



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

**LES ARRONDISSEMENTS
DE LA VILLE DE PARIS**

Exercices 2012 et suivants

Observations
délibérées le 24 octobre 2019

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	3
SYNTHESE.....	6
RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS	9
1 PROCEDURE	11
2 LA DIVERSITE DES COMPETENCES DES ARRONDISSEMENTS DE LA VILLE DE PARIS	11
3 DES ANOMALIES RELATIVES AUX DELEGATIONS DES MAIRES-ADJOINTS ET AU NOMBRE DES COLLABORATEURS DE CABINET	16
3.1 L'adaptation des moyens du maire d'arrondissement au statut de Paris.....	16
3.1.1 L'indemnité de fonction	16
3.1.2 L'indemnité pour frais de représentation.....	18
3.1.3 La mise à disposition d'un véhicule avec chauffeur.....	18
3.2 Le nombre des maires-adjoints d'arrondissement.....	19
3.3 De très nombreux collaborateurs de cabinet aux missions mal définies.....	22
3.3.1 Des cabinets aux effectifs sans équivalent.....	22
3.3.2 Des agents dont les missions ne sont pas celles de collaborateur de cabinet	23
3.3.3 152 agents improprement qualifiés de « collaborateurs de cabinet »	29
3.3.4 Des agents précaires dont les conditions d'emploi sont peu contrôlées	30
3.3.5 Des cabinets dont l'enveloppe financière manque de lisibilité.....	31
4 L'AUTONOMIE DE GESTION LIMITEE DES MAIRIES D'ARRONDISSEMENT	33
4.1 Une gestion de la mairie d'arrondissement à clarifier.....	33
4.1.1 Le statut de la mairie d'arrondissement n'est pas clairement identifié.....	33
4.1.2 Le site internet de la mairie d'arrondissement : une double entrée à mieux articuler dans les services de la Ville de Paris et les mairies d'arrondissement	34
4.1.3 Les publications papier des mairies d'arrondissement : des pratiques hétérogènes susceptibles d'être harmonisées	35
4.1.4 Une autonomie réelle dans l'organisation des services	36
4.2 Des ressources humaines aux caractéristiques peu maîtrisées par les mairies d'arrondissement	37
4.2.1 Des emplois peu attractifs, majoritairement de catégorie C	37
4.2.2 Le poids important des contrats aidés dans les effectifs des mairies d'arrondissement	39
4.2.3 Une forte vacance de postes : la faible attractivité des mairies d'arrondissement.....	42
4.3 Des marges de manœuvre à exploiter en matière de temps de travail et d'heures supplémentaires	43
4.3.1 La suppression d'aménagements irréguliers du temps de travail permettrait de dégager des moyens supplémentaires.....	43
4.3.2 Un volume important d'heures supplémentaires à corrélér à l'activité	48
4.4 Une direction des services en mairie d'arrondissement à mieux positionner	48
4.4.1 Un emploi de DGS surdimensionné par rapport au niveau réel de responsabilité	48
4.4.2 Le double rattachement hiérarchique des DGS	51
4.4.3 Des « cadres techniques » au positionnement hétérogène.....	52
5 UN DEFAUT DE CONSOLIDATION ET DE GOUVERNANCE BUDGETAIRE	54

5.1	Quatre types de ressources et de dépenses de montants très contrastés	54
5.1.1	Les états spéciaux d'arrondissement votés par le conseil d'arrondissement représentent moins de 3 % des dépenses de fonctionnement de la Ville de Paris	54
5.1.2	Les investissements localisés, dépenses de la Ville rattachées à un arrondissement, représentent plus de 50 % de ses investissements.....	55
5.1.3	Les budgets participatifs d'arrondissement représentent 60 % du budget participatif de la Ville de Paris	56
5.1.4	Des « fonds du maire » d'un montant modeste	56
5.2	Des ressources et des dépenses qui ne sont que très partiellement décidées au niveau de l'arrondissement, peu transparentes et partiellement irrégulières	56
5.2.1	Des ressources et dépenses territorialisées qui, pour leur plus grande part, ne relèvent pas du maire et du conseil d'arrondissement	56
5.2.2	Des fonds du maire, facteurs de risques juridiques et d'iniquités	61
5.3	Des états spéciaux d'arrondissement d'une portée limitée en tant qu'outil de gestion ou de prévision.....	62
5.3.1	Un état spécial d'arrondissement composé de dotations « fléchées »	62
5.3.2	La stabilité des montants	62
5.3.3	Le poids respectif de chacune des dotations des ESA.....	63
5.3.4	Des critères de définition des montants des dotations pas toujours appliqués	64
5.3.5	Une présentation améliorée des ESA qui ne permet pas néanmoins d'en faire des outils de pilotage des dépenses des arrondissements	65
5.3.6	Des reports libres d'emplois importants et structurels qui témoignent d'une absence de pilotage des ESA dans de nombreux arrondissements	66
5.3.7	Les marges de manœuvre en gestion lors du budget supplémentaire.....	69
5.4	Des améliorations récentes de la gestion des « ressources propres » des mairies d'arrondissement, qui rencontrent des difficultés de mise en œuvre :.....	71
5.4.1	La mise en place des investissements d'intérêt local (IIL).....	71
5.4.2	Les obstacles à la liberté de programmation des IIL	73
5.4.3	Les obstacles au suivi d'exécution des IIL	73
5.5	Le budget participatif d'arrondissement (BPA), levier potentiel d'investissement	74
5.5.1	L'impact de la mise en place du budget participatif d'arrondissement sur les IIL.....	75
5.5.2	Des difficultés d'exécution des opérations financées par le BPA	78
6	UNE GESTION DES EQUIPEMENTS DE PROXIMITE DE PORTEE LIMITEE ET PEU PILOTEE.....	80
6.1	Une responsabilité partagée avec les services de la Ville	80
6.2	Une gestion par les conseils d'arrondissement de portée limitée.....	84
6.2.1	Une gestion qui consiste principalement à suivre la chaîne d'exécution budgétaire.....	84
6.2.2	La dualité des modes de gestion des équipements de proximité : directe ou déléguée	84
6.2.3	L'externalisation de la liquidation par le service facturier limite le rôle des mairies d'arrondissement dans la gestion des équipements de proximité	86
6.2.4	L'efficacité du suivi de la chaîne d'exécution budgétaire pourrait être renforcée pour une meilleure gestion des équipements de proximité.....	87
6.3	Une absence de pilotage de la gestion des équipements de proximité	87
7	LE ROLE INCERTAIN DES ARRONDISSEMENTS DANS L'ADMINISTRATION DE LA VILLE DE PARIS.....	89
7.1	Une organisation des services de la Ville dans laquelle les arrondissements ne constituent pas une référence partagée	89

7.1.1	Des arrondissements absents de l'organigramme de la Ville	89
7.1.2	À chaque direction « son » arrondissement.....	90
7.2	Le rattachement à une seule direction sectorielle (DDCT)	93
7.2.1	La triple territorialisation de la DDCT : « quartiers populaires », « quartiers prioritaires », « arrondissements ».	93
7.2.2	Les mairies d'arrondissement dans la DDCT.....	95
7.2.3	La gouvernance des mairies d'arrondissement par la DDCT	97
ANNEXES.....		102

SYNTHESE

Chaque paragraphe est numéroté en continu dans la marge de gauche afin de faciliter la rédaction des réponses aux observations.

- (i) À partir de 2001, la Ville de Paris a mis en place une politique de renforcement de la place des mairies d'arrondissement dans son administration. Néanmoins, la mise en œuvre de cette politique qui, selon la Ville, s'est traduite par un mouvement de déconcentration des services centraux et un renforcement des moyens de pilotage territorial, ne se vérifie pas toujours dans les faits.
- (ii) Ainsi, dans la gestion des services publics, la Ville de Paris ne semble pas utiliser les arrondissements comme des territoires de référence. Les mairies d'arrondissement, de leur côté, n'exercent que de manière imparfaite leur mission de gestion de proximité. La Ville de Paris, qui a entrepris une réforme encore incomplète, doit préciser la gouvernance et la gestion des mairies d'arrondissement.

L'arrondissement n'est pas un territoire de référence pour la gestion des services publics de la Ville de Paris

- (iii) Comme lieux de déconcentration, les arrondissements ne constituent pas un territoire de référence des directions de la Ville de Paris qui s'appuient le plus souvent sur des circonscriptions territoriales spécifiques. Ces maillages territoriaux, différents les uns des autres selon les politiques mises en œuvre, ne correspondent généralement pas aux délimitations des arrondissements. Il n'en va autrement que pour le centre d'action sociale de la Ville de Paris et les caisses de écoles, établissements publics locaux juridiquement distincts de la Ville, pour lesquels la réglementation nationale fait de l'arrondissement la circonscription de droit commun.
- (iv) La territorialisation de l'action ou de l'administration de la Ville de Paris ne s'appuie que de manière limitée sur les mairies d'arrondissement, en dehors de quelques compétences d'attribution spécifiques comme la gestion de l'état civil, l'attribution des places en crèches ou la gestion de la caisse des écoles. Cette organisation engendre des dysfonctionnements, notamment la faible attractivité des emplois en mairies d'arrondissement et l'inadéquation entre leurs besoins et leurs ressources.
- (v) La coordination des services de la Ville dans les arrondissements repose de fait, selon les domaines, soit sur les maires et les conseils d'arrondissement, soit sur les directions concernées de la Ville de Paris. Cette situation ne paraît pas résulter d'une vision d'ensemble du rôle des mairies d'arrondissement malgré l'adoption en 2009 par la Ville d'une « charte des arrondissements ».
- (vi) Il paraît ainsi souhaitable que la Ville de Paris détermine, de manière homogène entre ses différentes directions, l'échelon d'administration locale qui lui paraît le mieux à même de rendre le meilleur service à la population et aux usagers.

La gestion de proximité n'est assurée que de manière très incomplète par les mairies d'arrondissements

- (vii) L'arrondissement constitue l'échelon de gestion des équipements de proximité (sportifs, culturels, de la petite enfance, etc.), notamment au moyen du « budget » alloué à cet effet, l'« état spécial d'arrondissement » (ESA), dont le maire d'arrondissement est l'ordonnateur.

- (viii) Néanmoins, l'arrondissement, dépourvu de la personnalité juridique, ne dispose en la matière que de moyens limités, notamment du fait de la volonté de la Ville de Paris qui n'organise pas la mise à disposition des ressources nécessaires à cette gestion, conformément à ce qu'exige la réglementation, notamment dans le domaine des ressources humaines.
- (ix) La Ville de Paris a certes mis en place de nouveaux leviers d'action, comme les « investissements d'intérêt local » (IIL), qui permettent aux maires d'arrondissement de proposer des priorités, ou les « budgets participatifs d'arrondissement » (BPA), qui associent les conseils d'arrondissement et les habitants au choix d'investissement.
- (x) Si ces innovations ajoutent de nouvelles sources de financement aux arrondissements, elles aggravent encore le caractère déjà très dispersé de leurs ressources. Cette dispersion rend le pilotage budgétaire de l'arrondissement extrêmement difficile faute de présentation claire et consolidée. Aussi, afin d'apporter aux citoyens et aux élus une information intelligible, il paraît nécessaire de présenter dans un document unique les différentes ressources et dépenses des arrondissements, en fonctionnement et en investissement.
- (xi) Si les mairies d'arrondissement paraissent insuffisamment dotées en termes humains et techniques, les maires d'arrondissement disposent en revanche d'un nombre anormalement élevé d'agent recrutés et rémunérés sous le statut de collaborateurs de cabinets. Parmi ces agents, la chambre en a identifié 152 qui assurent en réalité des missions administratives ou techniques qui ne correspondent pas à des missions de cabinet. Ils compensent de fait, alors que ce n'est pas leur vocation, les lacunes en ressources humaines constatées dans les mairies, et subissent, en outre, une forte précarité. Aussi, la chambre demande que les missions administratives dans les mairies d'arrondissement aujourd'hui assurées par des agents inexactement qualifiés de collaborateurs de cabinet soient exercées par des agents recrutés et rémunérés dans les conditions correspondant à leurs missions réelles.
- (xii) Il apparaît ainsi que les conseil d'arrondissement ne sont pas en mesure d'assurer leur mission principale : le pilotage des équipements de proximité. La Ville de Paris devrait donc, notamment, clarifier le rôle des maires d'arrondissement dans la gestion de ces équipements et préciser sa stratégie sur cette question.

Malgré les réflexions liées au regroupement des arrondissements centraux, des dysfonctionnements perdurent

- (xiii) Le regroupement au 1^{er} janvier 2020 des quatre arrondissements centraux devait conduire à une réflexion d'ensemble sur la place et le statut des arrondissements dans son administration. Il semble, néanmoins que le regroupement projeté aboutisse – sur la base de la démarche en cours - à la constitution d'une mairie d'arrondissement plus grande, sans pour autant remédier aux dysfonctionnements constatés. La chambre ne peut donc qu'encourager la Ville de Paris à poursuivre et approfondir sa réflexion sur le périmètre territorial, le statut et les missions des arrondissements, et à mettre en œuvre une réforme plus globale.
- (xiv) A plus court terme, la chambre invite la Ville de Paris à améliorer sa gestion des arrondissements en mettant fin à certains dysfonctionnements relatifs aux délégations d'une partie des maires-adjoints d'arrondissement, qui ne sont pas conformes aux textes.
- (xv) Il devrait également être mis fin aux incohérences et anomalies en matière de gestion du personnel. Ainsi, le positionnement d'une partie de l'encadrement, notamment les directeurs généraux des services et les cadres techniques, devrait être mieux adapté à

leurs missions, et les conditions dans lesquelles les directeurs généraux et directeurs généraux adjoints perçoivent des bonifications indiciaires devraient être homogénéisés. De même, les agents des mairies d'arrondissement bénéficient d'aménagement et réduction du temps de travail qui devront être revus pour se conformer à la durée légale de 1607 heures.

- (xvi) En matière d'attribution de ressources, les arrondissements devraient, conformément à la réglementation, recevoir une dotation de gestion locale dont le montant tienne compte, notamment, de la composition socioprofessionnelle de leur population. Par ailleurs, des ressources, certes de faible montant, constituées de produits de quêtes, de dons spontanés et de droits de tournage, reversées en tant que « fonds du maire » aux mairies d'arrondissement, en contradiction avec le principe de non affectation budgétaire, ne peuvent subsister en l'état.

RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS

Au terme de ses travaux, la chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations qui suivent sont des rappels au droit :

-
- Rappel au droit n° 1 : Mettre en conformité les arrêtés de délégation des maires-adjoints d'arrondissement avec les articles L. 2511-25 et L. 2511-25-1 du CGCT, dans les mairies concernées. 22
- Rappel au droit n° 2 : Remplacer les agents recrutés sous le statut de collaborateur de cabinet qui occupent de fait des emplois administratifs ou techniques par des agents recrutés sous un statut correspondant à leurs missions réelles. . 30
- Rappel au droit n° 3 : Dans l'attribution de la dotation de gestion locale, tenir compte des caractéristiques propres aux arrondissements, notamment la composition socioprofessionnelle de leur population..... 64
-

Les autres recommandations adressées par la chambre sont les suivantes :

-
- Recommandation n° 1 : Aligner le temps de travail des agents affectés dans les mairies d'arrondissement sur la durée annuelle réglementaire de 1 607 heures. 47
- Recommandation n° 2 : Attribuer au cadre technique des missions et responsabilités en relation avec ses qualifications et en faire un membre à part entière de la direction générale de la mairie d'arrondissement 54
- Recommandation n° 3 : Détailler dans l'annexe au compte administratif relative aux investissements localisés (annexe 2) l'ensemble des opérations mandatées au cours de l'année concernée et indiquer, comme dans le compte administratif d'investissement du budget général, le montant du solde des autorisations de programme sur ces opérations..... 60
- Recommandation n° 4 : Mettre fin aux « fonds du maire » 61
- Recommandation n° 5 : Préciser au regard des évolutions intervenues depuis 2003, les critères de détermination de la dotation d'investissement ainsi que le montant forfaitaire des dotations allouées aux conseils de quartiers 65

- Recommandation n° 6 : Dans les états spéciaux d'arrondissement, améliorer la fiabilité de la prévision budgétaire de manière à réduire les reports libres d'emploi encore importants dans certains arrondissements. 69
- Recommandation n° 7 : Assurer la traçabilité des modalités de transferts des crédits des états spéciaux d'arrondissement vers les investissements d'intérêt local 71
- Recommandation n° 8 : Présenter sous forme d'une seule annexe les ressources financières territorialisées dans chaque arrondissement : états spéciaux d'arrondissement, investissements localisés (en faisant apparaître ce qui relève de la déclinaison du programme d'investissement de la mandature, des investissements d'intérêt local et du budget participatif d'arrondissement 80
- Recommandation n° 9 : Clarifier le rôle des maires d'arrondissement en matière de contrôle de la gestion des équipements de proximité..... 89

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

1 PROCEDURE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a procédé, dans le cadre de son programme de travail de 2018 et 2019, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion des arrondissements de la Ville de Paris.

Les différentes étapes de la procédure, notamment au titre de la contradiction avec la maire de Paris, telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières et précisées par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes, sont présentées en annexe n° 1.

Ont participé au délibéré sur le rapport d'observations définitives, qui s'est tenu le 24 octobre 2019 sous la présidence de M. Christian Martin, président de la chambre, M. Alain Stéphan, président de section, MM. Bruno Sentenac, Philippe Grenier, et Vincent Crosnier de Briant, premiers conseillers.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Vincent Crosnier de Briant, premier conseiller, assisté de Mme Laurence Akkache, vérificatrice des juridictions financières ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier,

Mme Mélanie Menant, auxiliaire du greffe, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

La réponse de la Ville de Paris au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé le 29 novembre 2019, a été reçue par la chambre le 10 mars 2020. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

2 LA DIVERSITE DES COMPETENCES DES ARRONDISSEMENTS DE LA VILLE DE PARIS

Les arrondissements de la Ville de Paris, dont les populations sont de taille fort différente¹, sont dotés du même statut issu de la loi n°82-1169 du 31 décembre 1982, dite « PML »².

La mise en œuvre de ce statut a évolué sous l'effet de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et aussi des choix de la Ville de Paris. Ainsi, celle-ci a affirmé en 2009 sa volonté de renforcer la place des arrondissements dans son administration afin de rechercher un « *meilleur service de proximité aux Parisiens* ». Cette orientation a été affirmée notamment à travers :

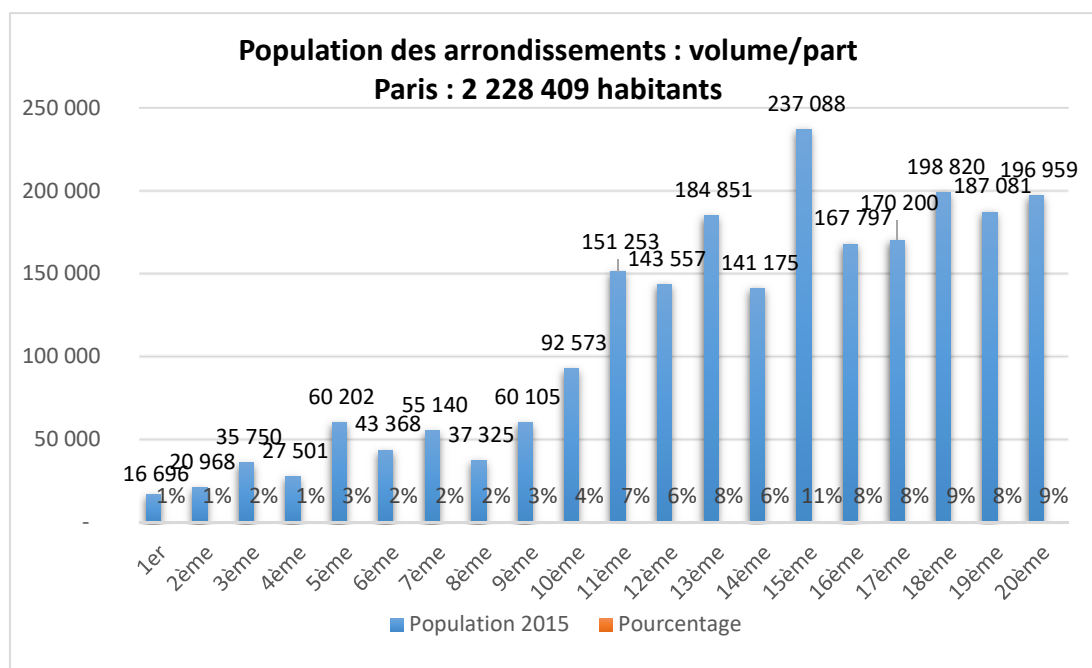
- la communication du maire au Conseil de Paris en date du 2 février 2009, qui définit « *les enjeux et les orientations d'une nouvelle décentralisation (les mairies d'arrondissement lieux d'accueil, d'information et de services pour les usagers)* » ;

¹ Eu égard à la diversité des arrondissements, le présent contrôle a été réalisé sur la base d'un échantillon précisé en annexe 2.

² Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, (J.O., 1 janvier 1983, p.3).

- la délibération DDATC - 112 du Conseil de Paris en date du 8 juin 2009, qui vise à « *instaurer plus de fluidité et d'efficacité dans les rapports entre mairie centrale et mairies d'arrondissement (nouvelles compétences, renforcement des moyens de pilotage territorial)* » ;
- la délibération DUCT – 172 du Conseil de Paris en date du 6 novembre 2010, qui adopte « la *Charte des arrondissements*, reconnaît un rôle de pilotage territorial aux maires d'arrondissement et vise à améliorer la qualité du service offert localement ».

Graphique n° 1 : Populations légales des arrondissements parisiens au 1^{er} janvier 2018



Source : Graphique CRC à partir d'Insee, décembre 2017

Les vingt arrondissements (ou les 17 secteurs à compter de 2020) de la Ville de Paris constituent une institution originale. Non dotés de la personnalité morale, ils disposent de conseils d'arrondissement et de maires d'arrondissement auxquels la loi reconnaît des compétences propres et des compétences partagées dans la Ville de Paris. L'arrondissement a plusieurs fonctions que l'on peut regrouper en trois catégories : circonscription administrative et électorale, territoire pour la « démocratie de proximité », lieu d'administration de la Ville de Paris. Les maires et les conseils d'arrondissement disposent depuis 1982 de compétences d'attribution étendues par le législateur en 2002 et en 2017.

Tableau n° 1 : Compétences d'attribution du conseil et du maire d'arrondissement

Les compétences d'attribution du conseil d'arrondissement		
Pouvoirs de décision en matière de gestion des équipements de proximité	Pouvoirs de désignation des représentants de la Ville dans les organismes dont l'activité est limitée à l'arrondissement	Pouvoirs d'interpellation du maire de Paris et du Conseil de Paris
Le conseil d'arrondissement délibère sur l'implantation et le programme d'aménagement des équipements de proximité, définis comme équipements à vocation éducative, sociale, culturelle, sportive et d'information de la vie	Le conseil d'arrondissement procède, en son sein, à la <u>désignation des représentants</u> de la commune dans les organismes dont le	Le conseil d'arrondissement est saisi pour avis des rapports de présentation et des projets de

locale ainsi que les espaces verts (art. L. 2511-16). Il gère les équipements de proximité (sauf dispositions de l'art. L. 2511-21). Il approuve les contrats d'occupation du domaine public portant sur ces équipements, à l'exclusion des équipements scolaires La commission mixte paritaire (CMP) composée de représentants du maire de Paris et de représentants de l'arrondissement, fixe les conditions générales d'utilisation des équipements (activités, horaires d'ouverture, conditions d'accueil des usagers).	champ d'action est limité à l'arrondissement et dans lesquels la commune doit être représentée en vertu de dispositions applicables à ces organismes (article L. 2511-19). C'est le cas du comité de gestion des sections locales d'arrondissement du CASVP (art. R123-49 code de l'action sociale et des familles).	délibération concernant les affaires dont l'exécution est prévue, en tout ou partie, dans les limites de l'arrondissement, préalablement à leur examen par le Conseil de Paris (art. L. 2511-12) Le conseil d'arrondissement se fait communiquer les pièces relatives aux affaires qui lui sont soumises.		
Les compétences d'attribution du maire d'arrondissement				
Le maire agent de l'État	Le maire délégué de la commune	Décisions/présidences du maire	Avis/Information du maire	Le maire ordonnateur
Le maire est chargé des attributions relevant du maire de la commune en matière d'état civil, d'affaires scolaires liées au respect de l'obligation scolaire ainsi qu'en application des dispositions du code du service national. (L. 2511-26 CGCT)	Le maire de la commune peut déléguer au maire d'arrondissement certaines de ses attributions en matière d'élection, à l'exception de celles relatives aux inscriptions sur les listes électorales et à la radiation de ces listes. <i>À Paris, cette faculté ouverte par la loi PML n'a pas été mise en œuvre.</i>	Les <u>logements</u> dont l'attribution relève de la commune et qui sont situés dans l'arrondissement sont attribués pour moitié par le maire d'arrondissement et pour moitié par le maire de la commune (art. L. 2511-20 CGCT) Le maire d'arrondissement préside le comité de gestion de la <u>Caisse des écoles</u> (art. L. 2511-29) et le comité de gestion de la section d'arrondissement du Centre d'<u>Action Sociale</u> de la Ville de Paris. Il <u>notifie</u> aux intéressés les décisions prises en matière d'admissions à l'aide sociale légale. Le maire peut donner <u>délégation</u> à des adjoints. Le maire d'arrondissement peut [sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté], donner <u>délégation de signature</u> au directeur général des services	Le maire donne un avis sur : - toute <u>autorisation d'utilisation du sol</u> dans l'arrondissement délivrée par le maire de Paris ; - toute <u>permission de voirie</u> sur le domaine public dans l'arrondissement délivrée par le maire de Paris ; - tout <u>projet d'acquisition ou d'aliénation d'immeubles</u> ou de droits immobiliers réalisé par la ville de Paris dans l'arrondissement ; - toute <u>transformation d'immeubles</u> en bureaux ou en locaux d'habitation situés dans l'arrondissement. Le maire d'arrondissement est informé des <u>déclarations d'intention d'aliéner</u> (DIA) présentées en application du code de l'urbanisme pour des	Le maire d'arrondissement <u>engage et ordonnance les dépenses</u> inscrites à l'état spécial lorsque celui-ci est devenu exécutoire, selon les règles applicables aux dépenses ordonnancées par le maire de la commune. À défaut de mandatement d'une dépense obligatoire prévue au budget par le maire d'arrondissement, le maire de la commune le met en demeure d'y procéder. À défaut de mandatement dans le mois qui suit, le maire de la commune y procède d'office. Le maire d'arrondissement peut effectuer des <u>virements</u> d'article à article à l'intérieur du même chapitre dans la limite du cinquième de la dotation initiale du chapitre de l'état spécial. Au-delà, le virement fait l'objet d'une décision conjointe du maire de la commune et du maire d'arrondissement. <u>Le comptable de la commune</u> est chargé

		de l'arrondissement (art. L. 2511-27 CGCT)	immeubles situés dans l'arrondissement (article L. 2511-30)	d'exécuter les opérations de dépenses prévues à l'état spécial de l'arrondissement. Art. L2511-43 CGCT)
--	--	--	--	---

Source : CRC

Bien que n'ayant pas la personnalité morale, les conseils d'arrondissement disposent de ressources pour l'exercice de leurs compétences, en particulier pour la gestion des équipements de proximité (au nombre 2 833 en 2018) dont ils ont la charge en application de l'article L. 2511-21 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui prévoit que :

- « Le montant total des dépenses et des recettes de fonctionnement de chaque conseil d'arrondissement est inscrit dans le budget de la commune » (art. L. 2511-37, al. 1).
- « Les dépenses et les recettes de fonctionnement de chaque conseil d'arrondissement sont détaillées dans un document dénommé " état spécial d'arrondissement ". Les états spéciaux d'arrondissement sont annexés au budget de la commune » (art. L. 2511-37, al. 2).
- « Les recettes de fonctionnement dont dispose le conseil d'arrondissement sont constituées d'une dotation de gestion locale et d'une dotation d'animation locale » (art. L. 2511-38).
- « Le conseil municipal vote les dépenses d'investissement, après consultation d'une commission dénommée " conférence de programmation des équipements " composée du maire de la commune et des maires d'arrondissement », tandis qu'une « annexe du budget et une annexe du compte de la commune décrivent, par arrondissement, les dépenses d'investissement de la commune » (art. L. 2511-36).

Tableau n° 2 : État spécial d'arrondissement, compte administratif 2017 (total dotation d'animation locale, dotation de gestion locale, dotation d'investissement)

Arrdt	Crédits ouverts	Dépenses mandatées	Solde
1 ^{er}	1 944 340	1 192 255	752 085
2 ^{ème}	1 813 862	1 349 887	463 974
3 ^{ème}	2 477 991	2 142 523	335 469
4 ^{ème}	3 111 271	2 690 520	420 751
5 ^{ème}	6 202 959	5 863 274	339 685
6 ^{ème}	3 882 582	3 426 131	456 451
7 ^{ème}	2 768 049	2 659 943	108 106
8 ^{ème}	2 615 085	2 420 604	194 480
9 ^{ème}	6 225 551	5 372 306	853 245
10 ^{ème}	7 960 054	7 430 143	529 911
11 ^{ème}	11 560 835	8 199 247	3 361 587
12 ^{ème}	11 227 317	9 911 559	1 315 758
13 ^{ème}	18 111 355	16 178 275	1 933 080
14 ^{ème}	9 154 682	7 837 182	1 317 500
15 ^{ème}	12 862 046	12 016 078	845 968
16 ^{ème}	6 715 478	5 835 876	879 601
17 ^{ème}	9 952 698	8 998 112	954 586

18^{ème}	14 449 697	12 439 785	2 009 912
19^{ème}	17 550 787	15 549 271	2 001 516
20^{ème}	16 888 172	14 596 855	2 291 317
Total	167 474 809	146 109 827	21 364 982

Source : compte administratif Ville de Paris 2017. Totalisation CRC - NB : document absent du site Internet

En application de l'article L. 2511-16 du code, le conseil d'arrondissement supporte, dans la limite des crédits ouverts dans l'état spécial, les dépenses d'investissement afférentes aux équipements de proximité dont il la charge, qui font l'objet de marchés de travaux passés sans formalités préalables en raison de leur montant, ainsi que celles nécessitées par des travaux d'urgence sur mêmes équipements.

Sur le plan matériel et humain, le code précise par ailleurs que « *le conseil d'arrondissement supporte les dépenses de fonctionnement, à l'exclusion des dépenses de personnel et des frais financiers, relatives à la gestion des équipements transférés en application des alinéas précédents, ainsi que celles relatives aux locaux administratifs, aux biens mobiliers et aux matériels mis à sa disposition pour l'exercice de ses attributions* » (art. L. 2511-16).

Les crédits ouverts représentent 4,6 % des dépenses inscrites au compte administratif de la Ville de Paris en 2017.

Les ressources humaines et matérielles de l'arrondissement relèvent de la « *mise à disposition* » pour les équipements de proximité comme pour l'ensemble des attributions de l'arrondissement. Le CGCT précise à ce propos que les agents de la commune obligatoirement « *affectés* » auprès du maire d'arrondissement (art. L. 2511-32 CGCT) ou les services mis à sa disposition « *continuent de relever du seul pouvoir hiérarchique du maire de la commune par l'intermédiaire des chefs de ces services* », auxquels le maire d'arrondissement est néanmoins censé pouvoir adresser « *les instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie* » en vertu de l'article 3 du décret n° 83-1146 du 23 décembre 1983.

La Ville de Paris déclare cependant ne pas appliquer ce décret tout comme elle déclare ne pas appliquer le décret n°83-864 du 8 novembre 1983 qui précise le rôle du maire d'arrondissement dans la gestion des ressources humaines nécessaires à l'exercice de ses compétences et celles du conseil d'arrondissement.

Pourtant, c'est bien le maire d'arrondissement qui est chargé de la bonne exécution de l'état spécial spécifique à « son » arrondissement, dont les dépenses se rapportent principalement aux équipements de proximité. Le CGCT dispose à ce propos que :

- « *Le maire d'arrondissement adresse au maire de la commune [...] l'état spécial de l'arrondissement adopté en équilibre réel* » (art. L. 2511-41 CGCT) ;
- « *Le maire d'arrondissement engage et ordonnance les dépenses inscrites à l'état spécial lorsque celui-ci est devenu exécutoire, selon les règles applicables aux dépenses ordonnancées par le maire de la commune_* » (art. L. 2511-43 CGCT).

Par suite, la chambre invite la Ville de Paris à se conformer aux dispositions relatives aux prérogatives des maires d'arrondissement en matière de gestion du personnel, étant précisé que ces derniers ont la possibilité, en application de l'article L. 2511-17 du CGCT, de déléguer leur signature aux DGS des mairies d'arrondissement et à leurs adjoints.

3 DES ANOMALIES RELATIVES AUX DELEGATIONS DES MAIRES-ADJOINTS ET AU NOMBRE DES COLLABORATEURS DE CABINET

3.1 L'adaptation des moyens du maire d'arrondissement au statut de Paris

3.1.1 L'indemnité de fonction

Le fait que la Ville de Paris ait été jusqu'au 1^{er} janvier 2019 à la fois une commune et un département explique certains de ses particularismes. Les conseillers de Paris bénéficient en effet d'une indemnité de fonction plus élevée que celle des conseillers de communes de plus de 100 000 habitants (soit 1 639,38 € au lieu de 285,11 € en 2016³) parce qu'ils cumulent deux indemnités. La loi fixe par ailleurs un plafond indemnitaire au niveau duquel le Conseil de Paris a choisi de situer les maires d'arrondissement et leurs adjoints

Le montant total des indemnités versées aux élus est plafonné et ne peut pas dépasser une fois et demi le montant de l'indemnité parlementaire de base (art. 2123-20 et 3123-18 CGCT, soit 8 434,85 € au 1^{er} janvier 2019), tous mandats électoraux et fonctions de président ou de membre d'un conseil d'administration (société d'économie mixte, etc.) confondus.

L'article L. 2511-35 du CGCT fixe une limite pour les indemnités de fonction des maires d'arrondissement et de leurs adjoints. Avant le 1^{er} janvier 2019, il disposait que « *l'indemnité de fonction des maires d'arrondissement est au maximum égale à l'indemnité de fonction maximale prévue pour les adjoints au maire de la commune. L'indemnité de fonction des adjoints au maire d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon qui ne sont pas conseillers municipaux est au maximum égale à celle prévue pour les conseillers municipaux de la commune* ». Depuis le 1^{er} janvier 2019 et la fusion de la commune et du département de Paris, cet article dispose que « *l'indemnité de fonction des maires d'arrondissement est au maximum égale à l'indemnité de fonction maximale prévue pour les adjoints au maire de la commune. L'indemnité de fonction des adjoints au maire d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon qui ne sont pas conseillers municipaux ou conseillers de Paris est au maximum égale à celle prévue pour les conseillers municipaux de la commune ou pour les conseillers de Paris* ».

Dans les deux cas, le Conseil de Paris a fait le choix de verser le maximum prévu par la loi aux maires d'arrondissement et à leurs adjoints, en les plaçant au même niveau que les adjoints au maire de la commune. Pour le reste, seuls les conseillers d'arrondissement bénéficiant d'une délégation du maire d'arrondissement sont indemnisés. Ainsi, 130 conseillers d'arrondissement sur 364 étaient titulaires d'une délégation en 2017 et indemnisés à ce titre sur le fondement de la délibération 2011 SGCP 11 du Conseil de Paris. La dépense correspondante est imputée au budget de fonctionnement de la Ville de Paris.

Tableau n° 3 : Indemnités mensuelles de fonction des élus de la Ville de Paris (20 mai 2014)

Fonctions	Indemnité de base par référence à l'indice brut 1015	Majoration pour les conseillers délégués par référence à l'indice brut 1015	Indemnité totale par référence à l'indice brut 1015	Majoration de l'indemnité au titre de ville chef-lieu de département	Indemnité brute totale avec majoration au titre de ville chef-lieu de département
Maire de Paris	106,2 %		106,2 %	25 %	5 056,45 €

³ Rapport Darnaud, Sénat, Projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, 26 octobre 2016

Adjoint au maire de Paris	60,0 %		60,0 %	25 %	2 851,10 €
Maire d'arrondissement	60,0 %		60,0 %	25 %	2 851,10 €
Conseiller municipal délégué	32,1 %	10,4 %	42,5 %	25 %	2 019,53 €
Conseiller municipal	32,1 %		32,1 %	25 %	1 525,34 €
Adjoint au maire d'arrondissement	32,1 %		32,1 %	25 %	1 525,34 €
Conseiller d'arrondissement délégué		6,5 %	6,5 %		247,10 €

Source : Ville de Paris, 2014 SGCP 1004, dispositions relatives à l'exercice du mandat des élus parisiens : indemnités de fonction, frais de représentation, moyens des groupes d'élus, frais de transport, réception, formation

Tableau n° 4 : Indemnités mensuelles de fonction des élus du conseil général de Paris (20 mai 2014)

Fonction	% de l'indice brut de référence 1015	Majoration liée à la fonction	Montant de l'indemnité mensuelle brute €	En % de l'indemnité maximale pouvant être allouée
Président du Conseil de Paris	95,70 %		3 638,01 €	66,00 %
Vice-Président du Conseil de Paris ayant reçu délégation	70,00 %	25 %	3 326,29 €	89,29 %
Conseiller général de Paris	70,00 %		2 661,03 €	100,00 %

Source : Ville de Paris, 2014 SGCP 1003 G, Dispositions relatives à l'exercice du mandat de conseiller de Paris : indemnités de fonction au titre du conseil général, moyens des groupes d'élus et convention avec la Ville de Paris

Les délibérations 2016 DDCT 164 et 2017 DDCT 55 ont modifié à la marge la délibération 2014 SGCP 1004 et celle relative au département de Paris, 2014 SGCP 1003 G.

Les maires et les adjoints des conseils d'arrondissement ont vu leur régime indemnitaire changer avec la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris qui instaure au 1^{er} janvier 2019 un nouveau régime indemnitaire visant à prendre en compte, selon l'étude d'impact du projet de loi, le champ de compétence « bien plus large » des élus parisiens à l'issue de la fusion de la commune et du département.

Jusqu'à l'élection municipale de mars 2014, l'article L. 2511-25 du CGCT imposait de choisir un maire d'arrondissement parmi les conseillers de Paris du conseil d'arrondissement. Celui-ci cumulait alors l'indemnité de conseiller général de Paris et celle de maire d'arrondissement. Modifié par la loi n° 2013-713 du 5 août 2013 fixant le nombre et la répartition des sièges de conseiller de Paris (art. 2), l'article L. 2511-25 du CGCT rend désormais possible l'élection d'un maire d'arrondissement qui ne soit pas conseiller de Paris. Seul le maire du 4^{ème} arrondissement, depuis le 23 novembre 2017, est dans ce cas. Cette position est désormais intégrée dans le tableau indemnitaire des élus parisiens.

Pour prendre en compte la création de la collectivité à statut particulier qui fusionne la commune de Paris et le département de Paris, en application de la loi du 28 février 2017, la délibération 2019 DDCT 22 (Conseil de Paris 4/5/6 février 2019) abroge la délibération 2014 SGCT 1004. Elle précise néanmoins que les dispositions portant sur les frais de représentation des maires, les moyens de groupes d'élus, les frais de transport, de mission, de réception et l'exercice du droit à la formation restent en vigueur.

Cette délibération totalise les indemnités communales et départementales, au 1^{er} janvier 2019, et distingue le cas particulier du maire d'arrondissement qui ne serait pas conseiller de Paris. L'indemnité de l'adjoint au maire d'arrondissement et celle du conseiller d'arrondissement délégué font seulement l'objet d'une revalorisation liée à l'indice de référence.

Cette nouvelle présentation est dès lors plus claire qu'en 2014.

Tableau n° 5 : Indemnités mensuelles de fonction des élus parisiens au 1^{er} janvier 2019 (en %)

Fonctions	Indemnité de base par référence à l'indice brut terminal du traitement indiciaire de la fonction publique	Majoration pour les conseillers délégués par référence à l'indice brut terminal du traitement indiciaire de la fonction publique	Indemnité totale en euros par référence à l'indice brut terminal du traitement indiciaire de la fonction publique	Majoration de l'indemnité au titre de l'article L. 2123-22 CGCT	Indemnité brute totale majorée hors écrêtement prévu au L. 2123-20 CGCT
Maire de Paris	189,32 %		7 363,41 €	25 %	9 204,27 €
Adjoint au maire de Paris exerçant concomitamment au 31 décembre 2018 les fonctions de vice-président.e	130,00 %		5 056,22 €	25 %	6 320,28 €
Adjoint.e.s au maire de Paris	116,00 %		4 511,70 €	25 %	5 639,63 €
Conseiller.e.s de Paris délégué.e.s	88,10 %	10,4 %	3 831,06 €	25 %	4 788,82 €
Conseiller.e.s de Paris maires d'arrondissement	116,00 %		4 511,70 €	25 %	5 639,63 €
Conseiller.e.s de Paris	88,10 %		3 426,56 €	25 %	4 283,20 €
Conseiller.e.s d'arrondissement maires d'arrondissement	60,00 %		2 333,64 €	25 %	2 917,05 €
Adjoint.e.s au maire d'arrondissement	32,10 %		1 248,50 €	25 %	1 560,62 €
Conseiller.e.s d'arrondissement délégués	6,50 %		252,81 €		252,81 €

Source : 2019 DDCT 22 : Exercice du mandat, fixation des indemnités des élu.e.s parisien.ne.s

3.1.2 L'indemnité pour frais de représentation

La délibération 2014 SGP 1004 (modifiée) prévoit dans son article 3 que chaque maire d'arrondissement bénéficie forfaitairement d'une « *indemnité pour frais de représentation* » dont le montant est fixé à 11 092 € par an. Dans son rapport d'observations définitives du 17 octobre 2017, la chambre a recommandé à la Ville de Paris de « *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* ». Cette recommandation avait commencé à recevoir un début d'exécution fin 2017.

3.1.3 La mise à disposition d'un véhicule avec chauffeur

Le maire d'arrondissement peut utiliser un véhicule de service mis à disposition sous forme de location par la division des véhicules légers des transports automobiles municipaux (TAM). La mairie d'arrondissement peut également bénéficier d'un véhicule TAM pour son organisation mais ce n'est pas un véhicule de fonction. Le prix est fixé par délibération du Conseil de Paris, et comprend le véhicule (en fonction du modèle), l'assurance et le carburant ainsi que le conducteur, *de facto* affectés aux maires d'arrondissement. Ainsi, deux « *chauffeurs* » sont mentionnés dans l'organigramme de la mairie du 20^{ème} comme personnels de la direction de l'immobilier de la logistique et des transports (DILT) et rattachés fonctionnellement au cabinet de la maire.

La mise à disposition de ce service est prise en charge sous forme de prestation payée au service des TAM qui fait l'objet d'un budget annexe. Cette prestation est considérée comme une dépense de nature 61 (services extérieurs). Elle est imputée sur la dotation de gestion locale (DGL) de l'état spécial d'arrondissement (ESA) sous l'article 6135 « *locations mobilières* » de la rubrique 020 administration générale de la collectivité. À partir du BP 2018, la nomenclature budgétaire retenue permet de distinguer au sein des locations mobilières, les dépenses de nature 61351 « *locations mobilières-matériel roulant* ».

Tous les maires d'arrondissement ne font pas usage d'un véhicule de service. Par exemple, le maire du 2^{ème} a choisi d'y renoncer et de redéployer les ressources correspondantes.

3.2 Le nombre des maires-adjoints d'arrondissement

L'article L. 2511-25, al. 3 du CGCT dispose que « *le conseil d'arrondissement désigne également en son sein, parmi les conseillers municipaux ou les conseillers de Paris et les conseillers d'arrondissement, un ou plusieurs adjoints. Le nombre de ceux-ci ne peut excéder 30 % du nombre total des membres du conseil d'arrondissement sans pouvoir toutefois être inférieur à quatre. L'un des adjoints au moins doit être conseiller municipal* ». Ce seuil de 30 %, qui est le même pour toutes les communes (art. L. 2122-2, CGCT), est apprécié strictement : ainsi, il n'est donc pas possible d'arrondir à l'entier supérieur le résultat du calcul (CE 24 avril 1985, *commune d'Aix-en-Provence*, n° 58793). À ce titre, l'élection d'un adjoint au-delà du pourcentage légal est irrégulière et son annulation peut être prononcée.

L'article 2511-25-1, al. 1⁴, précise néanmoins que « *dans les conseils d'arrondissement, la limite fixée à l'article L. 2511-25 peut donner lieu à dépassement en vue de la création de postes d'adjoints chargés principalement d'un ou plusieurs quartiers, sans toutefois que leur nombre puisse excéder 10 % de l'effectif légal du conseil d'arrondissement. L'adjoint chargé de quartier connaît de toute question intéressant à titre principal le quartier. Il veille à l'information des habitants et favorise leur participation à la vie du quartier* ». Le pendant de cet article pour les autres communes est l'article L. 2122-18-1, qui dispose, dans une formulation voisine, que « *l'adjoint chargé de quartier connaît de toute question intéressant à titre principal le ou les quartiers dont il a la charge* ». Cette possibilité de dépassement dans la limite de 10 % est propre aux communes dotées d'arrondissements.

A l'examen des arrêtés de délégation des maires d'arrondissement, la chambre a relevé qu'en 2019, sur 46 maires-adjoints élus au titre de l'article L. 2511-1-1 précité, 20 ont reçu une délégation mal fondée juridiquement. En effet, ces 20 maires-adjoints d'arrondissement (sur un total de 200), désignés dans 11 arrondissements différents au titre des 10 % supplémentaires, ne disposent pas d'une délégation conforme au texte dans la mesure où ils ne sont pas délégués à « *un ou plusieurs quartiers* ».

La circulaire NOR INT/A/1405029C du 13 mars 2014 relative à l'élection et au mandat des assemblées et des exécutifs municipaux et communautaires rappelle à ce propos que « *le législateur a autorisé la création en surnombre de postes d'adjoints de quartiers afin de faciliter les relations entre les autorités municipales et les habitants de certains quartiers présentant des spécificités qui justifient qu'un élu se consacre au traitement des questions de proximité ainsi qu'à l'information et à la consultation des habitants sur les questions qui les concernent* ».

Selon cette circulaire, « *cette création doit donc répondre a priori à un besoin et, selon le cas, un adjoint pourra être chargé de suivre les affaires d'un ou plusieurs quartiers* ». C'est pourquoi la loi dispose que l'adjoint doit être chargé « *principalement d'un ou plusieurs quartiers* » (art. L. 2511-25-1, al. 1) et non subsidiairement en plus d'autres délégations.

⁴ Introduit par la loi n°2002-276 du 27 février 2002.

Tableau n° 6 : Nombre de maires-adjoints non conforme à l'art L. 2511-25-1 du CGCT, en 2019

Arr.	1 ^{er}	2 ^e	3 ^e	4 ^e	5 ^e	6 ^e	7 ^e	8 ^e	9 ^e	10 ^e	11 ^e	12 ^e	13 ^e	14 ^e	15 ^e	16 ^e	17 ^e	18 ^e	19 ^e	20 ^e	Total
Total des membres du conseil d'arrondissement (CA = CP + Carr, L. 2511-8 CGCT)	11	12	13	12	14	13	14	13	14	21	33	30	39	30	54	39	36	45	42	42	527
Maximum autorisé de maire-adjoints (30% du CA) avec un minimum de 4 (L. 2511-25, al. 3 CGCT)	4	4	4	4	4	4	4	4	4	6	9	9	11	9	16	11	10	13	12	12	154
Maximum autorisé de maire-adjoints délégués « à un ou plusieurs quartiers » déterminés (10% du CA : L. 2511-25-1, CGCT)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	3	3	3	3	5	3	3	4	4	4	46
Maximum de maires-adjoints autorisés (total 30%+10%)	5	5	5	5	5	5	5	5	5	8	12	12	14	12	21	14	13	17	16	16	200
Nombre de maires-adjoints à la délégation non conforme à l'art. L. 2511-25-1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	2	0	0	3	0	0	0	0	0	4	4	20

Source : CRC Île-de-France

Il en résulte que la légalité du dépassement, jusqu'à 10% au plus, du nombre de maires-adjoints proposé par le maire en vue de leur élection par le conseil d'arrondissement est conditionnée par la désignation effective, après cette élection, des adjoints chargés d'un ou plusieurs quartiers nommément désignés dans l'arrêté de délégation du maire, en raison de leurs « *spécificités* », comme le rappelle la circulaire.

Le ministère de l'intérieur précise par ailleurs que « *la création des postes d'adjoints de quartier est décidée en principe par le conseil municipal au moment de la détermination du nombre d'adjoints, lors de la séance d'installation du conseil municipal après le renouvellement général des conseils municipaux. Ces postes sont intégrés à la liste soumise au scrutin au rang convenu par les candidats figurant sur cette liste* »⁵.

Ce qui ne contredit en rien l'art. L. 2122-18 CGCT (art. L. 2511-28 pour les maires d'arrondissement) selon lequel « *le maire est seul chargé de l'administration, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs adjoints* ». C'est bien le maire, seul, qui désigne par arrêté le ou les adjoints chargés d'un ou plusieurs quartiers, clairement identifiés. Ce que fait près d'un maire d'arrondissement sur deux. Les autres, en ne désignant pas de manière conforme les maires-adjoints au-delà des 30 % autorisés, semblent considérer que le plafond de droit commun est de 40 %.

Ainsi, dans les 2^{ème}, 3^{ème}, 4^{ème} et 10^{ème} arrondissements, où le seuil des 30 % est dépassé, même en tenant compte du fait que le nombre de maires-adjoints ne peut être inférieur à quatre (cf. supra), aucun maire-adjoint n'est chargé d'un ou plusieurs quartiers déterminés ni n'est désigné « *référént d'un conseil de quartier* » particulier.

Dans le 1^{er}, un maire-adjoint est chargé « *des conseils de quartiers* » mais pas d'un quartier en particulier. La situation est la même dans le 5^{ème} (un adjoint est chargé de « *toutes les questions relatives aux conseils de quartier* »), le 6^{ème} (un maire-adjoint est chargé des « *relations avec les conseils de quartiers* »), le 7^{ème} (un maire-adjoint « *délégué aux conseils de quartiers* ») et le 13^{ème} (trois maires-adjoints sont délégués « *aux conseils de quartiers* »). Dans ce dernier cas, il faut rappeler que « *sont illégales les délégations identiques à des adjoints qui n'établissent pas entre eux un ordre de priorité* » (CAA Bordeaux, 28 mai 2002, n° 98BX00268), tout comme est illégale la délégation par le maire d'une ou plusieurs fonctions identiques à plusieurs adjoints (CAA Nantes, 26 décembre 2002, *Cne de Gouray*, n° 01NT0268). On peut douter par ailleurs qu'être « *référént* » de quartier constitue une véritable délégation pour un maire-adjoint (qualificatif utilisé notamment dans le 9^{ème} et le 17^{ème}). Dans le 9^{ème}, 4 maires-adjoints sur 5 sont « *référént d'un conseil de quartier* » particulier, le 5^{ème} quartier disposant lui aussi d'un « *référént* » en la personne d'un conseiller d'arrondissement délégué alors que le 5^{ème} maire-adjoint n'est « *référént* » d'aucun quartier.

Dans le 19^{ème}, l'arrêté du 6 novembre 2014 nomme un conseiller délégué du maire, et non un maire-adjoint, dans chaque conseil de quartier de l'arrondissement, après avoir néanmoins procédé à l'élection de maires-adjoints supplémentaires. Dès lors rien n'y justifie le dépassement des 30 %.

Enfin, les raisons invoquées pour justifier le dépassement sont parfois sans rapport avec les quartiers. Ainsi, le maire du 2^{ème} déclare le 13 avril 2014, devant le conseil d'arrondissement, souhaiter que « *chaque conseiller de la majorité puisse se voir attribuer une délégation, qui démontrera leur implication concrète sur des responsabilités visibles dans la vie du 2e arrondissement* ». Ce qui peut se faire dans la limite des 30 % de maires-adjoints, notamment parce qu'à Paris, les conseillers d'arrondissement titulaires d'une délégation sont indemnisés.

⁵ Réponse ministérielle JO Sénat, 21 août 2008, p.1682.

Rappel au droit n° 1 : Mettre en conformité les arrêtés de délégation des maires-adjoints d'arrondissement avec les articles L. 2511-25 et L. 2511-25-1 du CGCT.

3.3 De très nombreux collaborateurs de cabinet aux missions mal définies

La Ville de Paris se distingue de Marseille et de Lyon par le nombre élevé des collaborateurs de cabinet auprès des maires d'arrondissement alors que s'y applique le même statut, celui de la loi PML, et que les arrondissements ou groupes d'arrondissements ont des populations de taille comparable. Cette situation traduit une difficulté particulière à délimiter les missions des cabinets des maires d'arrondissement.

3.3.1 Des cabinets aux effectifs sans équivalent

Le nombre des agents sous le statut de collaborateurs de cabinet d'arrondissement de la Ville de Paris était de 223 au 1^{er} janvier 2017. Il n'atteignait pas le plafond fixé par la délibération 2002 DRH 51 de la Ville de Paris concernant les collaborateurs des maires d'arrondissements, qui est de 280 agents (300 agents avant mai 2014).

Le nombre réel de collaborateurs varie d'une année à l'autre et même pendant l'année. Il existe en effet un second plafond : celui de l'« enveloppe cabinet », ressource allouée par la Ville à chaque arrondissement, à l'intérieur de laquelle les maires d'arrondissement ajustent le nombre de collaborateurs et la rémunération souhaitée.

Le nombre de collaborateurs de cabinet paraît disproportionné au regard du nombre des agents affectés en mairies d'arrondissement. La part des collaborateurs était en effet de 16,3 % en 2017. Même si ce pourcentage était en légère baisse par rapport à 2012, au moins un emploi sur six en mairie d'arrondissement est un emploi de cabinet.

Tableau n° 7 : Effectif sous le statut de collaborateurs de cabinet des maires d'arrondissement sur la période 2012-2017 (au 1^{er} janvier)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Personnels permanents des services administratifs en mairies d'arrondissement	1 213	1 200	1 181	1 196	1 173	1 146
Personnels sous le statut de collaborateurs de cabinet	259	256	229	229	232	223
Total	1 472	1 456	1 410	1 425	1 405	1 369
Ratio collaborateurs /permanents	17,5 %	17,58 %	16,24 %	16,07 %	16,51 %	16,28 %

Source : DDCT – SDR – SCRH - CRC

La chambre n'a pas obtenu communication par la Ville de Paris du nombre d'agents affectés dans les équipements de proximité gérés par les conseils d'arrondissement, qui lui aurait permis de calculer le pourcentage de collaborateurs de cabinet sur une base plus large.

Certes, la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 a abrogé les limitations du nombre de collaborateurs, fixées antérieurement. Cependant, en valeur absolue comme en valeur relative, le nombre de collaborateurs de cabinet en mairie d'arrondissement de la Ville de Paris est sans équivalent à Marseille et à Lyon, et dans n'importe quelle commune correspondant à la strate de population des arrondissements parisiens.

Ainsi, la délibération du conseil municipal n°08/0319/FEAM du 28 avril 2008, modifiée en 2014 et en 2018 « *a approuvé la création d'un emploi de collaborateur de cabinet auprès de chacun des huit Maires d'arrondissements de Marseille, soit un total de huit emplois de collaborateurs* ». Or, à Marseille la population des mairies d'arrondissements est comprise entre 74 592 habitants (1^{er} secteur) et 151 071 habitants (7^{ème} secteur, Insee 2012). Ses secteurs sont en cela largement comparables à la plupart des arrondissements parisiens, tout comme les arrondissements lyonnais. Ni Marseille ni Lyon ne cumulent les compétences d'une ville et d'un département, mais le maire d'arrondissement parisien non plus, jusqu'au 1^{er} janvier 2019.

3.3.2 Des agents dont les missions ne sont pas celles de collaborateur de cabinet

3.3.2.1 Les missions des collaborateurs de cabinet

L'emploi de cabinet s'oppose statutairement à l'emploi permanent sur la base du principe général en vertu duquel un emploi permanent dans la fonction publique doit être occupé par un fonctionnaire, principe posé par l'art. 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 *portant droits et obligations des fonctionnaires*⁶. Ce principe s'applique à la Ville de Paris même si le décret n° 94-415 du 24 mai 1994 *portant dispositions statutaires relatives aux personnels des administrations parisiennes* peut comporter des dispositions particulières à ce propos⁷. Des exceptions sont permises par l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*, mises en œuvre par la Ville de Paris dans des conditions décrites dans le rapport de la chambre relatif aux *Non-titulaires de la Ville de Paris* (rapport d'observations définitives du 19 octobre 2017).

Les collaborateurs de cabinet sont des agents non-titulaires. Une partie du régime de ces derniers leur est appliquée comme le prévoit l'article 56 du décret n° 94-415 du 24 mai 1994, selon lequel, d'une part, « *les conditions d'emploi des collaborateurs de cabinet du maire de Paris, du préfet de police et des présidents des établissements publics de la Ville de Paris, sont fixées par délibération de l'organe délibérant de l'administration parisienne concernée* », et d'autre part, « *les collaborateurs de cabinet sont soumis aux dispositions communes applicables aux agents non titulaires des administrations parisiennes* ». Ces dispositions sont mises en œuvre par la délibération 2002 DRH 51 fixant les conditions d'emploi des collaborateurs des maires d'arrondissement.

Les collaborateurs de cabinet n'ont pas vocation à occuper des emplois permanents dans les administrations publiques, même à titre dérogatoire. L'article 36 de la loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon précise dans son premier alinéa que « *l'exécution des attributions mentionnées aux articles 6 à 23 est effectuée par des agents de la commune affectés par le maire de la commune auprès du maire d'arrondissement après avis des commissions paritaires communales ou des commissions administratives paritaires compétentes et du maire d'arrondissement* ». En d'autres termes, l'exécution des attributions du maire et du conseil d'arrondissement doit être assurée par les agents titulaires et non-titulaires de droit commun de la Ville de Paris.

⁶ Art. 3 : « *Sauf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif sont, à l'exception de ceux réservés aux magistrats de l'ordre judiciaire et aux fonctionnaires des assemblées parlementaires, occupés soit par des fonctionnaires régis par le présent titre, soit par des fonctionnaires des assemblées parlementaires, des magistrats de l'ordre judiciaire ou des militaires dans les conditions prévues par leur statut* ».

⁷ Art. 55 : « *Les fonctions qui, correspondant à un besoin permanent, impliquent un service à temps non complet sont assurées par des agents non titulaires* ».

Quant à eux, les collaborateurs de cabinet ne sont pas des agents non-titulaires de droit commun comme le rappelle le Conseil d'État dans sa décision du 26 janvier 2011, *Assemblée de la Polynésie française* (n°329237) : « *les autorités politiques recrutent pour la composition de leur cabinet, par un choix discrétionnaire, des collaborateurs chargés d'exercer auprès d'elles des fonctions qui requièrent nécessairement, d'une part, un engagement personnel et déclaré au service des principes et objectifs guidant leur action politique, auquel le principe de neutralité des fonctionnaires et agents publics dans l'exercice de leurs fonctions fait normalement obstacle, d'autre part, une relation de confiance personnelle d'une nature différente de celle résultant de la subordination hiérarchique du fonctionnaire à l'égard de son supérieur ; [par suite, seuls peuvent] être soumis au régime des emplois de cabinet les agents exerçant auprès du président de l'assemblée des fonctions impliquant une participation directe ou indirecte à son activité politique, exigeant un rapport de confiance particulièrement étroit* ».

C'est bien ce que manifeste, *a contrario*, la Ville de Marseille dans sa délibération n°08/0319/FEAM du 28 avril 2008, qui dispose qu'un « *collaborateur de cabinet est directement rattaché au Maire de secteur, qu'il est chargé d'assister en exerçant notamment une mission de conseil et d'aide à la préparation des décisions, la liaison avec les administrations, les assemblées ou organes politiques et les organismes extérieurs, ainsi que des tâches de représentation* ».

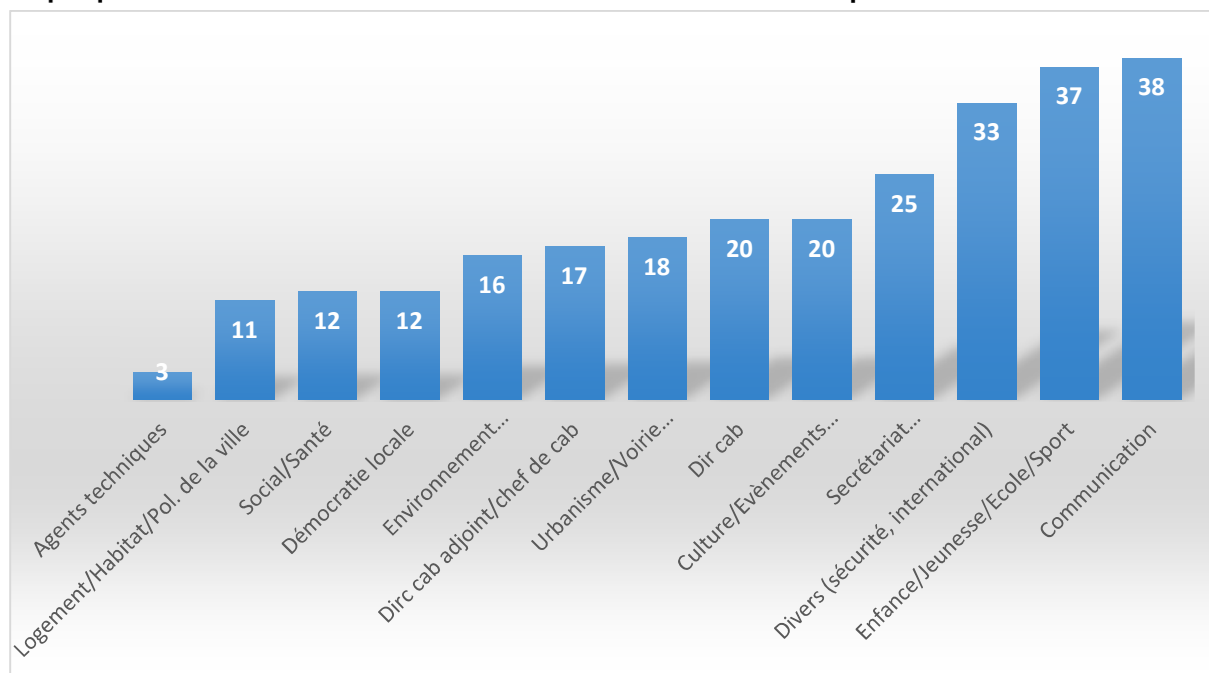
Ainsi, un collaborateur de cabinet n'a pas à exercer, en tout ou partie, des missions qui relèvent de cadres d'emplois ou de corps existant de la fonction publique, à l'image, comme le rappelle le Conseil d'État dans la décision précitée, « *des fonctions d'exécution telles que celles de maître d'hôtel, secrétaire (autre que de direction), sténodactylo, standardiste, cuisinier, agent de sécurité, chauffeur, planton, personnel de service, hôtesse, aide cuisinier ou serveur [qui] correspondent à des fonctions administratives ou de service à caractère permanent* ». La liste n'est pas exhaustive. Elle renvoie à toutes les activités de prestation de service aux usagers ou à l'exercice de fonctions support au sein d'une administration, ou, d'une manière plus générale, à tout fonction habituelle ou ordinaire participant du fonctionnement normal d'une administration. En d'autres termes, à ses emplois permanents.

Le directeur de cabinet peut apparaître comme une dérogation à ces dispositions, mais qui ne s'applique pas aux maires d'arrondissement. En effet, en application de l'art. L. 2511-27, al. 1, le maire peut déléguer sa signature au directeur général des services et « *aux responsables de services communaux* » dont fait partie le directeur de cabinet selon le Conseil d'État (CE 16 sept. 2005, *Ville de Paris*, n° 280202). Un tel jugement s'applique aux maires de Paris, Marseille et Lyon, mais pas aux maires d'arrondissement pour lesquels l'art. L. 2511-27, al. 2 dispose restrictivement que le maire d'arrondissement peut « *donner délégation de signature au directeur général des services de la mairie d'arrondissement* » ou « *au directeur général adjoint des services de la mairie d'arrondissement* ».

Les dispositions spécifiant les missions des collaborateurs de cabinet sont peu nombreuses dans la délibération 2002 DRH 51 de la Ville de Paris, qui indique seulement, dans son article 3, que l'acte par lequel le collaborateur est engagé « *fixe la date d'effet du recrutement, l'affectation, le poste occupé, la rémunération et les conditions d'emploi* ».

Les missions des agents qualifiés de collaborateurs de cabinet dans les mairies d'arrondissement relèvent de plusieurs domaines d'activité.

Graphique n° 2 : Total des effectifs des cabinets d'arrondissement par fonction ou domaine 2017



Source : CRC/Données Villes de Paris

Tableau n° 8 : Affectation fonctionnelle des collaborateurs de cabinet d'arrondissement en 2017

Arrdt	Dir cab	Dirc cab adjoint/chef de cabinet	Secrétariat/administration	Communication	Urbanisme/Voie	Environnement/economie	Culture/Evenementiel	Social/Santé	Enfance/Jeunesse/Ecole/Sport	Logement/habitat/politique de la ville	Conseils/démocratie	Agent technique	Divers	Total Effectifs moyens des cabinets en 2017
1 ^{er}	1	1		1									2	5
2 ^{ème}	1	1		1		1		1	1					6
3 ^{ème}	1			1		1	1		1				1	6
4 ^{ème}	1	1							1		1		2	6
5 ^{ème}	1	1	1				3						2	8
6 ^{ème}	1		1	3										5
7 ^{ème}	1			2	1		2						1	7
8 ^{ème}	1		2	1	1									5
9 ^{ème}	1	1		2					1				3	8
10 ^{ème}	1	2		2	1		1	1	2	1			1	12
11 ^{ème}	1	2	2	2		1	1		3	1	1		3	17
12 ^{ème}	1		2	2	1	1	2	1	4		1		1	16
13 ^{ème}	1	1		5	2	1	1	1	6			2	3	23
14 ^{ème}	1	1	1	2	2	2	1	1	3	1			1	16
15 ^{ème}	1	1	6	4	1		1		1			1	3	19
16 ^{ème}	1	1	2	1	1		1	1	3		2			13
17 ^{ème}	1	1	1	4	3	1	2	2	3	1	2		3	24
18 ^{ème}	1	1	2	2	2	3		2	2	3	2		2	23
19 ^{ème}	1	1	4	2	2	2	2	1	4	1			2	22
20 ^{ème}	1	1	1	1	1	3	2	1	2	3	3		3	21
Total	20	17	25	38	18	16	20	12	37	11	12	3	33	262

Source : CRC/Données Ville de Paris et mairies d'arrondissement⁸

La chambre a constaté, au vu des dossiers auxquels elle a eu accès⁹, que la majorité des collaborateurs de cabinet occupent, en tout ou partie, des emplois permanents relevant normalement des services administratifs ou techniques, même si le taux de rotation sur les emplois est élevé, le maire d'arrondissement pouvant « *mettre librement fin à leurs fonctions* » (art. 10, loi du 26 janvier 1984).

⁸ N.B. le total correspond aux contrats signés en cours d'année. Il est supérieur de 40 unités au nombre de postes recensés par la DDCT au 31 janvier 2017 : 263 au lieu de 223. Certains postes sont parfois occupés pour une durée inférieure à six mois, voire à trois mois, mais pour des besoins précis ou ponctuels.

⁹ Ainsi huit dossiers sont manquants dans le 7^{ème} arrondissement.

3.3.2.2 Des collaborateurs de cabinet intégrés de fait dans l'administration de la mairie d'arrondissement.

La maire du 20^{ème} a exprimé on ne peut plus clairement en 2012, dans un rapport d'audit de sa mairie par l'Inspection générale de la Ville de Paris (IGVP), la place et le rôle de la majorité des collaborateurs de cabinet dans les mairies d'arrondissement : « *le cabinet fait avec des contractuels, ce qui relève en fait des services (exemple de l'urbanisme qui devrait être fait en commun) ; il y a un transfert d'activité sur le cabinet ; le nouveau fonctionnaire, le cadre technique va travailler avec l'architecte, membre du cabinet et il va aider la SLA pour la livraison des travaux* ».

De même, huit fiches de poste détaillées, réalisées par la mairie du 11^{ème}, décrivent les fonctions des collaborateurs de cabinet. La fiche de poste « *logement* » précise que : « *pour ce poste extrêmement opérationnel, il est avant tout indispensable que le candidat ait une bonne connaissance de la politique parisienne du logement ainsi que des différents acteurs du logement, tant au niveau des collectivités territoriales et administratives qu'au niveau associatif. Le candidat doit par ailleurs être en capacité immédiate de conseiller et d'orienter de façon pertinente un demandeur de logement selon sa situation* ». Orienter un demandeur de logement est la fonction d'un agent administratif et pas d'un collaborateur de cabinet. La même remarque peut être faite pour plus de la moitié des tâches indiquées dans les fiches « *vie scolaire* », « *solidarité* », « *politique de la ville* » ou « *démocratie espaces verts* » et plus encore « *commerce, propreté* ».

De fait, de nombreuses fonctions exercées au sein des cabinets des mairies d'arrondissement ne correspondent pas à la définition jurisprudentielle d'un « *engagement personnel et déclaré au service des principes et objectifs guidant leur action politique* », qui caractérise l'emploi de cabinet, en collectivité territoriale. Toutefois, la chambre a relevé de bonnes pratiques dans certaines mairies, notamment celle du 14^{ème} dont la fiche de poste type de « *chargé de mission cabinet* » est conforme à la jurisprudence.

➤ Les fonctions de secrétariat

Il convient de distinguer les emplois des « *assistants personnels* », chargés de « *l'assistance aux élus* » et les emplois de « *secrétaire particulier* », assimilables à des emplois de « *secrétaire de direction* », qui peuvent être considérés comme des emplois de cabinet, d'après la jurisprudence précitée. La Ville de Paris souligne qu'elle a accordé une attention particulière depuis 2016 aux missions de ces emplois de secrétaire de direction, pour être en conformité avec la jurisprudence.

Néanmoins, sur la période de contrôle, on constate que certains emplois de « *secrétariat* » se signalent d'eux-mêmes comme emplois permanents : ils sont fréquemment occupés par des agents en détachement de la Ville de Paris, de catégories C, pour occuper des emplois identiques à ceux des agents mis à disposition – déjà mentionnés - dans les services supports, « *extérieurs* » aux cabinets.

Le statut des agents exerçant des fonctions de secrétariat varie cependant fortement d'un arrondissement à l'autre, sur le fondement de contrats parfois très précaires, dont le poste mentionne fréquemment – et abusivement – que le collaborateur concerné est un ou une chargé(e) « *des affaires générales* ». La chambre a identifié 22 collaborateurs de cabinet se trouvant dans ce cas, au cours de la période contrôlée, dans six arrondissements différents (5^{ème}, 11^{ème}, 15^{ème}, 16^{ème}, 17^{ème}, 19^{ème}).

➤ Les fonctions d'instruction, de contrôle ou de pilotage de projet

Certains collaborateurs de cabinet ont un parcours professionnel et exercent des fonctions qui ne semblent témoigner d'aucun « *engagement déclaré* » particulier, mais au contraire de grandes capacités à occuper un emploi permanent au sein de la Ville de Paris.

Tel est le cas de M./Mme Y, collaborateur « *dans le domaine du logement* » à partir de 2010 dans une mairie d'arrondissement, puis « *en charge du logement et de l'urbanisme* » dans une autre jusqu'en 2016. Il se présente en effet comme un professionnel de l'immobilier, notamment chargé, comme collaborateur, de « *l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme* », qui relève en principe des services de la Ville. C'est cette expertise qui lui a sans doute permis d'être aujourd'hui agent de droit commun de la Ville de Paris dans des fonctions liées à l'urbanisme.

C'est tout autant le cas de M/Mme Z, agent de la ville de Paris, à propos duquel un courrier du directeur du DDCT au DRH, daté du 24 février 2015, estime que « *son expérience témoigne d'une grande capacité à piloter des projets territoriaux complexes [et que l'agent] possède en outre un large champ de compétences allant de la définition de stratégies opérationnelles à la coordination de politiques publiques locales et des services techniques qui les mettent en œuvre* », alors qu'il s'agit au moment de son recrutement d'un directeur-adjoint de cabinet de mairie d'arrondissement, auparavant collaborateur « *chargé de mission dans les domaines de l'urbanisme, l'espace public, les déplacements, les transports et les espaces verts* ». L'objectif étant ici pour la Ville de recruter « *un chargé de mission cadre supérieur pour exercer les fonctions de chef de mission territoriale* », en remplacement d'un attaché.

➤ Les fonctions de gestion administrative

La chambre a relevé deux cas significatifs de collaborateurs de cabinet exerçant des fonctions de gestion administrative qui relèvent normalement d'un emploi permanent au sein de l'administration. Dans le 15^{ème}, une personne a exercé pendant trois ans « *la fonction de collaboratrice dans les domaines des espaces verts, de la téléphonie mobile et des travaux au titre de l'état spécial d'arrondissement* ». Dans le 17^{ème}, un autre collaborateur a exercé durant 13 ans différentes fonctions dans le domaine social, dont des fonctions « *d'accueil, information, accès aux droits, montage des commissions logement, accueil des nouveaux arrivants* » ; la création des « *cafés des seniors* », « *l'aide à l'ouverture des droits* », la « *soupe de solidarité pour les démunis* », la « *création d'une coordination maraudeurs sociales* ».

➤ Les fonctions d'accueil, d'information, d'orientation ou « d'agent technique »

On peut citer deux cas, l'un dans le 13^{ème}, d'un collaborateur « *en charge de l'accueil du public* », et dans le 15^{ème}, d'un collaborateur recruté « *pour exercer les fonctions d'agent technique* », depuis 2014, mais aussi sur une période déterminée comme « *collaborateur du maire d'arrondissement agent administratif pôle démocratie locale* ».

➤ La fonction de coordinateur de quartier

Plusieurs coordinateurs de quartier ont été recrutés dans les cabinets des maires d'arrondissement même si cette pratique, selon la Ville de Paris, n'est désormais plus d'actualité. La délibération 2009 DRH 62 - DDATC 219 - *Création d'emplois de coordinateurs des conseils de quartier* est pourtant très claire sur ce point et conforme à la position tout aussi claire, exprimée à l'occasion du débat qui a précédé l'adoption de la délibération, par la rapporteure, alors adjointe au maire de Paris, chargée des ressources humaines, qui porte à la fois sur les missions des collaborateurs de cabinet et sur celles des agents de la Ville : les coordinateurs de quartier « *ne sont [...] pas des collaborateurs de cabinet dont la mission est le conseil et l'expertise auprès du maire d'arrondissement* ».

Or, on constate ce rattachement dans les mairies du 1^{er} et du 6^{ème}. Dans le 1^{er}, la note de présentation du cabinet présente le poste de son titulaire, comme suit : « *conseils de quartier (1 agent mis à disposition du cabinet du maire), coordinateur des conseils de quartier. Il est rattaché à l'adjointe au maire chargée des conseils de quartier, de la Vie associative et des animations, sous l'autorité du directeur de cabinet* ».

Dans le 15^{ème}, un agent a été recruté comme collaborateur « *pour exercer les fonctions de conseil de quartier* » sur un premier contrat de trois ans, du 31 mars 2008, renouvelé pour trois ans au 31 mars 2011, et renouvelé encore le 31 mars 2014 « *jusqu'à la fin de la mandature* ». De fait, la fonction de coordinateur de conseils de quartier, n'apparaît pas dans l'organigramme administratif de la mairie du 15^{ème}.

Dans le même sens, dans le 19^{ème}, un collaborateur de cabinet « *en charge de la voirie, des déplacements et des espaces verts* », depuis novembre 2017, se présente lui-même comme également coordinateur des conseils de quartiers au cabinet du maire, sans que cela apparaisse dans son contrat de collaborateur de cabinet. De fait la fonction apparaît dans l'organigramme administratif de la mairie du 19^{ème}, mais le titulaire de la fonction n'est pas renseigné et il n'est pas rattaché au DGS.

Les coordinateurs de quartier sont, pour partie, en dehors de cabinet, pour partie, rattachés au cabinet et, pour partie encore, dans les cabinets en redondance avec ceux nommés ou recrutés comme contractuels par la direction de la démocratie, des citoyens et des territoires (DDCT) qui les considère comme des emplois permanents devant être rattachés au DGS des mairies d'arrondissement.

➤ La fonction d'« assistant numérique »

On observe les mêmes difficultés de positionnement à propos de la fonction technique d'assistant aux outils numériques, à distinguer du responsable éditorial du site, qui est le plus souvent le directeur de cabinet. Leurs fonctions font l'objet des caractérisations les plus diverses dans leurs contrats respectifs, mais correspondant à chaque fois à un métier qu'ils exercent au sein de la mairie d'arrondissement, et donc à un emploi permanent, même à temps partagé.

Dans le 1^{er}, une collaboratrice de cabinet a été engagée « *pour exercer les fonctions de webmaster* ». Dans le 6^{ème}, c'est un « *déléguée à la production graphique* ». Dans le 9^{ème}, il s'agit d'un collaborateur « *en charge des nouvelles technologies de l'information et de la communication* » qui précise lui-même qu'il est chargé de la « *mise en place des différents supports de communication numérique (Facebook, Twitter, Instagram, programme de CRM, gestion des données, développement d'une application mobile) et la direction artistique des supports de communication et management d'une équipe de graphistes* ». Dans le 12^{ème}, une collaboratrice est « *chargée de communication, infographiste-webmestre* ». Dans le 13^{ème}, un autre est « *en charge de la gestion des bases de données, de la vidéo et du multimédia* ». Dans le 15^{ème}, un collaborateur en recruté en « *qualité de graphiste-webdesigner* », puis comme « *graphiste* », tandis qu'un autre l'est « *pour exercer les fonctions de webmestre* ». Dans le 17^{ème} enfin, un collaborateur est « *graphiste webmaster* ».

Le cas des « *assistants numériques* » ou « *webmestres* » peut être distingué de celui des « *chargés de communication* », qui peut correspondre à la définition jurisprudentielle du collaborateur de cabinet. Il en est ainsi des collaborateurs « *attachés de presse* » comme il en existe dans le 6^{ème}, 15^{ème} et le 16^{ème}.

En dehors de ces collaborateurs particuliers, la totalité des « *assistants aux outils numériques* », dont la fonction correspond, selon la Ville de Paris, à un corps existant, celui de « *techniciens supérieurs, spécialité multimédia* », se retrouvent aujourd'hui sous le statut de collaborateurs de cabinet en mairie d'arrondissement, après avoir parfois souvent commencé comme emplois-jeunes dans ces mairies, alors même qu'il était question de

« *pérennisation de la fonction d'assistant de publication Internet* » mais aussi d' « *étudier les modalités permettant de les intégrer au personnel municipal* », selon le maire-adjointe chargée des nouvelles technologies.

La chambre a notamment relevé le cas significatif d'un agent engagé en 2006 sur un contrat d'un an de la DRH de la Ville de Paris, signé par le secrétariat général, « *parce qu'aucun fonctionnaire présentant le profil requis n'a posé sa candidature* », comme « *agent contractuel spécialiste en informatique – cadre moyen, pour exercer les fonctions d'administrateur du site Internet d'une mairie d'arrondissement, à la direction de la décentralisation et des relations avec les associations, les territoires et les citoyens* », l'actuelle DDCT. La DRH se conforme ici aux dispositions de l'art. 3 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. De fait, l'agent change de statut et de contrat en 2007 et a continué à exercer les mêmes fonctions sous le statut de collaborateur de cabinet à partir de 2009. Il faudra attendre l'ultime modification de son contrat, en cours d'année 2017, pour que soient mentionnées des fonctions de collaborateur de cabinet, « *dans le domaine de la communication et du numérique* ».

Ce cas se présente dans tous les arrondissements puisque tous disposent d'un site même si, dans certains, la fonction de « webmestre » n'est pas identifiée comme telle. Tous les grands arrondissements parisiens ont un « service communication rattaché au cabinet », comme le précise la fiche de poste de l'assistant numérique du 11^{ème}, qui n'apparaît pas dans l'organigramme du cabinet ou de l'administration de la mairie d'arrondissement. C'est même le principal domaine d'activité, en part relative, des collaborateurs de cabinet. Ce qui ne se justifie qu'en partie et traduit dans tous les cas les hésitations de la Ville de Paris sur le périmètre et les missions des collaborateurs de cabinet d'arrondissement.

3.3.3 152 agents improprement qualifiés de « collaborateurs de cabinet »

Sur la base de la répartition figurant au graphique 1/tableau 9, on peut estimer qu'au 1^{er} janvier 2017, au minimum 152 collaborateurs de cabinet étaient chargés de fonctions, à temps plein ou partagé, relevant en tout ou partie d'emplois permanents :

- 25 postes de secrétariat/gestion administrative ;
- 38 postes de chargés de communication (dont une majorité d'assistants numériques) ;
- 18 postes d'urbaniste et ou de chargé de mission logement ;
- 37 postes enfance/jeunesse et sport/affaires scolaires ;
- 20 postes administratifs dans le domaine de la culture ou de l'évènementiel ;
- 11 postes administratifs dans le domaine de l'habitat ou de la politique de la ville ;
- 3 postes d'agents techniques.

Par rapport au nombre total de collaborateurs de cabinet, de 223 au 1^{er} janvier 2017 (ou 263 en prenant en compte le flux des contrats parfois terminés ou interrompus en 2017), le solde de 71 (ou 111) est proche du nombre total des emplois de collaborateur du maire, soit 81, qui pourraient être créés si le droit commun, défini par le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987, s'appliquait à chacun des arrondissements parisiens, ainsi que l'a montré en 2017 le rapport de la chambre régionale des comptes sur *les non-titulaires de la Ville de Paris*, de 2017.

Par ailleurs, une grande partie des missions exercées à Paris par des collaborateurs de cabinet des maires d'arrondissement le sont dans les autres collectivités territoriales par des agents administratifs ou techniques de droit commun, y compris à Marseille et à Lyon. Comme la Ville le précise elle-même, « *les effectifs administratifs des mairies d'arrondissements [sont] relativement faibles, alors que les missions dévolues à ces mairies se sont accrues ces*

dernières années »¹⁰. On constate ainsi une sous-dotation en ressources humaines dans les mairies des arrondissements parisiens.

Cette situation méconnaît les dispositions de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant statut de la fonction publique territoriale, qui définissent précisément les règles de recrutement et de gestion des fonctionnaires et des agents contractuels.

Rappel au droit n° 2 : Remplacer les agents recrutés sous le statut de collaborateur de cabinet qui occupent de fait des emplois administratifs ou techniques par des agents recrutés sous un statut correspondant à leurs missions réelles.

3.3.4 Des agents précaires dont les conditions d'emploi sont peu contrôlées

La gestion des collaborateurs de cabinet des maires d'arrondissement, critiquable en termes d'effectifs et d'emplois occupés, engage la responsabilité de la Ville de Paris. Les contrats des collaborateurs sont en effet signés par le directeur de cabinet de la maire de Paris qui, en application des textes, les nomme « *auprès du maire d'arrondissement, sur proposition de celui-ci* » (art. 36, loi PML du 31 décembre 1982). Leur gestion est assurée par la DDCT. Il revient ainsi à la mairie centrale de vérifier la conformité de ces contrats à la fois avec les dispositions juridiques en vigueur et les enveloppes budgétaires qu'elle a elle-même déterminées. Or, cette vérification est insuffisante.

3.3.4.1 Des agents au statut précaire

Les agents dénommés « collaborateurs de cabinet » ne bénéficient ni des garanties des CDD, notamment sur la durée de leur contrat, ni de celles des CDI de « droit commun » y compris dans la fonction publique. Ils peuvent être licenciés à tout moment pour « *divergence d'objectifs* » (exemples : M./Mme A, dans le 13^{ème}, M/Mme B, dans le 17^{ème}) ou « *réorganisation du cabinet* » (M./Mme C et M/Mme D dans le 16^{ème}).

Ils constituent à cet égard une catégorie d'agents entièrement dépendants des élus qui proposent leur recrutement dans des conditions marquées par le peu de contrôle exercé par la Ville, non seulement sur la nature des emplois exercés, mais aussi sur leurs conditions d'exercice. Plusieurs situations, parfois irrégulières, ont été constatée.

En outre, la chambre a relevé que, dans le 2^{ème}, un collaborateur, est « *en charge de la relation avec le Conseil de Paris* ». Son contrat stipule qu'il « *exercera ses fonctions à 30 %* ». Ce qu'il fait pendant neuf mois, puis à temps plein, jusqu'à son licenciement, au bout de onze mois. Dans le 10^{ème}, un collaborateur exerce des fonctions « *à raison de 23 % du temps plein* » pendant deux ans et demi. Dans le 15^{ème}, un collaborateur « *dans le domaine du budget* » exerce ses fonctions à 25 %, ses fonctions et ce taux ayant varié six fois en cinq ans ; un autre est « *en charge de la communication site Internet* », à 25 %, pendant deux mois.

Quatre collaborateurs déclarent avoir été « stagiaires » dans un cabinet d'arrondissement (15^{ème}, 19^{ème}). De fait, les périodes citées, de quelques mois, correspondant le plus souvent aux vacances universitaires, qui parfois précèdent un recrutement comme collaborateur dans le même arrondissement, comme le confirme la Ville de Paris. Aucune convention de stage ne figure néanmoins dans leur dossier.

¹⁰ Rapport définitif de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France *Ville de Paris - Les agents non-titulaires*, décembre 2017, page 43.

3.3.4.2 Des agents en situation de cumul d'activités non déclarées et/ou non autorisées

Dans le 1^{er}, le 11^{ème} et le 15^{ème}, la chambre a identifié parmi les agents dénommés « collaborateurs de cabinet » quatre personnes ayant une autre activité non déclarée dans leur dossier personnel, ce qui est d'autant plus problématique que, dans plusieurs cas, le collaborateur bénéficie d'un contrat à temps plein.

Les collaborateurs de cabinet peuvent, dans les conditions de droit commun, cumuler leurs fonctions avec une activité accessoire, dans le respect de la réglementation fixée par le décret n°2007-658 du 2 mai 2007 applicable aux « agents non titulaires de droit public ». Ce décret a été remplacé par le décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique. Ce texte est applicable « *aux membres des cabinets ministériels, aux collaborateurs du Président de la République ainsi qu'aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales* » (art. 1^{er}).

Le décret de 2007 précisait que les agents publics sont « *autorisés à cumuler une activité accessoire à leur activité principale, sous réserve que cette activité ne porte pas atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service* » sous réserve d'obtenir une autorisation de cumul délivrée par « l'autorité dont relève l'agent intéressé ». Ces dispositions ont été reprises aux articles 5 et 7 du décret de 2017.

Sur l'ensemble des dossiers examinés par la chambre dans tous les arrondissements, un seul comportait une autorisation de cumul.

3.3.4.3 Des variations temporaires de rémunérations qui s'apparentent à des primes dissimulées

La chambre a identifié cinq cas de variations temporaires de rémunérations (un dans le 11^{ème} et quatre dans le 15^{ème}), dont la Ville affirme qu'elles ont pu être attribuées dans la mesure où l'enveloppe budgétaire dédiée aux collaborateurs de cabinet le permettait, pour tenir compte d'événements ou périodes ayant un caractère exceptionnel avec une surcharge de travail conséquente pendant plusieurs mois. Cependant, elle déclare qu'en 2016, il a été décidé par la DDCT ne plus signer de tels avenants pour les collaborateurs en mairie d'arrondissement. Elle ne fournit pas néanmoins les éléments de cette décision.

3.3.5 Des cabinets dont l'enveloppe financière manque de lisibilité

La délibération 2002-DRH-51 fixe les conditions d'emploi des collaborateurs de maire d'arrondissement et, selon la Ville, précise dans son article 3 de nouvelles conditions de calcul de la dotation correspondante qui comprend une part fixe et une part variable dans un but d'équité dans la répartition des moyens entre les arrondissements. La Ville indique que la délibération actualise le montant de la part fixe ainsi que le plancher de la part variable sur les bases suivantes : les mairies d'arrondissement bénéficient d'une dotation fixe correspondant à 6 291 € par mois soit 75 492 € par an et d'une dotation proportionnelle au nombre d'habitants valorisée à 0,18 € par habitant.

Tableau n° 9 : Montant de la dotation des cabinets en 2017

	Nbre d'habts <i>(source Insee au 1er janv 2017)</i>	dotations annuelles <i>(issues de la délibération 2017-DDCT-40)</i>	dotations nettes mensuelles
mairie du 1er arrdt	16 865	186 683,95	15 557
mairie du 2e arrdt	21 442	186 683,95	15 557
mairie du 3e arrdt	35 761	186 683,95	15 557
mairie du 4e arrdt	27 162	186 683,95	15 557
mairie du 5e arrdt	60 965	240 294,89	20 025
mairie du 6e arrdt	44 106	198 434,47	16 536
mairie du 7e arrdt	56 519	233 114,74	19 426
mairie du 8e arrdt	38 902	189 488,50	15 791
mairie du 9e arrdt	60 148	238 619,95	19 885
mairie du 10e arrdt	93 078	322 925,06	26 910
mairie du 11e arrdt	153 110	475 785,70	39 649
mairie du 12e arrdt	145 249	449 895,60	37 491
mairie du 13e arrdt	183 966	546 873,10	45 573
mairie du 14e arrdt	142 521	438 989,04	36 582
mairie du 15e arrdt	237 636	485 147,16	40 429
mairie du 16e arrdt	168 208	485 147,16	40 429
mairie du 17e arrdt	171 945	514 257,29	42 855
mairie du 18e arrdt	200 440	595 134,62	49 595
mairie du 19e arrdt	188 712	553 468,97	46 122
mairie du 20e arrdt	197 004	583 332,17	48 611

Source : CRC

La délibération précise encore que, sur la part proportionnelle, la dotation plancher est de 7 011€ et la dotation plafond ne doit pas dépasser plus de quatre fois la dotation plancher ; le plafond n'étant pas opposable aux mairies d'arrondissement qui relèvent de la politique de la ville (10^{ème}, 11^{ème}, 13^{ème}, 14^{ème}, 17^{ème}, 18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème}).

Ainsi, ce mode de calcul favorise les « petits » arrondissements qui ont une population inférieure à 38 950 habitants (7011/0,18) et les grands arrondissements en politique de la ville¹¹. Dès lors, la dotation du 15^{ème} (485 147 €), arrondissement le plus peuplé avec 237 000 habitants, est inférieure à celle du 17^{ème} (514 257 €) qui comprend environ 66 000 habitants de moins, et est égale à celle du 16^{ème} du fait du plafond qui s'y exerce.

Le chambre observe l'absence de concordance des montants avec les critères de calcul fournis par la Ville. Ainsi, le 1^{er} arrondissement devrait bénéficier d'une dotation de 6 291 + 7 011=13 302 € et non de 15 557 €. De même, le 19^{ème} devrait recevoir une dotation d'un montant égal à 40 259 € (6 291 + (0,18x188 712)) et non 48 611 € mensuels. Pour le 15^{ème}, la dotation devrait être de 34 335 € mensuels (4 x7 011=dotation plafond sur la part proportionnelle + 6 291) et non 40 429 € et l'écart constaté ne saurait s'expliquer uniquement par des différences marginales sur l'estimation des populations.

¹¹ Si l'on considère que le seul critère du nombre d'habitants suffit à définir la charge d'activité d'une mairie d'arrondissement. Des arrondissements comme le 1^{er} ou le 8^e ont fait valoir que, compte-tenu de leur spécificité (la gare des Halles, le Louvre, les grands chantiers, ou les Champs-Élysées), le nombre de travailleurs quotidiens et de touristes généraient des problématiques propres (espace public, propreté).

Par ailleurs, comme le soulignait le rapport 2017 de la chambre sur les *Non-titulaires*, il convient d'ajouter aux rémunérations brutes annuelles des collaborateurs de cabinet d'arrondissements (8,4 M€ en 2015), le coût des agents mis à disposition dans le cadre de fonctions d'appui aux cabinets (évalué à 1,47 M€ en 2015) par le même rapport.

La Ville indique qu'après avoir réduit les dotations mensuelles de 10 % en 2014 puis les avoir, dans une moindre mesure, revalorisées en 2017, l'enveloppe mensuelle des collaborateurs a connu une baisse de 4,4 % en six ans (entre 2012 et 2018) pour l'ensemble des mairies. Pour les mairies de l'échantillon retenu par la chambre¹², ce souci de maîtrise de la masse salariale s'est traduit par une baisse de la dotation mensuelle de 0,41 % à 3,81 %.

Tableau n° 10 : L'évolution des dotations mensuelles depuis 2012 dans les mairies de l'échantillon

	Evolution des dotations mensuelles des cabinets des mairies d'arrondissement depuis 2012							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	% baisse de la dotation
Mairie du 1er arrdt	15 976	15 976	14 378	14 378	14 378	15 557	15 557	-2,62%
Mairie du 5e arrdt	20 819	20 819	18 507	18 507	18 507	20 025	20 025	-3,81%
Mairie du 10e arrdt	27 683	27 683	24 871	24 871	24 871	26 910	26 910	-2,79%
Mairie du 13e arrdt	46 063	46 063	42 119	42 119	42 119	45 573	45 573	-1,06%
Mairie du 14e arrdt	36 731	36 731	33 810	33 810	33 810	36 582	36 582	-0,41%
Mairie du 15e arrdt	41 517	41 517	37 365	37 365	37 365	40 429	40 429	-2,62%
Mairie du 17e arrdt	43 304	43 304	39 607	39 607	39 607	42 855	42 855	-1,04%
Mairie du 19e arrdt	47 130	47 130	42 627	42 627	42 627	46 122	46 122	-2,14%

Source : Ville de Paris

Ainsi, ces enveloppes de collaborateurs de cabinet ne représentent pas ce que coûte réellement à la Ville la masse salariale des collaborateurs de cabinet, car ces dotations aux maires d'arrondissement ne prennent en compte que les traitements nets des agents (hors indemnité de résidence, supplément familial de traitement, transport, allocations, etc.) et hors cotisations sociales patronales, comme le prévoit l'article 10 de la délibération 2002 DRH 51 modifiée.

4 L'AUTONOMIE DE GESTION LIMITEE DES MAIRIES D'ARRONDISSEMENT

L'arrondissement n'a pas la personnalité morale. Son statut et sa place dans l'administration de la Ville de Paris doivent encore être précisé, tout comme l'ensemble des éléments qui se rattachent à sa gestion.

4.1 Une gestion de la mairie d'arrondissement à clarifier

4.1.1 Le statut de la mairie d'arrondissement n'est pas clairement identifié

La « *mairie d'arrondissement* » est inscrite à l'inventaire des équipements de proximité « *transférés* » à chaque conseil d'arrondissement et paraît donc considérée comme telle dans la Ville de Paris. Elle dispose cependant d'un statut juridique particulier depuis la loi 75-1331 du 31 décembre 1975, art. 3. Elle est le lieu où se réunit la « *commission d'arrondissement* » et, depuis la loi de 1982, le « *conseil d'arrondissement* » ou de secteur. L'article 2511-4 du CGCT dispose que « *le conseil d'arrondissement se réunit à la mairie d'arrondissement ou à l'une des mairies situées dans le groupe d'arrondissements* ». Celle-ci est aussi le lieu où siège

¹² Voir annexe 2

« la commission mixte » chargée de définir « les conditions générales d'admission et d'utilisation des équipements de proximité », hors mairie d'arrondissement (art. L. 2511-21).

Ses services administratifs sont dirigés par un directeur général des services (DGS) « d'arrondissement » (art. L. 2511-27), auquel peuvent être associés, en fonction de la taille des arrondissements, un ou plusieurs directeurs généraux adjoints (DGA) « de la mairie d'arrondissement ». Le DGS et les DGA sont régis par un statut spécifique défini par le décret n° 2010-1767 du 30 décembre 2010. Le DGS est de surcroît le seul agent à la fois placé « sous l'autorité du maire d'arrondissement » (art. 2) et nommé dans ses fonctions par le (la) maire de Paris « sur proposition du maire d'arrondissement » (art. 3).

À ce titre, la mairie d'arrondissement n'est pas une « mairie annexe », obligatoire « dans les quartiers » des communes de plus de 100 000 habitants, au sens de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 (art. L. 2144-2 CGCT). Une telle qualification, présente à l'article 12 de la loi du 31 décembre 1975, n'a en effet pas été reprise à l'article 3 de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982.

De plus, la mairie d'arrondissement n'est pas mentionnée dans le CGCT parmi les « équipements de proximité » (art. L. 2511-16, al. 1) gérés par les conseils d'arrondissement, qui sont constitués par les « équipements à vocation éducative, sociale, culturelle, sportive et d'information de la vie locale ainsi que les espaces verts dont la superficie est inférieure à un hectare qui ne concernent pas l'ensemble des habitants de la commune ou de la Ville de Paris ou les habitants de plusieurs arrondissements, ou qui n'ont pas une vocation nationale ».

Les habitants peuvent se rendre dans n'importe quelle mairie d'arrondissement pour accomplir des formalités (état civil, paiements, etc.) même s'ils n'y résident pas. Compte tenu des services ainsi rendus à l'ensemble de la population, la mairie d'arrondissement a un statut à part qui justifierait une plus grande clarté dans la prise en charge des dépenses relevant du maire et du conseil d'arrondissement, qui sont éclatées entre plusieurs dotations au sein de l'état spécial d'arrondissement (dotation d'animation locale, dotation de gestion locale) et en dehors (indemnités des élus, « enveloppe » des collaborateurs de cabinet). Il serait également souhaitable de clarifier le statut de la mairie en tant qu'établissement de la Ville de Paris.

Cette nécessité de clarification a été confirmée par l'IGVP en 2016, en particulier pour ce qui concerne la gestion des salles en mairie d'arrondissement ou rattachées à la mairie d'arrondissement. Elle concerne d'une manière plus globale l'identification des ressources humaines, financières et techniques placées sous la responsabilité des maires d'arrondissement et de leurs directeurs généraux des services (voir *infra*).

4.1.2 Le site internet de la mairie d'arrondissement : une double entrée à mieux articuler dans les services de la Ville de Paris et les mairies d'arrondissement

Les sites internet des mairies d'arrondissement constituent l'une des portes d'entrée dans les services de la Ville de Paris et dans ceux proposés par la mairie d'arrondissement, au nom de la Ville de Paris ou à l'initiative du maire ou du conseil d'arrondissement.

À ce titre, ils précisent que l'hébergeur du site est la mairie de Paris. Ils comportent tous une page qui renvoie aux dispositions de l'article 6 III-1 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 *pour la confiance dans l'économie numérique*, précisant que le site (par exemple de la mairie du 16^{ème}, www.mairie16.paris.fr) est édité par la mairie d'arrondissement et que son « directeur de la publication est » le maire d'arrondissement. Or, l'article 93-2 de la loi n°82-652 du 29 juillet 1982 modifiée, sur la communication audiovisuelle précise clairement que « lorsque le service est fourni par une personne morale, le directeur de la publication est le président du directoire ou du conseil d'administration, le gérant ou le représentant légal, suivant la forme de la personne morale ». Du fait de l'unité de la personne morale, le « directeur de la publication »

devrait être la maire de Paris, le maire d'arrondissement étant plus vraisemblablement le « *directeur de la rédaction* ».

La pratique devrait être clarifiée ou mieux fondée dès lors que seule la mairie de Paris dispose d'un patrimoine et en assume la responsabilité, mais aussi que l'autonomie dont disposent les mairies d'arrondissement conduit à une forte différenciation (logo, contenus) malgré la volonté d'harmonisation de la Ville de Paris en la matière. En effet, « *les mairies d'arrondissement rédigent et publient via un outil mis à leur disposition, sans relecture par la DICOM* » (direction de la communication de la Ville de Paris). En effet, à l'issue de la refonte du site paris.fr, en 2016/2017, la DICOM a « *piloté la refonte de l'ergonomie des sites des mairies, en lien avec chacune d'elles et sans évolution des compétences. Il s'agissait d'harmoniser la forme* ».

Or, les assistants numériques exercent leurs fonctions sous le statut de collaborateur de cabinet (*cf. supra*) ce qui n'est pas le cas des agents de la DICOM constituée de fonctionnaires et contractuels de droit commun. Il y a donc une clarification de plus à opérer pour que les responsabilités juridiques et éditoriales soient bien identifiées, même en tenant compte des spécificités des mairies d'arrondissement.

4.1.3 Les publications papier des mairies d'arrondissement : des pratiques hétérogènes susceptibles d'être harmonisées

Les publications des mairies d'arrondissement qui constituent une autre entrée dans leur activité ont un statut qui devrait aussi être clarifié. Il apparaît en effet qu'il est fait application, sans y faire référence expressément, du régime défini par l'article L. 2121-27-1 du CGCT selon lequel « *dans les communes de 3 500 habitants et plus, lorsque la commune diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, un espace est réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale. Les modalités d'application de cette disposition sont définies par le règlement intérieur* ».

De fait, il apparaît, par exemple, dès lors que toutes les mairies d'arrondissement n'ont pas de publications propres, que dans le 13^{ème}, le règlement intérieur du conseil d'arrondissement, adopté par délibération du 10 juin 2014, fixe les règles d'expression des élus dans le journal d'information (article 6), dans un sens conforme à l'article L. 2121-27-1 du CGCT, par assimilation des mairies d'arrondissement au régime des communes de plus de 3 500 habitants. Néanmoins, il apparaît aussi, dans ce cas, que « *le directeur de la publication est le directeur de cabinet* » et que « *le rédacteur en chef est le directeur de la communication* », lui-même collaborateur de cabinet. Ce qui renvoie aux mêmes difficultés que pour le site Internet.

Par ailleurs, la mairie d'arrondissement indique qu'elle a « *retenu depuis 2008 le montage juridique conçu par la DDCT (dénommée DDATC en 2008, note du 2 juillet 2008) et validé par la DAJ [direction des affaires juridiques de la Ville de Paris], qui a confirmé la possibilité de recourir à la technique de l'abandon de recettes pour financer tout ou partie des prestations entrant dans la production des journaux d'information des arrondissements* ». Il apparaît ainsi que « *la partie des prestations couvertes par un abandon de recettes concerne la rédaction et la conception du journal. Un marché à procédure adaptée [ayant] été passé* » avec un prestataire privé.

L'IGVP, dans son rapport de 2017 sur les marchés à procédure adaptée (MAPA) indique qu'en 2015, « *les vingt mairies d'arrondissement ont passé près de 100 MAPA pour un montant maximal cumulé de plus de 4,6 M€* », et que « *la communication (journaux, guides et brochures d'arrondissement notamment) représente le premier poste de dépense sur MAPA* ».

L'ensemble - sites Internet des mairies d'arrondissement et publications papier - interroge sur l'existence d'une stratégie d'ensemble de la Ville de Paris.

4.1.4 Une autonomie réelle dans l'organisation des services

Le rapport de l'IGVP relatif à la synthèse de l'audit des mairies d'arrondissement (août 2012), distingue trois grands types d'activités au sein des mairies :

- les activités « régaliennes » (état civil, affaires générales, élections, recensement) ;
- les activités directement liées aux fonctions support (ressources humaines, finances, bâtiments, logistique, systèmes d'information) ;
- les activités ayant trait à la relation avec les habitants (accueil, information, demandes de logement, inscriptions dans les crèches et les écoles, appui à la vie démocratique, animations).

Deux fonctions essentielles n'apparaissent cependant pas comme telles dans le rapport de l'IGVP : la coordination de la gestion de l'espace public dans l'arrondissement et la gestion des équipements de proximité. L'une et l'autre renvoient directement ou indirectement aux compétences des maires et des conseils d'arrondissement. De fait, ces deux fonctions interfèrent avec les services de la Ville situés en dehors de la mairie d'arrondissement et renvoient ainsi à des problèmes d'articulation avec la mairie centrale, qui pour une large part restent là encore à clarifier malgré la charte des arrondissements adoptée en 2010.

Dans tous les cas, il apparaît que les mairies d'arrondissement sont laissées libres de leur organisation afin d'exercer les missions qui leur sont expressément dévolues par le CGCT. La DDCT ne prescrit pas en effet d'organigramme-type et chaque mairie présente donc un organigramme qui lui est spécifique.

En général, les mairies sont structurées en deux pôles : un pôle « *services à la population* » (état-civil, élections et affaires générales) et un pôle « *finances* » (état spécial d'arrondissement, régie, marchés), chacun des pôles étant placé sous l'autorité d'un directeur général adjoint des services (DGAS), en fonction de la taille de la mairie d'arrondissement. Le service « *ressources humaines* » (unité de gestion directe, relais prévention hygiène, sécurité) est souvent rattaché au pôle population, conduisant à une disproportion entre les deux pôles, comme l'avait déjà souligné le rapport de l'IGVP de 2012 sur les services administratifs. De plus, l'unité de gestion directe (UGD) gère les dossiers individuels des agents des mairies d'arrondissement, à l'exception des directeurs et des collaborateurs de cabinet, gérés par la DDCT. Les UGD sont rattachées à la direction des ressources humaines de la Ville de Paris.

Les différences d'organigramme tiennent essentiellement :

- aux attributions de portefeuille différenciés entre les DGAS, qui peuvent être responsables d'un pôle fonction support/RH/ budget/logistique et/ou d'un pôle centré sur les prestations services à la population (mairie du 14^{ème}) ;
- au positionnement du « *cadre technique* », poste créé en 2011 pour renforcer les compétences des maires d'arrondissement dans la gestion de l'espace public et des équipements de proximité (*cf. infra*) : certaines mairies en font un membre de la direction générale, s'apparentant au DGST des mairies de plein exercice avec un service à encadrer (service logistique, événementiel) ; d'autres mairies (15^{ème}) rattachent le cadre technique au DGAS ; d'autres encore (10^{ème}) ne positionnent pas clairement le cadre technique dans l'organigramme ; il peut aussi être « mutualisé », comme entre les mairies du 1^{er} et du 4^{ème}.

- au rattachement des coordinateurs des conseils de quartiers : certaines mairies placent le pôle démocratie locale, quand il existe, sous l'autorité d'un DGAS, d'autres directement auprès du DGS, d'autres enfin au cabinet (mairies du 1^{er} et du 6^{ème}).

À cet égard, les DGS des maires rencontrés, semblent vouloir, d'une part, structurer l'organisation de leurs services dans un but d'efficience et, d'autre part, revaloriser l'encadrement intermédiaire (secrétaires administratifs) dans un contexte général de manque d'attractivité des mairies d'arrondissement pour les personnels de la Ville de Paris.

4.2 Des ressources humaines aux caractéristiques peu maîtrisées par les mairies d'arrondissement

La chambre a seulement pu étudier les ressources humaines des mairies d'arrondissement en tant qu'établissement de la Ville de Paris car cette dernière ne lui a pas communiqué les données demandées sur les effectifs affectés dans les équipements de proximité ou travaillant dans les services déconcentrés au niveau de l'arrondissement¹³, pourtant placés dans le champ de compétences des conseils d'arrondissement.

La Ville de Paris affirme ne pas connaître le nombre exact de ses agents travaillant dans les services de chaque arrondissement. Il s'agirait même, selon elle, d'une « *impossibilité* », liée au choix de « *la plupart des directions opérationnelles* » qui n'ont « *pas retenu une organisation qui repose sur une équipe installée dans chaque arrondissement* ». Néanmoins, même si ces directions « *s'appuient sur des équipes qui peuvent couvrir plusieurs équipements de proximité et/ou avec plusieurs arrondissements en fonction des besoins* », il serait tout à fait possible d'identifier au moins par catégories, ou en ETP (même proratisés), les agents qui travaillent dans une piscine, une école, une médiathèque, une crèche... ou n'importe lequel des équipements de proximité, *a fortiori*, quand le choix est fait de mutualiser les fonctions support au niveau de plusieurs arrondissements. En lien avec la non mise en œuvre des décrets de 1983, cette méconnaissance de leurs ressources humaines par les mairies d'arrondissement limite sérieusement leur autonomie de fonctionnement.

4.2.1 Des emplois peu attractifs, majoritairement de catégorie C

La gestion des agents affectés en mairie d'arrondissement relève essentiellement de la « Direction de la démocratie, des citoyen(ne)s et des territoires » (DDCT). Des agents d'autres directions peuvent cependant aussi être « hébergés », accueillis ou mis à disposition, en mairie d'arrondissement. C'est notamment le cas des agents d'accueil et de surveillance gérés par la direction de la prévention, de la sécurité et de la protection (DPSP), des agents de la direction du logement et de l'habitat (DLH) affectés dans les antennes logement, et des agents d'entretien de la direction de l'immobilier, de la logistique et des transports (DILT). Les agents affectés à des tâches administratives en mairie d'arrondissement qui ne sont pas titulaires ou qui sont dans un dispositif de reconversion, relèvent de la DRH. De plus, certains agents des circonscriptions (organisation territorialisée des directions centrales de la Ville) sont parfois hébergés en mairie d'arrondissement, ainsi que les personnels de la caisse des écoles. L'accueil par les mairies d'arrondissement de services extérieurs à la Ville (tribunaux d'instance, antenne de police) a pris fin en 2018.

Le contrôle de la chambre a porté sur les agents des mairies d'arrondissement relevant de la DDCT. Le tableau suivant montre que, s'agissant des emplois permanents, les effectifs réels (1 146 en 2017) ont connu, entre 2012 et 2017, une baisse (- 5,5 %) plus importante que celle

¹³ Question 3.2 du premier questionnaire envoyé à la Mairie centrale

(- 2,7 %) des effectifs budgétaires (1 227 en 2017), ce qui traduit un accroissement des vacances de postes.

En termes d'effectifs budgétaires, les emplois permanents des mairies d'arrondissement représentaient 2,6 % de ceux de la Ville en 2017 (44 625 emplois permanents au BP 2017).

Les agents de catégorie C représentaient globalement 79 % des effectifs des mairies d'arrondissement en 2017 au lieu de 82 % en 2012, ce qui témoigne d'un renforcement sensible de l'encadrement.

Tableau n° 11 : Personnels permanents des mairies d'arrondissement (2012-2017)

	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
Effectifs ¹⁴	EB	ER	EB	ER	EB	ER	EB	ER	EB	ER	EB	ER
Catégorie A	56	53	56	50	56	53	58	54	59	59	61	59
Catégorie B	171	165	176	167	177	170	192	185	194	178	196	187
Catégorie C	1 035	995	1 020	983	1 002	958	997	957	975	936	970	900
TOTAL	1 262	1 213	1 252	1 200	1 235	1 181	1 247	1 196	1 228	1 173	1 227	1 146

Source : DDCT – SDR – SCRH

La délibération 2008 DRH des 11 et 21 avril 2008 a fixé à 300 l'effectif maximal des collaborateurs de cabinet des maires d'arrondissement. Ce nombre a ensuite été ramené à 280 au BP de 2015 (délibération 2014 DFA-DRH). Le nombre des emplois de collaborateurs « *affectés en mairie d'arrondissement* » était fixé à 217,9 au BP de 2017.

La catégorie C représente environ 80 % des agents des mairies d'arrondissement sur la période 2012-2017. Cette proportion a diminué de 82 % en 2012 à 78,6 % en 2017, au profit d'un renforcement des effectifs de catégorie B dont la part a augmenté de 13,6 % en 2012 à 16,3 % en 2015. La part des effectifs de catégorie A a augmenté de 4,4 % à 5,1 %.

Sur la période 2012-2017, le nombre des personnels d'encadrement a donc été renforcé, notamment celui de l'encadrement intermédiaire.

Concernant la filière administrative, le suivi des effectifs budgétaires affectés en mairie d'arrondissement confirme le renforcement de l'encadrement, les attachés passant de 48 en 2012 à 51 en 2018, et les secrétaires administratifs de 154 en 2012 à 167 en 2018. Le nombre d'adjoints administratifs, quant à lui, a baissé de 3 %.

Par ailleurs, l'analyse comparative de la répartition des agents par catégorie entre mairies d'arrondissement et direction centrale (DDCT) démontre le poids prédominant des mairies d'arrondissement au sein de la catégorie C. En 2017, celles-ci représentaient 83,4 % de l'effectif global des adjoints administratifs de la DDCT. La même année, les pourcentages étaient de 61 % pour les secrétaires administratifs et de 24,5 % pour les attachés.

¹⁴ EB : effectifs budgétaires (EB) ; ER : effectifs réels.

Tableau n° 12 : Répartition des effectifs physiques depuis 2012, par catégories A, B, C

	2012				2013				2014				2015				2016				2017			
Mairie	A	B	C	Total	A	B	C	Total	A	B	C	Total	A	B	C	Total	A	B	C	Total	A	B	C	Total
1er	1	4	24	29	2	4	26	32	1	5	25	31	1	5	24	30	1	6	23	30	1	7	22	30
2ème	1	6	22	29	1	5	22	28	1	6	22	29	1	9	20	30	1	8	23	32	1	8	18	27
3ème	2	7	26	35	1	6	26	33	3	4	28	35	3	4	26	33	3	4	25	32	3	5	25	33
4ème	3	7	32	42	3	6	31	40	3	6	32	41	2	9	29	40	3	7	30	40	3	9	25	37
5ème	1	6	33	40	1	6	33	40	0	7	32	39	1	7	29	37	1	8	29	38	1	9	27	37
6ème	1	7	42	50	1	6	39	46	1	8	36	45	1	9	33	43	1	10	30	41	1	10	31	42
7ème	2	3	31	36	1	4	31	36	2	3	29	34	2	5	30	37	2	4	26	32	2	5	24	31
8ème	1	6	33	40	1	4	30	35	1	5	29	35	2	5	30	37	1	6	28	35	2	5	25	32
9ème	4	3	46	53	4	4	47	55	4	4	46	54	4	4	43	51	3	5	47	55	3	6	39	48
10ème	3	10	55	68	3	10	53	66	3	9	49	61	3	9	50	62	3	8	50	61	4	8	45	57
11ème	3	11	60	74	3	11	56	70	3	11	57	71	3	11	56	70	3	10	55	68	4	9	54	67
12ème	4	8	69	81	5	10	65	80	5	10	71	86	5	10	73	88	5	10	72	87	5	11	72	88
13ème	4	11	63	78	4	12	67	83	4	11	68	83	4	12	71	87	4	12	68	84	5	11	67	83
14ème	4	9	78	91	4	10	75	89	4	11	69	84	4	10	74	88	5	10	72	87	5	11	67	83
15ème	2	12	64	78	2	12	66	80	2	12	68	82	2	13	70	85	3	12	67	82	3	13	68	84
16ème	3	9	58	70	2	10	56	68	3	9	53	65	3	11	53	67	4	9	55	68	3	11	53	67
17ème	3	10	55	68	2	11	53	66	2	11	56	69	3	12	55	70	4	10	53	67	3	11	54	68
18ème	3	12	73	88	4	12	73	89	4	11	68	83	4	14	69	87	4	14	67	85	3	15	61	79
19ème	4	11	58	73	4	10	62	76	3	12	62	77	3	10	59	72	4	10	61	75	4	10	60	74
20ème	5	13	74	92	4	13	75	92	4	14	67	85	4	15	67	86	4	14	64	82	3	13	65	81
Total	54	165	996	1215	52	166	986	1204	53	169	967	1189	55	184	961	1200	59	177	945	1181	59	187	902	1148

Source : CRC à partir des données transmises par les mairies d'arrondissement

L'analyse comparative de l'évolution et de la composition des effectifs de la direction et des mairies d'arrondissement doit cependant être relativisée puisque le périmètre de la DUCT a été modifié quand elle est devenue la DDCT en 2014. De plus, la DDCT a accueilli en 2018 une partie des adjoints administratifs transférés de la préfecture de police. En revanche, le périmètre des mairies d'arrondissement est resté constant.

Tableau n° 13 : Évolution globale des effectifs budgétaires de la DDCT par catégorie

	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	EB au BS en MA	EB au BS Global DUCT	EB au BS en MA	EB au BS Global DUCT	EB au BS en MA	EB au BS Global DUCT	EB au BS en MA	EB au BS Global DUCT	EB au BS en MA	EB au BS Global DUCT	EB au BS en MA	EB au BS Global DUCT	EB au BS en MA	EB au BS Global DUCT
Catégorie A														
DGS	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
DGAS	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27
CSA et Attachés	1	49	1	50	1	58	2	159	3	156	3	157	4	160
Sous total catégorie A	48	96	48	97	48	105	49	206	50	203	50	204	51	207
Secrétaire admin. (SA)	154	216	155	216	154	216	155	254	156	256	161	263	167	285
Adj. adm.(AA)	795	844	781	830	772	825	781	952	763	919	760	911	765	1132,5
Total Global	997	1156	984	1143	974	1146	985	1412	969	1378	971	1378	983	1624,5

Source : Ville de Paris

4.2.2 Le poids important des contrats aidés dans les effectifs des mairies d'arrondissement

Le recours aux contrats aidés (contrats uniques d'insertion CUI, emplois d'avenir EAV, etc.), est une caractéristique des mairies d'arrondissement. Les dépenses de personnel correspondantes et les recettes (subventions) ne sont pas imputées sur les budgets des

directions d'affectation, la DDCT en l'occurrence, mais dans le budget du département de Paris, puis dans le budget général de la Ville depuis le 1^{er} janvier 2019.

L'IGVP, dans son rapport de synthèse sur les services administratifs des mairies d'arrondissement, avait recensé 162 bénéficiaires de contrats aidés en 2012, soit une proportion (12,7 %) presque quatre fois plus importante que dans l'ensemble de la Ville de Paris (3,4 %). Cette proportion a pratiquement doublé entre 2012 et 2017. Si on ajoute aux contrats uniques d'insertion (CUI) les emplois d'avenir (EAV), le nombre de contrats aidés est passé dans les 20 mairies d'arrondissement de 161 en 2012 à 299 en 2017. En revanche, il a reculé de 30 % l'année suivante.

Tableau n° 14 : Agents en contrats d'aide à l'emploi dans les arrondissements de l'échantillon

Salariés en contrat d'aide à l'emploi (CAE = CUI + EAV) ayant travaillé au moins un jour										
Années	2012	2013	2014	2015	2016		2017		2018	
Arrondissements	CUI	CUI	CUI	CUI	CUI	EAV	CUI	EAV	CUI	EAV
1	2	6	4	4	7	0	8	0	7	0
5	1	4	6	13	14	0	14	0	6	0
10	3	7	9	9	8	0	8	0	5	0
13	16	25	22	23	24	0	22	0	16	0
14	10	16	16	13	16	1	19	1	11	1
15	17	25	23	28	29	1	23	3	17	1
17	12	20	18	24	22	2	27	2	16	2
19	10	15	12	8	10	2	14	2	11	2
Total 20 MA	161	259 (dont 1 EAV)	234 (dont 1 EAV)	270 (dont 1 EAV)	288	13	286	13	194	13
total département	2247	2326 (dont 323 EAV)	1985 (dont 383 EAV)	1896 (dont 469 EAV)	1363	589	1497	489	1026	358

Source : Ville de Paris

En 2016, les mairies d'arrondissement concentraient ainsi 21 % du total des personnels embauchés en contrats unique d'insertion dans la Ville de Paris, soit un contrat aidé sur cinq. On était encore à un contrat aidé sur sept en 2018 (15 %).

Les disparités sont par ailleurs très grandes entre arrondissements : dans les mairies de l'échantillon retenu par la chambre¹⁵, les contrats aidés représentent de 14 % à 43 % des titulaires. En 2012, le rapport de l'IGVP soulignait déjà que, pour les DGS d'arrondissement, ces contrats aidés sont nécessaires au fonctionnement des services même si leurs compétences sont inégales et souvent insuffisantes. On le constatait toujours en 2017.

Tableau n° 15 : Rapport titulaires contrats aidés/effectifs titulaires, échantillon restreint

Mairie	Titulaires en 2017	Salariés en contrat d'aide à l'emploi (CAE= CUI+EAV) en 2017	Part des personnels en contrat d'aide à l'emploi par rapport aux titulaires
1 ^{er}	30	8	27 %
5 ^{ème}	37	14	38 %
10 ^{ème}	57	8	14 %
13 ^{ème}	83	22	27 %
14 ^{ème}	83	20	24 %
15 ^{ème}	84	26	31 %
17 ^{ème}	68	29	43 %
19 ^{ème}	74	16	22 %

Source CRC à partir des données Ville de Paris

La part prise par ces contrats dans les mairies d'arrondissement peut paraître excessive car l'encadrement et la formation au quotidien des agents en contrats aidés reposent de manière disproportionnée sur les titulaires. Ces agents occupent en tout ou partie des emplois

¹⁵ Voir annexe 2

permanents dans le mairie d'arrondissement. Les contrats aidés sont des dispositifs précaires et ne peuvent constituer un mode de fonctionnement ordinaire des mairies d'arrondissement.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, il n'est plus possible de recourir au dispositif « *emploi d'avenir* ». Les contrats en cours iront jusqu'à leur terme, mais ne pourront pas être renouvelés. Une circulaire du 11 janvier 2018 détaille les modalités selon lesquelles la baisse des CUI et les prescriptions en matière de CUI-CAE ont été recentrées sur les publics les plus éloignés du marché du travail.

La DDCT a veillé à encadrer autant que possible le recours des mairies d'arrondissement aux contrats aidés (normes et chiffres plafond par taille de mairie). Un dispositif de recrutement sans concours permet par ailleurs de trouver une issue aux agents qui parviennent à la fin de leurs contrats aidés. Il est à noter que la gestion de la « déprécarisation », de même que les recrutements et le suivi RH, dans les caisses des écoles (présidées par le maire d'arrondissement), relèvent non de la DDCT mais de la DASCO (direction des affaires scolaires de la Ville de Paris).

Tableau n° 16 : La « déprécarisation » dans les mairies de l'échantillon

Nombre d'agents « déprécarisés » et affectés à l'issue du recrutement sans concours 2018			
	CUI	Agents contractuels	Total
Mairie du 1 ^{er}	0	0	0
Mairie du 5 ^{ème}	0	0	0
Mairie du 10 ^{ème}	1	0	1
Mairie du 13 ^{ème}	1	1	2
Mairie du 14 ^{ème}	1	2	3
Mairie du 15 ^{ème}	4	1	5
Mairie du 17 ^{ème}	1	0	1
Mairie du 19 ^{ème}	2	0	2
Total	10	4	14
Total Ville			106

Source Ville de Paris

Cette baisse du nombre des emplois aidés pourrait être partiellement compensée par l'affectation d'un plus grand nombre d'« *emplois-tremplins* » de la Ville de Paris. La Ville de Paris dispose en effet de deux dispositifs permettant aux agents devenus inaptes ou connaissant des restrictions médicales sur leur poste d'envisager un reclassement ou une reconversion : les « *emplois-tremplins* » (à distinguer des dispositifs mis en place par les conseils régionaux, baptisés aussi « *emplois-tremplins* ») et la « *reconversion 2^{ème} carrière* ». Selon la Ville (réponse du 31 août 2018) « *les agents en emplois-tremplins affectés à la DDCT constituent 24 % du total des agents en emplois-tremplins de la Ville. Les mairies d'arrondissement qui accueillent les volumes les plus importants de ces agents sont la mairie d'arrondissement du 12^{ème} avec 7 agents, puis celles des 14^{ème}, 6^{ème} et 3^{ème} arrondissements avec pour chacune l'affectation de 3 agents* ».

Le dispositif des « emplois-tremplins administratifs et médico-sociaux » a été mis en place en 2006 par la Ville de Paris. Il permet à des agents d'être reclassés dans des emplois administratifs à l'issue d'une période transitoire de dix mois, mais pas nécessairement en mairie d'arrondissement. Les agents sont affectés en sureffectif sur l'emploi de destination et sont suivis par un référent professionnel. Ils bénéficient en parallèle d'un cursus de formation organisé par la DRH. Les personnels permanents des mairies d'arrondissement doivent donc assumer sans contrepartie la position de référent et de formateur de ces agents sur place,

même si des formations dispensées par la DDCT sont destinées à les accompagner à leur prise de poste. Ces agents ont tous effectué un bilan d'évaluation et de maintien dans l'emploi, suivi d'une formation aux fonctions d'adjoint administratif.

Tableau n° 17 : Nombre d'agents en reconversion/formation « emplois-tremplins » par arrondissement de l'échantillon, sur la période 2012/2018

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Août 2018
Mairie du 1 ^{er}	0	0	0	0	0	1	0
Mairie du 5 ^{ème}	0	0	0	3	1	1	2
Mairie du 10 ^{ème}	0	0	0	0	0	0	0
Mairie du 13 ^{ème}	2	7	0	2	2	4	1
Mairie du 14 ^{ème}	5	4	4	3	5	5	3
Mairie du 15 ^{ème}	0	0	0	0	1	1	2
Mairie du 17 ^{ème}	2	0	0	1	1	0	0
Mairie du 19 ^{ème}	1	2	2	1	3	1	2

Source : Ville de Paris, retraitement CRC

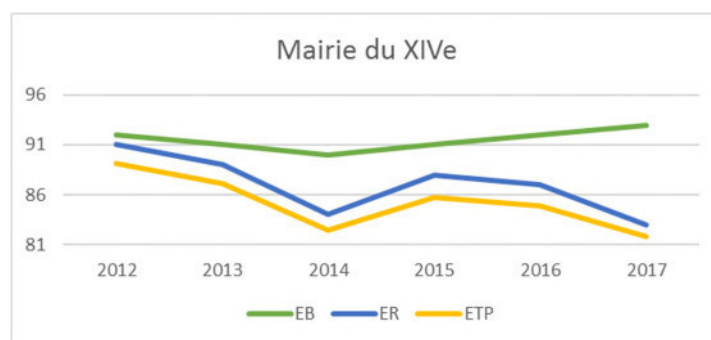
Aucun concours d'adjoints administratifs n'a été organisé par la Ville de Paris depuis 2011 du fait de la baisse constante, selon elle, des besoins de recrutement. Le coût et la logistique du concours (5 000 candidats potentiels) ont semblé disproportionné par rapport aux besoins, dans un contexte où la Ville a fait le choix d'encourager l'accueil d'agents en reconversion pour inaptitude médicale ou de privilégier la voie du détachement.

Les mairies d'arrondissement n'ont ainsi d'autre choix que d'accueillir des personnels en reconversion dont certains n'ont pas la culture administrative requise pour exercer pleinement les missions qui leur sont confiées.

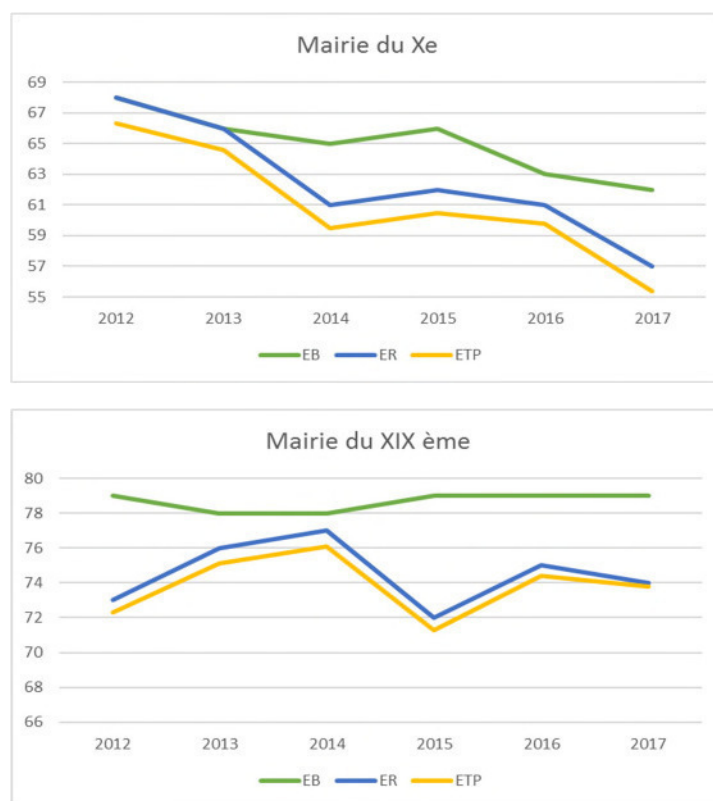
4.2.3 Une forte vacance de postes : la faible attractivité des mairies d'arrondissement

Les tableaux ci-dessous illustrent l'évolution des effectifs budgétaires, des effectifs physiques réels et des ETP. L'écart entre la courbe des effectifs budgétaires et des effectifs réels mesure la vacance de poste. Celle-ci est structurelle pour l'ensemble des mairies d'arrondissement de l'échantillon retenu par la chambre¹⁶ sur la période 2012-2017.

Graphique n° 3 : Écart entre les effectifs budgétaires (EB) et les effectifs réels (ER) entre 2012 et 2017



¹⁶ Voir annexe 2



Source : CRC/Données Ville de Paris

Il arrive que l'écart entre EB et ER tende à se résorber (comme en 2014 pour la mairie du 19^{ème} mais cette baisse de la vacance de poste ne parvient pas à se stabiliser d'une année sur l'autre, indiquant que le pilotage en matière de gestion prévisionnelle des effectifs devrait être renforcé. (Cf. infra sur le manque de pilotage de la DDCT).

La faible attractivité des postes en contact avec le public explique en partie la vacance de poste en mairie d'arrondissement. Elle relève principalement de la responsabilité du service de la cohésion et des ressources humaines (SCRH) qui conduit la politique des ressources humaines de la DDCT, direction composée de 2 400 agents relevant majoritairement de la filière administrative, dans la limite de la répartition des compétences dans le domaine des ressources humaines au sein de la Ville de Paris. Le SCRH joue le rôle d'interface entre les demandes des directions générales des services et la direction des ressources humaines de la Ville. Il conduit le dialogue de gestion annuel avec les mairies d'arrondissement concernant l'allocation des effectifs budgétaires.

4.3 Des marges de manœuvre à exploiter en matière de temps de travail et d'heures supplémentaires

Compte tenu des marges laissées par la Ville de Paris en matière d'organisation, la gestion des ressources humaines en mairie d'arrondissement peut être améliorée, notamment en ce qui concerne le temps de travail et la rémunération des heures supplémentaires.

4.3.1 La suppression d'aménagements irréguliers du temps de travail permettrait de dégager des moyens supplémentaires

L'organisation du temps de travail au sein des mairies d'arrondissement est régie par un protocole d'accord-cadre du 10 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail, applicable à l'ensemble des personnels des administrations parisiennes, et un

ensemble de délibérations votées entre 2001 et 2006. Ce protocole fixe la durée de travail effectif à « *35 hebdomadaires en base annuelle.* » Il prévoit également que « *cette durée peut être réduite pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent* ». En application de l'article 2 du décret n°2001-623 du 12 juillet 2001, une collectivité peut procéder à de telles réductions à deux conditions :

- « *Tenir compte de sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail ou de travaux pénibles ou dangereux* » ;
- Veiller à ne pas introduire de différences de traitement injustifiées entre des catégories de personnels subissant des sujétions identiques.

Le protocole d'accord ne détermine pas les durées applicables à chaque service. Il se borne à définir l'échelle des « *sujétions particulières* » qui ouvrent droit à différents « *niveaux de contrepartie* ». Ces contreparties se traduisent par des réductions horaires hebdomadaires de 30 minutes (niveau 1), 1 heure (niveau 2), 1 heure 30 (niveau 3), 2 heures (niveau 4), 2 heures 30 (niveau 5), 3 heures (niveau 7). Elles permettent ainsi de faire varier la durée hebdomadaire du temps de travail de 34 heures 30 pour le niveau 1 à 32 heures pour le niveau 6.

Selon les termes de l'article 2 du protocole, la reconnaissance de contreparties pour sujétions de niveau 1 résulte de missions nécessitant un « *accueil du public sur des plages horaires élargies (plus de 10 heures) ou en nocturne et le samedi matin* », une présence « *auprès d'enfants de moins de 6 ans en école maternelle* », des permanences « *au moins 10 dimanches par an* » ou imposant des « *variations saisonnières de la durée du travail* ».

La délibération 2001 DVLR 117 du 28 décembre 2001 fixe les modalités d'organisation du temps de travail des personnels administratifs des mairies d'arrondissement. Elle prévoit qu'ils disposent d'une « *contrepartie* » pour sujétion de niveau 1. Ils peuvent ainsi faire valoir une réduction de 30 minutes par semaine travaillée. La délibération 2006 DDATC 97 du 22 mai 2006 prévoit des droits équivalents pour les agents des maisons des associations. Ainsi ces deux catégories de personnels affectés au sein des arrondissements parisiens bénéficient d'une durée hebdomadaire théorique de temps de travail de 34 h 30.

L'article 3 de la délibération du 28 décembre 2001 dispose que, « *sous réserve des nécessités de service, les agents peuvent choisir leur cycle de travail entre 34 heures 30 et 38 heures 30 par semaine, selon qu'ils utilisent ou non leur jour de réduction du temps de travail en jour ou en diminution d'horaire* ». Des jours de réduction du temps de travail (JRTT) sont attribués aux agents exerçant leurs fonctions sur la base d'une durée hebdomadaire supérieure à 35 heures. L'article 4 de la délibération précitée prévoit ainsi l'octroi de 22 JRTT aux agents exerçant leurs fonctions sur la base d'une durée hebdomadaire de 38 h 30.

Tableau n° 18 : Hypothèses de réductions horaires définies par le protocole d'accord-cadre

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
		Travail de désinfection	Ouvriers de la désinfection
Niveau 3	- 1 heure 30 minutes par semaine travaillée (soit 33h30 hebdomadaires en base annuelle)	Travail de nuit régulier	Surveillance d'équipements
		2 x 8	Canaux, SAI
		Travail de fossoyage et de bucheronnage	Fossoyage, bucheronnage, etc.
Niveau 4	- 2 heures par semaine travaillée (soit 33h hebdomadaires en base annuelle)	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
		Travail de nuit régulier sur le périphérique	Ouvriers, éboueurs, CEN, AM
Niveau 5	- 2 heures 30 minutes par semaine travaillée (soit 32h30 hebdomadaires en base annuelle)	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 égout 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 : Traitement CRC à partir du protocole d'accord-cadre du 10 juillet 2001

La mise en œuvre de ces différents cycles de travail permet aux agents administratifs des mairies d'arrondissement de bénéficier de durées annuelles de temps de travail inférieures à 1 607 heures. L'écart par rapport à cette référence varie selon le cycle de travail choisi par l'agent. Il va de 73 à 95 heures selon les hypothèses.

Tableau n° 19 : Cycle de travail des agents administratifs des mairies d'arrondissement

Différents cycles de travail prévue par la délibération 2001 DVLR 117 (A)	Durée hebdomadaire prévue par la délibération 2001 DVLR 117 (B)	Durée journalière résultant des cycles de travail de la délibération 2001 DVLR 117 (C = B / 5)	Jours travaillés à Paris en 2017 (105 jours de week-end, 9 jours fériés hors samedi et dimanche et 32 jours de congés) avant JRTT (D)	Nombre de JRTT (E)	Jours travaillés à Paris en 2017 après déduction des JRTT (F = D + E)	Temps de travail annuel correspondant aux différents cycles prévus par la délibération 2001 DVLR 117 (G = C x F)	Ecart par rapport à la durée réglementaire du temps de travail (H = G - 1607)
34h30	34,50	6,90	219,00	0,00	219,00	1 511,10	-95,90
35h00	35,00	7,00	219,00	0,00	219,00	1 533,00	-74,00
35h30	35,30	7,06	219,00	3,00	216,00	1 524,96	-82,04
36h00	36,00	7,20	219,00	6,00	213,00	1 533,60	-73,40
36h30	36,50	7,30	219,00	9,00	210,00	1 533,00	-74,00
37h00	37,00	7,40	219,00	12,00	207,00	1 531,80	-75,20
37h30	37,50	7,50	219,00	15,00	204,00	1 530,00	-77,00
38h00	38,00	7,60	219,00	18,00	201,00	1 527,60	-79,40
38h30	38,50	7,70	219,00	22,00	197,00	1 516,90	-90,10
					Moyenne =	1 526,88	-80,12

Source : Traitement CRC à partir de la délibération 2001 DVLR 117 du 28 décembre 2001

En moyenne, la durée de temps de travail des agents administratifs des mairies d'arrondissements s'élève à 1 527 heures, soit un écart de 80 heures par rapport à la durée réglementaire du temps de travail. Chaque heure « non travaillée » en-deçà de la durée réglementaire de 1 607 heures coûte 28,86 € en moyenne en 2017.

Tableau n° 20 : Coût moyen d'une heure « non travaillée » en-deçà des 1 607 heures pour les agents administratifs des mairies d'arrondissement en 2017

Effectifs physiques (2017)	Dépenses de personnels des arrondissements (2017)	Coût moyen annuel par agent (2017)	Coût moyen horaire par agent (2017)
1 146,00	50 502 116,00	44 068,16	28,86

Source : Traitement CRC à partir des données transmises par la Ville de Paris

L'écart constaté par rapport à la durée annuelle réglementaire est le résultat de plusieurs facteurs. Il découle de la réduction horaire fixée par la délibération du 28 décembre 2001 et de l'attribution d'un nombre de jours de congés supérieur à celui prévu par la loi. En effet l'article 4 du protocole d'accord-cadre prévoit « 4 jours d'hiver » et « 4 jours traditionnellement accordés par le Maire » ainsi que, « pour les agents mères de famille, le jour dit « de fête des mères » qui a été supprimé par la délibération 2017 DRH 60 du 5 juillet 2017.

La suppression de ces modalités de réduction du temps de travail représenterait une simplification des règles de gestion des agents des mairies d'arrondissement sans perdre la souplesse offerte par la modulation des cycles de travail. Elle générerait une économie potentielle de l'ordre de 2,65 M€ pour les 1 146 agents des mairies d'arrondissement.

Enfin, elle mettrait le temps de travail des agents des mairies d'arrondissement en conformité avec les sujétions particulières effectives telles qu'elles sont mentionnées dans le protocole d'accord-cadre de 2001. L'application de « contreparties » pour sujétions de niveau 1 implique un « accueil du public sur des plages horaires élargies (plus de 10 heures) ou en nocturne et le samedi matin ». Or les services des mairies d'arrondissement sont ouverts au public de 8 heures 30 à 17 heures le lundi, le mardi, le mercredi et le vendredi. L'amplitude horaire excède 10 heures uniquement le jeudi, les services étant ouverts au public de 8h30 à 19h30. Les mairies d'arrondissement ne sont pas ouvertes au public le samedi. La Ville reconnaît par ailleurs, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le caractère ponctuel des missions accomplies sur une plage élargie.

De même, la simplification des règles relatives au temps de travail des agents des maisons des associations pourrait libérer des moyens complémentaires. La délibération 2006 DDATC 97 du 22 mai 2006 prévoit deux cycles de travail pour cette catégorie d'agents. La durée hebdomadaire de référence est de 35 h 30 pour les personnels des maisons des associations ouvertes du lundi au vendredi. Elle est fixée à 36 h 00 pour les maisons des associations ouvertes du mardi au samedi. Ces aménagements des durées de temps de travail donnent lieu à l'application d'un nombre dérogatoire de JRTT, fixé à 9 jours par an au maximum par la délibération précitée du 22 mai 2006, alors qu'une durée hebdomadaire de 36 heures ouvre droit à 6 jours ouvrés par an en principe.

Tableau n° 21 : Cycles de travail des agents des maisons des associations

Différents cycles de travail prévue par la délibération 2006 DDATC 97 (A)	Durée hebdomadaire prévue par la délibération 2006 DDATC 97 (B)	Durée journalière résultant des cycles de travail de la délibération 2006 DDATC 97 (C = B / 5)	Jours travaillés à Paris en 2017 (105 jours de week-end, 9 jours fériés hors samedi et dimanche et 32 jours de congés) avant JRTT (D)	Nombre de JRTT (E)	Jours travaillés à Paris en 2017 après déduction des JRTT (F = D + E)	Temps de travail annuel correspondant aux différents cycles prévus par la délibération 2006 DDATC 97 (G = C x E)	Ecart par rapport à la durée réglementaire du temps de travail (H = G - 1607)
35h30 (pour les maisons des associations ouvertes du lundi au vendredi)	35,30	7,06	219,00	6,00	213,00	1 503,78	-103,22
36h00 (pour les maisons des associations ouvertes du mardi au samedi)	36,00	7,20	219,00	9,00	210,00	1 512,00	-95,00

Source : Traitement CRC à partir de la délibération 2006 DDATC 97 du 22 mai 2006

Les collaborateurs de cabinet des maires d'arrondissement, les directeurs généraux des services (DGS), les directeurs généraux adjoints (DGA) et les personnels des secrétariats rattachés aux DGS et DGA des mairies d'arrondissement échappent à ces différentes modalités d'aménagement du temps de travail. Ils sont ainsi soumis à un régime horaire variable qui ne déroge pas à la durée hebdomadaire réglementaire de 35 heures.

La Ville de Paris considère, selon un argumentaire similaire à celui développé en réponse au rapport de la chambre sur les ressources humaines de la Ville de Paris, publié en décembre 2017¹⁷, qu'elle peut déroger, en toute légalité, au respect de la durée annuelle réglementaire du travail de 1 607 heures.

En tout état de cause, le maintien du protocole de juillet 2001 ne sera plus possible prochainement car la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique prévoit, la suppression des régimes dérogatoires à la durée légale du travail (35 heures par semaine) en vigueur dans certaines collectivités territoriales, dans l'année suivant le renouvellement des assemblées délibérantes.

Recommandation n° 1 : Aligner le temps de travail des agents affectés dans les mairies d'arrondissement sur la durée annuelle réglementaire de 1 607 heures.

¹⁷ Rapport d'observations définitives, Ressources humaines de la Ville de Paris, Suivi des précédentes recommandations, Exercices 2010 et suivants, observations délibérées en octobre 2017.

4.3.2 Un volume important d'heures supplémentaires à corrélérer à l'activité

Selon la Ville, 42 982 heures supplémentaires ont été enregistrées en 2016 « hors élections » pour l'ensemble des mairies d'arrondissement, soit une moyenne de 179 heures par mois et par mairie. Ce volume important invite à décliner le nombre exact d'heures supplémentaires par mairie en le corrélant à leur activité (quels que soient les critères significatifs retenus).

La chambre invite la mairie de Paris, notamment la DDCT, à préciser et exploiter ces données dans sa mission de pilotage et d'affectation des ressources.

4.4 Une direction des services en mairie d'arrondissement à mieux positionner

Dans la très grande majorité des mairies d'arrondissement, les agents de catégorie A ne se trouvent qu'à la direction générale des services ou occupent la fonction de « cadres techniques » (à l'exception de la mairie du 14^{ème} où est affecté un attaché comme chef de l'état-civil). Le rapport de 2012 de l'IGVP sur l'audit des mairies mentionne que l'encadrement exercé par des agents de catégorie A dans les mairies d'arrondissement a été renforcé, d'une part, avec l'apparition d'un second DGAS à partir de l'année 2010 et, d'autre part, avec la création du poste de « cadre technique » en 2011. De plus, la mise en place des emplois fonctionnels de direction fin 2010 a permis de renforcer le statut des DGS et DGAS.

En 2012, l'IGVP n'avait pas le recul nécessaire pour évaluer l'apport de la mise en place du « cadre technique », d'autant que le recrutement était loin d'être généralisé, certaines mairies ayant fait le choix de ne pas y recourir. En 2018, toutes les mairies en étaient pourvues avec des positionnements variables selon les mairies. Le positionnement optimal serait sans doute auprès du directeur général des services techniques (DGST), sur statut d'emploi fonctionnel, si l'objectif est bien de renforcer les pouvoirs du maire d'arrondissement dans la gestion des équipements de proximité et du pilotage territorial. A tout le moins, le cadre technique devrait être un membre à part entière de la direction générale même s'il ne fait pas partie actuellement des emplois fonctionnels et s'il est issu aussi bien du corps de techniciens de catégorie B que des corps de catégorie A, ingénieur ou architecte voyer.

4.4.1 Un emploi de DGS surdimensionné par rapport au niveau réel de responsabilité

Le décret n° 2010-1767 du 30 décembre 2010 fixe les dispositions relatives aux emplois de directeur général des services et de directeur général adjoint des services des mairies d'arrondissement de Paris, tandis que le décret n° 2010-1768 du 30 décembre 2010 fixe les échelonnements indiciaires de ces emplois. Le premier décret cité précise les fonctions du DGS : « *Le directeur général des services de mairie d'arrondissement est chargé, sous l'autorité du maire d'arrondissement, de diriger l'ensemble des services de la mairie de l'arrondissement et d'en coordonner l'organisation* » (art. 2).

Selon la Ville de Paris, la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur a souhaité limiter les disparités entre Paris, Lyon et Marseille, tout en tenant compte des spécificités de ces collectivités. Ainsi a été posé le principe selon lequel les emplois fonctionnels de DGS et de DGAS sont accessibles aux seuls fonctionnaires de catégorie A (les secrétaires administratifs actuellement DGAS ne pourront donc pas bénéficier de cet emploi). De plus, l'emploi fonctionnel de DGAS ne peut être créé que dans les mairies de plus de 40 000 habitants. A Paris, les 1^{er}, 2^{ème}, 3^{ème}, 4^{ème} et 8^{ème} arrondissements ne peuvent donc bénéficier d'un emploi fonctionnel de DGAS.

Cependant, la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (art. 94) prévoit désormais que « *les emplois de sous-directeur des administrations parisiennes et les emplois de directeur général et directeur général adjoint des services des mairies*

d'arrondissement de Paris dont la population est supérieure à 80 000 habitants peuvent être pourvus par la voie du recrutement direct dans les conditions prévues au cinquième alinéa de l'article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, dans sa rédaction résultant de la présente loi ».

Le niveau de rémunération de l'emploi fonctionnel dépend de l'importance démographique de chaque arrondissement, par référence aux emplois de la fonction publique territoriale. Pour ce qui concerne ce dernier point, quatre strates démographiques ont été retenues dans la capitale pour les emplois de DGS : moins de 40 000 habitants (1^{er}, 2^{ème}, 3^{ème}, 4^{ème}, 8^{ème}) ; 40 000 et 80 000 habitants (5^{ème}, 6^{ème}, 7^{ème}, 9^{ème}) ; entre 80 000 et 170 000 habitants (10^{ème}, 11^{ème}, 12^{ème}, 14^{ème}, 16^{ème}) ; plus de 170 000 habitants (13^{ème}, 15^{ème}, 17^{ème}, 18^{ème}, 19^{ème}, 20^{ème}).

La grille indiciaire de l'emploi fonctionnel de DGS de la Ville de Paris pour une strate de population supérieure à 170 000 habitants est équivalente à celle applicable à un DGS d'une commune de plein exercice dont la population est comprise entre 80 000 et 150 000 habitants.

Tableau n° 22 : Grille indiciaire de DGS de mairie d'arrondissement de la Ville de Paris et de DGS d'une commune de 80 000 à 150 000 habitants

Echelon	Indice Brut	Indice majoré	Durée	Salaire brut
1	817	670	1 an	3 139,64 €
2	847	693	1 an 6 mois	3 247,42 €
3	877	716	1 an 6 mois	3 355,19 €
4	911	742	2 ans	3 477,03 €
5	947	769	2 ans	3 603,55 €
6	981	795	3 ans	3 725,39 €
7	1012	818	3 ans	3 833,17 €
8	HEA		1 an	4 147,13 €
	HEA2		1 an	4 311,14 €
	HEA3		1 an	4 531,39 €
9	HEB		1 an	4 531,39 €
	HEB2		1 an	4 723,51 €
	HEB3			4 976,56 €

Source : Ville de Paris

On peut s'interroger sur la pertinence de cette grille indiciaire au regard des responsabilités exercées. En effet, un DGS de mairie d'arrondissement dont la population est supérieure à 170 000 habitants encadre au maximum 84 agents titulaires, comme l'illustrent les effectifs de la mairie du 15^{ème} en 2017, qui sont les plus importants des mairies d'arrondissement. Or, le DGS d'une commune de 80 000 à 150 000 habitants encadre un effectif sans commune mesure dans la mesure où les services municipaux assurent toutes les compétences d'une commune de plein exercice (propreté, petite enfance, espaces verts, etc.).

Quant aux emplois de DGAS, deux strates de population ont été définies pour l'échelonnement indiciaire : 40 000 et 80 000 habitants ; plus de 80 000 habitants.

En octobre 2018, les DGS de tous les arrondissements sauf un (qui emploie une administratrice de la Ville) étaient attachés ou attachés principaux, fonctionnaires de la Ville de Paris. La parité est presque respectée puisque 9 postes de DGS sur 20 sont occupés par des femmes. Seulement deux agents ne sont pas détachés dans l'emploi fonctionnel de DGS.

Tableau n° 23 : Situation des 20 DGS d'arrondissement

	Nbre d'habts (1/1/2018)	DGS	
		Emploi fonctionnel OUI/NON	Corps/Grade d'origine
1er arrdt	16 696	OUI	Attaché ppal
2e arrdt	20 968	OUI	Attachée ppal
3e arrdt	35 750	NON (détaché CSA)	Attaché ppal
4e arrdt	27 501	OUI	Attaché ppal
5e arrdt	60 202	OUI (mais pas au moment de son affectation en janvier 2015)	Attaché
6e arrdt	43 368	OUI	Attaché ppal
7e arrdt	55 140	OUI	Attachée ppal
8e arrdt	37 325	OUI	Attachée ppal
9e arrdt	60 105	OUI	Attaché ppal
10e arrdt	92 573	OUI	Attachée ppal
11e arrdt	151 253	OUI	Attaché ppal
12e arrdt	143 557	OUI	Attachée ppal
13e arrdt	184 851	OUI	Attachée ppal
14e arrdt	141 175	OUI	Attaché ppal
15e arrdt	237 088	NON (détachée CSA)	Attachée ppal
16e arrdt	167 797	OUI	Attachée ppal
17e arrdt	170 200	OUI	Attaché ppal
18e arrdt	198 820	OUI	Administratrice VP
19e arrdt	187 081	OUI	Attaché ppal
20e arrdt	196 959	OUI	Attaché ppal

Source : Ville de Paris-DDCT

En effet, le décret n°2010-1767 du 30 décembre 2010 relatif aux emplois de DGS et DGAS d'arrondissement dispose que dans les « grands » arrondissements (dont la population est supérieure à 170 000 habitants), *« peuvent être détachés dans l'emploi fonctionnel, les fonctionnaires (...) appartenant à un corps ou à un cadre d'emplois de catégorie A ou assimilée dont l'indice brut terminal est supérieur à l'indice brut 1015 ou fonctionnaires de catégorie A (...) justifiant de trois années d'occupation d'un ou plusieurs emplois dotés d'un indice terminal supérieur à l'indice brut 1015 relevant d'un statut d'emploi ou occupant depuis au moins trois ans un emploi de directeur général des services de mairie d'un arrondissement de Paris dont la population est d'au moins 80000 habitants »*.

Ainsi, un attaché principal (grade dont la grille indiciaire n'atteint pas l'indice brut 1015) ne peut être détaché dans l'emploi de DGS d'un « grand » arrondissement que s'il a été auparavant détaché dans un emploi fonctionnel dont l'indice brut terminal était 1015, ce qui en pratique signifie qu'il a été DGS dans un arrondissement de plus faible population. En pratique, les mairies d'arrondissement n'attirent pas suffisamment les cadres de catégorie A+. On peut penser que le rôle joué par les cabinets dans les mairies d'arrondissement n'y est pas étranger.

Par ailleurs, la grande majorité des DGS sont en poste depuis longtemps, voire très longtemps (31 ans pour le DGS du 17^{ème}), ou à tout le moins ont occupé auparavant des postes de DGAS en mairie d'arrondissement, attestant ainsi l'existence d'une « *fonction publique d'arrondissement* » constituée. Les DGS, une fois en poste, quittent très rarement leurs fonctions pour d'autres services de la Ville (centraux ou déconcentrés), sauf volonté expresse du maire d'arrondissement de mettre fin au « détachement » de son DGS, ce qui est, dans les faits, extrêmement rare.

En octobre 2018, seulement deux agents n'étaient pas détachés dans l'emploi fonctionnel de DGS (3^{ème} et 15^{ème}) car ils avaient choisi de rester détachés dans un autre emploi fonctionnel

de la Ville de Paris, celui de chef de service administratif (CSA)¹⁸, tout en exerçant les fonctions de DGS. Il est ainsi possible d'être affecté en qualité de DGS de mairie d'arrondissement sans être détaché dans l'emploi.

La DDCT tente de répondre aux demandes des maires d'arrondissement en matière de recrutement de leur DGS, certains maires s'adressant directement au directeur pour demander une promotion pour leur DGS, DGAS ou cadre technique, ou un recrutement même si les conditions statutaires ou réglementaires ne sont pas toujours réunies. Par exemple, le détachement dans l'emploi fonctionnel de chef de service administratif ne pouvant légalement excéder cinq ans renouvelables, le DGS du 3^{ème}, arrivant à la fin de son détachement fin décembre 2017, s'est vu affecter sur un poste créé *ad hoc* pour lui permettre de rester détaché dans l'emploi fonctionnel de CSA et continuer à occuper les fonctions de DGS.

Enfin, aux termes de l'article 5 de la délibération 2011 DRH 11, modifiant la délibération DRH 55 des 10 et 11 juillet 2006 fixant le régime indemnitaire de certains emplois fonctionnels de la Ville de Paris, les DGS bénéficient d'une nouvelle bonification indiciaire de 40 points (NBI).

La NBI sert à favoriser les emplois comportant une responsabilité ou une technicité particulière, et se traduit par l'attribution de points d'indices majorés. L'examen de la paie des DGS sur l'année 2016 a montré que deux DGS ne touchaient pas de NBI, celui du 5^{ème} arrondissement et celui du 19^{ème}. Le DGS du 5^{ème} ne remplissait pas les conditions d'échelon pour être détaché dans l'emploi fonctionnel de DGS en 2016 et le DGS du 19^{ème} était alors un administrateur territorial détaché dans le corps des administrateurs de la Ville de Paris, qui ne pouvait ensuite être détaché une deuxième fois dans l'emploi fonctionnel de DGS, mais il remplissait les conditions de l'article 4 du décret.

Par ailleurs, tous les DGAS qui, agents de catégorie B, ne remplissent pas les conditions pour être détachés dans l'emploi fonctionnel, perçoivent malgré tout une NBI de 15 points.

4.4.2 Le double rattachement hiérarchique des DGS

Le supérieur hiérarchique du DGS est le sous-directeur de l'action territoriale, à la DDCT : il évalue le DGS après appréciation par le maire d'arrondissement de sa manière de servir. Aux termes de l'article L. 2511-27 du CGCT, le DGS bénéficie d'une double délégation de signature de la maire de Paris et du maire d'arrondissement. Ce dernier « *peut également, dans les mêmes conditions, donner délégation de signature au directeur général adjoint des services de la mairie d'arrondissement* » (art. 14, loi du 28 février 2017).

Le recrutement sur les emplois fonctionnels de direction des arrondissements relève du décret 2010-1767 du 30 décembre 2010 *relatif aux emplois de directeur général des services et de directeur général adjoint des services de mairie d'arrondissement de Paris* (de plus de 40 000 habitants pour les DGA). « *La nomination est prononcée par le maire de Paris, sur proposition du maire d'arrondissement. Les fonctionnaires nommés dans les emplois [de DGS et DGA] sont placés en position de détachement de leur corps ou cadre d'emplois d'origine pour une durée maximale de trois ans, renouvelable* » (art. 3).

Comme il est rappelé dans le rapport précité de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France sur les personnels non titulaires de la Ville de Paris (p.39), la capacité donnée aux maires des arrondissements parisiens de recruter directement leurs DGS et DGA est donc plus limitée que celle des maires des communes comparables, y compris pour recruter en dehors de Paris puisque « *toute vacance d'emploi, constatée ou prévisible, fait l'objet d'un avis*

¹⁸ La grille indiciaire de CSA est plus favorable comparativement à celle de DGS d'un « petit » arrondissement.

de vacance décrivant les fonctions correspondantes, publié au Bulletin municipal officiel de la Ville de Paris, ainsi que sur le service de communication publique en ligne de la Ville de Paris » (art. 3), même si l'article 4 du décret rend possible le détachement de fonctionnaires des trois fonctions publiques.

Par comparaison, le DGS et le DGA de mairie d'arrondissement et de groupe d'arrondissements des communes de Lyon et de Marseille sont nommés, évalués et gérés par le maire de la commune, sur proposition du maire d'arrondissement ou du groupe d'arrondissements, dans le respect des articles L. 2511-1 à L. 2511-32 du CGCT et selon les règles prévues pour les autres personnels affectés auprès du maire d'arrondissement ou de groupe d'arrondissements, selon la section II du décret du 8 novembre 1983 modifié (article 3-1 du décret de n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et *des établissements publics locaux assimilés*).

4.4.3 Des « cadres techniques » au positionnement hétérogène

La communication du maire de Paris du 2 février 2009 « Pour un meilleur service de proximité aux Parisiens » précisait que les DGS auront sous leur responsabilité « *un cadre technique chargé de préparer les investissements, d'assurer une veille sur le bâti, de suivre pour le compte du maire d'arrondissement les opérations d'urbanisme, les déclarations d'intention d'aliéner (DIA), de faire des propositions d'utilisation optimisée du foncier municipal* ». La mise en place du cadre technique en mairie d'arrondissement date de 2011, comme la possibilité effective de recourir à un second DGAS dans le but d'étoffer la direction générale.

Deux fiches de mission ont été élaborées par la Ville de Paris, l'une pour un cadre de catégorie B et l'autre pour un cadre de catégorie A, qu'elles peuvent décliner localement. Elles ont aussi eu la possibilité de ne pas recruter de « cadre technique » quand un collaborateur de cabinet remplissait déjà ce rôle. Comme l'a relevé en 2012 le rapport de l'IGVP sur la synthèse de l'audit des services administratifs des mairies d'arrondissement, la mise en place des cadres techniques dans les mairies d'arrondissement s'est effectuée de façon progressive. D'après les éléments recueillis en 2011 par l'IGVP pour la rédaction des monographies des 20 mairies d'arrondissement, huit cadres techniques en place ou en cours de recrutement étaient de catégorie A, sept de catégorie B. Dans les cinq autres arrondissements, il n'était pas envisagé d'en recruter. Leurs fonctions étaient diverses : dans quatre arrondissements, le cadre technique était chargé des dossiers d'urbanisme et de permis de construire ; dans huit des dossiers de travaux et d'équipements ; dans trois autres de ces deux domaines à la fois.

Aujourd'hui, la quasi-totalité des mairies d'arrondissement sont pourvues d'un cadre technique mais cette hétérogénéité des corps et des fonctions subsiste.

En effet, parmi les cadres techniques, on compte 4 architectes voyers, 6 ingénieurs et 6 techniciens supérieurs, soit 16 agents issus de la filière technique, ce qui est, selon la DDCT, un bilan globalement positif au regard du manque d'attractivité de ces postes, les IAA préférant intégrer des directions techniques, plutôt que les mairies d'arrondissement.

Tableau n° 24 : Situation des cadres techniques en mairie d'arrondissement

	Corps/Grade (octobre 2018)	Nbre d'habts (1/1/2018)	Nbre équipements de proximité	Superficie (en ha)
mairie du 1er arrdt	mutualisé avec le 4e arrdt	16 696	22	1,83
mairie du 2e arrdt	secrétaire administratif	20 968	40	0,99
mairie du 3e arrdt	ingénieur des travaux de la ville de paris	35 750	63	1,17
mairie du 4e arrdt	agent contractuel architecte	27 501	80	1,6
mairie du 5e arrdt	technicien supérieur en chef	60 202	110	2,54
mairie du 6e arrdt	technicien supérieur principal	43 368	48	2,15
mairie du 7e arrdt		55 140	44	4,09
mairie du 8e arrdt	technicien supérieur en chef (détaché car fonctionnaire territorial) depuis mai 2018	37 325	35	3,88
mairie du 9e arrdt	ingénieur des travaux de la Ville de Paris	60 105	83	2,18
mairie du 10e arrdt	architecte voyer en chef	92 573	120	2,89
mairie du 11e arrdt	ingénieur des travaux de la Ville de Paris	151 253	160	3,67
mairie du 12e arrdt	ingénieur des travaux de la Ville de Paris	143 557	188	6,37
mairie du 13e arrdt	architecte voyer en chef	184 851	327	7,15
mairie du 14e arrdt	architecte voyer en chef	141 175	173	5,64
mairie du 15e arrdt	technicien principal détaché dans l'emploi de chef d'exploitation	237 088	225	8,48
mairie du 16e arrdt	technicien supérieur en chef	167 797	121	7,91
mairie du 17e arrdt	technicien supérieur en chef détaché dans l'emploi de chef d'exploitation	170 200	185	5,67
mairie du 18e arrdt	ingénieur des travaux de la Ville de Paris	198 820	232	6,01
mairie du 19e arrdt	ingénieur des travaux de la Ville de Paris	187 081	309	6,79
mairie du 20e arrdt	architecte voyer en chef	196 959	278	5,98

Source : Ville de Paris-DDCT

Le choix de recruter un architecte voyer ou un ingénieur (alors que le projet de fusion de ces deux corps de la Ville est à l'étude) dépend des priorités des élus et du DGS en matière d'opérations de travaux sur l'espace public ou sur des équipements de proximité complexes. Quand le DGS tient à positionner le cadre technique sur des fonctions logistiques ou de relais de prévention hygiène et sécurité, le recrutement d'un technicien supérieur est privilégié.

Le positionnement du cadre technique dans l'organigramme est différent d'une mairie à l'autre. Dans une des mairies de l'échantillon retenu par la chambre¹⁹, le cadre technique, architecte voyer en chef, était rattaché fonctionnellement au cabinet et travaillait sur les grandes opérations d'urbanisme. *A contrario*, dans une autre mairie, la personne recrutée, issue du corps des ingénieurs, était surqualifiée pour les fonctions qui lui étaient confiées (essentiellement travaux d'entretien sur le bâtiment de la mairie). Selon la Ville de Paris, en 2019, aucun cadre technique n'est rattaché au cabinet d'un maire d'arrondissement

La tendance dominante est de considérer le cadre technique comme un membre à part entière de la direction générale. Plusieurs des mairies rencontrées l'associent à toutes les réunions de direction, voire lui rattachent un service, même restreint, à l'instar, toutes proportions gardées, d'un directeur des services techniques dans la fonction publique territoriale.

Pour autant, la création de l'emploi fonctionnel de directeur général des services techniques en mairie d'arrondissement, qui permettrait, au moins en partie, de remédier au manque d'attractivité des postes de cadre technique en mairie d'arrondissement, n'est pas envisagée par la DDCT. Celle-ci doit néanmoins veiller à ce que les missions confiées au cadre technique soient conformes à sa fiche métier RH (référentiel des emplois).

¹⁹ Voir annexe 2

La Ville de Paris précise que le Conseil de Paris a adopté en juillet 2019, le principe d'une « *expérimentation* » dans trois « *arrondissements populaires* » (10^{ème}, 18^{ème}, 19^{ème}), dont les bases restent à préciser, afin que la « fonction de cadre technique puisse se transformer en poste de 3^{ème} DGAS ».

Recommandation n° 2 : Attribuer au cadre technique des missions et responsabilités en relation avec ses qualifications et en faire un membre à part entière de la direction générale de la mairie d'arrondissement

5 UN DEFAUT DE CONSOLIDATION ET DE GOUVERNANCE BUDGETAIRE

Les ressources financières territorialisées sont diverses au sein de la Ville de Paris. Une faible part concerne de manière directe les conseils d'arrondissement qui, dans tous les cas, ne disposent pas du dernier mot budgétaire.

5.1 Quatre types de ressources et de dépenses de montants très contrastés

Il n'y a pas de budget consolidé par arrondissement mais différents niveaux de ressources et de dépenses. Seul l'état spécial (ESA) relève du conseil d'arrondissement.

5.1.1 Les états spéciaux d'arrondissement votés par le conseil d'arrondissement représentent moins de 3 % des dépenses de fonctionnement de la Ville de Paris

Les « *états spéciaux d'arrondissement* » (ESA) sont majoritairement destinés aux dépenses de fonctionnement des équipements de proximité (art. L. 2511-16, CGCT). Ils comportent trois dotations dont deux renvoient à des dépenses de fonctionnement. Leur montant s'élève à 148 M€ au budget primitif de 2018. Comparativement au budget primitif de la Ville de Paris qui était de 5,6 Md€ (pour la seule partie communale), leur montant est faible (2,6 %).

Tableau n° 25 : Évolution des ESA 2013/2018 (BP)

	BP 2013	BP 2014	BP 2015	BP 2016	BP 2017	BP 2018
DGL (dotation globale de fonctionnement)	119 042 553	124 636 178	127 288 095	129 119 000	130 566 906	130 571 132
DAL (dotation d'animation locale)	11 502 728	11 423 688	11 681 183	11 712 284	11 843 275	11 734 942
DI (dotation d'investissement)	5 401 131	5 401 131	5 433 631	5 409 395	5 409 395	5 390 601
TOTAL ESA	135 946 412	141 460 997	144 402 909	146 240 679	147 819 576	147 696 675

Source : CRC

Les ESA font partie intégrante du budget général²⁰ de la Ville, ils ne constituent pas, à ce titre, un budget annexe même si leur présentation fait l'objet de fait d'une « annexe » au budget primitif, conformément à l'art. L. 2511-37 du CGCT.

²⁰ La délibération annuelle portant sur les montants des dotations à inscrire aux états spéciaux précise ainsi que la dotation de gestion locale et la dotation d'animation locale, qui sont des dotations de fonctionnement inscrites aux ESA et versées par la Ville aux arrondissements, sont inscrites au chapitre 014 (« atténuation de produit »), respectivement sous les articles 748729 et 748719 de la fonction 020 (administration générale de la collectivité) du budget de la collectivité. La dotation d'investissement, quant à elle, est inscrite au chapitre 23, article 238, de la fonction 020 du budget primitif d'investissement.

5.1.2 Les investissements localisés, dépenses de la Ville rattachées à un arrondissement, représentent plus de 50 % de ses investissements

Les « *investissements localisés* » (IL) sont les investissements de la Ville pouvant être rattachés à un arrondissement en particulier (localisant 1 à 20). Ils portent sur les équipements et sur l'espace public de l'arrondissement (voirie et espaces verts). Seuls les investissements de la commune (avant la fusion avec le département) étaient localisés (les dépenses des collèges ne rentrent pas dans le champ des investissements localisés). Bien que la Ville de Paris, dans son annexe des investissements localisés, les définisse comme des investissements dont l'intérêt local est avéré, ils dépassent largement l'intérêt local de l'arrondissement puisqu'ils concernent aussi bien les équipements de proximité, que les établissements culturels, les musées ou les travaux de voirie.

Les investissements localisés sont dans le champ de la « *conférence de programmation des équipements* » à laquelle participent les maires d'arrondissement. Une fois votés, ils sont décrits dans une annexe spécifique au budget primitif de la commune, conformément à l'article L. 2511-36 du CGCT. Cette annexe retrace les dépenses annuelles d'investissement localisées ou localisables en cours d'année (c'est-à-dire dont la localisation exacte n'est connue qu'au moment de l'engagement des crédits). Elle est présentée sous la forme d'autorisations de programme par opération, direction et arrondissement.

Les directions concernées sont celles qui gèrent les équipements de proximité, en principe pour le compte des arrondissements, ainsi que la direction de la voirie et des déplacements (DVD) pour les opérations de voirie et la direction du patrimoine et de l'architecture (DCPA) pour les travaux de valorisation du patrimoine municipal²¹. Toutes les autorisations de programme présentées dans l'annexe budgétaire, ainsi que le budgets participatifs d'arrondissement (BPA) qui en fait partie, sont inscrites au budget général d'investissement de la Ville et ne sont pas distinguées des autres investissements (non localisés ou localisables).

Concernant les investissements localisés, les autorisations de programme (investissements localisés, investissements localisables et budget participatif inclus) représentent 51 % des dépenses d'investissement de la Ville au BP 2018 et 57 % au BP 2017. Plus de la moitié des dépenses d'investissement de la Ville sont donc localisées.

Tableau n° 26 : Montant des investissements localisés 2014-2018

Autorisations de Programme (AP)								
DESIGNATION	2014	2015	2016 (hors budget participatif)	2016 (budget participatif inclus)	2017 (hors budget participatif)	2017 (budget participatif inclus)	2018 (hors budget participatif)	2018 (budget participatif inclus)
I. OPERATIONS LOCALISEES	142 345	320 113	294 307	326 788	175 188	237 955	95 744	155 919
II. OPERATIONS LOCALISABLES EN COURS D'ANNEE	438 468	579 738	572 214	603 014	457 563	487 123	579 223	594 563
III. OPERATIONS NON LOCALISEES	629 988	551 611	846 989	846 989	536 294	536 294	703 959	711 460
TOTAL	1 210 802	1 451 463	1 713 510	1 776 791	1 169 046	1 261 373	1 378 927	1 461 942

En milliers d'euros

Source : Ville de Paris- BP 2018 Annexe des investissements localisés

²¹ Voir l'annexe n°2 sur la présentation des investissements localisés par direction dans le 15^{ème} arrondissement.

5.1.3 Les budgets participatifs d'arrondissement représentent 60 % du budget participatif de la Ville de Paris

Au sein de la direction des finances et des achats (DFA), le pôle « *budgets localisés et budget participatif* », rattaché au service de la synthèse budgétaire (sous-direction du budget) est chargé des trois budgets : « préparation des états spéciaux d'arrondissement (ESA) et suivi de leur exécution ; préparation des investissements localisés (IL) et suivi de leur exécution ; expertise financière des projets relevant du budget participatif » (BMO du 29 août 2017).

Les budgets participatifs d'arrondissement (BPA) ne concernent que les dépenses d'investissement. Ils sont récents et « *non codifiés* ». En effet, en 2014, la Ville de Paris a décidé de soumettre au vote des habitants des projets d'investissement à hauteur de 500 M€, soit 5 % du budget d'investissement de la Ville sur la mandature (10 Md€). Selon qu'il s'agisse de projets d'envergure parisienne ou d'intérêt local, leur financement est assuré par la mairie centrale ou en co-financement avec les mairies d'arrondissement. Les budgets participatifs d'arrondissement, mis en place en 2015, font partie en réalité des investissements localisés même si leur modalité de financement et d'élaboration diffèrent. Ils montent en puissance puisqu'ils représentent plus de 60 % des crédits consacrés au budget participatif de la Ville de Paris qui s'élève environ à 100 M€ par an depuis 2017.

Tableau n° 27 : Montant des budgets participatifs

	BP 2015	BP 2016	BP 2017	BP 2018
budget participatif parisien	17 700 000	35 200 000	30 000 000	30 500 000
budget participatif d'arrondissements		32 481 500	64 057 207	61 637 600
budget participatif des écoles			6 460 000	7 750 000
Total budget participatif		67 681 500	100 517 207	99 887 600

Source : CRC à partir des données Ville de Paris

5.1.4 Des « fonds du maire » d'un montant modeste

L'appellation prête à confusion : les « *fonds du maire* » ne sont pas les fonds du maire d'arrondissement bien qu'ils soient versés le plus souvent à des associations après un vote du Conseil de Paris « *sur demande du maire d'arrondissement* » et considérés par ce dernier comme des ressources dont ils peut de fait disposer, notamment en raison de leur origine. En effet, les ressources qualifiées de fonds du maire « *comprennent l'intégralité des sommes recueillies par les mairies d'arrondissement à l'occasion des quêtes des mariages ou lors de dons spontanés ainsi que 75 % des recettes provenant des droits de tournage et des mises à disposition de locaux municipaux* » (2014 DDCT 129). Leur montant est globalement faible puisqu'il s'élève à un peu plus de 500 000 € pour l'ensemble des mairies d'arrondissement selon le rapport d'audit de 2016 de l'IGVP.

5.2 Des ressources et des dépenses qui ne sont que très partiellement décidées au niveau de l'arrondissement, peu transparentes et partiellement irrégulières

5.2.1 Des ressources et dépenses territorialisées qui, pour leur plus grande part, ne relèvent pas du maire et du conseil d'arrondissement

Les maires d'arrondissement sont les ordonnateurs des dépenses de l'ESA. Le conseil d'arrondissement délibère sur leur adoption en équilibre réel avant le vote du Conseil de Paris lors de sa séance budgétaire de décembre de sorte que les ESA sont identifiés comme les

« ressources propres » de la mairie d'arrondissement. Pour autant, ils sont composés de dotations « fléchées » destinées à couvrir les dépenses de fonctionnement des équipements. Le maire d'arrondissement, dans la mesure où il ne peut encaisser aucune recette sur l'ESA, dispose de marges de manœuvre extrêmement restreintes.

Le maire d'arrondissement n'est pas l'ordonnateur des investissements localisés de son arrondissement dont les montants sont pourtant importants. C'est le maire de Paris qui exerce cette responsabilité. Le conseil d'arrondissement ne délibère pas non plus sur l'adoption du budget des investissements localisés, qui fait partie intégrante du budget d'investissement de la Ville. La Ville de Paris a néanmoins souhaité prendre en compte les priorités d'investissement des maires d'arrondissement dans la définition des axes prioritaires du programme d'investissement de la mandature (PIM) d'un montant de 10 Md€. En début de mandature, chacun d'entre eux a été invité à décliner ses priorités en la matière.

Les dépenses d'investissement sont inscrites dans le budget des directions même si le maire d'arrondissement dispose d'un pouvoir de « décision » sur certains crédits baptisés « *investissement d'intérêt local* » (IIL), qui constituent un sous-ensemble au sein des investissements localisés (IL) et lui sont en effet « réservés » par la Ville de Paris. De fait, il dispose sur ces crédits d'un pouvoir de décision.

Il en est de même pour les budgets participatifs d'arrondissement (BPA) qui sont également inscrits dans le budget des directions concernées par les projets (DVD pour la rénovation de voirie, DEVE pour les espaces verts, DJS pour les équipements sportifs, etc.). Le maire d'arrondissement n'en est pas l'ordonnateur mais il décide ou son conseil d'arrondissement la part de ces BPA consacrée à ses investissements d'intérêt local (IIL).

5.2.1.1 Une exécution peu transparente des investissements localisés

L'examen de l'annexe du compte administratif sur les investissements localisés (annexe 2) ne permet pas de connaître le détail des opérations dont les crédits de paiement ont été mandatés. La Ville indique toutefois qu'en 2018, cette annexe 2 permettait de connaître le détail des opérations pour 59 % des crédits mandatés, ce qui traduit un progrès par rapport aux années antérieures. Pour chaque arrondissement, ce document était présenté sous la forme suivante :

- dépenses d'investissement exécutées en 2017, c'est-à-dire crédits de paiement mandatés par direction ou transversaux à plusieurs directions : subventions d'équipements, actions en faveur des personnes handicapées, études ;
- autorisations de programme (AP de projet/AP de plan) par direction ;
- « *principales opérations* » par direction (travaux, équipements, etc.).

Le tableau ci-dessous illustre cette présentation du compte administratif des investissements localisés, pour le cas des écoles maternelles et élémentaires, dans le 13^{ème} et de la direction des affaires scolaires (DASCO).

Tableau n° 28 : La présentation des opérations par directions, le cas des écoles

Entretien 1^{er} degré	Ecole maternelle, 11 rue Auguste Perret – Réfection des canalisations d'eau potable, modernisation des sanitaires et révision des portes métalliques dans le cadre de la rénovation du groupe scolaire Choisy Perret	349 013
	Ecole élémentaire, 51, avenue de la Porte d'Ivry – Modernisation des sanitaires, travaux de réaménagement	136 773
	Ecole élémentaire 38, rue Vandrezanne – Rénovation du sol de la cour	177 451
	Ecole élémentaire 3, rue Emile Lesassor – Modernisation des installations électriques et du système de sécurité incendie	142 379
Opérations individualisées 1^{er} degré	Ecole polyvalente, 8, rue Georges Balanchine – Modernisation de la ventilation des cuisines	99 944
	Ecole maternelle 70, rue Dunois – Modernisation de la ventilation	167 343
	Ecole élémentaire 38 rue Vandrezanne – Rénovation des peintures et désamiantage des sols	82 454
Total Affaires scolaires		1 155 357

Source : Ville de Paris. Compte administratif 2017 des investissements localisés. 13^{ème} arrondissement

La présentation d'ensemble des investissements localisés fait apparaître une différence importante entre le total des crédits mandatés et la somme des opérations effectivement mentionnées dans le document. par exemple, dans le cas du 13^{ème}, l'annexe du compte administratif de 2017 sur les investissements localisés indique un montant total des crédits mandatés supérieur de 100,61 M€, dont 28 M€ de subventions d'équipement et 18 M€ financés sur les ressources de la direction de l'urbanisme. Or, la présentation par « *principales opérations* » ne fait apparaître qu'un montant total de 15,5 M€ (voir tableau ci-dessous), si bien que le détail des opérations des 85 M€ restants demeure inconnu.

Tableau n° 29 : Montant total des « principales opérations » détaillées dans l'annexe au CA sur les investissements localisés pour le 13^{ème} arrondissement

	AP de plan	AP de projet	Total
DAC	139 558	256 159	
DASCO	1 155 367	551 508	
DDCT	74 224	565 820	
DEVE	250 101	523 990	
DFPE	530 682	233 290	
DJS	1 693 296		
DCPA	4 276 327		
DVD	556 718	4 427 146	
DAE		265 438	
Total	8 676 273	6 823 351	15 499 624

Source : CA 2017 annexe sur les investissements localisés.

Aucune précision n'est donnée sur les opérations financées grâce aux 18 M€ d'AP apportés par la direction de l'urbanisme (il s'agit en général d'opérations pour le « compte foncier logement social ») ni sur les 28 M€ de subventions d'équipements versées par la Ville pour des opérations réalisées dans l'arrondissement. Seulement deux opérations d'aménagement et de voirie (« *Boulevard Massena reconstruction du pont au-dessus des voies ferrées* » et « *GPRU Olympiades* ») d'un montant de 2 M€ environ, sont mentionnées. L'emploi des 26 M€ restants n'est pas précisée dans l'annexe sur les investissements localisés.

La Ville a répondu à la chambre oppose deux éléments à ces constats que le cas du 13^{ème} arrondissement, où les opérations retracées en 2017 représentaient en effet 17 % seulement des crédits mandatés, ne peut être généralisé à l'ensemble des arrondissements puisque la même année, les 2^{ème}, 6^{ème} et 10^{ème} arrondissements ont eu respectivement 87 %, 84 % et 89 % de crédits de paiement justifiés par opération. En outre, la destination des 26 M€ de

subventions d'équipement versées par la Ville figure dans le document principal du compte administratif conformément aux textes.

La Ville reconnaît néanmoins que la justification par opération des crédits mandatés est très variable d'un arrondissement à l'autre et peut faire l'objet de progrès puisqu'en 2018, 59 % des dépenses mandatées étaient justifiées par opération dans l'annexe.

Elle explique par ailleurs qu'il ne lui est pas toujours possible d'individualiser le solde des autorisations de programme (AP) par opération quand plusieurs opérations sont exécutées sur la même AP d'entretien ou d'équipement. Or, les obstacles méthodologiques à une telle restitution sont difficilement compréhensibles. Le solde des AP de projet concernant les investissements localisés devrait être traçable.

La Ville considère que l'obligation légale et réglementaire qui lui est faite de retracer les dépenses d'investissement mandatées au cours d'un exercice concerne uniquement le compte administratif du budget général et que le contenu de l'annexe sur les investissements localisés peut n'en retracer qu'une partie. Pourtant aux termes de l'article L.2511-36 du CGCT (« *une annexe du budget et une annexe du compte de la commune ou de la Ville de Paris décrivent, par arrondissement, les dépenses d'investissement de la commune* »), le caractère exhaustif des dépenses d'investissement qui doivent être retracées dans l'annexe n'est pas sujet à interprétation. L'objectif de cette annexe est d'informer sur la nature et le montant des dépenses d'investissements localisés parmi l'ensemble des investissements de la Ville.

En l'état actuel, l'annexe 1 du compte administratif du budget général, intitulée « *compte administratif d'investissement du budget général* (les autorisations de programme) », et l'annexe du compte administratif sur les investissements localisés ne sont pas cohérentes. Ainsi, dans la seconde, la somme des dépenses des arrondissements s'élevait à 844 M€ en 2017 tandis qu'elle atteignait à 8,9 Md€ pour l'ensemble de la Ville dans l'annexe 1 du compte administratif. La proportion par rapport à l'ensemble des crédits mandatés (un peu moins de 10 % en 2017) était équivalente en 2016 (12 %). Or, les AP des investissements localisés représentent chaque année plus de 50 % des AP votées au budget primitif (cf. tableaux infra).

Dès lors, la faible part des crédits mandatés pour les dépenses d'investissement localisés par rapport aux mandats des crédits d'investissement globaux est difficilement compréhensible, sauf à admettre que l'annexe du compte administratif sur les investissements localisés ne les retrace pas en totalité. Ainsi, les maires et les conseils d'arrondissement ont peu de visibilité sur l'exécution des investissements localisés de leur arrondissement.

Tableau n° 30 : Montant total des dépenses d'investissement localisées mandatées

Arrondissement	Dépenses d'investissement mandatées en 2017	Dépenses d'investissement mandatées en 2016
1 ^{er}	73 845 560,85	239 876 242,53
2 ^{ème}	9 775 172,91	4 776 261,55
3 ^{ème}	9 139 233,97	29 744 057,95
4 ^{ème}	17 199 588,59	16 615 475,91
5 ^{ème}	20 031 205,82	7 755 606,81
6 ^{ème}	15 590 512,68	9 529 346,80
7 ^{ème}	6 158 515,54	7 388 126,51
8 ^{ème}	14 526 520,81	43 513 727,46
9 ^{ème}	12 324 904,80	19 092 734,58
10 ^{ème}	49 016 840,76	56 221 472,35
11 ^{ème}	29 709 793,74	28 172 380,89
12 ^{ème}	55 671 152,59	43 261 665,67
13 ^{ème}	100 607 728,43	214 002 948,28
14 ^{ème}	36 968 681,18	35 151 700,33
15 ^{ème}	69 017 409,51	67 497 672,03
16 ^{ème}	27 205 794,41	55 075 096,64
17 ^{ème}	136 536 662,04	106 357 950,60
18 ^{ème}	84 772 354,88	73 450 112,29
19 ^{ème}	35 848 190,51	46 760 479,49
20 ^{ème}	40 396 524,25	68 514 047,31
Total	844 342 348,27	1 172 757 105,98

Source : CRC à partir des CA 2017 et 2016 des investissements localisés

Tableau n° 31 : Dépenses d'investissement mandatées pour l'ensemble des AP de la Ville

CA 2017	Mandats émis au 01/01/2017	Mandats émis en 2017	Mandats émis au 31/12/2017
Total	7 574 146 356,52	1 334 550 449,19	8 908 696 805,71
CA 2016	Mandats émis au 01/01/2016	Mandats émis en 2016	Mandats émis au 31/12/2016
Total	8 142 977 884,74	1 718 795 273,66	9 861 773 158,40

Source : CRC à partir des CA des comptes d'investissement de la Ville 2017 et 2016

La présentation de l'exécution des dépenses d'investissement des budgets participatifs d'arrondissement est traitée dans la partie consacrée au budget participatif (cf. *infra*).

Recommandation n° 3 : Détailler dans l'annexe au compte administratif relative aux investissements localisés (annexe 2) l'ensemble des opérations mandatées au cours de l'année concernée et indiquer, comme dans le compte administratif d'investissement du budget général, le montant du solde des autorisations de programme sur ces opérations.

5.2.2 Des fonds du maire, facteurs de risques juridiques et d'iniquités

D'un faible montant (*cf. supra*), les fonds du maire « *fonctionnent sans véritable fondement légal* » selon le rapport d'audit de 2016 de l'IGVP. De fait, leur usage est encadré par deux délibérations qui ne renvoient à aucun texte :

- la délibération 2014 DUCT 09 qui prévoit qu'ils sont « *exclusivement réservés à des subventions pour des organismes à vocation sociale* » ;
- la délibération 2012-DUCT-175 relative à la fixation des redevances liées à l'occupation temporaire du domaine public lors de la mise à disposition de salles gérées par les conseils d'arrondissement, dont l'article 10 dispose, que « *75% des recettes encaissées au titre des mises à disposition des salles abondera, lors de l'exercice suivant, les fonds du Maire de l'arrondissement concerné, à l'exception des recettes provenant des remboursements de frais de personnels prévus* ».

Les fonds ne sont pas inscrits en recettes sur l'ESA, qui ne comporte pas de recettes autres que les dotations versées par la Ville. Les recettes des locations de salles et produits de quête de mariage recueillis par la régie comptable de la mairie d'arrondissement sont enregistrées au budget général sur divers comptes budgétaires. Leurs versements sous forme de subventions sont inscrits au chapitre 65, nature 6574 (« *subventions de fonctionnement aux associations et autres personnes de droit privé* ») du budget général de la Ville et distingués par mairie d'arrondissement.

Selon l'IGVP, les fonds du maire « *profitent principalement aux associations* ». Plusieurs remarques complémentaires doivent néanmoins être faites sur l'utilisation de ces fonds :

- ils sont utilisés au financement de caisses des écoles ou de sections d'arrondissement du centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP) alors que le maire d'arrondissement préside le comité de gestion de l'une et de l'autre. La pratique ne concerne qu'une minorité d'arrondissements (3^{ème}, 4^{ème}, 11^{ème}, 16^{ème}, 19^{ème}) mais elle est récurrente dans le 4^{ème} en ce qui concerne la caisse des écoles. Pour le CASVP, on la constate dans le 4^{ème}, le 9^{ème} et le 19^{ème} et de façon récurrente dans le 19^{ème} ;
- ils cofinancent des activités culturelles, dans les 1^{er} et 13^{ème} arrondissements avec la direction des affaires culturelles de la ville (DAC), par l'intermédiaire d'associations, de type « comité des fêtes », pour la mise en œuvre de compétences qui relèvent de la Ville ;
- ils financent des « comités des fêtes », organisés en associations, le plus souvent domiciliés en mairie d'arrondissement : « comité municipal d'animation culturelle du 1^{er} », « comité municipal des fêtes et œuvres du 10^{ème} », « comité officiel des fêtes et d'action sociale du Montmartre et du 18^{ème} arrondissement » ;
- ils sont versés en contradiction avec le principe de non-affectation des recettes ;
- ils introduisent une différence de traitement entre arrondissements en fonction de la générosité des donateurs et de la présence ou non d'équipements de proximité ou de sites de tournages attractifs, sur leur territoire.

La Ville de Paris indique que le dispositif « fonds du maire » est en cours de transformation, en précisant que « *les principes structurants de ce nouveau dispositif applicable au 1^{er} janvier 2019 ont fait l'objet d'un courrier du Premier adjoint à chaque maire d'arrondissement* ». Ces fonds continuent néanmoins d'exister. La chambre recommande leur suppression.

Recommandation n° 4 : Mettre fin aux « fonds du maire »
--

5.3 Des états spéciaux d'arrondissement d'une portée limitée en tant qu'outil de gestion ou de prévision

5.3.1 Un état spécial d'arrondissement composé de dotations « fléchées »

L'état spécial d'arrondissement (ESA), précisément défini dans le CGCT²², est composé de deux dotations de fonctionnement et d'une dotation d'investissement :

- la « *dotation de gestion locale* » (DGL), définie par les articles L. 2511-39 et R-2511-22 (concernant sa part « critérisée ») du CGCT, est destinée à couvrir les dépenses de fonctionnement des équipements qui relèvent du conseil d'arrondissement ainsi que celles relatives aux biens mis à sa disposition pour l'exercice de ses attributions, à l'exception des frais de personnel et des frais financiers. En pratique, elle recouvre principalement les dépenses de fonctionnement des équipements de proximité et des mairies d'arrondissement comme les fournitures d'entretien, les loyers, les fluides énergétiques, les contrats de services et de fournitures ;
- la « *dotation d'animation locale* » (DAL) a vocation à financer les dépenses énumérées à l'article L. 2511-38 du CGCT. En pratique, elle comprend trois parts : une part destinée à l'animation locale proprement dite, qui est « critérisée » ; une part à destination des conseils de quartiers (somme forfaitaire de 3 306 €) ; une part destinée aux travaux urgents sur les équipements de proximité (article budgétaire 61522) présentant le caractère de dépenses de fonctionnement ;
- la « *dotation d'investissement* » (DI) renvoie à la « *section d'investissement* » prévue par l'article L. 2511-36-1 du CGCT à l'état spécial de chaque arrondissement. Contrairement aux dotations de fonctionnement, le CGCT ne prévoit aucun critère de calcul du montant de la dotation d'investissement qui est destinée aux travaux d'investissement dans les équipements de proximité dont le montant n'excède pas le seuil des marchés à procédure adaptée (MAPA). Elle est constituée uniquement de crédits de paiement contrairement aux investissements localisés qui ne comprennent que des autorisations de programme.

Par ailleurs, le CGCT prévoit que le Conseil de Paris peut autoriser le conseil d'arrondissement par une délibération-cadre annuelle à utiliser la dotation d'investissement pour des équipements qui ne relèvent pas des équipements de proximité (art. L. 2511-16, al. 6), ce qu'il a fait pour des opérations de voirie dans l'arrondissement.

Une partie de la dotation d'investissement est affectée par la Ville aux conseils de quartiers pour un montant forfaitaire de 8 264 € par conseil de quartier.

5.3.2 La stabilité des montants

Les crédits des ESA ont considérablement augmenté depuis 2002 en application de la loi relative à la démocratie de proximité qui a décidé d'une extension du périmètre des équipements de proximité. Les dépenses qui s'y rapportent, inscrites aux ESA, sont passées de 22 M€ en 2002 à 82 M€ en 2003 en lien avec l'accroissement dans le même temps de 853 à 1900 du nombre des équipements de proximité gérés par les conseils d'arrondissement. Les états spéciaux ont alors regroupé tous les crédits destinés aux arrondissements alors qu'auparavant certains crédits étaient gérés directement par le maire ou par le secrétaire

²² Aux termes de l'article L. 2511-37 « Les dépenses et les recettes de fonctionnement de chaque conseil d'arrondissement sont détaillées dans un document dénommé " état spécial d'arrondissement " » et L.2511-36-1 du CGCT : « Il est ouvert à l'état spécial de chaque arrondissement prévu à l'article L. 2511-37 une section d'investissement pour les dépenses d'investissement visées aux cinquième et sixième alinéas de l'article L. 2511-16 »

général du Conseil de Paris. En 2018, on dénombrait 2 833 équipements de proximité gérés par les mairies d'arrondissement.

Le montant des ESA est cependant resté stable entre 2012 et 2017. Les seules variations concernent la DGL (voir *infra*).

Tableau n° 32 : Évolution du montant des trois dotations composant l'ESA

	BP 2013	BP 2014	BP 2015	BP 2016	BP 2017	BP 2018
DGL (dotation globale de fonctionnement)	119 042 553	124 636 178	127 288 095	129 119 000	130 566 906	130 571 132
DAL (dotation d'animation locale)	11 502 728	11 423 688	11 681 183	11 712 284	11 843 275	11 734 942
DI (dotation d'investissement)	5 401 131	5 401 131	5 433 631	5 409 395	5 409 395	5 390 601
TOTAL ESA	135 946 412	141 460 997	144 402 909	146 240 679	147 819 576	147 696 675

Source : CRC

Par ailleurs, les ESA sont inclus dans le pacte financier signé par la Ville de Paris avec l'État pour trois ans en application de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques, qui prévoit un objectif d'évolution de 1,14 % par an des dépenses réelles de fonctionnement. Les ESA représentent 0,02 % du périmètre de dépenses retenu (6,3 Md€ en 2017). Ils ont évolué depuis 2015 à un rythme quatre fois inférieur à l'objectif de dépenses prévu au contrat, qui ne devrait donc pas avoir beaucoup d'impact sur eux.

La proportion des ESA dans les dépenses réelles de fonctionnement de la Ville est aussi faible parce qu'ils ne comportent pas les dépenses des personnels affectés en mairie d'arrondissement et dans les équipements de proximité, ceux-ci n'étant pas placés sous l'autorité, même fonctionnelle, des maires d'arrondissement. Dès lors, les ESA ne restituent pas les dépenses territorialisées de la Ville par arrondissement.

5.3.3 Le poids respectif de chacune des dotations des ESA

Au sein des ESA, la DGL, destinée à couvrir le fonctionnement courant des équipements de proximité, représentait une part de 88 % en 2018. Plusieurs facteurs expliquent ses variations : la hausse de la consommation de fluides (ou de leur prix), les locations immobilières, les renouvellements de marchés. En 2015, son montant a augmenté (2014 DFA 29) pour mettre fin à la double inscription des fluides²³, ce qui n'est pourtant pas encore le cas contrairement à la recommandation récurrente de la chambre.

En revanche, la DAL, qui représentait 8 % des ESA en 2018, est restée stable, son seul facteur de variation étant constituée par la ligne budgétaire « travaux urgents 61522 », ce qui semble inadapté d'un point de vue comptable, s'agissant d'une dotation d' « animation locale ».

La dotation d'investissement a stagné depuis sa mise en œuvre en 2003, alors que l'inflation sur la période 2003/2018 s'est élevée à 21 %.

Le caractère principalement figé des montants des dotations des ESA témoigne du fait que la Ville de Paris ne les utilise pas comme un outil de pilotage des dépenses des arrondissements.

²³ Actuellement, les crédits de fluides font l'objet d'une double inscription, en dépense et en recette sur le budget général, et en dépense sur les ESA. Les mairies des 11^{ème} et 18^{ème} arrondissements ont expérimenté le passage en simple inscription au 1^{er} janvier 2015. Pour permettre le paiement d'un cinquième trimestre, qui s'avère nécessaire l'année de transition, des crédits supplémentaires leur ont été accordés à hauteur de 668 858 € pour le 11^{ème} et 856 199 € pour le 18^{ème}. Les crédits repris en simple inscription sont par ailleurs soustraits du budget général. Cette inscription est neutre budgétairement. (cf. 2014 DFA 29)

5.3.4 Des critères de définition des montants des dotations pas toujours appliqués

Selon l'article L. 2511-39 du CGCT, la dotation de gestion locale (DGL) comprend deux parts : une première part destinée à couvrir les dépenses des équipements de proximité, qui ne peut être inférieure à 80 % du montant total des DGL des arrondissements ; une seconde part tenant compte des caractéristiques propres des arrondissements, notamment la composition socio-professionnelle de leur population (art. R.2511-22 CGCT).

La seconde part, nécessairement différenciée selon les arrondissements, n'apparaît pas dans le budget primitif des ESA. La délibération annuelle de la DDCT portant sur la détermination du cadre de référence de la répartition des dotations d'animation et de gestion locales reprend en partie l'article L.2511-39 et l'article R.2511-22 du CGCT qui définissent le mode de calcul de la deuxième part de la DGL. Pour autant, si cette part critérisée était appliquée et répartie entre arrondissements, elle aurait vocation à évoluer (en fonction de critères socio-démographiques forcément évolutifs) et à être traçable.

Ainsi, la même délibération qui définit le calcul de la part critérisée de la DAL mentionne les effets des critères actualisés de répartition sur la dotation d'animation locale, en précisant le nombre d'arrondissements qui bénéficient d'une augmentation à ce titre et ceux pour lesquels des mesures de compensation sont prises.

Dès lors, la Ville, bien qu'elle affirme appliquer ces dispositions du CGCT, n'a apporté à la chambre aucun élément chiffré sur la répartition entre arrondissements de cette seconde part critérisée.

Rappel au droit n° 3 : Dans l'attribution de la dotation de gestion locale, tenir compte des caractéristiques propres des arrondissements, notamment la composition socioprofessionnelle de leur population

Concernant la DAL, la part critérisée définie par le CGCT (art. L. 2511-39-1) est bien appliquée puisque la délibération susmentionnée fait état des changements intervenus suite à l'application des critères déterminés par le Conseil de Paris. Au BP de 2018, il en a résulté une majoration des crédits d'animation locale dans deux arrondissements, principalement due à la hausse du nombre de foyers relevant de la première tranche du revenu fiscal de référence.

En revanche, si ce montant critérisé est notifié aux maires d'arrondissement, il est impossible de le retracer dans le BP des ESA, qui présente la recette de la DAL de manière globalisée.

Enfin, les critères de calcul de la dotation d'investissement n'apparaissent dans aucune des délibérations annuelles de la DDCT concernant les ESA, notamment dans la délibération cadre-investissement annuelle. Le tableau ci-dessous montre que la dotation d'investissement (DI) la plus élevée est celle du 15ème qui ne possède pourtant ni le plus grand nombre d'équipements de proximité ni le plus grand nombre de conseils de quartier.

Quant aux montants forfaitaires alloués aux conseils de quartiers, en fonctionnement comme en investissement (3 306 € en fonctionnement compris dans la DAL et 8 264 € en investissement compris dans la DI), les critères de définition de ces montants mériteraient eux aussi, d'être (ré)affirmés. L'enjeu est ici de rendre transparents des montants pérennisés mais dont les modalités de calculs n'ont jamais été clairement définies même si les montants en jeu ne sont pas importants et la sous-consommation structurelle (*cf. infra*).

Tableau n° 33 : Montant des différentes dotations de l'ESA des mairies de l'échantillon en 2018

	Population (1/1/2018)	Nbre d'équipements de proximité (inventaire 2018)	Nbre de conseils de quartiers	DGL	DAL	DI
Mairie du 1er arrdt	16 696	22	4	820 086	168 519	124 730
Mairie du Vème arrdt	60 202	110	4	5 047 975	380 852	168 003
Mairie du Xème arrdt	92 573	120	6	7 189 710	646 363	137 041
Mairie du XIIIème arrdt	184 851	327	8	14 488 207	930 981	421 200
Mairie du XIVème arrdt	141 175	173	6	7 084 313	602 012	283 060
Mairie du XVème arrdt	237 088	225	10	10 541 602	1 004 469	486 935
Mairie du XVIIème arrdt	170 200	185	8	7 808 573	841 117	411 435
Mairie du XIXème arrdt	187 081	309	11	14 627 302	1 087 720	446 404

Source : CRC

Selon la Ville, une dotation d'investissement a été intégrée dans les états spéciaux d'arrondissement du BP de 2003 par l'inscription des crédits auparavant votés sur le budget général au titre de la dotation forfaitaire d'investissement, qui était intégrée aux dépenses d'investissements localisés par arrondissement, et du fonds de participation aux conseils de quartier relevant de la DDCT, dont le montant a été réparti à égalité afin de déterminer un forfait par conseil (8 264 €). Les crédits ont été figés depuis lors, à l'exception de variations ponctuelles principalement liées à des effets de périmètre (inscription d'une partie des crédits sur le budget général afin de permettre la réalisation de travaux spécifiques par les directions lors des premiers exercices (564,4 k€ au BP 2004, 146,3 k€ au BP 2005)

En tout état de cause, le caractère figé des dotations plaide pour une actualisation de leurs montants dont la détermination remonte à 2003. Concernant le montant du forfait attribué aux conseils de quartier à des fins d'investissement, la Ville estime qu'il pourrait faire l'objet d'un article dans la délibération DDCT « Délibération cadre-investissement » soumise au Conseil de Paris chaque année et visée par la délibération DFA d'adoption du budget primitif, en application du CGCT.

Recommandation n° 5 : Préciser, au regard des évolutions intervenues depuis 2003, les critères de détermination de la dotation d'investissement ainsi que le montant forfaitaire des dotations allouées aux conseils de quartiers

5.3.5 Une présentation améliorée des ESA qui ne permet pas néanmoins d'en faire des outils de pilotage des dépenses des arrondissements

L'article L. 2511-41 du CGCT impose que l'état spécial soit voté par chapitre et par article. En détaillant les dotations par fonction, la Ville va au-delà des prescriptions du CGCT. Au BP de 2018, la DAL et la DI ont été détaillées par fonction pour une meilleure lisibilité, probablement dans la perspective du passage à la nomenclature budgétaire et comptable M57 au 1^{er} janvier 2019. La DAL était inscrite à la rubrique 0209 « animation locale » avant l'exercice budgétaire 2018. Désormais, elle est répartie entre les rubriques 0381 « conseils de quartiers », 0282 « travaux urgents » et 301 « animation locale ». De même, la dotation d'investissement distingue en son sein la part réservée aux conseils de quartier.

Concernant la dotation d'investissement, les prévisions et les exécutions en dépenses et en recettes sont retracées au budget primitif ou au compte administratif sous la forme d'opérations sous mandat. Les dépenses exécutées au titre des équipements de proximité sont comptabilisées au compte 4581. La dotation d'investissement est enregistrée au compte 4582. Or, l'emploi de ces comptes est réservé aux « *opérations d'investissement et éventuellement d'opérations de fonctionnement connexes exécutées pour le compte de tiers* ». Les dépenses d'investissement devraient logiquement être retracées dans des comptes d'immobilisation en cours (subdivisions du compte 23) ou directement dans les subdivisions pertinentes des comptes d'immobilisations incorporelles (20) et corporelles (21) lorsque les travaux sont achevés l'année même de leur paiement.

Selon la Ville, la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur aurait préconisé un schéma comptable fondé sur l'utilisation de comptes de tiers lors de la création de la DI. Techniquement, l'application comptable ALIZE permet de subdiviser les comptes 45 par nature (2184, 2183, 2188). En fin d'année 2017, toutes les mairies ont ainsi été invitées à créer des réservations de crédits (EC) par nature de dépenses effectuées sur la DI. Comptablement, les investissements réalisés sur la DI sont transférés des ESA au BP de la Ville. La DRFIP s'assure que le montant des immobilisations transférées des comptes 458101 des ESA aux comptes 21X du BP de la Ville correspond aux montants dépensés par les ESA au débit du compte 458101.

Ainsi les ESA ne constatent aucun actif au bilan, les mairies d'arrondissement ne disposant, en effet – on l'a déjà rappelé - d'aucun patrimoine en propre. A l'instar des investissements, les recettes encaissées par la régie comptable de la mairie d'arrondissement sont imputées au budget général (cf. fonds des maires). Elles ne transitent jamais par l'ESA dont les seules recettes sont constituées des dotations votées par la ville.

Le maire d'arrondissement ne dispose donc d'aucune marge de manœuvre budgétaire sur l'ESA, conformément à la lettre des dispositions actuelles du CGCT.

5.3.6 Des reports libres d'emplois importants et structurels qui témoignent d'une absence de pilotage des ESA dans de nombreux arrondissements

Le compte administratif des ESA est voté chaque année, comme le budget primitif, par le Conseil de Paris, après avis des conseils d'arrondissement. Le compte administratif permet de constater les dépenses mandatées de l'année n-1 et à l'issue de son adoption, le montant des différentes dotations peut être abondé au titre du budget supplémentaire des ESA de l'année n, voté au Conseil de Paris en juin.

Les crédits des trois dotations (voir tableau ci-dessous) ne sont pas consommés de manière homogène. Au compte administratif de 2017, la DGL est consommée à 90,4 % en moyenne pour l'ensemble des mairies d'arrondissement.

Tableau n° 34 : Taux de crédits mandatés en 2017 pour chacune des dotations

	DGL			DAL			DI		
	Crédits ouverts	Mandatements	Solde en %	Crédits ouverts	Mandatements	Solde en %	Crédits ouverts	Mandatements	Solde en %
Mairie du 1er arrdt	1 173 432	910 073	77,6%	316 691	136 654	43,2%	454 217	145 827	32,1%
Mairie du 2ème arrdt	1 214 110	1 046 509	86,2%	249 786	169 770	68,0%	349 966	133 608	38,2%
Mairie du 3ème arrdt	1 771 150	1 642 095	92,7%	385 905	334 267	86,6%	320 937	166 161	51,8%
Mairie du 4ème arrdt	2 698 095	2 417 471	89,6%	268 750	209 850	78,1%	144 426	63 198	43,8%
Mairie du 5ème arrdt	5 440 454	5 302 887	97,5%	468 523	402 212	85,8%	293 982	158 175	53,8%
Mairie du 6ème arrdt	3 104 273	2 975 673	95,9%	421 298	323 283	76,7%	357 011	127 176	35,6%
Mairie du 7ème arrdt	2 100 386	2 030 954	96,7%	320 410	318 102	99,3%	347 253	310 888	89,5%
Mairie du 8ème arrdt	2 126 093	1 962 386	92,3%	312 884	309 782	99,0%	176 108	148 437	84,3%
Mairie du 9ème arrdt	5 553 433	4 892 508	88,1%	446 746	360 582	80,7%	225 372	119 217	52,9%
Mairie du 10ème arrdt	6 812 590	6 630 371	97,3%	774 170	626 860	81,0%	373 294	172 913	46,3%
Mairie du 11ème arrdt	9 581 120	7 245 426	75,6%	1 204 886	655 058	54,4%	774 828	298 763	38,6%
Mairie du 12ème arrdt	9 781 951	8 918 852	91,2%	855 361	687 362	80,4%	590 004	305 345	51,8%
Mairie du 13ème arrdt	15 998 576	14 589 851	91,2%	1 438 537	1 095 368	76,1%	674 242	493 055	73,1%
Mairie du 14ème arrdt	7 587 359	6 882 105	90,7%	799 551	580 405	72,6%	767 772	374 673	48,8%
Mairie du 15ème arrdt	11 077 264	10 506 571	94,8%	1 148 396	979 960	85,3%	636 385	529 547	83,2%
Mairie du 16ème arrdt	5 138 140	4 790 842	93,2%	809 656	584 583	72,2%	767 682	460 451	60,0%
Mairie du 17ème arrdt	8 571 020	7 907 790	92,3%	903 646	793 576	87,8%	478 032	296 746	62,1%
Mairie du 18ème arrdt	12 209 468	10 628 453	87,1%	1 490 779	1 270 621	85,2%	749 450	540 710	72,1%
Mairie du 19ème arrdt	15 396 607	14 109 594	91,6%	1 474 978	1 144 362	77,6%	679 202	295 315	43,5%
Mairie du 20ème arrdt	14903517	13 246 733	88,9%	1 225 681	1 070 484	87,3%	758 974	279 638	36,8%
Total général	142 239 038	128 637 143	90,4%	15 316 635	12 053 141	78,7%	9 919 136	5 419 843	54,6%

Source : CRC à partir du compte administratif 2017

La DAL est consommée à hauteur de 78,7 % pour l'ensemble des mairies d'arrondissement et la DI à hauteur de 54,6 %. La DI est sous-consommée systématiquement depuis son origine. Les causes de cette sous-consommation sont de plusieurs ordres. Pour la DGL, il y a une très forte variabilité sur les fluides (eau, électricité) par rapport aux prévisions budgétaires, ceux-ci constituant la majeure partie de la DGL. Certaines années, la prévision est inférieure à l'exécution tandis que le poste fluide est sous-consommé d'autres années. En revanche, il arrive que la consommation de certains postes budgétaires soit structurellement inférieure aux crédits inscrits au BP. Une mairie d'arrondissement cite ainsi le cas des équipements de la petite enfance (crèches) et des espaces verts.

Concernant la DAL, la ligne budgétaire « travaux urgents » se heurte au plan de charge de la section locale d'architecture (service territorialisé de la DCPA) qui est chargée de la réalisation de ces travaux. De nombreuses mairies d'arrondissement ont fait remonter les problèmes d'effectifs de la section locale d'architecture (SLA), le fort *turn-over* et sa capacité d'absorption limitée des travaux urgents. Les conseils de quartiers ont également tendance à sous-consommer les crédits alloués, en fonctionnement sur la DAL comme en investissement sur la DI. Quant à la DI, pour les mêmes raisons que la DAL (SLA surchargée, sous-consommation des conseils de quartiers), elle paraît peu exécutée.

Par ailleurs, au-delà de la nature de la dépense qui permet d'expliquer une exécution inférieure à la prévision, certaines mairies d'arrondissement ont fait part d'un manque d'effectifs dans les services concernés (service de l'ESA en gestion directe ou service gestionnaire en gestion déléguée) pour « engager » la dépense.

Au sein des crédits non mandatés au CA du 2017, il convient de distinguer les crédits « libres d'emploi », c'est-à-dire les crédits correspondants à la part non engagée juridiquement des crédits ouverts, et les crédits engagés mais n'ayant pas donné lieu à un mandatement (restes à réaliser).

Aux termes de l'article L. 2511-45, le report du solde d'exécution de l'exercice antérieur « est reporté de plein droit ». A l'instar du budget de la commune de Paris, les états spéciaux d'arrondissement sont adoptés avant le 31 décembre de l'exercice précédent, traditionnellement lors du Conseil de Paris de décembre. Dès lors, le résultat de l'exercice 2017 ne peut être reporté dès le budget primitif, car il n'est pas encore connu. Le report de 2017 est intégré au budget de 2018 lors du budget supplémentaire, après

constatation au CA (Conseil de Paris de juin). Ainsi, le conseil d'arrondissement dispose des crédits du BP de l'année n jusqu'en juin, et à l'issue du BS, des crédits non mandatés de l'année n-1 qui viennent s'ajouter aux crédits ouverts en année n. Durant le premier semestre de l'année, les mairies d'arrondissement ne peuvent engager que les crédits ouverts au titre du BP.

Les véritables enjeux de la gestion budgétaire se jouent aux BS pour les mairies d'arrondissement qui peuvent cumuler des soldes d'exécution au BS, sans limites de temps ou de montants. Ces importants cumuls de reports libres d'emploi (RLE), crédits qui n'ont pas été engagés, sont le symptôme d'une absence de pilotage des ressources des ESA et de la gestion des équipements de proximité.

Déjà en 1998, un vœu exprimé par le « groupe socialiste »²⁴, présenté en Conseil de Paris, dénonçait ces cumuls de reports, affirmant qu'« *il est clair que l'accumulation des reports budgétaires successifs, depuis plusieurs années, biaise totalement la compréhension des états spéciaux d'arrondissement, sans qu'on puisse donner d'explications simples, accessibles, intelligibles, à tous les correspondants, citoyens et associations qui le demandent* ». De même, une question relative au report des reliquats budgétaires des conseils de quartier, posée au Conseil de Paris lors de sa séance décembre 2017²⁵, appelait à clarifier ces cumuls de reports.

Concernant enfin la fongibilité des enveloppes des budgets des conseils de quartiers, il n'y aurait pas d'obstacle juridique à sa mise en œuvre dans la mesure où l'article L. 2511-45 du CGCT rend possible, lors du budget supplémentaire, les transferts entre dotations²⁶.

Selon la Ville, la réinscription systématique des reports libres d'emploi, sans limites de montants ou de volumes répond à l'application stricte des dispositions de l'article L.2511-45 du CGCT concernant le report de plein droit du solde d'exécution. Rien n'empêcherait cependant, qu'en l'absence de dispositions du CGCT, la Ville mette en place des règles de gestion interne, en limitant par exemple à deux exercices la restitution des crédits non consommés par les mairies d'arrondissement. La Ville précise en effet que, concernant les crédits dévolus aux conseils de quartiers qui sont structurellement sous-consommés, en fonctionnement comme en investissement, certaines mairies d'arrondissement ont adopté des règles de gestion afin de contenir ces pratiques, en limitant par exemple à deux exercices la restitution des crédits non consommés à leurs conseils de quartiers.

La Ville confirme surtout l'importance des RLE cumulés sur des années et indique qu'ils sont en voie de réduction depuis le BS de 2019, suite à des mesures de pilotage des mairies d'arrondissement²⁷. Elle estime que le stock de RLE est amené à diminuer suite à la surconsommation des crédits du BP de 2018 et à la restitution d'un montant de 787,4 K€ de RLE au budget général lors du BS de 2019.

Selon des maires d'arrondissement, les raisons de ces cumuls de RLE tiennent à la faible prévisibilité de la gestion des fluides (mairie du 12^{ème}), la faible consommation de leurs dotations par les conseils de quartiers (mairies du 12^{ème} et du 14^{ème}), aux contraintes externes de gestion (mairie du 12^{ème} et du 14^{ème}) dans le cadre de l'annualité.

²⁴ Proposition de vœu déposée par le groupe socialiste et apparentés tendant à une meilleure lisibilité des états spéciaux. Débat/ Conseil municipal/ Juin 1998.

²⁵ QE 2017-22 Question de Mme Olga JOHNSON et des élu-e-s du Groupe UDI-MODEM à Mme la Maire de Paris relative au report des reliquats budgétaires des conseils de quartiers (4468 BOVP, 5 décembre 2017).

²⁶ Cet article prévoit que « lors de l'examen du budget supplémentaire de la commune ou de la Ville de Paris, les dotations des arrondissements peuvent être modifiées par le conseil municipal ou par le Conseil de Paris, après avis d'une commission composée du maire de la commune ou du maire de Paris et des maires d'arrondissement ».

²⁷ « Suite à mesures de pilotage, on observe un reflux du montant des reports libres d'emploi générés par les mairies d'arrondissement. Ces reports repris au BS sont ainsi en baisse de -27 % entre 2018 et 2019. Les réinscriptions de crédits libres d'emploi BS 2019 ont ainsi diminué de -11 % pour la DAL, -35 % pour la DGL et -7% pour la DIV par rapport à 2018. »

La maire du 9^{ème} estime que, dans la mesure où les RLE sont majoritairement dus aux fluides et qu'ils constituent à ce titre un remboursement de l'ESA au budget général, en raison de la double inscription des dépenses de fluides au budget général et aux ESA (par ailleurs largement critiquée au nom de la sincérité budgétaire), ils ne sauraient représenter un enjeu de gestion important. Cet argument n'explique pas une qualité de prévision budgétaire insuffisante car la définition du montant des dotations initiales au budget primitif de l'année n tient peu compte de l'exécution des dépenses réalisées en année n-2, si ce n'est pour les crédits de la DAL consacrés aux travaux urgents, calculés sur l'application de la moyenne des 3 derniers comptes administratif, comme le souligne la maire du 14^{ème}.

Les maires d'arrondissement se disent majoritairement favorables au report de plein droit du cumul d'excédents de RLE sans limitation de durée ou de montant au nom de la souplesse de gestion et des marges de manœuvre que ce report leur confère. Pour autant, la chambre a pris soin de distinguer, au sein des reports, les RLE et les restes à réaliser, dont le report ne pose pas question, car certains maires justifient ces reports par des retards de facturation ou de liquidation de la dépense dans le cadre annuel.

De plus, la constitution d'importants cumuls de RLE ne concerne pas toutes les mairies. Ainsi, le maire du 17^{ème} indique que, depuis 2012, le niveau d'engagement des crédits inscrits à l'état spécial est de 98%, ce qui cantonne les RLE à 2% des crédits ouverts. Au compte administratif de 2018, cette proportion s'est encore réduite puisque les RLE ne représentaient plus que 0,6 % des crédits ouverts.

Par ailleurs, le report de RLE peut varier fortement d'un exercice à l'autre. Ainsi, la maire du 9^{ème} précise avoir demandé un abondement à la mairie centrale lors du BS de 2015 compte tenu de l'intégralité de la consommation des dotations initiales et de l'insuffisance des RLE. De même, la maire du 14^{ème} mentionne une exécution supérieure à 100 % sur les trois dotations initiales de l'ESA lors du BS 2018 et désigne les RLE comme la cause de la baisse du taux d'exécution des crédits ouverts sur l'année 2018. Si les dotations initiales des ESA ont désormais vocation à être intégralement consommées voire surconsommées, le stock de RLE devrait diminuer voire disparaître.

Des maires d'arrondissement disent faire un effort de pilotage des ESA dans le but de résorber le cumul des RLE, parfois en mettant en adoptant des règles de gestion afin de contenir les RLE des conseils de quartiers (mairie du 14^{ème}), ou en restituant des RLE au budget général comme cela été le cas pour le BS 2019.

Ces améliorations, récentes pour certaines d'entre elles, vont dans le sens de la réponse de la mairie centrale et ont donc bien pour objectif la résorption des stocks cumulés de RLE.

Recommandation n° 6 : Dans les états spéciaux d'arrondissement, améliorer la fiabilité de la prévision budgétaire de manière à réduire les reports libres d'emploi, encore importants dans certains arrondissements.

5.3.7 Les marges de manœuvre en gestion lors du budget supplémentaire

Les transferts entre dotations lors du budget supplémentaire laissent quelques marges de manœuvre en gestion aux maires d'arrondissement. En effet, certains, comme celui du 14^{ème}, ont fait le choix de transférer des crédits de la DGL vers la DI pour financer des travaux sur le bâtiment de la mairie d'arrondissement à la faveur du départ de certains services.

Tableau n° 35 : Budget supplémentaire 2018 du 14^e arrondissement

	Reports 2017 sur 2018	Transfert au budget général de la Ville	Abondement	Budget supplémentaire 2018
Fonctionnement				
Dotation de gestion locale	705 254,79	-59 112	- 60 000	586 142,79
Dotation d'animation locale	219 145,54			219 145,54
Total fonctionnement	924 400,33	-59 112	- 60 000	805 288,33
Investissement				
Dotation d'investissement	393 099,25		+ 60 000	453 099,25
Total investissement	393 099,25		+ 60 000	453 099,25
Total général				
TOTAL	1 317 499,58	- 59 112		1 258 387,58

Source : Internet. Adoption du BS 2018 de l'ESA du 14^e arrondissement

En effet, avec le transfert des tribunaux d'instance, auparavant présents dans chaque mairie d'arrondissement, et de certains services hébergés, un schéma fonctionnel et immobilier des mairies d'arrondissements a été défini par la DDCT. Il leur revient ainsi de financer ces travaux d'adaptation, soit sur la DI des ESA, quand une autorisation de programme est déjà ouverte (car la DI est composée de crédits de paiements uniquement), soit sur les investissements d'intérêt local (IIL) du maire d'arrondissement (cf. infra).

Ainsi, lors du budget supplémentaire de 2018, la mairie du 13^{ème} a transféré au budget général de la Ville 300 000 € issus des crédits ouverts de la DGL pour qu'ils lui soient restitués sous forme d'IIL (crédits d'investissement figés dont le maire d'arrondissement peut décider de l'affectation). Ce transfert lui a permis de financer son schéma fonctionnel et immobilier. Ainsi, le financement de ces schémas et l'avancement des projets qui s'y rapportent sont très différents d'une mairie à l'autre. Par exemple, la mairie du 18^{ème} a pu faire inscrire le financement des travaux du schéma fonctionnel et immobilier au programme d'investissement de la mandature (PIM 2014/2020) de la Ville, ce qui n'est pas le cas de toutes les mairies.

Dans tous les cas cependant, le fléchage des excédents de fonctionnement des dotations des ESA vers des crédits IIL relève d'un choix de gestion propre à la mairie du 13^{ème}, qui pourrait néanmoins être systématisé si la Ville le décidait.

En l'espèce, la décision de ce transfert par la mairie concernée devait être soumise à l'approbation de la Ville et nécessairement à une délibération du Conseil de Paris. La chambre n'a pas trouvé trace de cette délibération ou de la mention de ce transfert dans une délibération qui, si elle existe, a dû être prise lors du budget supplémentaire. La Ville a indiqué que ces transferts de crédits des dotations des ESA vers les IIL sont limités en montants et ne surviennent que ponctuellement (moins de cinq opérations par exercice).

L'article L.2511-45 du CGCT prévoit que les modifications des dotations des arrondissements lors du BS peuvent être destinées à couvrir des dépenses qui ne peuvent être satisfaites par les dotations initiales de l'arrondissement. Il ne prévoit pas que les dotations des ESA puissent être modifiées au BS pour couvrir des dépenses d'investissement qui sont hors dotations initiales des ESA. Cette procédure n'est pas anodine puisqu'elle change la nature des crédits. Elle devrait être retraçable aisément conformément au principe de sincérité budgétaire, en exécution cette fois-ci.

Recommandation n° 7 : Assurer la traçabilité des modalités de transferts des crédits des états spéciaux d'arrondissement vers les investissements d'intérêt local

5.4 Des améliorations récentes de la gestion des « ressources propres » des mairies d'arrondissement, qui rencontrent des difficultés de mise en œuvre :

5.4.1 La mise en place des investissements d'intérêt local (IIL)

L'article 2 de la délibération DDATC 112 Mise en œuvre de la communication « Pour un meilleur service de proximité aux Parisiens » de juin 2009 reconnaît aux mairies d'arrondissement un « pouvoir de décision », qui consiste principalement en une validation en Conseil de Paris des choix « proposés » par les maires d'arrondissement concernant les investissements relatifs à l'entretien courant de leurs équipements de proximité et des espaces publics d'intérêt local de leur territoire. Pour ce faire, a été isolé au sein des investissements localisés (IL) un sous-ensemble de crédits baptisé « investissements d'intérêt local » (IIL), dont l'utilisation est laissée à l'arbitrage des mairies d'arrondissement.

Les investissements localisés (IL) comprennent en effet les investissements localisés, dits de « type 1 » (autorisations de programme d'un montant supérieur ou égal à 1 M€), et les investissements localisés, dits de « type 2 » (autorisations de programme de moins de 1 M€). Les crédits figurant dans cette seconde catégorie sont des investissements d'intérêt local (IIL) sauf s'ils concernent des opérations portant sur la voirie principale de l'arrondissement, la création d'équipements de proximité, les travaux de ravalement, les travaux liés aux installations thermiques, les travaux d'accessibilité, les travaux dans les piscines, les travaux relatifs à l'éclairage de la voirie.

Les IIL se composent de deux enveloppes : une enveloppe « équipements de proximité », qui comprend des crédits destinés à financer des travaux d'entretien et de petit aménagement dans les bâtiments inscrits à l'inventaire de chaque arrondissement, et une enveloppe « espace public » qui regroupe des crédits de même nature pour la voirie secondaire (budget DVD) et les espaces verts de proximité (budget DEVE). Les crédits sont fongibles au sein de ces deux enveloppes mais ne sont pas fongibles entre enveloppes.

Tableau n° 36 : Montant par enveloppe des IIL depuis 2015

	ESPACE PUBLIC	EQUIPEMENTS	TOTAL IIL
Mairie du 1er arrdt	506 000	545 000	1 051 000
Mairie du Vème arrdt	570 400	1 411 300	1 981 700
Mairie du Xème arrdt	809 500	2 386 000	3 195 500
Mairie du XIIIème arrdt	1 823 360	4 281 000	6 104 360
Mairie du XIVème arrdt	2 160 000	2 665 000	4 825 000
Mairie du XVème arrdt	2 114 982	3 623 705	5 738 686
Mairie du XVIIème arrdt	2 084 000	3 143 721	5 227 721
Mairie du XIXème arrdt	1 570 000	4 786 417	6 356 417

Source : Mairies d'arrondissement

Les enveloppes IIL ont été mises en place pour la première fois au BP de 2011. Les crédits votés au BP de 2010 ont été retenus comme base de calcul. Les montants attribués à chaque mairie d'arrondissement ont fait l'objet d'une méthode de calcul spécifique, fondée sur des critères déterminés (critères technique, d'usage, de vétusté) faisant l'objet d'une pondération. Pour l'enveloppe « équipements de proximité », cette pondération s'effectue sur la base des montants du BP de 2010 de chaque direction opérationnelle (DAC, DASCO, DJS, DDCT, DFPE), hors piscines, bassins écoles, opérations de ravalement, d'accessibilité et relatives aux installations thermiques. Pour l'enveloppe « espace public », elle est opérée à partir des montants du BP de 2010 de la DEVE et la DVD pour les équipements de proximité relevant de la DEVE et voirie secondaire englobant les tapis, chaussées et trottoirs, les aménagements de sécurité et les aménagements urbains, selon la répartition voirie principale et secondaire du PDU votée le 29 septembre 1999.

Ces règles de répartition n'ont pas été juridiquement formalisées, comme le souligne le rapport de l'IGVP de 2014 relatif au bilan des mesures contenues dans la délibération « Pour un meilleur service de proximité aux Parisiens ».

Le mode de calcul des IIL devrait être assis sur une base juridique précise, ce qui leur conférerait plus de transparence et une sécurité accrue. Par ailleurs, la méthode de calcul retenue incite à actualiser les montants régulièrement du fait des critères utilisés.

Au sein de l'annexe budgétaire relative aux investissements localisés, il est impossible de distinguer, les investissements relevant des IL (de type 1 ou hors champ des IIL défini supra) et les IIL, si bien que les choix d'investissement des maires d'arrondissement ne sont pas lisibles dans les documents budgétaires. En revanche, selon la Ville, la programmation en IIL est notifiée à chaque maire d'arrondissement, de même que le montant et le détail des opérations retenues au titre des IL de type 1 et 2, qui font l'objet d'une procédure distincte. Les maires d'arrondissement disposent ainsi d'une vision complète des montants inscrits concernant leur arrondissement, par type d'investissement.

Pour autant, ces choix de programmation d'investissements par les maires d'arrondissement sur leurs IIL sont loin d'être connus par les habitants de l'arrondissement. Bien que l'article 2 de la délibération 2009 DDATC 112 prévoie, en son alinéa 7, qu'une communication est faite par le maire d'arrondissement sur la programmation de ses IIL avant la séance budgétaire du Conseil de Paris, ces communications apparaissent rarement dans les comptes rendus des conseils d'arrondissement²⁸.

Aussi, serait-il souhaitable que l'annexe des investissements localisés puisse retracer le fléchage des opérations financées ou cofinancées sur les IIL. Cette annexe serait plus claire si elle comportait aussi la déclinaison par arrondissement du plan d'investissement de la mandature (PIM) afin de faire ressortir les priorités retenues au niveau des mairies d'arrondissement. Selon la Ville, le projet d'investissement de la mandature est un document « politique » dont la déclinaison n'a pas vocation à faire l'objet d'une présentation au sein d'une éditique réglementaire. On peut au contraire estimer qu'il traduit des choix stratégiques dont les habitants de chaque arrondissement devraient être informés quant à la part de la mairie centrale et celle des arrondissements.

²⁸ Si l'on compare les comptes rendus des conseils d'arrondissement de fin novembre 2018, après la tenue de la conférence de programmation des équipements, qui sont publiés sur le site Internet des mairies, certains maires ne font aucune communication sur la programmation de leurs IIL dans le conseil d'arrondissement.

5.4.2 Les obstacles à la liberté de programmation des IIL

La programmation des IIL s'élabore avec les services concernés de la Ville qui disposent de l'expertise technique et procèdent à une estimation des coûts. Cette dernière est validée dès lors qu'elle n'excède pas les montants notifiés par la direction des finances, une fois déduits les montants délégués au budget participatif d'arrondissement (BPA), conformément à l'article 2 de l'alinéa 6 de la délibération 2009 DDATC 112²⁹.

En revanche, en cours d'exercice, les reprogrammations d'opérations supérieures à 25 000 € au sein d'une même autorisation de programme sont impérativement transmises par les directions à la DFA. Jusqu'en 2016, le maire d'arrondissement pouvait, en cours d'exercice, dans le respect des enveloppes notifiées, modifier sa programmation sur les IIL. Si la reprogrammation n'entraîne pas de changement d'individualisation, elle peut se faire sans délibération du Conseil de Paris. En revanche, quand cette décision entraîne un changement d'individualisation (cas d'un changement de direction, par exemple), une délibération du Conseil de Paris est indispensable. Dans ce cas, une demande conjointe de la direction et du maire doit être effectuée lors du BS.

Le fait que les deux enveloppes « équipements de proximité » et « espace public » ne soient pas fongibles entre elles tempère également la liberté de programmation du maire d'arrondissement, comme l'avait relevé le rapport de l'IGVP relatif au bilan des mesures contenues dans la délibération « Pour un meilleur service de proximité aux Parisiens ».

Enfin, concernant les investissements sur l'espace public, une instance du secrétariat général, la commission de programmation des opérations de l'espace public (CoPOEP) a été mise en place en 2015 pour réduire les coûts d'investissement de chaque opération après leur vote budgétaire. Tous les projets de plus de 100 000 € sont présentés à cette commission, y compris ceux relevant des IIL. Depuis 2016, les mairies sont consultées pour avis avant examen de leurs projets par cette commission mais elles n'y sont pas conviées.

La Ville de Paris n'a pas transmis les comptes rendus des réunions de la CoPOEP, pourtant demandés par la chambre.

5.4.3 Les obstacles au suivi d'exécution des IIL

Les difficultés de suivi des crédits des IIL sont les mêmes que celles des investissements localisés puisque les mairies d'arrondissement n'ont pas d'accès direct aux données d'exécution budgétaire dans les systèmes d'information et peuvent difficilement rapprocher l'exécution effective de la programmation. Le rapport de l'IGVP sur le bilan des mesures de la délibération 2009 DDATC 112 expliquait ainsi, fin 2014, que les prescriptions de l'alinéa 7 de l'article 2 de la délibération³⁰, prévoyant une présentation en conseil d'arrondissement des investissements réalisées, ne pouvaient pas être respectées en raison de cette absence d'information sur l'exécution des travaux confiés aux directions.

Les mairies d'arrondissement ne sont pas habilitées pour suivre directement l'exécution des opérations dans l'application de la Ville, GO (gestion des opérations). À ce jour, il n'existe donc

²⁹ Cet article prévoit que « dans la limite du montant de chaque dotation, les mairies d'arrondissement élaborent avec les services techniques compétents leur programmation. (...) Elles adressent au maire de Paris, la liste des opérations qui seront soumises au vote du Conseil de Paris lors de l'examen du projet de budget primitif de chaque année. Le budget voté, les crédits sont inscrits pour chaque arrondissement dans les budgets des directions ».

³⁰ Avant l'examen du compte administratif par le Conseil de Paris au mois de juillet de l'année N+1, il est prévu que le maire d'arrondissement présente à son conseil d'arrondissement, « sous la forme d'un document rendu public » le détail des dépenses effectivement réalisées au titre de ces travaux sur chacun des équipements et des espaces publics concernés.

pas dans les décisionnels GO et SEQUANA, de requête « clef en main » permettant de suivre l'avancement de tous les travaux programmés dans le cadre des investissements localisés.

La Ville a indiqué qu'elle a prévu de remédier aux lacunes de ses systèmes d'information : « *la mise en place d'un nouvel outil budgétaire, EOLE, devrait faciliter le suivi de l'exécution de la programmation des IL. En effet, les opérations créées dans GO seront rapatriées dans EOLE* ». Chaque mairie aura donc accès, dans son système informatique, à sa programmation. La mise en place d'un marqueur dédié aux autorisations de programme relevant des IIL, effective dès 2018, va aussi dans ce sens.

5.5 Le budget participatif d'arrondissement (BPA), levier potentiel d'investissement

La « charte du budget participatif », adoptée, après avis de chacun des conseils d'arrondissement, en séance du Conseil de Paris de novembre 2014, dispose que : « *les maires d'arrondissement décidant de mettre en place un budget participatif d'arrondissement peuvent y consacrer une enveloppe représentant au maximum 30 % de leur dotation d'Investissements d'Intérêt Local (30 % maximum de chacune des enveloppes « espaces publics » et « équipement de proximité »). Ils bénéficient alors d'un mécanisme d'incitation financière par lequel la Mairie de Paris verse, dans l'enveloppe budgétaire réservée au budget participatif d'arrondissement, un euro pour chaque euro déjà consacré à ce même budget par le maire d'arrondissement* ».

Tableau n° 37 : Part des IIL consacrée aux BPA par les mairies d'arrondissement

	2015	2016	2017	2018
	Part des IIL consacrée au budget participatif d'arrondissement	Part des IIL consacrée au budget participatif d'arrondissement	Part des IIL consacrée au budget participatif d'arrondissement	Part des IIL consacrée au budget participatif d'arrondissement
Arrondissement				
1er	5,00%	9,80%	5,00%	24,40%
2e	30,00%	33,90%	33,90%	33,90%
3e	30,00%	30,00%	30,00%	24,70%
4e	19,20%	23,80%	23,80%	24,60%
5e	30,00%	20,00%	15,00%	15,00%
6e	25,00%	26,50%	21,30%	15,60%
7e	4,70%	9,30%	14,00%	9,30%
8e	17,80%	23,80%	23,80%	23,80%
9e	11,10%	33,70%	33,70%	3,10%
10e	30,00%	32,50%	25,10%	22,50%
11e	30,00%	32,70%	32,70%	32,70%
12e	30,00%	33,20%	33,20%	33,20%
13e	30,00%	33,00%	33,00%	33,00%
14e	30,00%	25,00%	25,00%	24,50%
15e	30,00%	33,70%	33,70%	33,70%
16e	30,00%	15,00%	24,90%	10,00%
17e	30,00%	22,00%	22,00%	18,00%
18e	30,00%	22,70%	22,70%	24,50%
19e	23,60%	21,00%	21,30%	17,10%
20ème	19,70%	19,70%	16,20%	13,10%

Source : DDCT/SDPDVAC/SPC/Mission budget participatif

La révision de la charte en 2016 a permis de revoir le plafond de l'enveloppe « espace public » porté à 40 % des IIL, mais aussi le mécanisme d'abondement par la Ville, porté à 2 € financés par la ville pour chaque euro (1 €) investi par les mairies d'arrondissement. Ainsi, chaque année, les mairies d'arrondissement peuvent mobiliser jusqu'à 30 % de leur enveloppe « équipements de proximité » et 40 % de leur enveloppe « espaces publics ». Néanmoins, certaines mairies se sont saisies du budget participatif d'arrondissement en y consacrant le maximum de chaque enveloppe des IIL, comme le 13^{ème} arrondissement ou le 15^{ème}.

Ainsi, avec un montant de 5,8 M€ au titre du BPA (voir tableau), le 15^{ème} arrondissement dépasse le montant de ses deux enveloppes IIL (5,7 M€), d'autant que le maire d'arrondissement dispose encore de 70 % et de 60 % de chaque enveloppe. De même, la mairie du 13^{ème}, qui bénéficie en prime d'un abondement au titre des « quartiers populaires » (voir infra), enregistre un montant de 7,2 M€ au titre du BPA, quand la somme de ses deux enveloppes IIL s'élève à 6,1 M€.

Tableau n° 38 : Montant des investissements au titre du BPA après abondement

Arrondissements	2015	2016	2017	2018
	Montant abondé (1€ pour 1€ d'IIL)	Montant abondé (2€ pour 1€ d'IIL) + abondement Quartiers populaires	Montant abondé (2€ pour 1€ d'IIL) + abondement Quartiers populaires	Montant abondé (2€ pour 1€ d'IIL) + abondement Quartiers populaires
1er	105 100 €	309 450 €	157 650 €	770 700 €
2e	710 748 €	1 205 496 €	1 205 496 €	1 205 500 €
3e	1 156 800 €	1 735 200 €	1 735 200 €	1 426 500 €
4e	824 600 €	1 532 700 €	1 532 700 €	1 586 400 €
5e	1 159 200 €	1 159 500 €	869 400 €	869 400 €
6e	641 500 €	1 020 300 €	819 900 €	600 000 €
7e	200 000 €	600 000 €	900 000 €	600 000 €
8e	583 200 €	1 166 400 €	1 166 400 €	1 166 400 €
9e	400 800 €	1 822 809 €	1 822 809 €	170 200 €
10e	1 917 300 €	4 076 227 €	3 360 427 €	3 117 600 €
11e	2 462 100 €	4 666 876 €	4 666 876 €	4 666 900 €
12e	2 427 600 €	4 083 521 €	4 083 521 €	4 083 500 €
13e	3 662 642 €	7 217 568 €	7 217 568 €	7 217 600 €
14e	2 896 800 €	4 229 759 €	4 229 759 €	4 154 500 €
15e	3 443 212 €	5 866 536 €	5 866 536 €	5 866 500 €
16e	2 453 943 €	1 840 457 €	3 052 902 €	1 227 000 €
17e	3 136 633 €	3 779 967 €	3 779 967 €	3 154 800 €
18e	3 945 000 €	6 781 665 €	6 781 665 €	7 134 200 €
19e	3 000 000 €	5 745 413 €	5 800 001 €	5 000 000 €
20ème	2 554 600 €	5 940 864 €	5 269 664 €	4 663 400 €
Budget participatif d'arrondissement (TOTAL)	37 681 778 €	64 780 708 €	64 318 440 €	58 681 100 €

Source : DDCT/SDPDVAC/SPC/Mission budget participatif

5.5.1 L'impact de la mise en place du budget participatif d'arrondissement sur les IIL

Les projets de budgets participatifs d'arrondissement sont formalisés, proposés et votés par les habitants de l'arrondissement, si bien qu'ils n'ont pas vocation à recouper les priorités d'investissement du maire d'arrondissement. De fait, certaines mairies (11^{ème} et 13^{ème}) font observer que les travaux qui sont finalement votés à travers le budget participatif sont souvent différents de ceux qui auraient été financés sur les IIL : ils concernent plus des dépenses de végétalisation et d'embellissement que de mises en conformité ou sécurité, traditionnellement financées sur les IIL.

Le prélèvement sur les enveloppes d'investissement d'intérêt local pour abonder le budget participatif conduit ainsi à renoncer à programmer des opérations d'investissement de l'arrondissement au profit de leur vote au sein du budget participatif (voir tableau ci-dessous, le cas de la mairie du 13^{ème}).

Tableau n° 39 : IIL de la mairie du 13^{ème} avant et après mise en place du BPA (2015)

MAIRIE DU 13 ^{ÈME}							
	IIL 2011	IIL 2012	IIL 2013	IIL 2014	IIL 2015	IIL 2016	IIL 2017
Enveloppe Espace public	1 823 360,00	1 823 360,00		1 823 360,00	1 823 360,00	1 276 352,00	1 094 016,00
DEVE	591 860,00	587 000,00	764 000,00	350 000,00	600 000,00	350 000,00	360 000,00
DVD	1 231 500,00	1 236 000,00	813 000,00	1 473 360,00	1 223 360,00	926 000,00	734 000,00
TOTAL des opérations	1 823 360,00	1 823 000,00	1 577 000,00	1 823 360,00	1 823 360,00	1 276 000,00	1 094 000,00
Enveloppe Equipements de proximité	4 265 000,00	4 265 000,00	4 265 000,00	4 281 044,00	4 281 000,00	2 996 700,00	2 996 700,00
DASCO	2 601 400,00	2 098 000,00	2 295 000,00	2 195 000,00	1 937 000,00	1 395 000,00	1 240 159,00
DFPE	800 000,00	750 000,00	750 000,00	658 044,00	730 000,00	683 000,00	860 000,00
DAC	0,00	49 000,00	240 000,00	225 000,00	347 000,00	174 500,00	170 000,00
DJS	782 000,00	1 260 000,00	970 000,00	1 180 000,00	1 160 000,00	750 000,00	597 500,00
DPA		100 000,00					
DDCT	21 600,00			23 000,00	107 000,00	75 000,00	36 640,00
TOTAL des opérations	4 205 000,00	4 257 000,00	4 255 000,00	4 281 044,00	4 281 000,00	3 077 500,00	2 904 330,00
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Enveloppe totale	6 088 360,00	6 088 360,00	5 842 000,00	6 104 404,00	6 104 360,00	4 273 052,00	4 090 716,00
TOTAL IIL (esp pub et équipmts)	6 028 360,00	6 080 000,00	5 832 000,00	6 104 404,00	6 104 360,00	4 353 500,00	3 998 330,00 €
						ajout du reliquat de budget participatif (82 321 €) non affecté	prélèvement pour financement complémentaire du budget participatif - 92 401 €

Source : Mairie du 13^e arrondissement

Si, après le vote des projets de budget participatif en septembre, le total des montants des projets lauréats est inférieur à l'enveloppe allouée au budget participatif d'arrondissement, la différence est imputée sur les investissements d'intérêt local (déduction faite des mécanismes d'abondement). Le maire d'arrondissement a la capacité de retenir une programmation additionnelle à concurrence de ces montants avant la présentation des opérations d'investissement d'intérêt local au budget primitif. Les BPA ont un impact sur les IIL avec un an de décalage.

D'autres mairies rencontrées, comme celle du 15^{ème}, estiment au contraire que le BPA, compte tenu du mécanisme d'abondement très incitatif mis en place (un tiers financé par l'arrondissement pour deux tiers financés par la Ville), constitue un levier de financement des investissements de l'arrondissement. Par l'intermédiaire de l'animation locale et des conseils de quartiers, elles parviennent en effet à ce que les projets votés au BPA rencontrent les priorités du maire d'arrondissement.

À cet égard, la perception du BPA comme levier de financement par les maires d'arrondissement est très variée. Ainsi, les opérations inscrites au BPA de 2018 dans l'annexe des investissements localisés sont extrêmement diverses. Dans le 13^{ème} arrondissement (voir tableau ci-dessous), les AP ouvertes au titre du BPA de 2018 concernent aussi bien la

rénovation des toilettes des écoles, l'amélioration de la protection thermique des écoles ou des travaux d'accessibilité dans les équipements sportifs (portés par la DJS) qui sont des opérations traditionnellement financées par les ILL, ou encore des opérations plus accessoires comme le « potager participatif étudiant ».

Tableau n° 40 : AP du BP 2018 financées par le BPA pour la mairie du 13^{ème}

Direction	Intitulé projet	MONTANT (en €)
AFFAIRES CULTURELLES	Réhabilitation du passage voûté sous le métro Corvisart	11 400
Total AFFAIRES CULTURELLES		11 400
ATTRACTIVITE ET EMPLOI	Une bricothèque aux Olympiades	700 000
Total ATTRACTIVITE ET EMPLOI		700 000
AFFAIRES SCOLAIRES	Bien jouer à l'école	1 000 000
	Des cantines plus agréables pour nos enfants dans 5 écoles du 13 ^{ème}	600 000
	Rénover les toilettes dans les écoles	500 000
	Rénover/ améliorer la protection thermique des écoles	750 000
	Une meilleure isolation thermique pour nos enfants	900 000
Total AFFAIRES SCOLAIRES		3 750 000
ACTION SOCIALE, ENFANCE, SANTE	Equiper la Cité de Refuge en matériel numérique	95 000
Total ACTION SOCIALE, ENFANCE, SANTE		95 000
ESPACES VERTS ET ENVIRONNEMENT	Mieux accueillir et observer la nature dans le 13 ^{ème}	20 000
	Potager participatif étudiant	40 200
	Réaménager deux espaces verts de proximité du cœur du 13 ^{ème}	217 500
	Rénovation de l'allée verte et du jardin de jeux Ivry-Choisy	300 000
Total ESPACES VERTS ET ENVIRONNEMENT		577 700
JEUNESSE ET SPORTS	De nouveaux équipements pour les centres d'animation Richet et Dunois	148 000
Total JEUNESSE ET SPORTS		148 000
DJS	Continuer l'amélioration de l'accessibilité pour tous dans le 13 ^{ème}	1 590 000
Total DJS		1 590 000
VOIRIE ET DEPLACEMENTS	Aménagement de l'espace cyclable rue Neuve Tolbiac	100 000
	Pour des piétons en toute sécurité !	57 500
	Une cure de jeunesse pour la rue des Gobelins	30 000
	Zéro deux roues motorisés sur les trottoirs	40 000
Total VOIRIE ET DEPLACEMENTS		227 500
SGVP MIVIDA	loTreize : le 13 ^{ème} intelligent grâce aux objets connectés	50 000
Total SGVP		50 000
TOTAL 13 ^{ème} arrondissement		7 149 600

Source : Annexe des investissements localisés. BP 2018

On constate cette même diversité pour les opérations programmées dans le 15^{ème} arrondissement au titre du BPA. Certaines ont trait à des travaux structurants d'aménagement de voirie (« Réaménager les boulevards Garibaldi et Grenelle en promenade plantée ») tandis que d'autres concernent davantage une offre de services centrée sur l'animation de la vie locale.

Tableau n° 41 : AP du BP 2018 financées par le BPA pour la mairie du 15^{ème}

Direction	Intitulé projet	MONTANT (en €)
AFFAIRES CULTURELLES	Favoriser l'accès des personnes à mobilité réduite à l'église Saint-Lambert	100 000
	Réaménager le quartier Bague/Falguère	1 500 000
	Un auditorium pour la médiathèque Marguerite Yourcenar	525 000
	Total AFFAIRES CULTURELLES	2 125 000
ATTRACTIVITE ET EMPLOI	Des Fablabs Made in 15ème	350 000
	Un espace de coworking sur la petite ceinture ferroviaire	600 000
	Une halle alimentaire pour le 15ème	100 000
	Total ATTRACTIVITE ET EMPLOI	1 050 000
ACTION SOCIALE, ENFANCE, SANTE	Une nouvelle Maison de santé dans le 15ème	250 000
	Total ACTION SOCIALE, ENFANCE, SANTE	250 000
ESPACES VERTS ET ENVIRONNEMENT	Des fruits et légumes bio « Made in 15ème »	250 000
	La ferme des animaux dans le 15ème	50 000
	Réaménager le parc Georges Brassens	500 000
	Total ESPACES VERTS ET ENVIRONNEMENT	800 000
JEUNESSE ET SPORTS	Plus de sport dans le 15ème	175 000
	Total JEUNESSE ET SPORTS	175 000
VOIRIE ET DEPLACEMENTS	Réaménager les boulevards Garibaldi et Grenelle en promenade plantée	1 650 000
	Total VOIRIE ET DEPLACEMENTS	1 650 000
TOTAL 15ème arrondissement		6 050 000

Source : Annexe des investissements localisés. BP 2018

5.5.2 Des difficultés d'exécution des opérations financées par le BPA

Les projets votés au budget participatif paraissent néanmoins très peu exécutés au vu du compte administratif des investissements localisés. En l'absence de réponse de la Ville sur le suivi et l'exécution des projets du BPA³¹, le compte administratif des investissements localisés est le seul document qui atteste des sommes mandatées au titre du BPA. Ainsi, concernant la mairie du 14^{ème}, les montants suivants figurent au budget participatif d'arrondissement : 2,90 M€ en 2015, 4,30 M€ en 2016, 4,23 M€ en 2017 et 4,15 M€ en 2018 (source DDCT).

Il faut néanmoins noter une discordance avec l'annexe des investissements localisés du BP 2016, qui indique un montant de 1,16 M€ inscrit au BPA 2016 du 14^{ème} arrondissement. Souvent le décalage se situe entre le budget prévu compte tenu des IIL prélevés et de l'abondement, et la somme des budgets des projets effectivement votés qui ne comprend pas des projets dits charnières (qui dépassent le budget affecté). Mais l'écart entre les montants inscrits dans les deux documents paraît trop important pour n'avoir que cette seule explication.

Les comptes administratifs des investissements localisés indiquent que 477 264 € en 2016 et 1 154 067 € en 2017 ont été mandatés au titre du BPA dans la mairie du 14^{ème}. En cumulé fin 2017, les dépenses d'investissement mandatées dans le 14^{ème} se sont élevées à 1,63 M€ alors que le montant cumulé des crédits votés (BPA 2015 et BPA 2016, le BPA 2016 étant exécuté en 2017) est de 7,1 M€. Sur deux années de mise en œuvre, moins d'un cinquième du budget participatif a été réalisé. On peut s'interroger sur l'emploi des crédits du BPA qui n'ont pas été exécutés ni même engagés à la fin de la mandature. Ce retard d'exécution concerne tous les budgets participatifs mis en place par la Ville de Paris depuis 2014 (« budget participatif parisien », « budget participatif d'arrondissement » et « budget participatif des écoles ») comme en témoigne le tableau ci-dessous, issu du compte administratif du budget général 2017.

³¹ Questions 1.24 et 1.26 du 2^e questionnaire Questions 1.24 et 1.26 du 2^e questionnaire

Tableau n° 42 : Le budget participatif parisien, d'arrondissement et des écoles

Mission	Libellé	Autorisations de programme au 31/12/2017 (avant annulation)	Autorisations de programme terminées en 2017	Solde des autorisations de programme au 31/12/2017	Mandats émis sur solde des Ap au 31/12/2017
V90012	budget participatif parisien	77 373 825,00	1 973 825,00	75 400 000,00	18 235 077,49
V90013	budget participatif d'arrondissement	95 358 207,00	837 257,00	94 520 950,00	14 313 682,69
V90014	budget participatif des écoles	4 560 000,00	0,00	4 560 000,00	3 068 905,96

Source : Ville de Paris-Compte administratif du budget général 2017-les autorisations de programme

Ces difficultés de réalisation s'expliquent aussi par le surcroît de travail (expertise financière des projets, réalisation et suivi) des directions responsables des opérations du BPA, y compris au sein de mairies d'arrondissement, en plus de leur plan de charge au titre des IL. Il semble que le surcroît de travail a été sous-estimé par la Ville.

De plus, la Ville n'indique pas de manière exhaustive l'ensemble des opérations réalisées au titre du BPA. Dans le compte administratif, on ne trouve que quelques opérations réalisées. Ainsi, dans le CA de 2017 pour le 14^{ème} arrondissement, seules les opérations mentionnées au tableau ci-dessous sont retracées, pour un montant total de 823 115 €. Pourtant 1,15 M€ ont été mandatés en 2017, si bien qu'on ne connaît pas l'affectation des 300 000 € restants.

Tableau n° 43 : Le budget participatif dans le CA 2017

MISSION/ACTIVITE	LIBELLE	MONTANT
Budget Participatif		
Budget Participatif	100 rue Didot - Projet "Une halle alimentaire solidaire pour le 14ème"	310 000
Total ATTRACTIVITE ET EMPLOI		310 000
Budget Participatif	Ecole élémentaire 5, rue Prisse d'Avennes - Création de sanitaires (cour du bas)	315 536
Total AFFAIRES SCOLAIRES		315 536
Budget Participatif	Rue Vercingétorix - Création d'une piste cyclable	115 187
Total VOIRIE ET DEPLACEMENTS		115 187
Budget Participatif	Centre Sportif Rosa Parks - Remplacement des sols et du parquet	82 392
Total JEUNESSE ET SPORTS		82 392

Source : CA 2017

De même, dans le compte administratif du budget général relatif au compte d'investissement, on ne trouve aucune présentation des opérations réalisées dans le cadre du budget participatif d'arrondissement. Seuls sont mentionnés les montants des crédits exécutés par direction et par arrondissement.

De manière générale, toutes les opérations réalisées au titre du BPA devraient pouvoir être appréhendées par les habitants. Au moment du vote du compte administratif, le conseil d'arrondissement ne vote que sur le compte administratif relatif aux ESA et on ne trouve pas de communication du maire sur l'exécution du BPA, alors que celui-ci est abondé grâce à ses IIL. En définitive, c'est la lisibilité budgétaire de l'ensemble qui est plus que lacunaire.

On peut faire le même constat pour l'ensemble des « ressources financières », directes ou indirectes de l'arrondissement. À cet égard, le cas de l'état spécial du territoire est de nature à inspirer une remise à plat de l'ensemble. Prévu par la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), celui-ci doit être intégré aux documents budgétaires comme annexe du budget de la commune. Son objet est de présenter les dépenses et recettes de fonctionnement et d'investissement de compétences exercées par

la Ville de Paris correspondant à des compétences communes à tous les territoires de la métropole, la compétence politique de la Ville ayant été la première concernée dès 2016.

L'État spécial de territoire est ainsi présenté en décembre au Conseil de Paris et est complété par un « *bleu budgétaire* » portant sur la politique de la Ville à Paris, qui présente lui aussi, l'ensemble des ressources mobilisées, quelle que soit leur nature. Il pourrait en être de même pour les arrondissements. L'annexe des IL et le document de présentation des ESA fournissent une information incomplète puisque les budgets participatifs d'arrondissement n'y sont pas présentés, pas plus que leur articulation avec les IIL.

La Ville estime qu'un document consolidé comportant l'ensemble des dépenses des arrondissements présenterait un total composite puisqu'il regrouperait des dépenses de fonctionnement et d'investissement sujettes à des procédures de décision et d'exécution diverses. Selon elle, certaines AP localisées peuvent concerner des projets situés dans un seul arrondissement, qui disposent néanmoins d'un rayonnement parisien et leur comptabilisation comme ressources financières d'un seul arrondissement serait en inadéquation avec leur rayonnement réel. Or, le fait que certains investissements localisés aient une vocation qui dépasse le cadre de l'arrondissement (exemples du musée Carnavalet, de la baignade de Daumesnil, du pavillon de l'Arsenal) concerne déjà le cas de plusieurs investissements qui figurent dans l'annexe des investissements localisés.

Un document consolidé qui comporterait les dépenses de fonctionnement (essentiellement destinées aux équipements de proximité) ainsi que les investissements, quelle qu'en soit la nature (IL, déclinaison du PIM, IIL, budget participatif), assorti de données quantitatives comme le nombre d'équipements de proximité, le kilométrage de voirie et la population de l'arrondissement, offrirait une vision territorialisée des dépenses de la Ville, même si celles-ci ne bénéficient pas seulement au territoire de l'arrondissement

Recommandation n° 8 : Présenter sous forme d'une seule annexe les ressources financières territorialisées dans chaque arrondissement : états spéciaux d'arrondissement, investissements localisés (en faisant apparaître ce qui relève de la déclinaison du programme d'investissement de la mandature, des investissements d'intérêt local et du budget participatif d'arrondissement)

6 UNE GESTION DES EQUIPEMENTS DE PROXIMITE DE PORTEE LIMITEE ET PEU PILOTEE

Le site internet de la mairie du 11^{ème} arrondissement indique qu'« *elle assure théoriquement la gestion d'un certain nombre d'équipements de proximité : les crèches, les équipements sportifs, les petits espaces verts* ».

L'adverbe « théoriquement » est expliqué sur le site : « *il convient de rappeler que le maire d'arrondissement n'a pas autorité sur le personnel, ne peut fixer les budgets de fonctionnement et ne dispose pas des crédits d'investissements* ». En d'autres termes, les dispositions de l'article L-2511-16 du CGCT selon lesquelles « *le conseil d'arrondissement délibère sur l'implantation et le programme d'aménagement des équipements de proximité* » (1^{er} alinéa) et « *gère les équipements de proximité* » (2^{ème} alinéa) sont théoriquement en vigueur mais pas nécessairement respectées.

6.1 Une responsabilité partagée avec les services de la Ville

Dans sa rédaction initiale, l'article 10 de la loi PML du 31 décembre 1982 (codifiée à l'article L. 2511-16 du CGCT) avait dressé une liste d'équipements « *principalement destinés aux habitants de l'arrondissement* », composée des « *crèches, jardins d'enfants, halte-garderies,*

maisons des jeunes, clubs de jeunes, maisons de quartier, espaces verts dont la superficie est inférieure à un hectare, bains-douches, gymnases, stades et terrains d'éducation physique et de tout équipement équivalent ayant le même objet et le même régime juridique, qu'elle qu'en soit la dénomination ». Un « *inventaire des équipements dont les conseils d'arrondissement ont la charge [...] est dressé pour chaque commune, et le cas échéant, modifié, par délibérations concordantes du conseil municipal et du conseil d'arrondissement intéressé* », prévoit encore l'article 11 de la loi PML. Dans sa version d'origine, en cas de désaccord, le préfet était chargé de trancher « *après avis du président du tribunal administratif* ». Dans la version actuelle, le dernier mot revient au Conseil de Paris.

L'article 28 de la loi PML avait prévu que « *les recettes de fonctionnement dont dispose le conseil d'arrondissement sont constituées d'une dotation globale ainsi que d'une allocation égale aux recettes de fonctionnement, inscrites au budget de la commune, provenant des équipements et services dont la gestion relève du conseil d'arrondissement* ». Tel est l'objet originel des états spéciaux d'arrondissement (ESA), régis par les dispositions des articles 28 à 33 de la loi, qui en font les budgets de fonctionnement des arrondissements. Le maire d'arrondissement est l'ordonnateur des dépenses engagées à partir des ESA, les recettes étant constituées des dotations votées par le Conseil de Paris.

La loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité a étendu le périmètre des équipements de proximité en remplaçant la liste initiale par une définition de principe disposant que constituent des équipements de proximité « *les équipements à vocation éducative, sociale, culturelle, sportive et d'information de la vie locale qui ne concernent pas l'ensemble des habitants de la commune ou les habitants de plusieurs arrondissements, ou qui n'ont pas une vocation nationale* ».

Ainsi, la délibération du Conseil de Paris des 28 et 29 octobre 2002 ajoute à la liste un ensemble d'équipements, dont les écoles maternelles et élémentaires, les bibliothèques, les conservatoires ou les piscines qui peuvent correspondre aux critères posés par le législateur. Ce faisant, le Conseil de Paris a multiplié par plus de trois (801 en 2001 et 2 833 en 2018) le nombre d'équipements de proximité inscrits à l'inventaire des équipements dont les arrondissements ont la charge.

L'article L. 2511-18 du CGCT dispose que « *l'inventaire des équipements de proximité est fixé par délibérations concordantes du conseil municipal ou du Conseil de Paris et du conseil d'arrondissement, et, le cas échéant, modifié dans les mêmes formes* », avec le dernier mot pour le Conseil de Paris en cas de désaccord.

Les équipements qui répondent à cette définition légale sont donc considérés comme des équipements d'intérêt local. Ainsi, le conservatoire Mozart et le centre d'animation Les Halles-Le Marais, pourtant implantés dans le 1^{er} arrondissement, ne sont pas des équipements de proximité et ne figurent pas à l'inventaire des équipements du 1^{er}, car ils s'adressent aux habitants des quatre arrondissements du centre (1^{er}, 2^{ème}, 3^{ème}, 4^{ème}). Ils sont donc gérés par la direction des affaires culturelles (DAC), contrairement aux conservatoires des autres arrondissements. À cet égard, les équipements dont la gestion a été fusionnée entre plusieurs arrondissements sont gérés directement par la direction centrale à laquelle ils sont rattachés, et sortis de l'inventaire, donc des ESA.

L'inventaire n'est donc pas figé : il a vocation à évoluer pour des raisons de fait (fusion) ou de droit (transferts décidés par la loi). Ainsi, en 2003, sous l'effet de la loi du 27 février 2002, le transfert de près d'un millier d'équipements supplémentaires a été réalisé en faveur des inventaires des arrondissements. Il a concerné essentiellement les écoles maternelles et élémentaires, les bibliothèques généralistes, les conservatoires, les jardins d'enfant, les maisons des associations ou les locaux associatifs.

L'inventaire est délibéré chaque année au moment de l'adoption des états spéciaux d'arrondissement (ESA), dont il conditionne le montant puisque la dotation générale de fonctionnement (DGL) qui en représente 88 %³², est destinée à couvrir les dépenses de fonctionnement des équipements de proximité.

Une fusion des équipements de proximité entraînant une modification de l'inventaire, le conseil d'arrondissement doit adopter le projet de délibération du Conseil de Paris modifiant l'inventaire. Dans la très grande majorité des cas, les maires d'arrondissement ne contestent pas les sorties ou les entrées à l'inventaire. Quand il y a des désaccords, ils émanent le plus souvent des maires et portent sur la reconnaissance de leur qualité d'équipement de proximité plutôt que d'équipement de la ville³³. La DDCT, de concert avec la direction gestionnaire, adresse un rapport au 1^{er} adjoint de la maire de Paris. Sur la base de ce rapport, il procède à des arbitrages avec les adjoints sectoriels concernés.

Tableau n° 44 : Nombre d'équipements de proximité par arrondissement

	Population (1/1/2018)	Nbre d'équipements de proximité (inventaire 2018)
Mairie du 1 ^{er} arrdt	16 696	22
Mairie du 2 ^e arrdt	20 968	40
Mairie du 3 ^e arrdt	35 750	53
Mairie du 4 ^e arrdt	27 501	80
Mairie du 5 ^e arrdt	60 202	110
Mairie du 6 ^e arrdt	43 368	48
Mairie du 7 ^e arrdt	55 140	44
Mairie du 8 ^e arrdt	37 325	35
Mairie du 9 ^e arrdt	60 105	83
Mairie du 10 ^e arrdt	92 573	120
Mairie du 11 ^e arrdt	151 253	160
Mairie du 12 ^e arrdt	143 557	188
Mairie du 13 ^e arrdt	184 851	327
Mairie du 14 ^e arrdt	141 175	173
Mairie du 15 ^e arrdt	237 088	225
Mairie du 16 ^e arrdt	167 797	121
Mairie du 17 ^e arrdt	170 200	185
Mairie du 18 ^e arrdt	198 820	232
Mairie du 19 ^e arrdt	187 081	309
Mairie du 20 ^e arrdt	196 959	278
Total 20 mairies	2 228 409	2833

Source : CRC à partir des données DDCT (ville de Paris)

³² Au budget primitif 2018.

³³ Propos du sous-directeur de l'action territoriale (SDAT) de la DDCT lors de la réunion du 24 mai 2018.

Le nombre d'équipements de proximité par arrondissement varie de 22 dans le 1^{er} à 327 dans le 13^{ème}. Il n'est pas proportionnel à la population de l'arrondissement. Ainsi, un « petit » arrondissement comme le 4^{ème} compte un grand nombre d'équipements au regard de sa population (80 pour 27 500 habitants).

En 2018, les quatre arrondissements centraux, en cours de regroupement, comptaient 195 équipements dont 104 concernaient des jardins et espaces verts³⁴. L'inventaire des équipements de proximité de ce nouveau secteur tiendra compte des fermetures d'équipements de proximité et de l'intégration d'équipements devenus « de proximité ».

Chaque équipement de proximité est rattaché à une direction gestionnaire qui, en pratique, distingue peu sa gestion des autres équipements dont elle la charge, comme l'a constaté la chambre à propos de la gestion des piscines, dans son rapport de septembre 2017 qui soulignait la difficulté à faire la distinction entre les piscines classées en équipement de proximité, gérées partiellement par les arrondissements qui bénéficient pour ce faire de crédits inscrits dans leurs états spéciaux, et les piscines gérées par la Ville, en régie ou de façon externalisée³⁵. La chambre a aussi constaté que « *le contrôle de gestion ne collecte pas de données produites par le service des ressources humaines telles que la répartition des dépenses de personnel par piscine, ni par le service de l'équipement. Il n'a pas connaissance, avant l'établissement des comptes administratifs par la direction des finances, des dépenses directement réalisées par les mairies d'arrondissement* »³⁶.

Tableau n° 45 : Typologie des équipements de proximité par direction gestionnaire

DAC	médiathèque, bibliothèque, conservatoire
DASCO	école maternelle, école élémentaire
DEVE	promenade ouverte, mail planté, jardin, square, jardinet décoratif, terre-plein, jardinière, plate-bande, pigeonier
DFPE	crèche collective, halte-garderie
DJS	gymnase, terrain d'éducation physique, bains-douches, centre paris anim'
DDCT	mairie d'arrondissement, annexe mairie d'arrondissement, maison des associations, locaux associatifs

Source : CRC à partir de l'inventaire des équipements de proximité 2018-DDCT-Ville de Paris

De fait, une partie des compétences de gestion du conseil d'arrondissement se concentrent sur la définition des conditions générales d'admission et d'utilisation des équipements, qui relève néanmoins, aux termes de l'article L. 2511-21, de la compétence d'une commission mixte, conseil d'arrondissement/Ville de Paris. Dans un premier temps, le principe avait été posé de la création d'une commission mixte unique pour les vingt arrondissements (délibération du Conseil de Paris lors de sa séance des 28 et 29 octobre 2002). Elle s'est réunie à deux reprises en 2003. La loi du 13 août 2004 précise que cette commission « *siège à la mairie d'arrondissement* » et que « *en cas de partage de voix [que] le maire d'arrondissement a voix prépondérante* » (délibération 2005 DDATC 60 des 23 et 24 mai 2005 relative à la mise en place de la commission mixte prévue à l'art. L. 2511-21 du CGCT). De plus, a commission mixte d'arrondissement n'a pas compétence en matière tarifaire.

Par conséquent, la gestion des équipements de proximité par les mairies d'arrondissement ne peut se faire qu'en lien avec les services déconcentrés des directions (quand il existe un échelon déconcentré comme interlocuteur sur le territoire de l'arrondissement) selon des modalités très différenciées en fonction de la structuration des services déconcentrés

³⁴ Issu du rapport relatif aux modalités de regroupement des 4 premiers arrondissements, de novembre 2018.

³⁵ CRC Ile-de-France, *La gestion des piscines de Paris*, septembre 2017, p. 48.

³⁶ *Idem*, p. 54.

(cf. *infra*). Cette organisation suscite parfois des débats entre autorités chargées de la gestion des équipements de proximité comme peut l'illustrer la transformation en 2017 des maisons des associations (MDA) en maisons de la vie associative et citoyenne (MVAC), moyennant la fusion de certaines d'entre elles.

6.2 Une gestion par les conseils d'arrondissement de portée limitée

La gestion quotidienne des équipements de proximité consiste pour les mairies à travailler en relation étroite avec les services déconcentrés des directions gestionnaires puisque l'expertise technique et budgétaire des dépenses liées au fonctionnement des équipements est détenue par les directions déconcentrées. Dès lors, la valeur ajoutée de la mairie d'arrondissement dans la gestion quotidienne des équipements paraît manquer de légitimité faute de moyens techniques et humains.

6.2.1 Une gestion qui consiste principalement à suivre la chaîne d'exécution budgétaire

Dans le cadre de la préparation du budget primitif des ESA, durant le 1^{er} trimestre de l'année, les mairies d'arrondissement rencontrent les services déconcentrés des directions et, le cas échéant, les services centraux afin d'identifier les besoins de fonctionnement des équipements de proximité et les évolutions de périmètre qui peuvent avoir un impact sur l'exercice suivant (ouverture d'équipements, nouvelles dépenses obligatoires, transferts de charge).

Avant 2009, chaque direction support était invitée à transmettre à la DF (actuellement DFA) et à la DDATC (actuellement DDCT) une note d'expertise détaillant les principales évolutions budgétaires attendues sur le budget des états spéciaux. Depuis 2009, la procédure de préparation budgétaire responsabilise davantage les DGS des mairies d'arrondissement tout en conservant un dialogue avec les directions support des équipements. Ce sont désormais les DGS qui centralisent les demandes des directions support et dialoguent directement avec la DFA. Auparavant, la mairie d'arrondissement pouvait apparaître comme la chambre d'enregistrement des demandes des directions support.

Concrètement, la gestion des équipements de proximité réside dans le suivi de l'exécution des dépenses afférentes à chaque équipement, qui comporte traditionnellement six étapes : l'engagement comptable, l'engagement juridique, l'attestation du service fait, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement.

Le paiement est effectué par le comptable public (direction régionale des finances publiques). Le service des finances des mairies d'arrondissement n'intervient pas de la même manière à toutes les étapes de la chaîne budgétaire et comptable, en premier lieu, parce que la phase de liquidation est traitée par le service facturier (SFACT) et, en second lieu, parce que toutes les mairies ont recours, selon des périmètres différents, à la gestion déléguée, c'est-à-dire exercée par le service déconcentré de la direction gestionnaire (cf. *supra* 5.1).

6.2.2 La dualité des modes de gestion des équipements de proximité : directe ou déléguée

Le maire d'arrondissement ne délègue pas sa signature de l'engagement juridique (EJ) de la dépense. Il reste l'ordonnateur qui signe les bons de commande préparés par les services déconcentrés. En général, certaines lignes sont déléguées au sein d'une même fonction comptable. Ainsi, pour les crèches dans le 13^{ème} (tableau ci-dessous), les loyers et le nettoyage sont délégués à la DFPE alors que l'alimentation, les couches et le matériel pédagogique sont gérés directement par la mairie.

Tableau n° 46 : Nature des crédits délégués de la mairie du 13^{ème} arrondissement

Dotation de gestion locale : gestion mixte	
DAC	gestion directe sauf pour le nettoyage (à la DILT), la maintenance des installations techniques (à la DCPA), les loyers et charges (à la DAC)
DASCO	gestion déléguée à la CASPE (hors fluides) et à la DCPA pour l'eau des écoles
DJS	gestion directe sauf pour la maintenance des installations techniques (à la DCPA), l'eau (à la DJS), les contrats de gestion des équipements jeunesse (à la DJS)
DFPE	gestion directe sauf pour la maintenance des installations techniques (à la DCPA et à la DFPE), les loyers et charges (à la DFPE), le nettoyage (à la DFPE)
DEVE	gestion déléguée (hors fluides), sauf pour les prestations de service en gestion directe.
DDCT	Administration générale (mairie d'arrdt-DDCT) gestion directe sauf pour les affranchissements (à la DILT), la maintenance des installations techniques (à la DCPA), une part des crédits destinés aux travaux urgents (DCPA)
	Maison des associations : gestion directe, sauf pour la maintenance des installations techniques (à la DCPA) et le nettoyage (à la DILT)
Dotation d'animation locale : gestion mixte	
Gestion directe, sauf pour une part des crédits destinés aux travaux urgents, déléguée à la DCPA	
Dotation d'investissement : gestion directe	

Source : Mairie du 13^e arrondissement

Les mairies ont recours à la gestion déléguée pour les fonctions support centralisées à l'échelle de la collectivité (nettoyage des locaux, frais d'affranchissement délégués à la DILT) et les dépenses liées au bâtiment (loyers, entretien technique). Pour les autres dépenses, la répartition entre crédits délégués et gestion directe est largement tributaire du poids de l'histoire comme l'a rappelé en juillet 2016 le rapport d'audit de l'inspection générale sur la gestion déléguée des crédits. Elle est aussi tributaire de la structuration de l'offre des services déconcentrés des directions (cf. supra), qui sont plus ou moins en mesure, en fonction de leurs effectifs, de gérer les crédits qui leur ont été délégués. On peut dès lors constater des différences importantes en la matière entre mairies d'arrondissement (voir tableau ci-dessous).

Tableau n° 47 : Part des crédits exécutés en gestion directe et en gestion déléguée

	Mairie du 1er arrdt					
Modalités de gestion des crédits exécutés	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Crédits exécutés en gestion directe	970 797,86	1 187 338,72	810 860,80	887 878,13	884 696,54	899 664,93
	80,77%	80,71%	73,83%	74,36%	73,64%	75,46%
Crédits exécutés en gestion déléguée	231 121,01	283 729,91	287 380,11	306 091,28	316 748,16	292 589,62
	19,23%	19,29%	26,17%	25,64%	26,36%	24,54%
Ensemble des crédits exécutés	1 201 918,87	1 471 068,63	1 098 240,91	1 193 969,41	1 201 444,70	1 192 254,55

Source : Mairie du 1^{er} arrondissement

	Mairie du 19e arrdt					
Modalités de gestion des crédits exécutés	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Crédits exécutés en gestion directe	6 406 476,07	6 540 871,01	6 256 428,84	6 222 291,60	6 096 891,75	6 491 586,93
	48,09%	45,37%	42,08%	41,22%	40,81%	41,75%
Crédits exécutés en gestion déléguée	6 915 379,39	7 875 006,72	8 610 963,22	8 874 860,67	8 843 306,86	9 057 684,37
	51,91%	54,63%	57,92%	58,78%	59,19%	58,25%
Ensemble des crédits exécutés	13 321 855,46	14 415 877,73	14 867 392,06	15 097 152,27	14 940 198,61	15 549 271,30

Source : Mairie du 19^{ème} arrondissement

Le périmètre des crédits délégués varie fortement entre arrondissements en raison de la liberté d'organisation laissée aux mairies et aux services déconcentrés. Ainsi la mairie du 1^{er} exécute en gestion directe un peu plus des trois quarts de ses crédits de fonctionnement relatifs aux équipements de proximité et celle du 19^{ème} moins de la moitié (42 % en 2017).

Lorsque des changements interviennent dans le périmètre des dépenses déléguées, ils relèvent d'un choix de gestion du DGS ou d'une décision partagée avec le service déconcentré concerné. La répartition entre gestion déléguée et gestion directe devrait faire l'objet d'une évaluation en termes de performance de l'exécution budgétaire et de satisfaction des priorités du maire d'arrondissement en matière de politique (même restreinte) d'achat.

Certaines mairies ont fait part de difficultés à exécuter la dépense en gestion déléguée. Ces difficultés concernent la fiabilisation de la comptabilité d'engagement (mauvaise imputation des EJ, centre de coût à renseigner, suivi des procédures de clôture des engagements juridiques) et le manque de visibilité sur les prévisions budgétaires. Il ne s'agirait pas forcément de passer en gestion directe, compte tenu du manque fréquent d'effectifs dans les services ESA, mais d'améliorer le dialogue de gestion avec les directions.

6.2.3 L'externalisation de la liquidation par le service facturier limite le rôle des mairies d'arrondissement dans la gestion des équipements de proximité

Le déploiement du service facturier (SFACT), chargé de la liquidation et de l'ordonnancement des factures payées sur les ESA, date de juillet 2016, date de signature de la convention conclue entre la Ville et la DGFIP. Cette convention a été signée par chacun des directeurs de la Ville de Paris ainsi que par chaque maire d'arrondissement. Tous sont ordonnateurs de la dépense et représentent un centre financier, support de la dépense dans Alizé, le système d'information financier partagé.

Le SFACT est organisé en 11 unités comptables composées d'une dizaine de gestionnaires comptables chargés de la liquidation des dépenses. Ces unités sont organisées en portefeuille de directions opérationnelles. Une unité est chargée de la liquidation des dépenses des 20 mairies d'arrondissement. Au plan opérationnel, le service des finances dispose d'interlocuteurs identifiés : chaque mairie dispose d'un agent référent.

Les dépenses des mairies d'arrondissement sont traitées au sein du SFACT de la même manière que l'ensemble des dépenses de la Ville (sauf les dépenses d'investissement payées sur la DI, dont le SFACT doit vérifier l'imputation sur le budget général de la Ville). Les services financiers des ESA et le service facturier (SFACT) partagent en effet le même système d'Information Alizé. Les services financiers des ESA sont chargés de la gestion du budget, de l'émission des engagements, de la certification du service fait. Ces tâches sont effectuées dans l'application Alizé et sont suivies par le SFACT qui reçoit les factures, consultables dans Alizé, et procède à leur liquidation. En cas d'insuffisance des éléments en possession (pièce justificative absente, engagement juridique non conforme, crédits insuffisants), le gestionnaire comptable du SFACT formule une observation auprès du service financier de l'ESA via un flux à l'intérieur de l'application Alizé. Des échanges par messagerie peuvent également être nécessaires. Le SFACT envoie tous les deux mois aux services financiers des ESA, pour suite à donner, la liste des factures sans service fait ou ayant fait l'objet d'une observation en attente de réponse.

Selon la DRFiP, la mise en place du SFACT vise plusieurs objectifs : uniformiser et optimiser les méthodes de travail au sein des ESA ; améliorer la continuité de service en confiant la liquidation à une équipe chargée de l'ensemble des ESA (et non à des agents isolés au sein de chaque MA) ; améliorer la qualité du mandatement en confiant la liquidation à des agents spécialisés au sein du SFACT. Le délai de paiement devrait également s'en trouver amélioré

Le délai global de paiement s'est amélioré depuis 2012 et la plus grosse marge de progrès a concerné l'ordonnateur. Toutefois, le système d'information ne permet pas encore de distinguer le délai de paiement relevant de l'ordonnateur (directions opérationnelles et mairies d'arrondissement) de celui relevant du comptable public (SFACT). Le délai de paiement est encore calculé par rapport à l'émission du mandat, ce qui n'est plus pertinent au sein du SFACT.

6.2.4 L'efficacité du suivi de la chaîne d'exécution budgétaire pourrait être renforcée pour une meilleure gestion des équipements de proximité

La gestion des équipements de proximité par les mairies d'arrondissement consiste en un suivi budgétaire et comptable de la bonne exécution de la dépense des équipements, nécessitant un dialogue de gestion avec les directions gestionnaires. En l'état actuel, cette gestion ne comporte pas d'approche analytique ou de démarche de performance. Ainsi, de nombreuses mairies d'arrondissement rencontrées ont fait part du manque de plus-value apportée à la gestion des équipements du fait des contraintes de personnels qui pèsent sur les services des finances.

Les outils existent pour effectuer un suivi efficace de la chaîne de la dépense mais ils ne sont pas toujours exploités au mieux faute de personnels formés. Ainsi SAP/ Alizé, déployé depuis 2008 dans les mairies d'arrondissement, couvre l'ensemble de la chaîne de la dépense, de la mise en place du budget à son exécution, et permet d'assurer en temps réel un suivi des crédits globaux (crédits ouverts, montants engagés, montant liquidés et disponibilités) et spécifiques (suivi des restes-à-réaliser, des rattachements et des engagements, notamment).

Pour des approches synthétiques ou des analyses approfondies (par exemple, la constitution de chroniques sur plusieurs exercices ou l'analyse des détails de l'exécution), le décisionnel (infocentre alimenté par les différents systèmes d'information Sequana : Alizé, SIHA, GO) permet d'effectuer des requêtes prédéfinies, sous l'angle d'une comptabilité analytique par centre de coûts, et constitue un outil utilisé dans les dialogues de gestion avec les directions gestionnaires. Encore faut-il disposer en mairie d'arrondissement des compétences et du temps nécessaire à ces analyses. Or, ce n'est pas le cas, a fortiori, parce que les personnels des équipements de proximité ne sont pas placés sous l'autorité hiérarchique ou fonctionnelle du maire d'arrondissement.

Néanmoins, le rôle, même restreint, de suivi de la chaîne de la dépense, exercé par les services des finances et achats des mairies d'arrondissement peut encore être amélioré par la fiabilisation des données comptables (imputations notamment), la détection des incohérences et des écarts atypiques, et la fiabilisation des prévisions d'exécution.

6.3 Une absence de pilotage de la gestion des équipements de proximité

Le suivi efficace de l'exécution de la dépense relative aux équipements n'empêche pas les services des finances et achats des mairies d'arrondissement de se donner des objectifs de pilotage de la gestion par la performance, à condition d'avoir des moyens plus conformes à leurs compétences. En l'état actuel, les conseil d'arrondissement ne définissent pas de stratégie de gestion. En effet, aucune des mairies d'arrondissement rencontrées ne module la délégation de crédits alloués aux équipements de proximité en fonction de critères que le conseil d'arrondissement aurait définis.

Ainsi, à titre d'exemple, la définition du montant des engagements comptables attribués aux crèches de l'arrondissement est la même pour toutes les crèches (en fonction du nombre de berceaux). Or, le conseil d'arrondissement pourrait faire le choix de déterminer certains crédits d'un article budgétaire au sein d'un même domaine fonctionnel (équipements de petite

enfance, par exemple) en fonction de critères (pour l'alimentation, par exemple, selon que les crèches sont implantées ou pas dans un quartier prioritaire).

En matière d'achats relatifs aux équipements de proximité, les mairies d'arrondissement ont peu de marges de manœuvre dans les faits. Elles ne sont consultées qu'à la marge et pour les besoins qui leur sont très spécifiques (exemples : achat d'urnes électorales ou de matériels ou équipements propres à leurs services). L'évaluation des besoins des équipements de proximité de l'arrondissement (fournitures scolaires, produits d'entretien des piscines, repas des enfants en crèches) est effectuée par les directions gestionnaires sans véritable association ou consultation de la mairie d'arrondissement.

Compte tenu de surcroît du manque d'effectifs et d'expertise dans les services des finances des mairies d'arrondissement, le recours à un marché de la Ville de Paris est privilégié pour sécuriser la procédure d'achat. Le service des finances recherche sur le site de la DFA, dans « *sous-direction des achats (DFA/SDA) /site métiers achats* », si un marché transverse, un marché mono-direction ou un marché du secteur du travail protégé, répond à son besoin de fournitures ou de services. Les marchés sont progressivement catalogués par la SDA et, par conséquent, accessibles dans le SI Achats et le Web-Achats.

Cette organisation de la commande, ainsi que le principe édicté par l'article L. 2511-22 du CGCT, limitant la délégation donnée aux arrondissements en matière de marchés publics, confère en réalité aux mairies d'arrondissement une part résiduelle dans la passation des marchés pour les besoins liés à la gestion des équipements. La délibération 2014 DUCT 1003 donne délégation aux conseils d'arrondissement pour préparer, passer, exécuter et régler les marchés de travaux, de fournitures et de services qui peuvent être passés selon la procédure adaptée en raison de leur montant (MAPA). Le rapport d'octobre 2017 de l'IGVP sur l'audit des marchés à procédure adaptée relève à ce propos que les mairies d'arrondissement passent quelques MAPA, notamment pour l'aménagement de leurs locaux ou de certains de leurs équipements de proximité et pour les besoins d'animation locale et d'équipement de leurs services. En 2015, les vingt mairies d'arrondissement ont passé près de 100 MAPA article 28 pour un montant maximal cumulé de plus de 4,6 M€.

Enfin, il est difficile aux services des finances et achats d'exercer un contrôle de gestion des équipements de proximité en raison des contraintes d'effectifs. Pour autant, il serait légitime qu'une comparaison des coûts par équipement de proximité soit réalisé au niveau de la mairie arrondissement car le conseil d'arrondissement, en tant que tiers extérieur à la direction gestionnaire, est en mesure de disposer d'une vision consolidée des coûts par source de financement (ESA, IIL, budget participatif) mais aussi, par rapport aux directions gestionnaires, d'une vision transversale à tous les types d'équipements.

Or, certaines directions opérationnelles (DAC, DJS, DASCO, DFPE) ont mené des études de coûts d'équipements de proximité mais ne les ont pas communiquées aux mairies alors que les dépenses financées sur les ESA sont prises en compte (loyers et charges, fluides énergétiques, eau, maintenance préventive et curative, nettoyage, gardiennage). De fait, ces données devraient être communiquées aux mairies d'arrondissement qui, en l'état actuel, ne sont pas en mesure d'exercer un véritable contrôle de gestion, sur la base de comparaisons des coûts, de *benchmarks* ou d'analyse des écarts entre équipements.

La définition du rôle joué par les services des finances et achats dans la gestion des équipements de proximité dépend de la Ville. C'est donc à elle de formaliser les conditions dans lesquelles la gestion des équipements de proximité peut être optimisée car, en l'état actuel, la plus-value de cette gestion par les mairies d'arrondissement, au regard d'une gestion centralisée ou « externalisée », n'est pas assurée. Dans tous les cas, une explicitation de la doctrine de la Ville sur la gestion des équipements de proximité paraît nécessaire dans la mesure où la cohérence des pratiques des mairies d'arrondissement comme des directions de la ville n'apparaît pas clairement.

Recommandation n° 9 : Clarifier le rôle des maires d'arrondissement en matière de contrôle de la gestion des équipements de proximité

7 LE ROLE INCERTAIN DES ARRONDISSEMENTS DANS L'ADMINISTRATION DE LA VILLE DE PARIS

L'administration de la Ville de Paris est fondée sur une organisation verticale par direction sectorielle. Dès lors, les conditions de la territorialisation des politiques publiques sont propres à chacune d'elles. Les arrondissements et a fortiori les mairies d'arrondissement ne sont pris en compte qu'en cas d'obligation légale (section d'arrondissement du CASVP), d'une adaptation à l'organisation des services de l'État (politique de la ville, prévention de la délinquance) ou de la volonté particulière de la Ville dans le cadre d'une gestion centralisée (« budget participatifs d'arrondissement »).

7.1 Une organisation des services de la Ville dans laquelle les arrondissements ne constituent pas une référence partagée

7.1.1 Des arrondissements absents de l'organigramme de la Ville

La structure générale des services de la Ville de Paris fait l'objet de fréquents ajustements. Suivant l'arrêté portant réforme des structures générales des services de la Ville de Paris, du 12 octobre 2017, les services sont organisés de la manière suivante : la « *structure générale des services de la Mairie de Paris, communs à la Commune et au Département de Paris* » (BM 20 octobre 2017, arrêté du 12 octobre 2017) comprend le cabinet du maire de Paris, le secrétariat général de la Ville de Paris (et de ses trois délégations rattachées³⁷), l'inspection générale de la Ville de Paris et 20 directions. Ces directions sont présentées sur le site paris.fr (au 2 janvier 2019) sans logique fonctionnelle particulière :

- Direction de la Démocratie, des Citoyen.ne.s et des Territoires (DDCT);
- Direction de l'Information et de la Communication (DIC) ;
- Direction de la Propreté et de l'Eau (DPE) ;
- Direction des Affaires Culturelles (DAC) ;
- Direction de l'Attractivité et de l'Emploi (DAE);
- Direction de l'Immobilier, de la Logistique et des Transports (DILT);
- Direction de la Prévention, de la Sécurité et de la Protection (DPSP);
- Direction des Affaires Juridiques (DAJ);
- Direction des Espaces Verts et de l'Environnement (DEVE);
- Direction de la Jeunesse et des Sports (DJS);
- Direction des Ressources Humaines (DRH) ;
- Direction des Affaires Scolaires (DASCO);
- Direction des Finances et des Achats (DFA) ;

³⁷ IGVP, Bilan des mesures contenues dans la délibération « *Pour un meilleur service de proximité aux Parisiens* », Décembre 2014, N°13-11, p. 2.

³⁷ *Idem.* grands événements (Bulletin municipal, 19 janvier 2018, arrêté modificatif du 22 décembre 2017).

- Direction du Logement et de l'Habitat (DLH);
- Direction des Systèmes d'information et du numérique (DSIN) ;
- Direction de l'Action Sociale, de l'Enfance et de la Santé (DASES) ;
- Direction des Familles et de la Petite Enfance (DFPE);
- Direction Constructions Publiques et Architecture (DCPA);
- Direction de l'Urbanisme (DU);
- Direction de la Voirie et des Déplacements (DVP).
- Centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP)

On ne retrouve donc pas dans cette présentation des directions de la Ville de véritable organigramme ou de distinction entre les directions support et les directions opérationnelles. Toutes les directions sont placées sur le même plan. Les arrondissements n'apparaissent pas sauf la mention de la fusion des arrondissements centraux, prévue par la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 (art. 21 à 24), confiée à une « *directrice de projet en charge du rapprochement des quatre premiers arrondissements de la capitale* ».

Par comparaison, les mairies d'arrondissement de la Ville de Lyon sont rattachées à la délégation générale au service au public et à la sécurité. Quant aux mairies de secteurs de la Ville de Marseille, leurs directeurs généraux des services sont rattachés à la direction générale des services de la Ville.

L'absence des arrondissements ressort à l'examen des arrêtés qui régissent l'organisation de chaque direction. Aucun n'accorde de statut particulier aux arrondissements, sauf obligation légale, comme pour le CASVP, en dehors bien entendu du cas particulier de la DDCT, à laquelle sont rattachés les mairies d'arrondissement, et de l'IGVP qui exclut en partie les arrondissements de son champ de contrôle.

7.1.2 À chaque direction « son » arrondissement

Dans la majorité des cas, l'arrondissement n'est pas un territoire de référence des administrations parisiennes. On ne retrouve donc que de façon très minoritaire les 20 arrondissements dans les circonscriptions dont se sont dotées les directions territorialisées de la Ville de Paris. Celles-ci opèrent des regroupements répondant à des logiques propres, le plus souvent non coordonnées, ce qui ne poserait pas de difficultés particulières si, en raison de leurs compétences, elles n'avaient pour interlocuteur obligé des maires d'arrondissement qui font office de coordinateur des services sans en avoir l'autorité.

Il en résulte une articulation au cas par cas des directions avec les mairies d'arrondissement que ni la charte des arrondissements ni les « contrats d'objectifs » sectoriels (prévention de la délinquance, restauration scolaire, jeunesse), conclus avec les représentants des arrondissements, ne parviennent à fluidifier. Cette articulation au cas par cas est tout autant le fait des directions support que des directions opérationnelles.

Les directions support ne disposent pas de circonscriptions territoriales comme on le constate pour la direction des systèmes d'information et du numérique (DSIN), la direction de l'information et de la communication (DIC) la direction des finances des achats (DFA), la direction des affaires juridiques (DAJ) ou la direction des ressources humaines (DRH). Elles sont d'autant moins territorialisées que chaque direction de la Ville est dotée de services RH et financiers spécifiques.

Le tableau ci-dessous dresse l'inventaire des circonscriptions territoriales des directions opérationnelles de la Ville de Paris. La territorialisation des services ne s'accompagne cependant pas nécessairement d'une déconcentration de la gestion, notamment des personnels, au niveau d'« *UGD de terrain* ». Ce n'est le choix que de six directions opérationnelles : la DJS, la DDCT, la DASCO, la DFPE, la DPA et la DPEDPE.

Tableau n° 48 : Les circonscriptions territoriales des directions opérationnelles de la Ville de Paris et de ses établissements en 2017

Directions territorialisées CASVP (les n° renvoient aux développements ci-après)	Nature et nombre de circonscriptions/contrats et établissements d'arrondissement	Découpage territorial (et arrondissements correspondants)
(1) Direction de la démocratie, des citoyens.nes et des territoires (DDCT)	20 « mairies d'arrondissement » (1717 au 1 ^{er} janvier 2020) 16 maisons des associations 124 conseils de quartier (au 1 ^{er} janvier 2019)	17 secteurs au 1 ^{er} janvier 2020
(2) Direction des affaires scolaires (DASCO)	10 Circonscriptions des affaires scolaires et de la petite enfance (CASPE), 20 « caisses des écoles » d'arrondissement	CASPE 1 ^{er} /2 ^e /3 ^e /4 ^e ; CASPE 5 ^e /13 ^e ; CASPE 6 ^e /14 ^e ; CASPE 7 ^e /15 ^e ; CASPE 8 ^e /9 ^e /10 ^e ; CASPE 11 ^e /12 ^e ; CASPE 16 ^e /17 ^e ; CASPE 18 ^e ; CASPE 19 ^e ; CASPE 20 ^e .
(3) Direction des familles et de la petite enfance (DFPE)	10 Circonscriptions des affaires scolaires et de la petite enfance (CASPE), 7 « territoires de PMI »	CASPE (idem DASCO) PMI T1 (1 ^{er} /2 ^e /3 ^e /4 ^e /11 ^e /12 ^e); PMI T2 (5 ^e /6 ^e /13 ^e , 14 ^e); PMI T3 (7 ^e /15 ^e /16 ^e); PMI T4 (8 ^e /9 ^e /10 ^e /17 ^e); PMI T5 (18 ^e); PMI T6 (19 ^e); PMI T 7 (20 ^e).
(4) Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES)	4 « Directions sociales de territoires » (DST) 1 Bureau central ASE, 2 bureaux déconcentrés, 9 secteurs territoriaux 20 sections d'arrondissement pour l'action sociale	DST Nord (1 ^{er} /2 ^e /3 ^e /4 ^e /9 ^e /10 ^e /19 ^e), DST Est (11 ^e /12 ^e /20 ^e), DST Sud (5 ^e /6 ^e /13 ^e /14 ^e), DST Ouest (7 ^e /8 ^e /15 ^e /16 ^e /18 ^e). ASE « 1 ^{er} /2 ^e /3 ^e /4 ^e /6 ^e /7 ^e /8 ^e /9 ^e /10 ^e /14 ^e /15 ^e /16 ^e /17 ^e »; Secteur « 11/12 »; Secteur « (5/13) »; Secteur 18 (2 secteurs), Secteur 19 (3 secteurs), Secteur 20 (2 secteurs). 20 sections d'arrondissement (convention CASVP)
(5) CASVP	20 « sections d'arrondissement »	1 section par arrondissement
(6) Direction de la jeunesse et des sports (DJS),	10 circonscriptions territoriales	Circ. 1 ^{er} /2 ^e /3 ^e /4 ^e arr.; Circ. 5 ^e /13 ^e arr.; Circ. 6 ^e /14 ^e arr.; Circ. 7 ^e /15 ^e arr.; Circ. 8 ^e /9 ^e , 10 ^e arr.; Circ. des 11 ^e /12 ^e arr.; Circ. 16 ^e /17 ^e arr.; Circ. 18 ^e arr.; Circ. du 19 ^e arr.; Circ. 20 ^e arr.
(7) Direction de la Prévention de la Sécurité et de la Protection (DPSP)	10 « circonscriptions territoriales » 6 « unités généralistes »; 20 « contrats de sécurité d'arrondissement »	Circ. 1 ^{er} /2 ^e /3 ^e /4 ^e arr.; Circ. 5 ^e /13 ^e arr.; Circ. 6 ^e /14 ^e arr.; Circ. 7 ^e /15 ^e arr.; Circ. 8 ^e /9 ^e /10 ^e arr.; Circ. 11 ^e /12 ^e arr.; Circ. 16 ^e /17 ^e arr.; Circ. 18 ^e arr.; Circ. 19 ^e arr.; Circ. 20 ^e arr. Unité secteur 1 : 1 ^{er} /2 ^e /3 ^e /4 ^e /6 ^e à laquelle sont rattachés les personnels chargés de la surveillance de la Zone piétonne Montorgueil; unité secteur 2 : 5 ^e /12 ^e /13 ^e /14 ^e ; unité secteur 3 : 7 ^e /15 ^e /16 ^e (Sud); unité secteur 4 : 8 ^e /16 ^e (Nord) et 17 ^e (Sud); unité secteur 5 : 9 ^e /17 ^e (Nord) et 18 ^e ; unité secteur 6 : 10 ^e /11 ^e , 19 ^e /20 ^e
(8) Direction de la voirie et des	6 « sections territoriales de voirie » (STV)	STV « Centre » : 1 ^{er} /2 ^e /3 ^e /4 ^e /9 ^e /10 ^e ; STV « Sud » : 5 ^e /6 ^e /7 ^e /14 ^e ; STV « Sud-Ouest » :

déplacements (DVD)	4 « brigades territoriales »	15 ^e /16 ^e ; SVT « Nord-Ouest » : 8 ^e /17 ^e /18 ^e ; STV « Nord-Est » : 11 ^e /19 ^e /20 ^e ; STV « Sud-Est » : 12 ^e /13 ^e . Brigade « Centre » : 1 ^{er} /2 ^e /3 ^e /4 ^e /5 ^e /6 ^e /7 ^e ; Brigade « Ouest » : 8 ^e /15 ^e /16 ^e ; Brigade « Nord » : 9 ^e /10 ^e /17 ^e /18 ^e /19 ^e /20 ^e ; Brigade « Est » : 11 ^e /12 ^e /13 ^e /14 ^e
(9) Direction du logement et de l'habitat (DLH)	5 « Subdivisions » au Service technique de l'habitat (STH) dont 4 territorialisées	Subdivision 1 ^{er} /2 ^e /6 ^e /16 ^e /18 ^e ; subdivision 5 ^e /9 ^e /13 ^e /14 ^e /17 ^e ; subdivision 7 ^e /8 ^e /11 ^e /12 ^e /17 ^e ; une subdivision traite les 3 ^e /4 ^e /10 ^e /15 ^e /19 ^e ; une subdivision « ravalement » traite l'ensemble des affaires relevant du ravalement.
(10) Direction de la Propreté et de l'eau (DPE)	14 « divisions » propreté 3 « circonscriptions territoriales d'exploitation » (CTE) pour la gestion locale de l'eau	Division 1 ^{er} /2 ^e /3 ^e /4 ^e division des 5 ^e /6 ^e ; division des 7 ^e /8 ^e ; division des 9 ^e et 10 ^e ; division du 11 ^e ; division du 12 ^e ; division du 13 ^e ; division du 14 ^e ; division du 15 ^e ; division du 16 ^e ; division du 17 ^e ; division du 18 ^e ; division du 19 ^e ; division du 20 ^e . CTE Est (3e, 4e, 10e, 11e, 12e, 19e et 20e) CTE Ouest : (1er, 2e, 8e, 9e, 16e, 17e et 18e). CTE Sud (5e, 6e, 7e, 13e, 14e et 15e).
(11) Direction des espaces verts et de l'environnement (DEVE)	11 « divisions territoriales » au Service de l'exploitation des jardins (SEJ) 5 « divisions territoriales » au Service de l'arbre et des bois (SAB)	Division SEJ des 1/2/3/4/7 ^e ; Division des 8/9/10 ^e ; Division du 11/12 ^e ; Division du 5/13 ^e ; Division du 6/14 ^e ; Division du 15 ^e ; Division du 16 ^e ; Division du 17 ^e ; Division du 18 ^e ; Division du 19 ^e ; Division du 20 ^e . Division SAB Sud 5, 6, 7, 13, 14 et 15 ^e ; Division Nord 2, 3, 8, 9, 10, 16, 17 et 18 ^e ; Division Est 1, 4, 11, 12, 19 et 20 ^e ; La Division du Bois de Boulogne et la Division du Bois de Vincennes
(12) Direction de l'urbanisme (DU)	4 « circonscriptions territoriales »	Circonscription Nord (2 ^e /9 ^e /10 ^e /17 ^e /18 ^e) ; Circonscription Est (3 ^e /4 ^e /11 ^e /19-20) ; Circonscription Sud (5-6-12-13-14) ; Circonscription Ouest 1(-7-8-15-16).
(13) Direction des Constructions Publiques et de l'Architecture (DCPA)	10 Sections locales d'architecture (SLA)	SLA 1 ^{er} /2 ^e /3 ^e /4 ^e ; SLA 5 ^e /13 ^e ; SLA 6 ^e /14 ^e et enseignement supérieur ; SLA 7 ^e /15 ^e ; SLA 8 ^e /9 ^e /10 ^e ; SLA 11 ^e /12 ^e ; SLA 16 ^e /17 ^e ; SLA 18 ^e ; SLA 19 ^e ; SLA 20 ^e .
(14) Direction de l'Immobilier de la Logistique et des Transports (DILT/DILT)	4 « Agences de gestion territoriale » de services aux occupants et la gestion des immeuble	Agence de gestion Centre (1 ^{er} /2 ^e /3 ^e /4 ^e) ; agence de gestion Est (11 ^e /12 ^e /20 ^e) ; agence de gestion Sud (5 ^e /6 ^e /7 ^e /13 ^e /14 ^e /15 ^e) ; agence de gestion Nord (8 ^e /9 ^e /10 ^e /16 ^e /17 ^e /18 ^e).

Source : CRC à partir du Bulletin municipal de la Ville de Paris

Au total, il apparaît que chaque direction définit sa relation avec les mairies d'arrondissement sur la base de modalités propres et gère les équipements de proximité en tenant compte des mairies d'arrondissement davantage qu'elle ne les gère avec elles. Quant à elles, les mairies d'arrondissement ne sont pas en mesure d'assurer, dans leur champ de compétence, la coordination territoriale des services déconcentrés, étant rattachées à une seule direction, la DDCT, censée assurer ce rôle à partir du « centre » (voir *infra*).

C'est sans doute pourquoi les mairies d'arrondissement cherchent encore leur place dans l'administration de la Ville de Paris entre leur rattachement vertical à la DDCT et une « *charte*

des arrondissements », peu suivie d'effets, qui leur reconnaît un rôle de coordination horizontale. Il en résulte un positionnement incertain des mairies d'arrondissement dans l'administration de la Ville de Paris.

7.2 Le rattachement à une seule direction sectorielle (DDCT)

L'article 1^{er} de l'arrêté du 13 décembre 2018 (qui abroge l'arrêté du 15 décembre 2017) relatif à la « Nouvelle organisation de la Direction de la Démocratie, des Citoyen.nes et des Territoires » (BM 21 décembre 2018, p. 4448 et s.) dispose que « *La Direction de la Démocratie, des Citoyen.ne-s et des Territoires est composée des entités suivantes :*

- le Service du Conseil de Paris ;
- le Service de la Relation Usager·ère ;
- la Sous-Direction de l'Action Territoriale et la Sous-Direction de la Politique de la Ville et de l'Action Citoyenne ;
- la Sous-Direction des Ressources ;
- le Service Égalité, Intégration, Inclusion ;
- la Mission Communication ;
- la Mission Coordination Générale ;
- Le Secrétariat du Conseil Parisien de l'Immobilier. »

On y chercherait en vain une référence aux arrondissements ou aux mairies d'arrondissement, ou encore à la « charte des arrondissements ». Les maires d'arrondissement et les conseillers d'arrondissement sont mentionnés implicitement à l'article 2 de l'arrêté, qui précise les missions du service du Conseil de Paris et comporte à ce titre un « Bureau de l'Appui aux Elu.e.s », donc aux élus d'arrondissement.

L'article 5 relatif aux missions de la sous-direction à l'action territoriale prévoit que cette sous-direction « *intervient, d'une part, en appui, conseil et coordination des 20 mairies d'arrondissement et, d'autre part, en pilotage stratégique et portage de projets de modernisation concernant celles-ci. Elle comprend le Service d'appui aux Mairies d'arrondissement, le Bureau des Élections et du Recensement de la Population, la Mission Organisation et Méthodes* ».

L'article 6 précise notamment que la DDCT « *a pour mission d'animer la décentralisation et la déconcentration vers les Mairies d'arrondissement* ». Il ne se réfère pas à la « charte des arrondissements » adoptée par le Conseil de Paris en 2009.

7.2.1 La triple territorialisation de la DDCT : « quartiers populaires », « quartiers prioritaires », « arrondissements ».

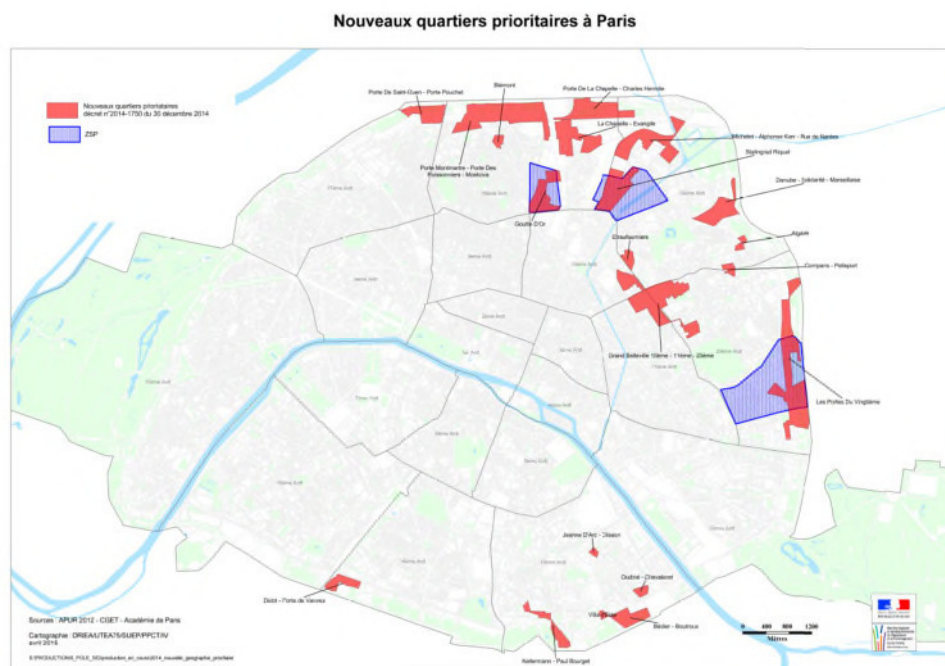
La DDCT est triplement territorialisée puisqu'elle est chargée du pilotage de la politique de la ville (« quartiers prioritaires ») et de la mise en œuvre des budgets participatifs d'arrondissement, qui cible plus particulièrement les « quartiers populaires », et que lui sont rattachées les mairies d'arrondissement.

À cet égard, on peut constater que si la Ville a engagé en 2009 une politique de déconcentration de ressources au niveau des arrondissements, gérés par les conseils d'arrondissement, elle concentre désormais une partie de ses ressources, via la politique de la ville, sur les « quartiers populaires » qui sont aussi, mais pas uniquement, des « quartiers prioritaires ». À cet égard, un nouveau contrat de ville couvrant la période 2015-2020 a été

signé le 7 mai 2015 par le préfet, le recteur, la Ville, la Région et par un nombre élargi de partenaires (bailleurs sociaux, caisse d'allocations familiales de Paris, Pôle Emploi, mission locale, Caisse des dépôts et consignations).

Il renvoie à une géographie prioritaire : 20 quartiers parisiens ont été identifiés par le décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la Ville dans les départements métropolitains. Elles se répartissent entre les 8 arrondissements qui comptaient déjà un ou plusieurs quartiers dans le cadre CUCS 2007-2014. Il s'agit des 10^{ème}, 11^{ème}, 13^{ème}, 14^{ème}, 17^{ème}, 18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements.

Carte n° 1 : Les quartiers prioritaires dans le contrat 2015/2020 à Paris



Source : DDCS, préfecture de Paris)

Les mairies d'arrondissement n'y sont cependant citées qu'à titre marginal. Le contrat parisien évoque bien à leur propos « *des rencontres régulières avec les mairies d'arrondissement, pour définir les priorités d'action identifiées au niveau des territoires et nourrir les axes du contrat-cadre parisien* » (p. 12), mais à aucun moment, dans aucun axe ou plan d'action, les mairies d'arrondissement ne sont mentionnées dans la catégorie des « acteurs ». Elles n'apparaissent incidemment que comme des « leviers d'action » (axe 2, p. 49, p. 52). C'est notamment le cas pour la mise en œuvre du contrat parisien de prévention et de sécurité avec lequel le contrat de ville est nécessairement articulé en raison de l'organisation territoriale des services de l'État.

On peut remarquer par ailleurs que, dans ce contrat de ville, est systématiquement évoquée la nécessité de coordonner la DJS et la DDCT, voire de signer une convention entre ces deux directions.

Les « quartiers populaires » sont ciblés au travers du budget participatif. Il existe en effet un abondement au titre de cette catégorie, qui englobe des arrondissements qui ne sont pas en politique de la ville (12^{ème}, 15^{ème}) depuis l'édition 2016 (voir tableau ci-dessous).

Les « quartiers populaires » regroupent les quartiers politique de la Ville, les quartiers de « veille active » et les quartiers en renouvellement urbain : 30 M€ sont réservés aux projets

issus de ces quartiers, identifiés à partir de leur localisation et spécifiquement labellisés sur le site internet du budget participatif. Sur ces 30 M€, 15 M€ concernent les budgets participatifs d'arrondissement, dont 10 M€ financés sur le budget de la mairie centrale. Les 5 M€ restants sont financés à partir des dotations d'investissement d'intérêt local, versées par les mairies d'arrondissement au budget participatif.

La somme consacrée aux projets localisés dans ces quartiers populaires (15 M€) dans les budgets participatifs d'arrondissement est ensuite calculée au prorata de la population parisienne résidant en quartier populaire dans l'arrondissement concerné (données INSEE).

Tableau n° 49 : BPA dans les quartiers populaires

	10e arrdt	11e arrdt	12e arrdt	13e arrdt	14e arrdt	15e arrdt	17e arrdt	18e arrdt	19e arrdt	20e arrdt
BPA quartiers populaires	1 436 140	965 814	89 431	1 764 894	913 139	100 835	504 076	3 444 997	2 618 117	3 162 557
BPA total	4 076 227	4 666 876	4 083 521	7 217 568	4 229 759	5 866 536	3 779 967	6 781 665	5 745 413	5 940 864
Part du BPA quartier populaire dans BPA total	35%	21%	2%	24%	22%	2%	13%	51%	46%	53%
Part des IIL consacrée au BPA	32,5%	32,7%	33,2%	33,0%	25,0%	33,7%	22,0%	22,7%	21,0%	19,7%

Source : CRC/Ville de Paris

La mairie centrale répartit donc 10 M€ (budget hors IIL) entre les neuf arrondissements ayant des quartiers populaires. Les 18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} sont favorisés par cet abondement qui représente la moitié ou presque de leur budget participatif global, d'autant qu'ils consacrent moins d'un quart de leur IIL au BPA.

La troisième territorialisation de la DDCT est constituée par les mairies d'arrondissement mais aussi par les 16 maisons de la vie associative et citoyenne (MVAC). La fusion de celles des huit arrondissements centraux a été décidée en 2017, préfigurant peut-être des regroupements futurs pour les arrondissements eux-mêmes, au-delà des 1^{er}, 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème}. Les 5^{ème} et 6^{ème} partagent en effet désormais leur MVAC, tout comme les 7^{ème} et 8^{ème} arrondissements. À ce titre, ils ne peuvent plus constituer des équipements de proximité.

7.2.2 Les mairies d'arrondissement dans la DDCT

La DDCT embrasse des missions plus larges que celles de la direction des usagers, des citoyens et des territoires (DUCT) à laquelle étaient rattachées les mairies d'arrondissement avant 2014. Elle est en effet issue du rapprochement, intervenu en 2014, entre la DUCT, le secrétariat général du Conseil de Paris (SGCP), la délégation à la politique de la Ville et à l'intégration (DPVI) et une partie de la mission Paris Métropole du secrétariat général de la Ville de Paris. Dans son rapport sur les contrats d'objectifs et de performance, budget primitif de l'exercice 2017 (voir tableau ci-dessous), la Ville assigne quatre missions principales à la DDCT : l'appui aux élus, conseillers de Paris et conseillers d'arrondissement ; le développement territorial ; la lutte contre l'exclusion ; le renforcement de la capacité à agir des citoyens et des acteurs associatifs.

La Ville de Paris décline ensuite en six axes majeurs les actions que la DDCT doit mener à bien pour remplir ses missions. Le premier axe concerne les mairies d'arrondissement : « *conseiller et d'apporter une expertise aux Mairies d'arrondissement dans leurs secteurs d'activités traditionnelles (état civil et élections notamment), ainsi que dans des domaines innovants au service de l'usager (...).* » Les cinq autres axes ne les visent pas directement.

Tableau n° 50 : La structure du contrat d'objectifs et de performance à la DDCTLa structure du contrat d'objectifs et de performance de la DDCT

Montant affecté au BP 2017 (fonctionnement)	Intitulé de la mission	Adjoints à la Maire référents
3,3 M€	Apporter un appui aux mairies d'arrondissement	Bruno JULLIARD
	Créer les conditions d'une nuit vivante à Paris et respectueuse de chacun	Frédéric HOCQUART
0,6M€	Améliorer la qualité de service à l'usager	Emmanuel GREGOIRE
24,2 M€	Optimiser le fonctionnement et l'organisation du Conseil de Paris	Mao PENINO
1,6 M€	Promouvoir la participation citoyenne et soutenir la vitalité de la vie associative	Pauline VERON
4,9 M€	Concevoir et mettre en œuvre la politique de la ville et développer les conditions d'intégration des parisiens d'origine étrangère	Colombe BROSSEL
1,8 M€	Lutter contre les discriminations et assurer le respect des droits de l'Homme.	Hélène BIDARD

Source : Ville de Paris Rapport sur les contrats d'objectifs et de performance, budget primitif de l'exercice 2017, p.219

La structure du contrat d'objectifs et de performance de la DDCT confirme aussi que l'appui aux mairies d'arrondissement est un enjeu parmi d'autres ayant trait au fonctionnement du Conseil de Paris ou à la citoyenneté.

Il en ressort également que les mairies d'arrondissement sont avant tout perçues dans leur dimension de service à l'usager et que leur rattachement à la DDCT est conforme à cette optique. Une des missions concerne le développement territorial mais la Ville semble davantage l'entendre sous l'angle de la politique de la ville pour ses quartiers prioritaires que sous l'angle de projet de territoire à l'échelle de l'arrondissement.

L'appui aux élus et le service à l'usager constituent ainsi le prisme par lequel la DDCT gère les mairies d'arrondissement, qui ne sont pas des échelons de coordination territoriale des politiques publiques menées sur leur territoire.

La Ville a indiqué à la chambre que la nature des relations entre la DDCT et les mairies d'arrondissement peut s'appréhender sous quatre formes : l'animation de réseaux et le rôle d'interface vis-à-vis d'autres directions de la collectivité ; l'appui et le conseil ; la réalisation de « prestations » pour le compte des mairies d'arrondissement ; le pilotage de projets de modernisation et la co-production de projets.

L'animation de réseaux concerne les réunions organisées par la DDCT des « réseaux métiers » (DGS, DGAS, cadres techniques, services finances achats) pour informer les services des 20 mairies des évolutions les concernant. Quant au rôle d'interface avec les autres directions, la Ville le définit ainsi : « Elle veille à associer systématiquement les mairies d'arrondissement aux réflexions et projets portés par d'autres directions. Il peut s'agir de projets portant sur des systèmes d'information pour lesquels les mairies sont de futures utilisatrices ou de nouvelles prestations, nouveaux services qui impacteraient directement ou indirectement les mairies d'arrondissement. Plus formellement, la DDCT participe également au dialogue entre les mairies et certaines directions métiers ; tel est en particulier le cas des discussions budgétaires menées par la direction des finances et des achats (DFA) dans le cadre des budgets des mairies d'arrondissement ».

Le rôle d'interface joué par la DDCT est ainsi circonscrit. Elle n'intervient pas pour toute question transversale sur le territoire de l'arrondissement (pour un problème de coordination d'espace public ou avec la direction gestionnaire d'un équipement de proximité). Le centre de gravité de la coordination territoriale est située dans les cabinets des maires d'arrondissement et adjoints de la maire et au secrétariat général, qui dispose d'une autorité transversale sur toutes les directions de la Ville.

À cet égard, plusieurs mairies ont fait part de leur souhait d'être rattachées au secrétariat général, instance la mieux à même, selon elles, de relayer au niveau central cette transversalité locale de leurs fonctions, surtout dans leur aspect de pilotage territorial avec les autres directions.

7.2.3 La gouvernance des mairies d'arrondissement par la DDCT

Au sein de la DDCT, une des sous-directions – on l'a vu – est tout particulièrement chargée des mairies d'arrondissement : la sous-direction de l'action territoriale (SDAT) intervient, aux termes de l'arrêté du 15 décembre 2017 (modifié en 2018) précisant la nouvelle organisation de la direction de la « Démocratie, des Citoyen·ne·s et des Territoires » (DDCT), en « *appui, conseil et de la coordination* » des 20 mairies d'arrondissement ainsi qu'en « *pilotage stratégique et portage de projets de modernisation* » les concernant.

La SDAT est composée de trois entités : le service d'appui aux mairies d'arrondissement composé de deux bureaux : bureau d'accompagnement juridique (état-civil, affaires générales) et bureau des titres et de la qualité ; le bureau des élections et du recensement de la population ; la mission « *organisation et méthodes* » (actions de modernisation des mairies comme les procédures de dématérialisation).

Le sous-directeur de l'action territoriale, par ailleurs directeur adjoint de la DDCT, est le supérieur hiérarchique direct des directeurs généraux des services des mairies d'arrondissement. Il les évalue tandis que des éléments d'appréciation sur leur manière de servir sont demandés aux maires.

Par ailleurs, la DDCT comprend également une sous-direction des ressources composée d'un service de l'optimisation des moyens et d'un service de la cohésion et des ressources humaines. En leur sein, le bureau des moyens financiers, des budgets d'arrondissement et des achats exerce une fonction d'expertise et de conseil auprès des mairies d'arrondissement, et en matière de ressources humaines, le bureau des personnels et des carrières gère, entre autres, les agents affectés dans les mairies d'arrondissement ainsi que les « *collaborateur·trice·s* » des cabinets des maires d'arrondissement.

Les rapports des DGS d'arrondissement avec la sous-direction des ressources sont, eux aussi, quasi-quotidiens. Le SCRH est l'interlocuteur unique des mairies d'arrondissement qui n'ont que très peu de contacts avec la DRH de la Ville, y compris lors des dialogues de gestion. Le SCRH compte également trois UGD dédiés à la gestion des collaborateurs de cabinet qui sont en contact permanent avec les directeurs de cabinet des maires d'arrondissement.

En revanche, le bureau des moyens financiers joue un rôle d'appui mais les dialogues de gestion ont bien lieu à la DFA.

Le rôle de conseil et d'expertise exercé par la SDAT est jugé satisfaisant par les mairies d'arrondissement tant qu'il s'exerce comme un appui dans la gestion quotidienne. Des contacts et échanges réguliers, quasi quotidiens, ont effectivement lieu entre la direction générale des services et les bureaux de la SDAT. La sous-direction réunit les « réseaux métiers » à échéance régulière. Les DGS sont réunis en moyenne cinq fois par an, quelquefois avec les DGAS, quelquefois avec les directeurs de cabinet, en fonction des ordres du jour.

En revanche, la SDAT n'exerce pas de pilotage stratégique à partir de diagnostics de territoire pour chacun des arrondissements. Le rapport de l'IGVP sur la synthèse des services administratifs consacrait, en 2012, sa dernière partie au renforcement souhaitable du rôle de la DUCT. Il pointait la nécessité pour la direction de construire un réseau et des outils de contrôle de gestion dont il constatait l'inexistence. La mise en place de ce contrôle de gestion aurait pour objectif d'adapter les moyens des mairies d'arrondissement en fonction de leur activité. Il faudrait au préalable pouvoir disposer d'outils de mesure de cette activité.

Ces outils existent quand l'activité des mairies donne lieu à délivrance d'actes (dans le domaine de l'état civil : naissances, mariages, décès) ou quand elle se mesure par définition (nombre d'inscriptions dans les écoles, demandes de places en crèche, ou dans le domaine des affaires générales : copies certifiées conformes, etc.). Le rapport de l'IGVP avait relevé des domaines d'activité plus difficilement mesurables (fréquentation de la mairie) ou nécessitant un *reporting* (nombre d'événements organisés par les élus).

Les rapports d'activité des mairies d'arrondissement sont prévus par l'article 2.7 de la charte des arrondissements : « *chaque année, le (la) DGS de la Mairie d'arrondissement transmet à la DUCT un rapport présentant l'activité des services de la mairie ainsi que tous les projets innovants mis en place. Ce rapport est ensuite diffusé par la direction aux autres directions de la Ville susceptibles d'être concernées et/ou intéressées* ». Cependant, les DGS ont arrêté la rédaction de ces rapports, sauf exception, en raison du temps de travail nécessaire.

La SDAT ne prescrit pas de modèle organisationnel des mairies, laissées libres d'arrêter leur organigramme, ni de pistes pour améliorer l'efficacité des services (regroupement de certaines fonctions, structuration des portefeuilles des DGAS, positionnement du cadre technique, limitation des mises à disposition des cabinets, structuration par pôles, organisation de la polycompétence). La DDCT invoque « la libre organisation » des mairies d'arrondissements pour expliquer cette absence de pilotage de la rationalisation des services. Pour autant, dans des domaines où la « libre organisation » des mairies favoriserait l'efficacité des services, en n'étant pas contraire aux dispositions du CGCT, comme la maîtrise du recrutement des agents de catégorie C, elle n'est pas rendue possible.

De même, le sous-directeur de l'action territoriale n'évalue pas les DGS sur la base d'objectifs qu'il aurait fixés en fonction d'un projet de service et de territoire. Ce sont les DGS eux-mêmes qui s'assignent leurs propres objectifs. L'article 1.4 de la charte des arrondissements prévoit que : « *chaque année, dans le cadre de l'examen du rapport d'activité et de la fixation des objectifs pour l'année à venir, le (la) maire d'arrondissement rencontre en entretien individuel le (la) DGS de la mairie d'arrondissement, chaque chef des services déconcentrés* ». Il mentionne bien la fixation d'objectifs sans préciser qui les fixe.

La Ville de Paris précise à ce propos que la fixation des objectifs avec les DGS répond à ses pratiques en matière d'évaluation : il s'agit d'un exercice de « *co-production* », basé sur un échange approfondi lors de l'évaluation. Les DGS proposent des objectifs à caractère local, dont certains intègrent le pilotage territorial ou le travail avec les services déconcentrés, en fonction des priorités au niveau de l'arrondissement. Le sous-directeur de l'action territoriale veille à ce que des objectifs de nature plus transverse soient également pris en compte dans tous les arrondissements.

Néanmoins, dans son rapport de 2012, l'IGVP préconisait déjà que la DUCT puisse définir des objectifs particuliers pour chacune des mairies d'arrondissement : « *les tableaux de bord des mairies d'arrondissement devraient comporter, à l'instar du tableau de bord du secrétariat général de la Ville, des indicateurs dits fondamentaux, communs à l'ensemble des mairies d'arrondissement, mais également des indicateurs spécifiques orientés sur les objectifs particuliers de chaque maire d'arrondissement. Ils seront donc davantage conçus comme des outils de pilotage au service des exécutifs locaux que comme des outils de reporting* ».

L'absence de réponse de la Ville sur l'existence d'outils de contrôle de gestion mis en place par la DDCT laisse supposer que ceux-ci ne sont pas mis en œuvre. L'exercice d'un contrôle de gestion sur le territoire de l'arrondissement à partir des indicateurs localisables des contrats d'objectifs et de performance des directions (DASCO, DFPE, DAC) paraît difficile au niveau de la DDCT. Un tel contrôle de gestion sur le territoire de l'arrondissement défini comme périmètre signifiant de l'action territorialisée de la Ville relève du secrétariat général.

On ne peut que constater néanmoins la multiplication de ces contrats, que ce soient des contrats de gestion et de performance (comme les « conventions pluriannuelles d'objectifs et de financement pour la restauration scolaire », signées avec les caisses des écoles d'arrondissement) ou des contrats d'objectifs et de moyens (comme les « *conventions de prévention et de sécurité d'arrondissement* » ou les « *contrats de jeunesse d'arrondissement* »).

Ces derniers sont apparus en décembre 2015 dans les mairies d'arrondissements volontaires. Une première génération de contrats a été signée de 2015 à 2018, la seconde vient de l'être sur la période 2018-2021. Ils concernent 11 maires d'arrondissement qui ont souhaité, avec l'appui de la sous-direction de la jeunesse de la Ville de Paris, formaliser un contrat de territoire, élaboré en lien avec les professionnels de la jeunesse et les jeunes eux-mêmes, au sein de véritables dynamiques partenariales locales. Ainsi, « *ces Contrats Jeunesse conjuguent les priorités de la Ville de Paris et celles des maires d'arrondissement* » selon la maire-adjointe, Pauline Veron (4 avril 2016, <http://www.paulineveron.fr/contrats-jeunesse-pour-renforcer-lengagement-des-jeunes/>).

Il apparaît ainsi que convergent au niveau des mairies d'arrondissement un ensemble de dispositifs qu'elles contribuent à mettre à en œuvre dans un cadre qui déborde leur direction de rattachement. La répartition équitable des moyens pourrait être davantage objectivée.

L'enjeu du pilotage peut notamment renvoyer à la recherche de l'équité dans la répartition des moyens entre mairies. Il s'agit en effet d'un enjeu majeur puisque la feuille de route du premier adjoint, chargé, entre autres, des relations avec les mairies d'arrondissement, lors de la mise en place du nouvel exécutif en 2014, comportait explicitement l'objectif « *d'homogénéiser les dotations en personnels dans les services, notamment état-civil et ALG et les dotations budgétaires en tenant compte de critères objectifs (ex : population, superficie de l'arrondissement, présence de maternités, ...)* ».

Concernant le seul critère de la population, les « petites » mairies (1^{er}, 2^{ème}, 4^{ème}) bénéficient d'un nombre d'ETP par habitants largement supérieur à celui des arrondissements dont la population dépasse les 150 000 habitants puisque celui-ci est supérieur à 1 pour 1000 habitants dans un cas et qu'il est inférieur à 1/2000 habitants dans l'autre. Il est évident que les effectifs d'une mairie d'arrondissement ne sauraient être proportionnels à la population de l'arrondissement tant un effectif plancher est de toute façon nécessaire, indépendamment de la taille de la population, pour mener à bien les différentes missions d'une mairie.

De même, l'augmentation marginale de la population ne se traduit pas forcément par une augmentation corrélée de l'activité. De surcroît, la fusion des arrondissements centraux, si elle n'a pas encore défini d'effectifs cibles pour la nouvelle mairie, devrait être inférieure à la somme arithmétique des effectifs des quatre mairies de ces arrondissements. Néanmoins, dès lors qu'une partie importante de l'activité des mairies (état-civil, affaires générales, inscriptions en crèches, etc.) concerne le service aux usagers, le nombre d'usagers influe directement sur les volumes d'activité.

Tableau n° 51 : Nombre d'habitants/ETP dans les mairies d'arrondissement

Mairie	Nombre d'habitants (au 1 ^{er} janvier 2017, INSEE)	Nombre d'ETP en 2017	Nombre d'ETP par habitant
1 ^{er}	16 865	29,8	1/566
2 ^{ème}	21 442	31,8	1/674
3 ^{ème}	35 761	33	1/1084
4 ^{ème}	27 162	36,9	1/736
5 ^{ème}	60 965	36,4	1/1675
6 ^{ème}	44 106	41,4	1/1065
7 ^{ème}	56 519	30,4	1/1859
8 ^{ème}	38 902	32	1/1216
9 ^{ème}	60 148	36,6	1/1643
10 ^{ème}	93 078	55,4	1/1680
11 ^{ème}	153 110	66,2	1/2313
12 ^{ème}	145 249	86,4	1/1681
13 ^{ème}	183 966	82,2	1/2238
14 ^{ème}	142 521	81,8	1/1742
15 ^{ème}	237 636	83,5	1/2846
16 ^{ème}	168 208	66,1	1/2545
17 ^{ème}	171 945	66,5	1/2586
18 ^{ème}	200 440	78,5	1/2553
19 ^{ème}	188 712	73,8	1/2557
20 ^{ème}	197 004	79,4	1/2481

Source : CRC

À ce titre, l'exercice d'un contrôle de gestion des mairies d'arrondissement permettrait à la DDCT d'allouer les moyens aux mairies au plus juste. Dans le cadre de l'organisation actuelle, au sein de la DDCT, la sous-direction des ressources est garante de la répartition équitable et de la gestion optimale des moyens mis à disposition des différentes entités de la direction, ainsi que de l'équité de traitement des agents quel que soit leur statut.

Dès lors, les dialogues de gestion, qui concernent l'affectation des ressources (ressources humaines, achats, finances rénovation et entretien des bâtiments) et ont lieu une fois par an entre le SCRH et les directions générales des mairies d'arrondissement, devraient se tenir faire sur la base d'un contrôle de gestion préalable.

La feuille de route du premier adjoint assigne également de nombreux chantiers au SCRH, même s'ils ne sont pas traduits dans le contrat d'objectifs et de performance de la DDCT : le renforcement de l'attractivité des postes en mairie d'arrondissement, la formation des agents, la limitation du recours aux contrats aidés.

Or, il est apparu, comme déjà relevé dans le rapport de l'IGVP de 2012, qu'il y avait, si l'on comparait l'activité et les moyens mis en regard, des écarts entre arrondissements, remontant souvent à de nombreuses années et différentes causes.

La Ville indique que, dans le cadre du rapport Aidenbaum/Errecart de 2013, certains redéploiements ou créations de postes entre mairies pour les services d'état-civil ont été prévus. Ils se sont traduits de la manière suivante :

Tableau n° 52 : Le redéploiement de postes pour l'état civil

Mairie d'arrondissement	Redéploiements d'effectifs budgétaires	Attributions d'effectifs budgétaires au sein des états civils
5 ^{ème}	-1	
10 ^{ème}	-1	
11 ^{ème}	-1	
12 ^{ème}		2
13 ^{ème}		1
14 ^{ème}		2
15 ^{ème}		1
16 ^{ème}	-1	
17 ^{ème}	-1	
19 ^{ème}		1
20 ^{ème}	-1	
Total	-6	7

Source : Ville de Paris

De même, la prise en compte du transfert des PACS aux mairies d'arrondissement s'est traduite par la création de 11,5 postes au BP 2018 pour faire face à ce surcroît d'activité. Pour autant, les ajustements des effectifs apparaissent peu cohérents au regard des tendances constatées entre 2014 et 2017 en matière de traitement des demandes des administrés. Dans les 4^{ème}, 10^{ème} et 17^{ème} arrondissements, les effectifs diminuent en moyenne dans des proportions supérieures à celle du volume d'activité

Il apparaît donc nécessaire que la collectivité se dote d'outils opérationnels de pilotage de l'activité des mairies d'arrondissement afin d'ajuster les moyens humains aux besoins des services, ce qui renvoie notamment à la recommandation de la chambre sur les contrats d'objectifs.

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure	103
Annexe n° 2. Méthodologie du contrôle	105
Annexe n° 3. Entretiens avec les maires d'arrondissement (ou leur représentant), les directeurs de cabinet et/ou les DGS d'arrondissement (février/mars 2018) ..	107
Annexe n° 4. La répartition des achats 2015 en mairies d'arrondissement (IGVP, Audit des marchés à procédure adaptée, octobre 2017)	112
Annexe n° 5. Glossaire des sigles.....	113

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure définie par le code des juridictions financières aux articles L. 243-1 à L. 243-6, R. 243-1 à R. 243-21 [ou R. 243-23 pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux et des établissements de santé de droit privé] et par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes :

Objet	Dates	Destinataire
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	1 ^{er} février 2018	Anne Hidalgo, maire de Paris ; Bertrand Delanoë, ancien maire de Paris
Entretien de début de contrôle	2 février 2018	Virginie Darpheuille, Secrétaire Générale Adjointe de la Ville de Paris ; Pierre Adrien Hingray, Directeur Adjoint du Cabinet de Bruno Julliard ; François Guichard, Directeur de la Direction de la Démocratie, des Citoyen.ne.s et des Territoires ; Jean-Paul Brandela, Directeur de la Direction de la Démocratie, des Citoyen.ne.s et des Territoires ; Adam Nafa, chargé de mission auprès du Secrétariat général de la Ville de Paris.
Entretien de fin d'instruction	16 janvier 2019	Lola Berges, Directrice Adjoint de cabinet d'Emmanuel Grégoire - Premier adjoint chargé des questions relatives au Budget, à la transformation des politiques publiques et aux relations avec les arrondissements, dûment mandaté par Mme Hidalgo ; Virginie Darpheuille, Secrétaire Générale Adjoint ; Myriam Metais, Directrice chargée du pilotage, de la modernisation et de la relation à l'usager ; François Guichard, Directeur de la Direction de la Démocratie, des Citoyen.ne.s et des Territoires » ; Jean-Paul Brandela, Directeur Adjoint de la Direction de la Démocratie, des Citoyen.ne.s et des Territoires ; Christophe Derboule, Directeur Adjoint de la Direction des Ressources Humaines ; Stéphane Derenne, Directeur Adjoint de Cabinet de Véronique Levieux - Adjointe chargée Ressources humaines, du dialogue social et de la qualité des services publics ; Adam Nafa, Chargé de mission au Secrétariat Général. Damien Botteghi, dûment mandaté par M. Delanoë, absent lors de cet entretien, s'est entretenu téléphoniquement avec le magistrat rapporteur le 1 ^{er} février 2019
Délibéré de la formation compétente	28 mars 2018	4 ^{ème} section
Envoi du rapport d'observations provisoires	7 juin 2019	Anne Hidalgo, maire de Paris ; Bertrand Delanoë, ancien maire
Envoi d'extraits du rapport d'observations provisoires	7 juin 2019	Extraits envoyés au 20 maires des arrondissements de la Ville de Paris
Réception des réponses au rapport d'observations provisoires et aux extraits	9 septembre 2019	Réponse maire du 4 ^{ème} (11 septembre), 9 ^{ème} (5 septembre 2019), 12 ^{ème} (11 septembre 2019) 14 ^{ème} (5 septembre 2019) 17 ^{ème} (12 septembre 2019) et 18 ^{ème} arrondissement (12 septembre 2019).

Auditions	17 octobre 2019	Annulée à la demande de la Ville de paris
Délibéré de la formation compétente	24 octobre 2019	4 ^{ème} section
Envoi du rapport d'observations définitives	29 novembre 2019	Anne Hidalgo, maire de Paris ; Bertrand Delanoë, ancien maire
Réception des réponses annexées au présent rapport	10 mars 2020	Réponse de la Ville de Paris

Annexe n° 2. Méthodologie du contrôle

Le contrôle interroge les deux niveaux d'administration : celui de la « mairie centrale » et celui des « mairies d'arrondissement ». La première étape du contrôle comprend tous les arrondissements et la mairie centrale dans ses rapports avec les arrondissements. La seconde étape est constituée par un contrôle d'approfondissement des éléments recueillis dans un échantillon de huit mairies d'arrondissement (opérations financières, suivi de l'activité des services, modèles d'organisation, ...), dans le but de valider ou d'invalidier les éléments identifiés à l'occasion de la première étape du contrôle.

L'échantillon retenu comprend 8 arrondissements. Il s'agit des 1^{er}, 5^{ème}, 10^{ème}, 13^{ème}, 14^{ème}, 15^{ème}, 17^{ème} et 19^{ème} arrondissements. Les mairies d'arrondissement retenues ont été sélectionnées à partir d'une double série de critères. Les premiers (15 critères) renvoient à un ensemble de données chiffrées. Les critères 1 à 3 permettent d'appréhender les réalités géographiques et démographiques des arrondissements. Les critères 4 à 6 visent à déterminer les caractéristiques socioéconomiques des arrondissements.

Tableau n° 53 : Critères géographiques, démographiques et socioéconomiques

Critère 1 =	Critère 2 =	Critère 3 =	Critère 4 =	Critère 5 =	Critère 6 =
Superficie (en km ²)	Population	Taux annuel moyen variation population 2009/2014	Médiane du revenu disponible par UC en 2014	Taux de pauvreté en 2014	Taux d'activité des 15 à 64 ans en 2014

Source : Tableaux établis par la CRC

Les neuf autres critères portent sur les variables financières et administratives des différentes mairies d'arrondissements.

Tableau n° 54 : Critères de gestion

Critère 7 =	Critère 8 =	Critère 9 =	Critère 10 =	Critère 11 =	Critère 12 =	Critère 13 =	Critère 14 =	Critère 15 =
Volume de crédits mandatés par habitant	Volume de crédits d'investissement mandatés par habitant	Effectif ETP mairie d'arrondissement (2014)	Solde entrants-sortants (2014)	Part des crédits en gestion déléguée	Taux moyen ILL affecté au budget participatif (2015-2018)	Taux d'évolution moyen des jours d'absence 2012-2017	Part des catégorie A dans les effectifs	Rapport collaborateurs cabinet / effectif mairie d'arrondissement

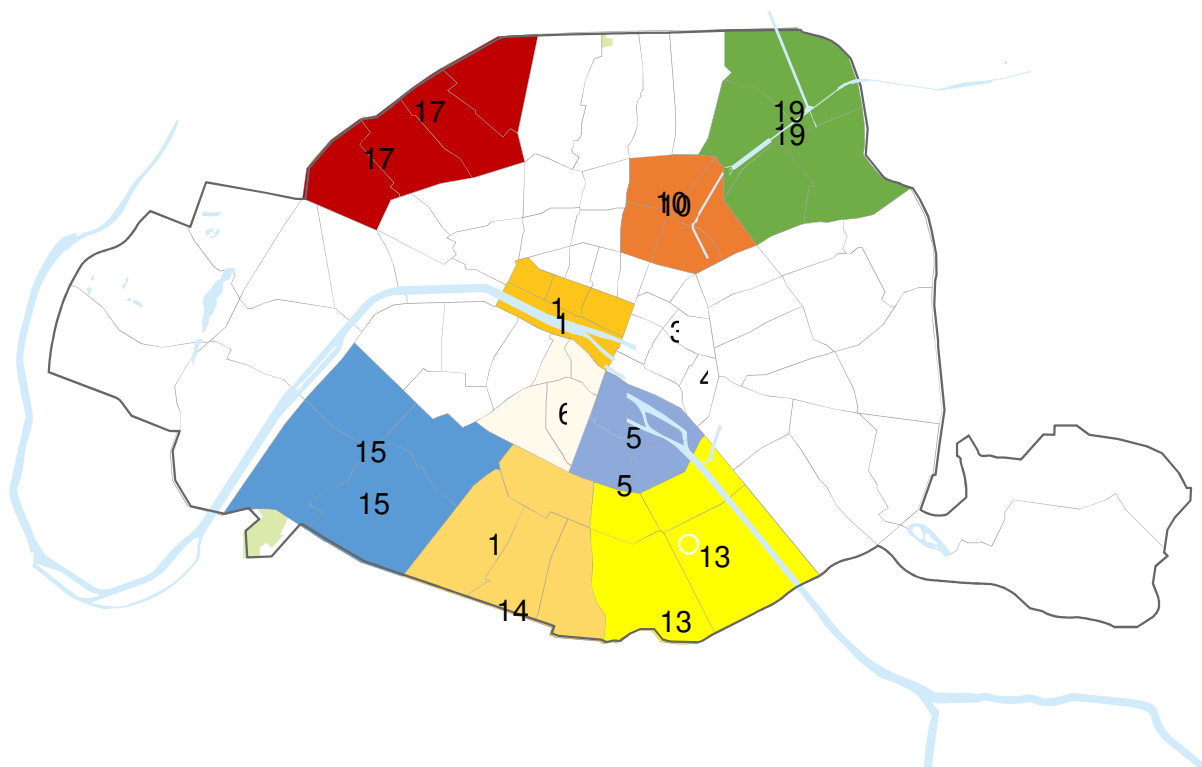
Source : Tableaux établis par la CRC

Une seconde série de critères ont été utilisés pour tenir compte d'autres éléments de nature sociogéographiques, permettant de valider les premiers critères retenus, de façon à inclure :

- l'arrondissement le plus peuplé et l'arrondissement le moins peuplé (1^{er} et 15^{ème}) ;
- un arrondissement appelé à fusionner avec trois autres en 2020 (1^{er}) ;
- un arrondissement « central » (1^{er}), deux arrondissements « intermédiaires » (5^{ème} et 10^{ème}) et cinq arrondissements de la « périphérie » (13^{ème}, 14^{ème}, 15^{ème}, 17^{ème}, 19^{ème}) ;
- quatre arrondissements de l'Ouest parisien (1^{er}, 14^{ème}, 15^{ème} et 17^{ème}) et quatre arrondissements de l'Est parisien (5^{ème}, 10^{ème}, 13^{ème}, 19^{ème}) ;
- cinq arrondissements en politique de la ville (10^{ème}, 13^{ème}, 14^{ème}, 17^{ème}, 19^{ème}) ;
- cinq arrondissements « frontaliers », dont un bloc de deux (10^{ème} et 19^{ème}) et un bloc de quatre (5^{ème}, 13^{ème}, 14^{ème} et 15^{ème}) ;

- quatre arrondissements « associés » à la majorité municipale (10^{ème}, 13^{ème}, 14^{ème}, 19^{ème}) et quatre arrondissements qui ne le sont pas (1^{er}, 5^{ème}, 15^{ème}, 17^{ème}).

Carte n° 2 : Carte des arrondissements de l'échantillon restreint



Annexe n° 3. Entretiens avec les maires d'arrondissement (ou leur représentant), les directeurs de cabinet et/ou les DGS d'arrondissement (février/mars 2018)

Mairie du I^{er} arrondissement : François Legaret, maire du I ^{er} arrondissement Jean-François Morel, directeur général des services	Mairie du II^{ème} arrondissement Jacques Boutault, maire du II ^{ème} arrondissement Annie Lahmer, directrice de cabinet Isabelle Cros, directrice générale des services
Mairie du III^{ème} arrondissement Pierre Aidenbaum, maire du III ^{ème} arrondissement Eric Harstrich, directeur général des services Matthias Viviani, assistant du directeur général des services	Mairie du IV^{ème} arrondissement Ariel Weil, maire du IV ^{ème} arrondissement Isabelle Knafo, directrice de cabinet Louis Perret, directeur général des services
Mairie du V^{ème} arrondissement Florence Berthout, maire du V ^{ème} arrondissement Jérôme Cotillon, directeur général des services	Mairie du VI^{ème} arrondissement Jean-Pierre Lecoq, maire du VI ^{ème} arrondissement Olivier Passelecq, adjoint au maire, chargé de la culture et de la communication
Mairie du VII^{ème} arrondissement Emmanuelle Dauvergne, adjointe à la maire en charge du budget, de la petite enfance et de la communication Jean Laussucq, directeur de cabinet Nathalie Badier, directrice générale des services Patrice Xavier, directeur général adjoint en charge des finances	Mairie du VIII^{ème} arrondissement Jeanne d'Hauterive, maire du VIII ^{ème} arrondissement Patrick Simbault, directeur de cabinet Albane Guillet, directrice générale des services
Mairie du IX^{ème} arrondissement Delphine Bürkli, maire du IX ^{ème} arrondissement Charlotte Deliry, directrice de cabinet Michaël Dumont, directeur général des services	Mairie du X^{ème} arrondissement Alexandra Cordebard, maire du X ^{ème} arrondissement Noé Distel, directeur de cabinet Catherine Arrial, directrice générale des services
Mairie du XI^{ème} arrondissement François Vauglin, maire du XI ^{ème} arrondissement Thierry Meloni, directeur de cabinet Loïc Baïetto, directeur général des services	Mairie du XII^{ème} arrondissement Catherine Baratti-Elbaz, maire du XII ^{ème} arrondissement Veneziano, directrice de cabinet Morgane Garnier, directrice générale des services
Mairie du XIII^{ème} arrondissement Jérôme Coumet, maire du XIII ^{ème} arrondissement Eric Dumas, directeur de cabinet Véronique Gillies-Reyburn, directrice générale des services	Mairie du XIV^{ème} arrondissement Carine Petit, maire du XIV ^{ème} arrondissement Gwenaëlle Evin, directrice de cabinet Sami Kouidri, directeur général des services
Mairie du XV^{ème} arrondissement -Philippe Goujon, maire du XV ^{ème} arrondissement Thierry Ragu, directeur de cabinet Marie-Paule Gayraud, directrice générale des services Odile Despres, directrice générale adjointe en charge des finances	Mairie du XVI^{ème} arrondissement Danièle Giazzi, maire du XVI ^{ème} arrondissement Fabien Sanquer, directeur de cabinet Vincent Gossard, directeur de cabinet adjoint
Mairie du XVII^{ème} arrondissement Geoffroy Boulard, maire du XVII ^{ème} arrondissement Jean-Paul Séry, directeur de cabinet Pierre Bourriaud, directeur général des services	Mairie du XVIII^{ème} arrondissement Eric Lejoindre, maire du XVIII ^{ème} arrondissement Carine Rolland, 1 ^{ère} adjointe au maire chargée des affaires générales, de la culture et du patrimoine. Judith Hervieu, directrice de cabinet Juliette Héon, directrice générale des services David Pham, directeur général adjoint chargé des finances

Mairie du XIX ^{ème} arrondissement François Dagnaud, maire du XIX ^{ème} arrondissement Armand Gosme, directeur de cabinet Kamal Nebhi, directeur général des services	Mairie du XX ^{ème} arrondissement Frédérique Calandra, maire du XX ^e arrondissement Philippe Cosnay, directeur de cabinet Didier Conques, directeur général des services Sophie Cerqueira, directrice générale adjointe RH
--	--

Entretiens avec les directions centrales :

DDCT : Quatre entretiens avec le directeur et/ou 3 sous-directeur (trice)s et leurs services	- François Guichard, directeur de la DDCT - Jean-Paul Brandela, directeur-adjoint, sous-directeur de l'Action territoriale - Geneviève Hickel, Sous-directrice des Ressources - Marie Colou, Sous-directrice de la Politique de la Ville et de l'Action citoyenne : - Béatrice Deletang, chargée de mission coordination générale auprès du Directeur général de la DDCT
DFA	- Anne-Laure Hochedez-Planche, cheffe du service de la synthèse budgétaire - Cécile Rodrigues, cheffet adjointe et cheffe du pôle budgets localisés et budget participatif
DRH	- Marianne Fontan, sous-directrice des carrières, en charge des contrats aidés - Céline Lambert, sous-directrice des compétences en charge notamment de la reconversion

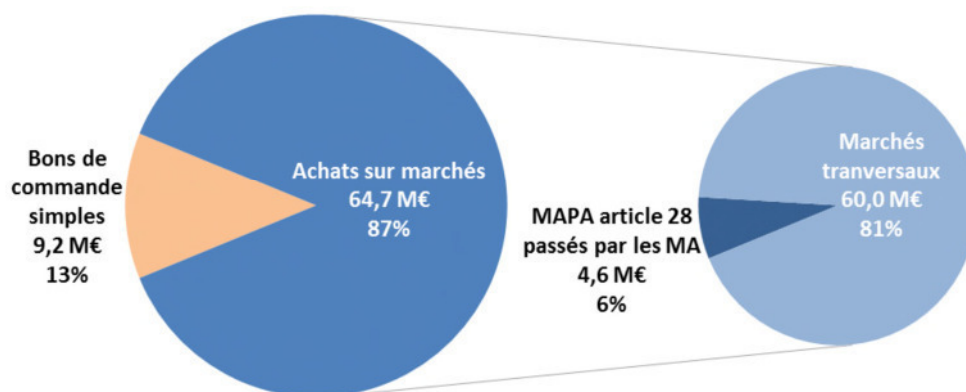
Visites sur place (8 jours, mai/juin 2018) dans les services des mairies sélectionnées dans l'échantillon

Mairie du 1 ^{er} arrondissement	- Jean-François Morel, DGS - Jean-François Dantan, responsable du pôle organisation, suivi des travaux, logistique, relais prévention (emploi fonctionnel de chef de service intérieur) - Agathe Anslinger, DGAS - Nathalie Pellé, responsable adjointe du pôle population (état-civil notamment) - Christine Le Fresne, responsable du pôle ressources (finances, régie, commande publique, ressources humaines) - Sylvie Guilbert, responsable du pôle qualité Cabinet : - Erwan Soudry, en charge de la communication, de la petite enfance (commission crèches) et des affaires scolaires, - Isabelle Testard, chargée de mission propreté, environnement, parcs et jardins, suivi des interventions, dossiers de plainte des habitants, dossiers et instructions des demandes de terrasses et étalages, instruction pour avis des transformations de logements en bureaux, des fermetures administratives, de la commission des finances et de la préparation des dossiers du maire au Conseil de Paris
Mairie du V ^{ème} arrondissement	- Jérôme Cotillon, directeur général des services - Sonia Bloss-Lanoue, DGAS responsable des services aux Parisiens et des RH - Vanessa de Léon, DGSA Finances - Noëlle Lambert, chef de l'ESA : ESA, marchés, régie Rencontre avec les référents Etat-Civil, Affaires générales, Titres d'identité et élections (Claire Bertheux, Stéphane Vialane, Gaëlle Charron, Alain Guillemoteau) Cabinet : - Francisque de Bantel, Directeur de cabinet
Mairie du X ^{ème} arrondissement	- Catherine Arrial, DGS - Isabelle Dunat, responsable du service finances - Caroline Tissier, cadre technique - Nathalie Thomont, responsable du service finances - L'état-civil Cabinet : - Noé Distel, directeur de cabinet

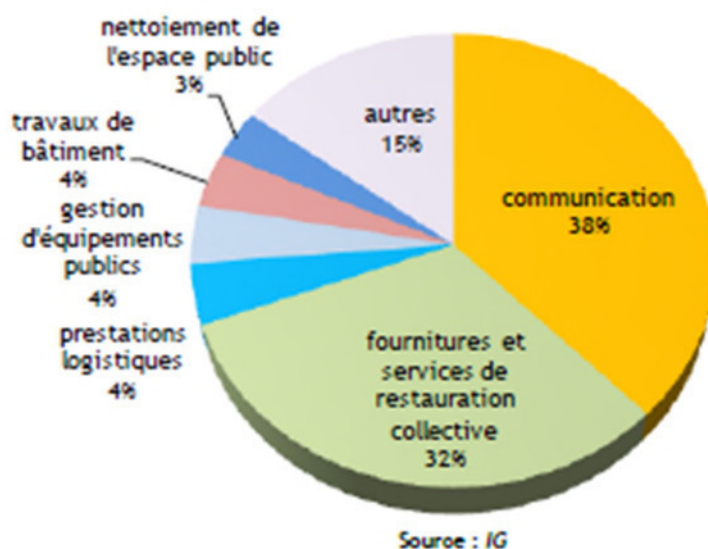
Mairie du XII ^{ème} arrondissement	- Véronique Gillies-Reyburn, DGS - Bénédicte Perfumo, cadre technique - Stéphanie Baron, responsable du service de l'état-civil - Eric Kadylowicz, responsable du service affaires générales/élections/recensement de la population (SAGERP), chef de projet facilitation numérique et nouveau référentiel QUALipARIS - Maïmouna Dembele, UGD, chargée des ressources humaines et de la qualité de vie au travail - Anna Mary, responsable du service des finances et des achats Cabinet : - Charlotte Deboeuf, en charge de la démocratie locale, de la sécurité et prévention et de la politique de la ville - Baptiste Bossard, en charge de l'urbanisme - Eric Dumas, directeur de cabinet
Mairie du XIV ^{ème} arrondissement	- Sami Kouidri, DGS - Hery Ravelomanantsoa, cadre technique - Luc Marois, DGAS Ressources - Alexia Deriemacker, responsable du service à la population - Astrid Bentelkhokh-Vin, service à la population - Jeffrey Monteiro, responsable régie, ESA, UGD - Gilles Belloteau, coordinateur des conseils de quartiers - Alia Skalli, coordinatrice des conseils de quartiers Cabinet : - Gwenaëlle Evin, directrice de cabinet - Olivier Rougier, en charge du logement, du commerce, du développement économique et de l'emploi - Mélanie Mereau-Jeanne en charge des affaires sociales, de la famille (petite enfance, crèches) et du handicap - David Dobbels, en charge des affaires scolaires, de la politique de la ville, de la vie associative et citoyenne
Mairie du XV ^{ème} arrondissement	- Marie-Paule Gayraud, DGS - Odile Despres, DGAS, suivi des dossiers budgétaires, comptables de la commande et du service logistique - Nathalie Filmon, responsable des affaires générales - Olivier Grosjean, cadre technique - Lawrence Lesache, responsable ESA, suivi du budget de l'ESA - Sylvie Toris, responsable ESA, suivi de la commande publique - Hervé Guiriec, UGD - Sylvie Vidal, régisseuse Cabinet : - Thierry Ragu, directeur de cabinet - Maria Anusiak, chargée de mission urbanisme
Mairie du XVI ^{ème} arrondissement	- Pierre Bourriaud, DGS - Morgan Rémond, DGAS, services à la population, ressources humaines, qualité et innovation - Catherine Muller, DGAS finances, achats, démocratie locale et participation citoyenne - Alban Giraud, cadre technique - Catherine Bonsens, responsable RH, hygiène et sécurité - Laurence Guidard, régisseur - Nelly Houssais, responsable adjointe de l'état-civil - Béatrice Pingray, responsable du service des finances - Karine De Lemos, responsable du service de la démocratie locale Cabinet : - Jean-Paul Séry, directeur de cabinet - Aurélie Belot, chargée de mission espace public, transports, espaces verts - Catherine Landau, en charge de la sécurité, du commerce, de l'artisanat - Bruno Chavanes, en charge du logement

Mairie du XIX ^{ème} arrondissement	- Yves Robert, DGS - Alice Jamin, cadre technique - Françoise Lecordier, responsable achats-marché - Josiane Magnin, responsable ESA - Arnaud Lamare, responsable pôle élections - Mathieu Strzelecki responsable affaires générales (- Nathalie Catalo, responsable état civil Cabinet : - Armand Gosme directeur de cabinet - Benjamin Cros, directeur adjoint de cabinet, plus particulièrement en charge du logement, de la sécurité et de la démocratie locale - Gwendoline Affile, en charge de la culture, jeunesse, éducation populaire, centres d'animation, plan d'accès à la lecture pour tous, de la nuit et de la vie étudiante. Contrôle sur pièces et sur place à la DDCT (SCRH, bureau des Personnels et des Carrières), 4 jours (septembre 2018) : consultation des dossiers des collaborateurs de cabinet et des DGS, DGAS et cadres techniques
--	--

Annexe n° 4. La répartition des achats 2015 en mairies d'arrondissement (IGVP, Audit des marchés à procédure adaptée, octobre 2017)



Répartition, par famille d'achats, des montants maximums des MAPA (article 28) passés par les 20 mairies d'arrondissements en 2015



Annexe n° 5. Glossaire des sigles

AA :	attaché d'administration
AP :	autorisation de programme
BM (BMVP) :	bulletin municipal
BP :	budget primitif
BPA :	budget participatif d'arrondissement
CA :	compte administratif
CAE :	contrat d'accompagnement dans l'emploi
CASPE :	circonscription des affaires scolaires et de la petite enfance
CASVP :	centre d'action sociale de la Ville de Paris
CGCT :	code général des collectivités territoriales
CICA :	comité d'initiative et de consultation d'arrondissement
CoPOEP :	comité de programmation des opérations de l'espace public
CSA :	chef de service administratif
CUI :	contrat unique d'insertion
DAC :	direction des affaires culturelles
DAJ :	direction des affaires juridiques
DAL :	dotation d'animation locale
DASCO :	direction des affaires scolaires
DASES :	direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé
DCPA :	direction des constructions publiques et de l'architecture
DDATC :	direction de la décentralisation et des relations avec les associations, les territoires et les citoyens
DDCT :	direction de la démocratie, des citoyens et des territoires
DEVE :	direction des espaces verts et de l'environnement
DFA :	direction des finances et des achats
DFPE :	direction des familles et de la petite enfance
DGAS :	directeur général adjoint des services
DGL :	dotation de gestion locale
DGP :	délai global de paiement
DGS :	directeur général des services
DGST :	directeur général des services techniques
DI :	dotation d'investissement
DILT :	direction de l'immobilier, de la logistique et des transports
DJS :	direction de la jeunesse et des sports
DLH :	direction du logement et de l'habitat
DPE :	direction de la propreté et de l'eau
DPSP :	direction de la prévention, de la sécurité et de la protection
DRFIP :	direction régionale des finances publiques
DUCT :	direction des usagers, des citoyens et des territoires
DVD :	direction de la voirie et des déplacements
EA :	emplois d'avenir
EB :	effectifs budgétaires
EC :	engagement comptable
EJ :	engagement juridique
ER :	effectifs réel
ESA :	état spécial d'arrondissement
ETP :	équivalent temps plein
IGVP :	inspection générale de la Ville de Paris
IIL :	investissement d'intérêt local
IL :	investissement localisé
loi PML :	loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon
MVAC :	maison de la vie associative et citoyenne

MAPA :	marché à procédure adaptée
MDA:	maison des associations
MGP :	métropole du grand Paris
PDU :	plan de déplacements urbains
PIM :	programme d'investissement de la mandature
RIVP :	régie immobilière de la Ville de Paris
RLE :	reports libres d'emploi
SA :	secrétaire administratif(ve)
SDAT :	sous-direction de l'action territoriale
SEM :	société d'économie mixte
SEMAPA :	société d'étude, de maîtrise d'ouvrage et d'aménagement parisienne
SEMAVIP :	société d'économie mixte d'aménagement de la Ville de Paris
SETE :	société d'exploitation de la Tour Eiffel
SFACT :	service facturier
SGCP :	secrétariat général du Conseil de Paris
SGD :	section de gestion directe
SIRH :	système d'information RH
SLA :	section locale d'architecture
SOREQA :	société de requalification des quartiers anciens
SSDP:	services sociaux départementaux polyvalents
TAM :	transports automobiles municipaux
UGD :	unité de gestion directe

REPONSE

de la Ville de Paris (*)

() Cette réponse jointe au rapport engage les seules responsabilités de ses auteurs, conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières.*



La Secrétaire Générale

D20SGVP-000288

Paris, le

16 MARS 2020

La Maire de Paris

à

Monsieur le Président de la Chambre Régionale des Comptes
d'Ile-de-France

Objet : Réponse de la Ville de Paris au rapport d'observations définitives de la CRC relatif à l'examen de la gestion des arrondissements de Paris

Par courrier en date du 29 novembre 2019, vous avez bien voulu m'adresser le rapport d'observations définitives de la Chambre relatif à l'examen de la gestion des arrondissements de Paris.

La Ville de Paris souhaite tout d'abord saluer la prise en compte par la Chambre des éléments qu'elle a adressés à la Chambre au regard des observations provisoires.

Les recommandations contenues dans le rapport définitif appellent un certain nombre de remarques et précisions que vous trouverez ci-après.

Rappel au droit n° 1 : Mettre en conformité les arrêtés de délégation des maires-adjoints d'arrondissement avec les articles L. 2511-25 et L. 2511-25-1 du CGCT, dans les mairies concernées

A l'occasion du renouvellement des conseils d'arrondissement, la Ville de Paris apportera toute l'information utile aux élus d'arrondissement pour que la rédaction des arrêtés de délégation des maires-adjoints d'arrondissement respecte le formalisme prévu par les textes à l'instar de ce qui est observé aujourd'hui dans la plupart des arrondissements.

Rappel au droit n° 2 : Remplacer les agents recrutés sous le statut de collaborateur de cabinet qui occupent de fait des emplois administratifs ou techniques par des agents recrutés sous un statut correspondant à leurs missions réelles

Lors de son contrôle, la Chambre s'est appuyée sur des éléments qui ne pouvaient refléter qu'imparfaitement la nature des missions des collaborateurs d'élus dans les arrondissements. Ces pièces ont pu amener la Chambre à méconnaître le rôle exact de ces collaborateurs auprès des élus.

La Ville de Paris appellera l'attention des élus et de leurs directions de cabinet sur les rôles et missions dévolus d'une part aux membres de cabinet et d'autre part à l'action administrative des services qui instruisent et présentent des dossiers à la décision des élus.

Monsieur Christian MARTIN
Président de la Chambre Régionale des Comptes
d'Ile-de-France
6, cours des Roches
77186 Noisiel

La Ville s'attachera en particulier à ce que les rôles et missions des différents membres de cabinet des maires d'arrondissement soient mieux précisés au regard des bonnes pratiques relevées par la Chambre dans son rapport.

Rappel au droit n° 3 : Dans l'attribution de la dotation de gestion locale, tenir compte des caractéristiques propres aux arrondissements, notamment la composition socioprofessionnelle de leur population

Il appartient au Conseil de Paris d'établir les critères qu'il estime pertinents pour la détermination de la dotation de gestion locale, en accord avec les Maires d'arrondissement et validés par les Conseils d'arrondissement.

Recommandation n° 1 : Aligner le temps de travail des agents affectés dans les mairies d'arrondissement sur la durée annuelle réglementaire de 1 607 heures

Conformément aux dispositions de la loi de transformation de la fonction publique, la Ville de Paris devra définir les évolutions en matière de temps de travail au plus tard en avril 2021.

Recommandation n° 2 : Attribuer au cadre technique des missions et responsabilités en relation avec ses qualifications et en faire un membre à part entière de la direction générale de la mairie d'arrondissement

Le rôle des cadres techniques s'est progressivement développé au-delà de leurs seules attributions techniques, puisque certains, qui font partie intégrante de l'équipe de direction générale de la mairie assurent des astreintes, comme les DGS ou DGAS et disposent de délégations de signature plus larges que leur domaine précis d'intervention.

Ce renforcement et cet élargissement du rôle des cadres techniques viennent de connaître une nouvelle traduction, avec la décision de proposer à 3 arrondissements comportant des quartiers populaires (10^{ème}, 18^{ème} et 19^{ème} arrondissements) de transformer la fonction de cadre technique en poste de 3^{ème} DGAS, en charge de l'espace public.

Cette orientation marque une triple évolution :

- La reconnaissance du positionnement du cadre technique au sein de la Direction Générale des Services, avec la création du poste de DGAS espace public.
- Un élargissement des domaines d'intervention : initialement le cadre technique avait une mission plutôt orientée sur les aspects bâtimentaires et équipements ; il aura désormais vocation et légitimité pour intervenir dans le domaine de l'espace public et de pilotage territorial au niveau de l'arrondissement.
- Un renforcement des moyens, puisque la transformation du poste de cadre technique en poste de DGAS « espace public » s'accompagne de la création d'un poste de catégorie B technique pour prendre en charge une partie des attributions du cadre technique dans le domaine bâtimentaire (visites d'architecture, suivi de chantier notamment) libérant ainsi du temps et de la disponibilité pour le DGAS en charge de l'espace public.

Cette orientation s'est traduite dans le budget supplémentaire 2019 voté par le Conseil de Paris en sa séance de juillet 2019 au titre des emplois, par la transformation du poste de cadre technique en poste de DGAS, et la création d'un poste de technicien supérieur pour les 10^{ème}, 18^{ème} et 19^{ème} arrondissements.

D'ores et déjà, les recrutements correspondants ont été effectués dans les 10^{ème} et 18^{ème} arrondissements.

Ces évolutions vont pleinement dans le sens recommandé par la CRC visant à « attribuer au cadre technique des missions et responsabilités en relation avec ses qualifications et en faire un membre à part entière de la direction générale de la mairie d'arrondissement ».

Ce dispositif fait l'objet d'une évaluation régulière.

Recommandation n° 3 : Détailler dans l'annexe au compte administratif relative aux investissements localisés (annexe 2) l'ensemble des opérations mandatées au cours de l'année concernée et indiquer, comme dans le compte administratif d'investissement du budget général, le montant du solde des autorisations de programme sur ces opérations

Conformément à l'article L2511-36 du CGCT, l'annexe des investissements localisés présente les mandatements du dernier exercice budgétaire dans chaque arrondissement. Ceux-ci sont intégralement restitués par autorisations de programme (unité de vote du Conseil de Paris jusqu'au CA 2018) et par missions (domaines de l'action municipale).

Afin d'apporter une lecture plus concrète des priorités municipales et de leur déclinaison par arrondissement, les services de la Ville produisent en outre la reconstitution des sommes mandatées concernant les principales opérations de chaque arrondissement. Cette restitution des informations prévues par les textes est disponible dans le compte administratif de la Ville de Paris. Pour des raisons méthodologiques, elle est aujourd'hui limitée aux opérations atteignant un seuil significatif. En effet, l'individualisation des soldes des autorisations de programme par opération se heurte à des contraintes techniques, notamment pour les dépenses de petit entretien ou de très faible montant. La Ville de Paris s'engage toutefois à étudier des dispositifs permettant de compléter la restitution.

Recommandation n° 4 : Mettre fin aux « fonds du maire »

L'Inspection Générale de la Ville a audité le dispositif de mise à disposition des salles en mairies d'arrondissement et, dans un rapport rendu en mai 2016, préconisé un certain nombre d'améliorations qui portent sur le dispositif tarifaire et sur une réforme profonde du dispositif dit des « fonds des maires ».

En 2017, un groupe de travail composé de représentants de quatorze mairies volontaires s'est réuni à plusieurs reprises et a fait des propositions sur la modification des tarifs et l'amélioration du dispositif et sur la réforme des « fonds des maires ». Chaque maire d'arrondissement a ensuite été saisi pour se prononcer sur les évolutions envisagées.

Suite à ces différents travaux, 2 types de décisions ont été prises :

- Des modifications tarifaires votées par le Conseil de Paris lors de sa séance de juillet 2018 : la délibération 2018 DDCT 82 a ainsi fixé la tarification des salles en mairies d'arrondissement à compter du 1^{er} septembre 2018.
- La réforme des « fonds des maires », qui pose le principe de l'inscription des dépenses sur les états spéciaux d'arrondissement. Les maires d'arrondissement qui le souhaitent, dans une logique de transition entre 2 dispositifs très différents, ont toutefois pu conserver en 2019 la possibilité de demander qu'une partie résiduelle des recettes puisse donner lieu à l'adoption en Conseil de Paris de délibérations portant subventions à des associations d'intérêt local.

Cette dernière réforme vise à réorienter profondément l'utilisation des recettes générées notamment par les mises à disposition de salles, avec d'une part une évolution vers la disparition progressive des mécanismes de subvention, au profit d'un renforcement des moyens d'animation locale, et d'autre part une évolution vers le financement, via la dotation d'investissement, de travaux ou d'achats nécessaires à la qualité des salles mises à disposition.

Les principes structurants de ce nouveau dispositif applicable au 1^{er} janvier 2019 ont fait l'objet d'un courrier du Premier Adjoint à chaque maire d'arrondissement.

Le résultat de cette réforme est d'ores et déjà probant :

- Les dépenses envisagées pour des subventions sont passées de 553 099 € en 2018 à 287 399 € en 2019, soit une baisse de 48 %, alors que les recettes de mises à disposition de salles augmentaient dans le même temps.
- Des dépenses à hauteur de 354 077 € ont été inscrites sur la dotation d'animation locale de l'ESA.
- Des dépenses à hauteur de 150 277 € ont été inscrites sur la dotation d'investissement de l'ESA.

Recommandation n° 5 : Préciser au regard des évolutions intervenues depuis 2003, les critères de détermination de la dotation d'investissement ainsi que le montant forfaitaire des dotations allouées aux conseils de quartiers

La dotation d'investissement représente 3,7 % du montant des États Spéciaux d'Arrondissement, soit 5,58 M€ au BP 2020.

Il s'agit d'une enveloppe provisionnelle de crédits de paiement, permettant aux conseils d'arrondissement ainsi qu'aux conseils de quartiers de procéder à des dépenses d'investissement pour lesquelles les marchés de travaux correspondants peuvent être passés sans formalités préalables en raison de leur montant, ainsi qu'à celles nécessitées par les travaux d'urgence au titre des équipements de proximité.

Il s'agit donc d'opérations de faible montant, ne faisant pas l'objet d'une programmation en raison de leur caractère ponctuel ou d'urgence. Ce faisant, la Dotation d'investissement peut être mise en rapport avec des dépenses incompressibles d'investissement pour l'entretien des équipements de proximité, ne faisant pas l'objet de variations majeures d'un exercice sur l'autre.

S'agissant des dotations allouées aux conseils de quartiers, il appartiendra au Conseil de Paris d'établir le montant du forfait qui leur sera attribué à des fins d'investissement.

Recommandation n° 6 : Dans les états spéciaux d'arrondissement, améliorer la fiabilité de la prévision budgétaire de manière à réduire les reports libres d'emploi encore importants dans certains arrondissements

La procédure budgétaire des États Spéciaux d'Arrondissement est encadrée très précisément par le Code Général des Collectivités Territoriales, et prévoit le report de droit des crédits non consommés de l'exercice antérieur (reports libre d'emploi et restes à réaliser) et limite à une seule étape budgétaire les possibilités d'ajustements techniques.

Le pilotage des états spéciaux d'arrondissement s'effectue donc en application et dans les limites fixées par les dispositions du CGCT. Il est à noter que les crédits inscrits au budget primitif sur chaque dotation sont intégralement consommés : en 2018, l'exécution atteint 104,9 % des montants du BP pour la DAL, 100,1 % pour la DGL et 114,5 % pour la DIV. Par ailleurs, le dialogue budgétaire mené à l'occasion du Budget Supplémentaire 2019 avec les mairies d'arrondissement a permis la réduction de 787,4 K€ des reports libres d'emploi.

Recommandation n° 7 : Assurer la traçabilité des modalités de transferts des crédits des états spéciaux d'arrondissement vers les investissements d'intérêt local

Portant sur des montants très limités, ces transferts réalisés au BS concernent moins de cinq opérations par exercice. Budgétairement, ils consistent en une annulation de crédits des ESA votée par le Conseil de Paris, qui inscrit un montant équivalent sur les IIL.

Ces inscriptions ne donnent donc pas lieu à des transferts de crédits en gestion, et il n'existe pas de « modalités de transfert » au sens opérationnel. Par ces inscriptions, les mairies font le choix de consacrer une partie de leur dotation d'investissement à une opération programmée, portée par une direction opérationnelle. Au BS 2019, deux inscriptions ont été réalisées dans ce sens, pour un montant de 212,2 K€. Concernant la détermination des inscriptions soumises au vote du Conseil de Paris, ces inscriptions font l'objet d'une discussion budgétaire au niveau administratif puis politique.

Les transferts des ESA vers les opérations relevant d'investissements localisés sont retracés par la modification des crédits ouverts des ESA, laquelle est soumise à l'avis de la Commission L2511-45, ainsi que par des inscriptions de crédits sur les AP correspondantes, soumises au vote du Conseil de Paris dans le cadre de l'adoption du BS. Ces transferts n'engagent pas un changement de la nature des crédits concernés, mais seulement des modalités de mise en œuvre des investissements ainsi financés.

Recommandation n° 8 : Présenter sous forme d'une seule annexe les ressources financières territorialisées dans chaque arrondissement : états spéciaux d'arrondissement, investissements localisés (en faisant apparaître ce qui relève de la déclinaison du programme d'investissement de la mandature), des investissements d'intérêt local et du budget participatif d'arrondissement

Cette présentation cumulative ne semble pas pertinente dans un cadre conceptuel et méthodologique fiable. Elle ferait apparaître des montants globaux par arrondissement ne reflétant pas nécessairement la réalité de leurs ressources territoriales.

Cette annexe présenterait en effet un total composite, regroupant des dépenses de fonctionnement et d'investissement sujettes à des procédures de décision et d'exécution très diverses.

De plus, certaines AP localisées peuvent concerner des projets situés dans un seul arrondissement, mais qui disposent néanmoins d'un rayonnement parisien. Leur comptabilisation comme ressources financières d'un seul arrondissement serait dès lors en inadéquation avec leur rayonnement réel.

Enfin, de tels montants pourraient induire des comparaisons trompeuses entre arrondissements, s'ils ne sont pas assortis d'une contextualisation qualitative adaptée à chaque arrondissement, qui ne peut être réalisée dans le cadre d'une annexe.

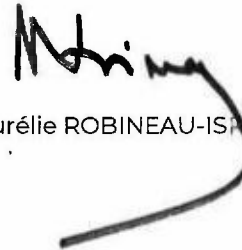
Recommandation n° 9 : Clarifier le rôle des maires d'arrondissement en matière de contrôle de la gestion des équipements de proximité.

Les Maires d'arrondissement interviennent à chaque étape de la gestion courante des équipements de proximité comme prévu par les textes. Les Maires d'arrondissement sont les ordonnateurs des ESA, ce qui leur confère une capacité d'action directe de l'engagement à l'exécution de la dépense sur l'ESA. Depuis 2001, l'Etat Spécial d'Arrondissement a vu son périmètre considérablement accru : de ce fait, les Maires d'arrondissement ont davantage de possibilités d'allouer les crédits mis à leur disposition entre les équipements de proximité.

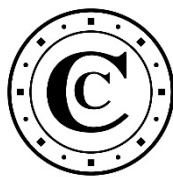
Les besoins des équipements de proximité font l'objet d'une évaluation technique par les directions opérationnelles, puis d'une négociation et discussion avec chaque mairie d'arrondissement. Dans le cadre des discussions budgétaires, les deux positions sont analysées puis font l'objet d'un échange avec chaque mairie d'arrondissement, en amont de la détermination de la proposition administrative.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Pour la Maire de Paris et par délégation,
La Secrétaire Générale,



Aurélie ROBINEAU-ISRAËL



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

Chambre régionale des comptes Île-de-France
6, Cours des Roches
BP 187 NOISIEL
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2
Tél. : 01 64 80 88 88
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france