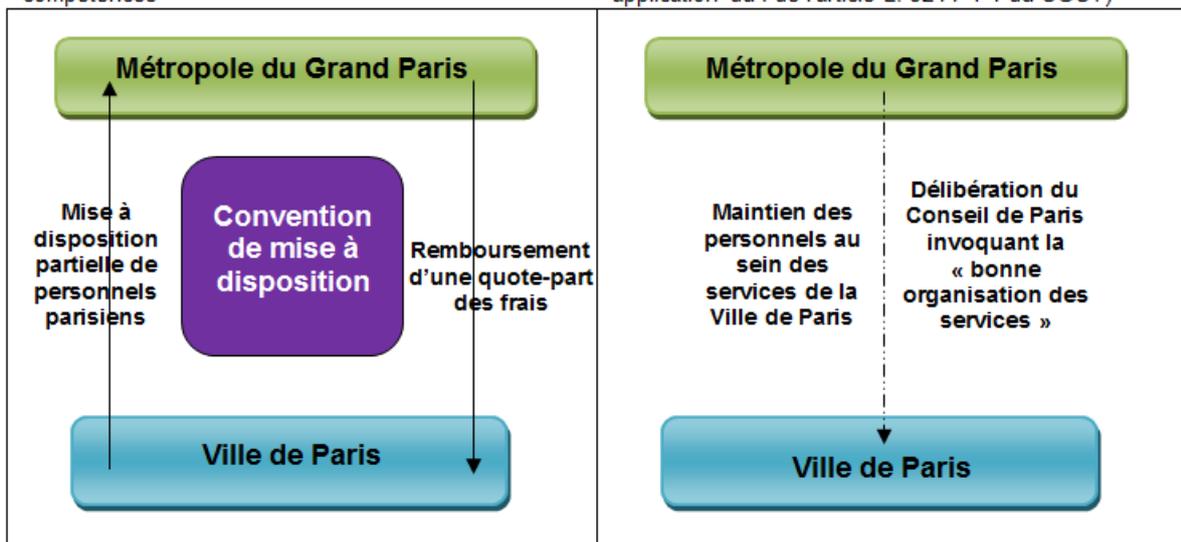
Option 1 : Transfert de plein droit des personnels concernés à la métropole du Grand Paris en cas de transfert de compétences en bloc

Option 2 : Mise en œuvre d'une convention de mise à disposition totale à raison d'un transfert partiel de compétences



Option 3 : Mise en œuvre d'une convention de mise à disposition partielle à raison d'un transfert partiel de compétences

Option 4 : Maintien total ou partiel des personnels parisiens au sein des services de la Ville de Paris (en application du I de l'article L. 5211-4-1 du CGCT)



Les modalités de ce transfert seront arrêtées par délibérations concordantes de la Ville de Paris et de la métropole. Ces dernières ne pourront être régulièrement adoptées qu'au vu d'une fiche d'impact précisant les effets de cette opération sur l'organisation et les conditions de travail ainsi que sur la rémunération et les droits acquis des agents concernés.

En présence d'un transfert de compétence partiel, la Ville pourra opter pour une simple mise à disposition de personnels auprès de la métropole. Les deux parties fixeront, par convention, les modalités de ces mises à disposition, après avis des comités techniques compétents. Elles seront tenues d'arrêter, au sein de cette même convention, notamment les conditions de remboursement par le bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service.

Le conseil de Paris pourra cependant se prévaloir du premier alinéa du I de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales pour conserver tout ou partie du service concerné par le transfert, à raison du caractère partiel de ce dernier. Il pourra invoquer, à ce titre, les nécessités tirées de la bonne organisation du service. Ce faisant, il ne disposera d'aucune base légale ou réglementaire pour obtenir le remboursement des frais engagés pour former les agents exerçant leurs missions pour le compte de la métropole du Grand Paris ou celui de leurs rémunérations, qui demeureront à sa charge intégrale.

La mise à disposition d'agents par la Ville constitue une simple faculté, lorsque l'exercice des compétences transférées est soumis à la définition d'un intérêt métropolitain. Dans ce cas, les personnels ne suivront pas, *ipso jure*, les compétences transférées, quelle que soit l'étendue de l'intérêt métropolitain auquel leur exercice est subordonné. La Ville pourra légalement se borner à organiser un partage des tâches, en affectant un certain nombre d'agents parisiens à la réalisation de missions pour le compte de la métropole du Grand Paris, tout en les maintenant au sein de ses propres services.

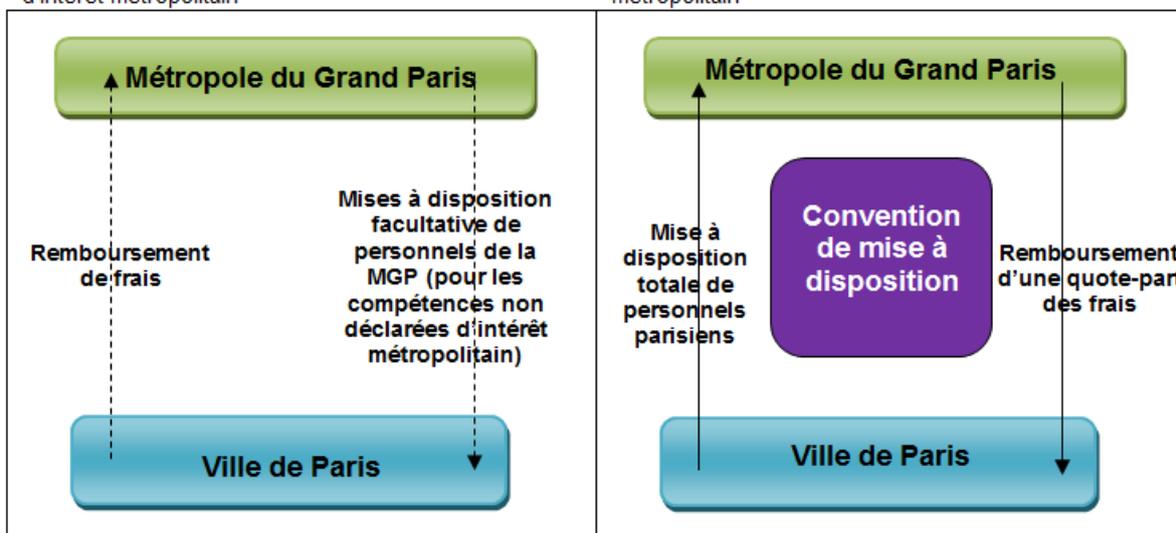
En application de l'avant-dernier alinéa du II de l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales, lorsque l'exercice des compétences transférées à la métropole du Grand Paris est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt métropolitain, celui-ci est déterminé par délibération du conseil de la métropole à la majorité des deux tiers de ses membres, au plus tard deux ans après la création de la métropole du Grand Paris.



Mise en œuvre d'une compétence dont l'exercice est soumis à la définition de l'intérêt métropolitain

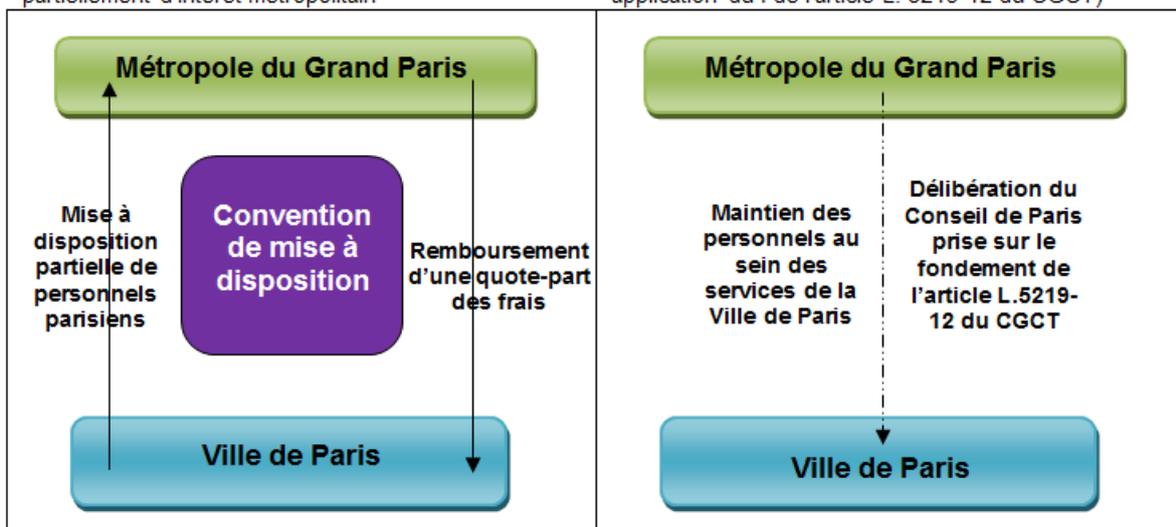
Option 1 : Mise à disposition facultative de personnels de la MGP pour les compétences non déclarées d'intérêt métropolitain

Option 2 : Mise à disposition totale de personnels parisiens pour les compétences déclarées d'intérêt métropolitain



Option 3 : Mise en œuvre d'une convention de mise à disposition partielle pour les compétences déclarées partiellement d'intérêt métropolitain

Option 4 : Maintien total ou partiel des personnels parisiens au sein des services de la Ville de Paris (en application du I de l'article L. 5219-12 du CGCT)



Selon l'extension donnée à l'intérêt métropolitain, les transferts de personnel seront plus ou moins amples. Jusqu'au vote de la délibération, et, en tout état de cause, avant l'expiration du délai de deux ans requis pour la définition de l'intérêt communautaire, ces compétences continueront d'être exercées de fait par la Ville. Les personnels concernés demeureront employés par la Ville durant cette période. À l'expiration de ce délai de deux ans et à défaut de décision expresse quant à la définition de l'intérêt métropolitain, la métropole exercera de plein droit l'intégralité des compétences transférées. Les services correspondants pourront être transférés en bloc, la Ville se trouvant dessaisie de l'exercice de la compétence dans son intégralité.

Faute de certitude sur les choix de gestion à venir et, à terme, sur le périmètre exact de l'intérêt métropolitain, il n'est guère possible de déterminer, à ce stade, les effectifs prévisionnels d'agents susceptibles d'être placés auprès des services de la métropole ou de consacrer tout ou partie de leur temps de service à des travaux menés pour le compte de cette nouvelle entité. Pour 2016 et 2017, aucun transfert massif de personnel n'est prévu. La délibération

2016 DFA 28 – SG autorisant la signature d'une convention entre la Métropole du Grand Paris et la Ville pour la gestion comptable prévoit uniquement la mise à disposition de 2 ETP dans le cadre de la mutualisation des services comptables. À partir de 2018, certains services ou parties de services de la DLH, DU, DEVE et DAE seront concernés par les transferts de compétences. Pour accompagner ces changements institutionnels, la Ville a essentiellement procédé à un ajustement de son organisation administrative. La *mission Coopérations, Partenariats et Projets du Grand Paris* positionnée au sein de la DDCT a rejoint la *mission MGP* du Secrétariat général. Ce redéploiement, effectif depuis le 1er janvier 2016, concerne neuf agents : six agents de catégorie A, un de catégorie B et deux de catégorie C⁹¹.

Quelle que soit l'extension de l'intérêt métropolitain et l'étendue des mises à disposition de personnel correspondantes, il est certain que cette situation créera un besoin de diversification des compétences et de nouvelles tensions sur le budget de formation. Si les agents sont maintenus dans les services parisiens, le coût des actions de formation sera intégralement supporté par la Ville. Dans l'hypothèse où la Ville consent des mises à disposition, les charges correspondantes seront partiellement prises en charge via le remboursement des frais de fonctionnement par la métropole⁹². Toutefois, les coûts pédagogiques directs continueront de peser sur le budget formation de la Ville. La métropole du Grand Paris, pas plus que les établissements publics territoriaux nouvellement constitués, ne seront véritablement à même de développer des dispositifs d'accompagnement professionnel dans leurs premières années d'existence.

⁹¹ Délibération DFA-DRH 2015-129 portant budget « emplois » pour 2016, « fonction 0 - Services généraux des administrations publiques locales », p. 12 et 13.

⁹² En effet, l'article 2 du décret n°2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux prévoit le remboursement par l'organisme d'accueil à la collectivité territoriale d'origine « de la rémunération, de l'indemnité forfaitaire ou de l'allocation de formation versées au fonctionnaire au titre du congé de formation professionnelle ou des actions relevant du droit individuel à la formation. »

Annexe n° 3 : Régimes de sujétions horaires parisiens**Sujétions ouvrant droit à des réductions du temps de travail hebdomadaire**

Niveaux de contreparties	Réduction du temps de travail hebdomadaire correspondante	Sujétions retenues pour déterminer le niveau de contrepartie	Exemples de services ou de personnels concernés
Niveau 1	- 30 minutes par semaine travaillée (soit 34h30 hebdomadaires en base annuelle)	Accueil du public sur des plages horaires élargies (plus de 10 heures) ou en nocturne et le samedi matin	Fonctions exercées en mairie d'arrondissement, programmes sociaux et politique de la ville, centres médico-sociaux, centres de soins bucco-dentaires, vaccinations, bureau de l'ASE, agences de l'ASE, etc.
		Travail auprès d'enfants de moins de 6 ans en école maternelle	ASEM
		Travail au moins 10 dimanches par an	Fonctions impliquant des permanences dominicales incluses dans le cycle du travail
		Variations saisonnières de la durée du travail	Tâches liées à l'entretien de barrages ou de réservoirs
Niveau 2	- 1 heure par semaine travaillée (soit 34h hebdomadaires en base annuelle)	Travail à pénibilité physique reconnue en horaires décalés et repos fixe	Tâches de nettoyage, conducteurs des TAM poids lourds
		Travail au sein des établissements de la petite enfance	Crèches, haltes garderies, etc.
		Travail tous les samedis matin et après-midi	Travail dans les bibliothèques
		Travail au moins un dimanche sur deux	Missions de surveillance et d'accueil du public dans les musées
		Travail en sous-sol	Carrières, PC Lutèce et Berlier
		Travail itinérant, en horaires décalés, soirs et fin de semaine de dépistage de maladies soumises à déclaration obligatoire	Secrétaires médico-sociales, manipulateurs radios, ouvriers
Niveau 3	- 1 heure 30 minutes par semaine travaillée (soit 33h30 hebdomadaires en base annuelle)	Travail de désinfection	Ouvriers de la désinfection
		Travail de nuit régulier	Surveillance d'équipements
		2 x 8	Canaux, SAI
Niveau 4	- 2 heures par semaine travaillée (soit 33h hebdomadaires en base annuelle)	Travail de fossage et de bucheronnage	Fossage, bucheronnage, etc.
		Travail à pénibilité physique reconnue en roulement sur l'ensemble de la semaine et en horaires décalés	Collecte des ordures ménagères ou nettoyage
		Travail organisé selon un cycle annuel dépendant du calendrier scolaire pour assurer les actions médico-sociales scolaires	Conseillers ou assistants socio-éducatifs, secrétaires médico-sociales
		Travail en roulement sur l'ensemble de la semaine et horaires décalés de surveillance, accueil du public ou entretien d'équipement ou d'espace	Personnel des équipements sportifs, agents de la surveillance spécialisée, inspecteurs de sécurité, accompagnateur ASE
Niveau 5	- 2 heures 30 minutes par semaine travaillée (soit 32h30 hebdomadaires en base annuelle)	Travail de nuit régulier sur le périphérique	Ouvriers, éboueurs, CEN, AM
		Travail en roulement 3 x 8 (pas de repos fixe et roulement sur le matin, l'après-midi et la nuit)	Usines ou installations SAI, SAP, canaux, etc.
Niveau 6	- 3 heures par semaine travaillée (soit 32h hebdomadaires en base annuelle)	Réglementation interdisant le travail en égot plus de 6 heures par jour	Personnels du service "assainissement"
Niveau "particulier"	Maintien des situations antérieures décidées par le Conseil de Paris en application du dernier alinéa de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale	Sujétions liées au calendrier scolaire (nombre de jour travaillés et/ou amplitude quotidienne réduits)	Enseignement, animation
		Amplitude quotidienne réduite	Standards dont Centre d'appel 3975

Source : Protocole d'accord-cadre relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail

Délibérations fixant les modalités d'organisation du temps de travail par direction

Directions de la commune et du département de Paris	Nombre de délibérations fixant les modalités d'organisation du travail des personnels	Nombre de dérogations autorisant une durée hebdomadaire inférieure à 35 heures
DAC	9	15
DAJ	0	0
DASCO	3	2
DASES	21	1
DAE	3	4
DEVE	4	9
DFA	2	2
DFPE	6	0
DICOM	3	9
DILT	5	16
DJS	2	5
DLH	1	1
DPA	5	2
DPE	47	30
DPP	1	1
DDCT	8	6
DRH	9	0
DSTI	3	10
DU	0	0
DVD	5	4
IG	0	0
SG	0	0
Cabinet de la Maire	1	0
Totaux	138	117

Source : Recensement des délibérations transmises par la Ville de Paris

Annexe n° 4 : Les autorisations d'absence**Comparaison des régimes d'autorisations d'absence à la Ville de Paris et dans la fonction publique d'Etat**

<i>Par motif d'autorisation</i>	<i>Nombre de jours susceptibles d'être accordés aux fonctionnaires d'Etat</i>	<i>Nombre de jours susceptibles d'être accordés aux fonctionnaires de Paris</i>	<i>Références</i>
Congé pour garde d'enfant	6 à 12 si le conjoint ne dispose pas de jours	6 à 12 si le conjoint ne dispose pas de jours	Notes du bureau du statut n°82-938 du 15 septembre 1982 et n°97-1651 du 8 décembre 1997
Mariage de l'agent	5 jours (éventuellement augmentés d'un délai de route de 2 jours)	6 jours augmentés d'un délai de route de 4 jours	Décisions préfectorales des 21 juillet 1946 et 14 août 1947
PACS de l'agent	5 jours (éventuellement augmentés d'un délai de route de 2 jours)	6 jours augmentés d'un délai de route de 4 jours	Délibérations 2001 DRH 47 et 2001 DRH 13 des 24 et 25 septembre 2001
Décès ou maladie très grave du conjoint marié ou pacsé	3 jours (éventuellement augmentés d'un délai de route de 2 jours)	2 jours augmentés d'un délai de route de 2 jours	Décision préfectorale du 15 octobre 1948 délibérations 2001 DRH 47 et 2001 DRH 13
Décès ou maladie très grave des parents et des enfants	3 jours (éventuellement augmentés d'un délai de route de 2 jours)	2 jours augmentés d'un délai de route de 2 jours	Décision préfectorale du 15 octobre 1948.
Décès ou maladie très grave des beaux-parents	0	2 jours augmentés d'un délai de route de 2 jours	Décision préfectorale du 15 octobre 1948.
Décès ou maladie très grave des grands-parents	0	2 jours augmentés d'un délai de route de 2 jours	Non communiquées
Décès ou maladie très grave des autres ascendants	0	2 jours augmentés d'un délai de route de 2 jours	Non communiquées
Décès ou maladie très grave des grands-parents du conjoint	0	2 jours augmentés d'un délai de route de 2 jours	Non communiquées
Décès ou maladie très grave des frères et sœurs	0	1 jour augmenté d'un délai de route de 2 jours	Non communiquées
Mariage des enfants	0	2 jours augmentés d'un délai de route de 2 jours	Non communiquées
Mariage des parents	0	2 jours augmentés d'un délai de route de 2 jours	Non communiquées
Mariage des beaux-parents	0	2 jours augmentés d'un délai de route de 2 jours	Non communiquées
Mariage des grands-parents	0	2 jours augmentés d'un délai de route de 2 jours	Non communiquées
Mariage des autres ascendants	0	2 jours augmentés d'un délai de route de 2 jours	Non communiquées
Mariage des grands-parents du conjoint	0	2 jours augmentés d'un délai de route de 2 jours	Non communiquées
Mariage des frères et sœurs	0	1 jour augmenté d'un délai de route de 2 jours	Non communiquées
Naissance d'un enfant (père de famille)	3 jours	3 jours	Notes de service du bureau du statut n°80-513 et n°87-69
Déménagement	Variable selon les administrations	0	Sans objet
Remise de médaille	0	1 (argent) / 2 (vermeil) 3 pour médaille d'or	Non communiquées

Source : Ville de Paris et données mises en ligne sur fonction-publique.gouv.fr

GLOSSAIRE DES SIGLES UTILISÉS

CASVP	Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris
CHSCT	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CMC	Centre mobilité carrières, récemment devenu « Centre mobilité compétences »
CNRACL	Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales
CUP	Cellule des urgences psychologiques
DDCT	Direction de la Démocratie, des Citoyens et des Territoires
DICOM	Direction de l'Information et de la Communication
DPE	Direction de la Propreté et de l'eau
DAC	Direction des affaires culturelles
DAE	Direction de l'Attractivité et de l'Emploi
DILT	Direction de l'Immobilier, de la Logistique et des Transports
DPP	Direction de la Prévention et de la Protection
DAJ	Direction des Affaires Juridiques
DEVE	Direction des Espaces Verts et de l'Environnement
DJS	Direction de la Jeunesse et des Sports
DRH	Direction des Ressources Humaines
DASCO	Direction des Affaires Scolaires
DFA	Direction des Finances et des Achats
DLH	Direction du Logement et de l'Habitat
DSTI	Direction des Systèmes et Technologies de l'Information
DASES	Direction de l'Action Sociale de l'Enfance et de la Santé
DFPE	Direction des Familles et de la Petite Enfance
DPA	Direction du Patrimoine et de l'Architecture
DU	Direction de l'Urbanisme
DVD	Direction de la Voirie et des Déplacements
ETP	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
MAPE	Mission Analyses, Prévisions et Emplois

PFR	Prime de fonctions et de résultats
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
SGD	Section de gestion directe
SGVP	Secrétariat général de la Ville de Paris
SSP	Service de la synthèse et de la prospective
UGD	Unité de gestion directe

LEXIQUE

Équivalent temps plein (ETP)	Le décompte d'effectifs en équivalent temps plein (ETP) permet de corriger les effectifs physiques dénombrés à une date précise de la quotité de travail effectuée. Par exemple, un agent travaillant à 80 % correspond à 0,8 ETP.
Équivalent temps plein travaillé (ETPT)	Le décompte d'effectifs en équivalent temps plein travaillé (ETPT) tient compte de la quotité de temps de travail des agents et de la durée de leur période d'activité sur une année. Ainsi, un agent travaillant à 80 % et recruté uniquement sur un seul semestre correspond à $0,8 \times 6 / 12 = 0,4$ ETPT.
Glissement vieillesse-technicité (GVT)	Le glissement vieillesse-technicité (GVT) mesure la variation de la masse salariale à effectif constant. Le GVT positif permet d'identifier l'augmentation des rémunérations individuelles occasionnées par l'avancement au sein de la grille indiciaire (composante « vieillesse ») et les changements de grade ou de corps (composante « technicité »). Le GVT négatif (ou effet de noria) mesure le tassement de la masse salariale lié à l'entrée de nouveaux agents dont la rémunération est inférieure à celle des sortants. Le GVT « solde » correspond à la somme de ces effets de structure.
Indice de fréquence des accidents du travail	L'indice de fréquence mesure le nombre d'accident de service avec arrêt pour 1.000 agents.
Taux de fréquence des accidents du travail	Le taux de fréquence est égal au nombre d'accidents de service avec arrêt pour 1.000.000 d'heures travaillées.
Taux de gravité des accidents du travail	Le taux de gravité correspond au nombre de jours d'absence consécutifs à un accident de service pour 1.000 heures travaillées.

