



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

Le Président

N°/G/143/06-1623 E

NOISIEL, le 22 DEC. 2006

N° 06-0480 R

RECOMMANDE AVEC A.R.

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France sur la gestion des dépenses de fonctionnement du Secrétariat Général du Conseil de Paris (SGCP).

Il est accompagné de la réponse reçue à la Chambre dans le délai prévu par l'article L. 241-11, alinéa 4, du Code des juridictions financières.

Il vous appartient de transmettre ce rapport et la réponse jointe, à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.

Dès la plus proche réunion de l'assemblée, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

P.J. : 1

Monsieur le Maire de Paris
Hôtel de Ville

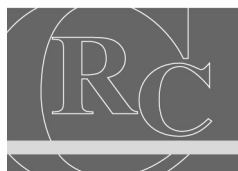
75196 – PARIS RP

Vous voudrez bien informer le greffe de la Chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et la réponse jointe auront été portés à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet et au receveur général des finances de Paris, trésorier-payeur général de la région Ile-de-France.

Veillez agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

Christian DESCHEEMAEKER



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

VILLE DE PARIS

LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

DU SECRETARIAT GENERAL DU CONSEIL DE PARIS

(SGCP)

Exercices 2003 et 2004

SOMMAIRE

1	De la « <i>questure</i> » au Secrétariat général du Conseil de Paris	3
1.1	Une compétence nouvelle pour le juge financier de droit commun.....	3
1.2	Les comptes de la questure ont été régulièrement clôturés	4
1.3	Le périmètre couvert par le SGCP	4
1.3.1	Le périmètre de l'ancienne questure	4
1.3.2	Le devenir des activités de la questure	5
2	Le SGCP : présentation générale	5
2.1	Les grands postes de dépenses du SGCP	5
2.2	La répartition des dépenses entre la Ville et le département de Paris	6
2.3	L'organisation et le fonctionnement du SGCP	6
3	La gestion des élus	7
3.1	les modalités de gestion de l'écrêtement des indemnités doivent être sécurisées.....	7
3.2	Les dépenses pour la retraite des élus	7
3.2.1	Les cotisations au titre du régime applicable aux élus depuis le 30 mars 1992.	8
3.2.2	Le maintien des droits acquis par les élus avant 1992	8
3.2.3	La fiscalisation des pensions des anciens élus	11
4	La gestion des personnels.....	12
4.1	Les effectifs	12
4.1.1	Les collaborateurs de groupes politiques	12
4.1.2	Les cabinets d'adjoints au Maire.....	13
4.2	La masse salariale.....	16
4.2.1	La ventilation de la masse salariale.....	16
4.2.2	La prime « questure ».....	16
5	La gestion des moyens mis à la disposition des élus et adjoints	19
5.1	Les frais de représentation.....	19
5.2	Les frais de réception des élus.....	20
5.3	Les autres moyens à la disposition des élus	21
6	Les marchés publics	22
7	Le fonctionnement des régies et de la buvette	22
7.1	La régie d'avance	22
7.2	La buvette et la régie de recette.....	23

Les observations sont numérotées dans la marge gauche afin de permettre un meilleur suivi des réponses.

RAPPEL DE LA PROCEDURE

Obs. 1

Le président de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a annoncé l'ouverture d'un contrôle des dépenses de fonctionnement du Secrétariat Général du Conseil de Paris (SGCP) par lettre du 15 mars 2005 adressée au Maire de Paris.

Le contrôle a été réalisé par une équipe de deux rapporteurs qui a travaillé entre juin et novembre 2005. L'entretien préalable proposé au Maire de Paris en application de l'article L. 241-7 du code des juridictions financières s'est tenu le 28 novembre 2005 entre les rapporteurs et M. Christophe CARESCHE, adjoint au Maire.

A l'issue de ses séances des 14 décembre 2005 et 18 janvier 2006, la Chambre a décidé de formuler à titre provisoire des observations qui ont été communiquées le 9 mars 2006 au Maire de Paris. Un extrait de ces observations a par ailleurs été communiqué à la même date au Président de la Société de retraite des conseillers municipaux de Paris et au Président de la Société de retraite des conseillers municipaux de Paris et des conseillers généraux de la Seine.

La réponse du Maire de Paris est parvenue à la chambre le 17 mai 2006.

M. Claude-André DEBRION, pris en sa double qualité de Président de la Société de retraite des conseillers municipaux de Paris et de Président de la Société de retraite des conseillers municipaux de Paris et des conseillers généraux de la Seine, a répondu le 4 mai 2006.

Lors de sa séance du 16 octobre 2006, la Chambre a arrêté les observations définitives suivantes :

1 DE LA « QUESTURE » AU SECRETARIAT GENERAL DU CONSEIL DE PARIS

1.1 UNE COMPETENCE NOUVELLE POUR LE JUGE FINANCIER DE DROIT COMMUN

Obs. 2

Jusqu'à la loi du 27 février 2002, les dépenses liées notamment au fonctionnement du Conseil de Paris- assemblée délibérante siégeant tantôt en tant que Conseil municipal, tantôt en tant que Conseil Général- relevaient d'un mode particulier de gestion.

Ce mode dérogatoire de gestion, dit de la « *questure* », est une pratique ancienne dont un fondement récent peut être trouvé dans l'article 9 d'un décret-loi du 21 avril 1939 portant réforme du régime administratif de la Ville de Paris et du département de la Seine.

Toute l'organisation financière et matérielle du Secrétariat général du Conseil de Paris reposait alors sur ce régime spécifique de la questure, défini par quatre points :

- une *commission budgétaire* spécifique, présidée par un président de chambre à la Cour des comptes, et où siégeait le Questeur, arrêtaient les crédits mis à la disposition du Conseil de Paris pour son fonctionnement ;

- une *commission de vérification*, où ne siégeaient ni le Questeur, ni le président de Chambre précité, avait charge de définir les conditions d'utilisation, de contrôle et d'apurement de ces crédits ;
- tous les groupes politiques devaient être représentés dans ces commissions ;
- les conditions de gestion de ces crédits relevaient du domaine du règlement intérieur.

Cette organisation s'écartait considérablement du droit commun de la gestion de crédits publics. En particulier, un des principes fondateurs de la gestion publique, à savoir la séparation de l'ordonnateur et du comptable, était simplement écarté par ce régime d'exception.

La questure s'est également traduite, en termes de contrôle, par un régime dérogatoire : la Cour des comptes, alors juge de droit commun des collectivités locales, n'était pas compétente pour juger de la gestion de ces crédits. La loi du 31 décembre 1975 a mis fin à cette exception de compétence, mais, alors que les Chambres régionales des comptes avaient été instituées, la loi n° 86-1308 du 29 décembre 1986 a rétabli un régime d'exception pour la gestion et le contrôle des crédits de fonctionnement du Conseil de Paris. Il était ainsi prévu que le pouvoir de la commission de vérification s'exerçât « *sous le contrôle de la Cour des comptes et sous réserve de ses droits d'évocation et de réformation* ».

A partir de 2001, les dépenses de la questure ont fait l'objet de vifs débats au sein du Conseil de Paris et en dehors (rapport de l'inspection générale de la Ville, qui a été rendu public courant 2005, dépôt de plainte de la Ville jugée irrecevable). La loi du 27 février 2002 a mis fin aux spécificités d'organisation et de contrôle de la questure à partir du 31 décembre 2002⁽¹⁾. Le mode de gestion et de contrôle de ces crédits relève donc désormais du droit commun.

1.2 LES COMPTES DE LA QUESTURE ONT ETE REGULIEREMENT CLOTURES

Obs. 3

La commission de vérification chargée de l'apurement et du contrôle des comptes de la questure de la Ville et du département de Paris a approuvé, le 19 juin 2003, le dernier compte de la questure, soit l'exercice 2002. Les reliquats ont été reversés⁽²⁾ à la Ville (1508 855 €) et au département (5 340 €). Les services du SGCP ont mis en oeuvre cette décision.

1.3 LE PERIMETRE COUVERT PAR LE SGCP

1.3.1 Le périmètre de l'ancienne questure

Obs. 4

Les dépenses autrefois régies par le système de la questure étaient, conformément aux dispositions législatives en vigueur, définies par le règlement intérieur⁽³⁾ du Conseil de Paris.

1 Article 37 de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

2 Mesure approuvée par le Conseil de Paris dans ses séances du 17 et 18 novembre 2003.

3 Article 35 du règlement intérieur du Conseil de Paris siégeant en formation municipale, adopté en novembre 1995 ; article 29 du règlement intérieur du Conseil de Paris siégeant en formation départementale. Les règlements intérieurs adoptés en 2001 (2001 SGCP 25 et 2001 SGCP 4 G) ont repris ce périmètre.

Le régime dérogatoire mis en place pour la préparation, le contrôle et l'exécution du budget de la ville de Paris ainsi que la questure ont été supprimés à compter du 31 décembre 2002 par l'article 37 de la Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (article 37). Les règlements intérieurs du Conseil de Paris adoptés en septembre 2001 (2001 SGCP 25 et 2001 SGCP 4 G) relatifs à l'organisation du Conseil de Paris ont repris l'ancien périmètre des dépenses et n'étaient applicables que jusqu'au 31 décembre 2001 (article 43). En l'absence de réglementation intérieure, l'organisation et les modalités de contrôle en place depuis 1986 sont restées inchangées jusqu'au 1^{er} janvier 2003.

1.3.2 Le devenir des activités de la questure

Obs. 5

Le périmètre des dépenses couvertes aujourd'hui par le SGCP n'est pas exactement identique à celui de l'ancienne questure.

Les missions du SGCP sont décrites dans le titre III de l'arrêté du Maire de Paris en date du 19 juillet 2002 portant réforme des structures générales de la Ville. Sont ainsi listées comme missions : le fonctionnement interne du Conseil de Paris, la publications de ses débats et délibérations, le fonctionnement des cabinets des adjoints, la gestion des moyens mis à disposition des adjoints, vice-présidents, conseillers de Paris et groupes d'élus. En outre, le service du protocole était à la date de cet arrêté encore rattaché au SGCP.

La rémunération des personnels affectés au SGCP n'est pas imputée sur son budget, et doit donc être ajoutée si l'on veut prendre en compte l'ensemble des dépenses de fonctionnement du SGCP. Les dépenses de personnel sont imputées sur le budget des charges communes, ce qui est pratique courante à la Ville de Paris. Dans l'ancien système, la pratique était similaire, si ce n'était qu'une partie de la rémunération indemnitaire de certains personnels était imputée sur le budget de la questure.

Enfin, depuis 2003, une partie significative des compétences de l'ancienne questure, et donc des dépenses du SGCP, a été confiée à une « *délégation au protocole* » directement rattachée au Secrétariat général de la Ville ⁽⁴⁾. Ces dépenses, autrefois regroupées dans un article budgétaire « *fêtes et cérémonies* », représentaient 25 % du budget de la questure, soit environ 3,05 M€ par an ⁽⁵⁾.

2 LE SGCP : PRESENTATION GENERALE

2.1 LES GRANDS POSTES DE DEPENSES DU SGCP

Obs. 6

La disparition de la questure ayant entraîné une migration des postes de dépenses relatives aux fêtes et cérémonies (cf. ci-dessus), un retraitement est nécessaire pour retracer l'évolution des dépenses du SGCP. Sur la base des données transmises par la Ville de Paris, les dépenses du SGCP (Ville et Département) auraient ainsi, hors charges de personnel, progressé de 8,8 % en 2003 et 2,5 % en 2004, soit de 11,5 % en deux ans. Cette évolution recouvre sur deux ans :

⁴ Arrêté du 6 février 2003 créant la délégation générale à l'évènementiel et au protocole, transfert effectif des agents au 1^{er} août 2003

⁵ 20 622 831 FRF soit 3,05 millions d'euros en 2000 selon le rapport précité de l'Inspection générale

- une progression des dépenses obligatoires (+ 14,0 %), essentiellement des indemnités des maires, adjoints et conseillers ; ces dépenses représentent près de 90 % des dépenses totales du SGCP ;
- une augmentation des dépenses liées à l'activité des élus (+ 25,9 %), principalement des frais de missions des maires, adjoints et conseillers ; ces dépenses représentent près de 3 % des dépenses totales du SGCP ;
- une baisse des frais de fonctionnement (-17,0%), notamment des dépenses liées à l'activité des élus, c'est-à-dire les crédits destinés au financement des moyens en matériel et en services mis à disposition des élus, des cabinets d'adjoints, des groupes politiques et des services centraux ; ces dépenses représentent près de 6 % des dépenses totales du SGCP.

2.2 LA REPARTITION DES DEPENSES ENTRE LA VILLE ET LE DEPARTEMENT DE PARIS

Obs. 7

Depuis la fin de la questure, la Ville et le département de Paris sont liés par convention pour ce qui concerne le fonctionnement du Conseil de Paris. En effet, sous le précédent régime, seules les dépenses spécifiques au département étaient prises en charge par le budget départemental (indemnités des élus, retraites). Par conventions ⁶, le Conseil de Paris a donc mis en place un dispositif de participation plus complet du département aux dépenses générées par le fonctionnement du Conseil. Désormais, la répartition des dépenses est la suivante :

- pour les dépenses spécifiques à la Ville et au département (indemnités et retraites), pas de mise en commun ;
- pour les charges communes, une clé de 85 % (Ville) – 15 % (département) a été retenue, en référence au poids respectif des délibérations de la collectivité dans l'ensemble de celles qui sont soumises au Conseil de Paris.

2.3 L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DU SGCP

Obs. 8

L'abrogation de la questure, et par conséquent du régime d'exception de la gestion de ses crédits, a conduit la Ville à mettre en place une nouvelle organisation financière et matérielle du SGCP, qui s'est notamment traduite par la création d'un bureau des affaires financières et la mise en place d'un circuit budgétaire et comptable normal de la dépense publique.

Les procédures de gestion s'inscrivent dans les dispositifs en place à la Ville (système de paie, passation des marchés, système informatique). Le SGCP n'en garde pas moins des services et des procédures spécifiques en relation avec ses missions.

Il ressort des investigations de la Chambre que la mise en place de procédures banalisées pour la gestion des dépenses de fonctionnement du SGCP s'est correctement effectuée.

⁶ Délibérations 2002-SGCP-18 ; 2003-SGCP-15 modifiée par avenant 2004-SGCP-5

3 LA GESTION DES ELUS

3.1 LES MODALITES DE GESTION DE L'ECRETEMENT DES INDEMNITES

Obs. 9

Le versement d'indemnités aux élus est strictement encadré par la loi qui prévoit un plafonnement de celles-ci. Le dépassement des seuils conduit à un écrêtement puis à un reversement de ces montants, prévu par les articles L.2123-20 et L.3123-18 CGCT et précisés par la circulaire du 15 avril 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux. Cette circulaire a notamment prévu la possibilité de reverser aux seuls adjoints et conseillers municipaux ou généraux les sommes écrêtées en précisant notamment que ce reversement ne peut avoir lieu qu'au sein d'une même assemblée délibérante. Pour Paris, le champ des bénéficiaires a été étendu aux adjoints aux maires d'arrondissement, en s'appuyant sur le fait que la loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon prévoit que le montant total des dépenses et recettes de fonctionnement de chaque conseil d'arrondissement est inscrit au budget de la commune. Ainsi, c'est le Conseil de Paris qui délibère sur le montant de l'ensemble des indemnités des élus parisiens y compris les adjoints aux maires d'arrondissement : il l'a fait à quatre reprises en 2003 et huit fois en 2004 et en 2005.

Le principe de l'écrêtement, simple dans sa conception, est plus complexe dans son application. Ainsi, les indemnités concernées étant inscrites sur deux budgets différents (Ville et département), le reversement ne peut se faire qu'au titre du même budget ; un élu écrêté ne peut lui-même recevoir un reversement d'écrêtement d'un autre élu ; les reversements portent parfois sur des montants parfois très faibles, alourdissant la gestion du dispositif et son coût.

La Chambre a relevé que la mise en place des écrêtements reste subordonnée en partie à la déclaration par l'élu de l'ensemble des rémunérations qu'il perçoit au titre de ses mandats et fonctions. Le SGCP s'appuie par ailleurs, pour permettre le suivi des rémunérations des élus parisiens, sur les délibérations désignant les représentants de la collectivité parisienne dans les différents organismes ainsi que sur les résultats des différentes élections (législatives, européennes, sénatoriales, régionales, cantonales, municipales). Depuis 2005, une application informatique de gestion des informations relatives aux élus de Paris et aux représentants de la Ville et du département dans les organismes extérieurs a été mise en œuvre.

3.2 LES DEPENSES POUR LA RETRAITE DES ELUS

Les dépenses prises en charge par le SGCP au titre des retraites des élus ou de leur conjoint survivant sont réalisées à travers deux types de dépenses :

- des cotisations auprès de divers organismes sociaux dans le cadre du régime institué à partir de 1992 ;
- des subventions de fonctionnement à des associations (compte 6574), principalement ⁽⁷⁾ au titre des droits acquis par les élus avant 1992.

La régularité des dépenses de la Ville au titre des retraites des élus doit être examinée au regard des dispositions législatives spécifiques codifiées dans les articles L. 2123-26 à L. 2123-30 CGCT.

⁷ La seule autre subvention en la matière concerne l'Amicale des conseillers et anciens conseillers de Paris et de la Seine, domiciliée à l'Hôtel de Ville. Elle a bénéficié en 2003 et 2004 de subventions annuelles de 13 450€ ainsi que de la mise à disposition de locaux et de personnels municipaux.

3.2.1 Les cotisations au titre du régime applicable aux élus depuis le 30 mars 1992

Obs. 10

Les élus locaux peuvent se trouver dans deux situations au regard de leur droit à constitution d'une pension de retraite :

- les élus ayant abandonné leur activité professionnelle pour se consacrer exclusivement à leur mandat électif et qui n'acquièrent aucun droit à pension au titre d'un régime obligatoire d'assurance vieillesse sont affiliés à titre obligatoire, aux termes des dispositions de l'article L. 2123-26 du code général des collectivités territoriales, à l'assurance vieillesse du régime général de la sécurité sociale ;
- les élus exerçant leur mandat électif *qui perçoivent une indemnité de fonction* conjointement à la poursuite d'une activité professionnelle peuvent constituer une retraite par rente leur permettant de compenser les éventuelles pertes de droit à retraite qu'ils peuvent subir du fait des baisses de salaires potentielles. La constitution de cette rente incombe pour moitié à l' élu et pour moitié à la commune (art. L. 2123-27). Les cotisations sont plafonnées : un décret en Conseil d'Etat fixe actuellement ce plafond à 8 % pour les élus et la commune.

Par ailleurs, en application de l'article L. 2123-28 du code général des collectivités territoriales, les élus locaux percevant une indemnité de fonction ⁽⁸⁾ sont affiliés au régime complémentaire de retraite institué au profit des agents non titulaires des collectivités publiques (IRCANTEC).

Les cotisations de retraites payées par la collectivité pour les élus, municipaux ou départementaux, sont enregistrées dans le compte 6533 : compte de charge de gestion courante, dans indemnités, frais de mission et formation des maires, adjoints et conseillers, cotisations de retraite.

(en euros)	2003	2004
cotisations commune	581 322	587 108
cotisations département	616 458	624 813
TOTAL	1 197 780	1 211 921

Il faut y ajouter les cotisations à l'assurance vieillesse du régime obligatoire de la sécurité sociale pour les membres de l'exécutif visés à l'article L. 2123-26 CGCT, et qui sont imputées sur le compte 6534.

3.2.2 Le maintien des droits acquis par les élus avant 1992

Obs. 11

La loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, qui a notamment porté réforme des régimes de retraite des élus locaux, a en outre précisé dans son article 32, codifié à l'article L. 2123-30 CGCT, que les pensions de retraite déjà liquidées et les droits acquis avant la date d'effet de la dite loi continuent d'être honorés par les institutions et organismes auprès desquels ils ont été constitués, une subvention d'équilibre pouvant être apportée, le cas échéant, par les collectivités locales concernées.

⁸ Soient les 163 conseillers de Paris pour leurs indemnités Ville et département ; ainsi que les 167 adjoints aux Maires d'arrondissement.

La Ville et le département consacrent ainsi environ 3,8 millions d'euros par an pour assurer le maintien des droits acquis par les élus avant le régime de 1992, par l'intermédiaire de deux associations :

- la société de retraite des conseillers municipaux de Paris et des conseillers généraux de la Seine ;
- la société de retraite des conseillers municipaux de Paris.

<i>Maintien des droits acquis avant 1992 : subventions à des associations de retraite (euros)</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>
<i>Ville (association retraite des conseillers municipaux de Paris)</i>	1 557 000	1 600 000
<i>Département (association retraite des conseillers municipaux de Paris et des conseillers généraux de la Seine)</i>	2 226 000	2 226 000
<i>total Ville et département</i>	3 783 000	3 826 000

Les subventions versées en 2003 et 2004 ont fait l'objet de délibérations et de conventionnements, conformément à la loi du 12 avril 2000 relative à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques ⁽⁹⁾.

Sur les années 2003 et 2004, ces associations se sont dotées d'un (même) commissaire aux comptes, se mettant ainsi en conformité avec les dispositions de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 (article 81) qui imposent l'intervention d'un commissaire aux comptes dès lors que le montant de la subvention publique dépasse un montant ⁽¹⁰⁾ fixé par décret.

La faculté pour la Ville et le département de prendre intégralement à la charge du budget public le maintien des droits acquis avant 1992, sans qu'il n'y ait plus de cotisations d'élus, est prévue par les textes (cf. supra). Comme le mentionne la Ville, l'engagement de la ville au regard du versement de ces pensions s'est manifesté par le vote de l'assemblée parisienne, dans sa séance du 25 mai 1992, de deux délibérations (1992 GM 177 et 1992 D 657) mettant en place le principe d'une subvention aux sociétés de retraite existantes jusqu'à ce que les avantages de retraite antérieurement acquis aient tous été servis. Ainsi, si jusqu'en 1992 le système était alimenté à la fois par des cotisations des élus (7 % de l'indemnité) et des subventions de la Ville et du département, il n'y a plus depuis 1992 de cotisations.

Néanmoins, et bien que le CGCT prévoie le maintien des droits auprès des organismes auprès desquels ils ont été constitués (ou auprès desquels ils ont été transférés) on perçoit mal l'intérêt pour la collectivité parisienne de recourir à ces deux associations qui n'exercent aucun rôle effectif dans la distribution des pensions.

⁹ La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques détermine le caractère obligatoire de la signature d'une convention pour les subventions dépassant un seuil, fixé à 23 000 euros par le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001.

¹⁰ 150 000 euros actuellement

En effet, les personnels et les moyens du SGCP sont mis gracieusement en tant que de besoin à la disposition de ces associations ⁽¹¹⁾. Toutes les pièces relatives au fonctionnement de ces dernières se trouvent au bureau des affaires financières du SGCP. La directrice de ces deux associations est la Secrétaire générale du Conseil de Paris. La liquidation des pensions est effectuée par des fonctionnaires du bureau des affaires financières de la Ville (calcul des montants, établissement de la liste mensuelles des bénéficiaires). Elle est seulement visée par le président des associations et transmise pour virement à la Société générale.

La décision de confier à l'ancienne questure la gestion des droits à pension des anciens élus, à compter du 1^{er} janvier 2000, avait été en son temps expertisée. La Ville avait alors consulté le ministère de l'Intérieur, dont la réponse ne plaidait pas pour la reprise en régie par la municipalité et rappelait en revanche qu'il était possible de transférer à des organismes spécialisés la gestion de la rente des élus locaux.

La Ville a fait le choix de préserver les apparences de la gestion associative. Les associations, entièrement gérées par des fonctionnaires municipaux, n'apportent pas de valeur ajoutée à cette activité. Une assemblée générale du 27 décembre 2000 a mis fin à une composition des conseils d'administration à majorité d'élus en exercice au profit d'élus retraités, pour se prémunir, selon les termes du P.V., des risques d'une éventuelle transparence de ces organismes.

Les associations, qui tant qu'elles percevaient des cotisations de leurs membres, étaient en droit soumises au Code de la mutualité, ne sont plus tenues aujourd'hui d'en respecter les normes prudentielles, qu'elles n'ont apparemment jamais appliquées. Il est vrai qu'aujourd'hui ces associations n'ont plus de fonds à protéger puisqu'elles reversent intégralement en pensions la subvention qu'elles perçoivent annuellement de la Ville et du département de Paris. En définitive, le recours persistant par la Ville de Paris à ces associations n'a d'autre effet que de limiter la transparence de la gestion des pensions des élus pour ce qui concerne les droits acquis avant 1992. D'une certaine manière, ce choix revient, de fait, à poursuivre le mode de gestion ancien de la questure pour une part de son ancien périmètre.

La Ville fait valoir que le Conseil de Paris est informé de toutes les décisions touchant la gestion des pensions, aux versement de ces subventions d'équilibre. Il n'en reste pas moins, que sur un plan comptable, le recours à des structures intermédiaires entre la collectivité publique et ses anciens élus conduit à ce que ne figure nulle part ce qui est pourtant un engagement ferme et substantiel « *hors bilan* » de la commune et du département de Paris (le régime pourrait perdurer au-delà de 2050).

¹¹ Convention du 2 décembre 2003 entre la Ville de Paris et la société de retraite des conseillers municipaux de Paris (SGCP-2002-15), abrogée le 31 décembre 2003 et remplacée (SGCP-2003-16) par une nouvelle convention pour 2004 suite à la réorganisation de l'ancienne questure. Parallèlement, le Conseil général fait de même pour organiser ses relations avec la société de retraite des conseillers municipaux de Paris et des conseillers généraux de la Seine (voir 2002-SGCP 3G, et 2003-SGCP 5G).

3.2.3 Les exonérations d'impôts et de prélèvements sociaux appliquées aux pensions des anciens élus

Obs. 12

Les pensions versées aux élus locaux par les associations domiciliées à la Ville ne sont pas déclarées aux services fiscaux et échappent de fait aux prélèvements fiscaux mais aussi sociaux. Cette pratique résulte d'échanges de courriers entre le Questeur et le Service de la législation fiscale (SLF) du ministère de l'Economie et des finances (MINEFI) dans les années 1990 ⁽¹²⁾.

Ce régime fiscal, dérogatoire au regard du droit commun qui régit les pensions repose, selon le MINEFI, sur les bases suivantes :

- les pensions de retraite correspondraient à une perception différée d'indemnités qui, si elles avaient été perçues immédiatement, auraient été exonérées d'impôt sur le revenu. Une décision ministérielle de 1945 exonérait en effet les indemnités de fonction servies aux élus, car elles étaient considérées comme représentatives de frais (BOCD 1945, page 238) ;
- cette même interprétation conduit également à exonérer de CSG et de CRDS des revenus qui ne sont pas d'activité ni de remplacement ;
- l'entrée en vigueur de la loi du 3 février 1992, qui a prévu l'imposition des indemnités de fonctions perçues par les élus locaux et organisé leur protection sociale, a conduit le ministre, par décision du 16 mai 1995 ⁽¹³⁾, à retenir la date du 1^{er} janvier 1995 comme date à partir de laquelle des droits créés seront, lors de leur liquidation, soumis à la CSG, la CRDS ainsi qu'à un prélèvement de 2 % au titre des revenus du patrimoine (régime des rentes viagères à titre onéreux) ; les droits acquis antérieurement au 1^{er} janvier 1995 ne sont donc pas soumis à ces prélèvements.

Le raisonnement du MINEFI repose sur le fait que les pensions servies correspondraient à une fraction différée d'indemnité et non à une pension au sens de revenu de remplacement, et que les indemnités n'étaient elles-mêmes pas imposables.

Il apparaît donc que l'exonération des pensions servies aux élus pour les droits acquis avant 1995 est complète selon le MINEFI ; il est néanmoins possible de ne pas entièrement souscrire à cette doctrine de l'administration fiscale :

- le fait que les indemnités d'avant 1992 soient exonérées d'impôt sur le revenu ne repose sur aucune base législative mais sur des décisions ministérielles ⁽¹⁴⁾ ;
- la CSG, instituée par la loi de finances initiale pour 1991 (loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990), vise précisément les revenus de remplacement « *perçus à compter du 1er février 1991* » (art.127 de la loi précitée). Si des catégories de revenus sont explicitement exclues de l'assiette de contribution (art.128), les pensions servies par un régime facultatif de retraite n'y figurent pas. Le même raisonnement s'applique pour la CRDS.

¹² Lettre du 31 mai 1994 adressée par le sous-directeur de la législation fiscale (MINEFI) au Questeur concernant la CSG ; lettre du 18 juin 1996 adressée par le sous-directeur de la législation fiscale (MINEFI) au SGCP concernant la CRDS ; lettre du 13 novembre 1997 adressée par le directeur de la législation fiscale (MINEFI) au directeur général de l'assemblée des Conseils généraux de France.

¹³ Il s'agirait d'une note des services fiscaux approuvée par le ministre chargé du Budget.

¹⁴ Celle de 1945, ainsi qu'une décision de 1977 visant spécifiquement le Conseil de Paris.

Les montants en cause ne sont pas négligeables et peuvent facilement dépasser 30 000 euros annuels. Le recours par la Ville à deux associations pour gérer les droits à pensions acquis par les élus avant 1992 a permis de maintenir une certaine confidentialité à un régime fiscal dérogatoire dans ses modalités et reposant, en régularité, sur de simples lettres ou décisions ministérielles.

4 LA GESTION DES PERSONNELS

4.1 LES EFFECTIFS

Obs. 13

Le SGCP fonctionne avec un effectif de 526 agents (chiffre actualisé en septembre 2005). Trois types d'affectation sont, au sein du SGCP, à distinguer :

- les services administratifs centraux (178 agents) ;
- les cabinets d'adjoints, y compris le soutien administratif (273 agents) ;
- les cabinets des groupes politiques (75 agents), qui ne sont pas imputés sur l'effectif théorique du SCGP mais qui sont régis par l'article L. 2121-28 CGCT instituant une enveloppe spécifique.

L'identification de la masse salariale des collaborateurs de groupes d'élus, qui relèvent d'un régime juridique spécifique, n'est possible en comptabilité que depuis 2002. C'est notamment suite à un contrôle ⁽¹⁵⁾ de la CRC d'Ile-de-France que des mesures ont été prises pour ce faire.

4.1.1 Les collaborateurs de groupes politiques

Obs. 14

Dans un souci de transparence de la vie politique, l'article 27 de la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique a introduit un dispositif visant à attribuer des moyens matériels et en personnel aux groupes politiques des assemblées locales, pour les communes de plus de 100 000 habitants, les départements et les régions ⁽¹⁶⁾.

Les dépenses relatives aux personnels affectés auprès des groupes d'élus sont plafonnées à une proportion du montant des indemnités versées chaque année aux membres de l'assemblée délibérante ⁽¹⁷⁾. Fixée à 25 % du montant de ces indemnités, jusqu'à l'intervention de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, cette proportion a été portée à 30 %, dans le cadre des mesures adoptées pour améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux.

¹⁵ Observations définitives en date du 8 novembre 2000 concernant la gestion de certaines catégories de personnel de la Ville de Paris – exercices 1992 et suivants, partiellement repris par le rapport de l'Inspection générale IG 02/38 sur le recensement des collaborateurs de groupes politiques.

¹⁶ Dispositif codifié aux articles L. 2121-28, L. 3121-24 et L. 4132-23 CGCT.

¹⁷ Art L.2121-28 CGCT : « (...) Le Maire peut, dans certaines conditions fixées par le conseil municipal, et sur proposition des représentants de chaque groupe, affecter aux groupes d'élus une ou plusieurs personnes. Le conseil municipal ouvre au budget de la commune, sur un chapitre spécialement créé à cet effet, les crédits nécessaires à cette dépense, sans qu'ils puissent excéder 30% du montant total des indemnités versées chaque année aux membres du conseil municipal. (...) »

Avant 2002, les dispositions législatives faisaient l'objet de la part de la Ville de Paris d'une interprétation de nature à relâcher la contrainte d'un tel plafonnement, la masse salariale des collaborateurs de groupe étant entendue comme nette de charges salariales (application de la délibération 2001- SGCP-4).

Il a été mis fin à cette anomalie par délibérations du 8 juillet 2002 (2002-SGCP-5 pour la Ville, 2002-SGCP-2G pour le département), d'autant plus facilement que les indemnités des conseillers de Paris avaient été relevées en même temps que le pourcentage de référence passait de 25 à 30 % conformément à l'évolution législative.

Cette mesure correctrice ne suffit néanmoins pas à garantir le strict respect des règles par la Ville en ce qui concerne le plafond des crédits inscrits pour la rémunération des collaborateurs de groupes. En effet, les indemnités des élus, base à laquelle s'applique le ratio de 30 %, sont extraites du budget de l'année en cours, et non du compte administratif précédent, alors que le CGCT dispose que le ratio s'applique aux indemnités versées.

Toutefois, le principe selon lequel les indemnités doivent être entendues comme figurant au compte administratif précédent n'est pas plus explicitement posé par le CGCT mais par une circulaire ministérielle ⁽¹⁸⁾ en date du 6 mars 1995, rappelée en réponse à plusieurs questions parlementaires (cf. un exemple récent : QP n° 61233, réponse publiée ⁽¹⁹⁾ le 12 juillet 2005). Cette interprétation qui n'a jamais été contestée n'apparaît pas contraire à la lettre de la loi.

Enfin, l'ensemble des crédits ouverts n'est pas intégralement consommé en gestion, ce qui minore le dépassement lié au mode de calcul retenu par la Ville.

La pratique actuelle de la Ville a ainsi conduit à majorer en 2003 et 2004 les crédits disponibles (de respectivement 22 % et 3 %, soit + 589 023 € et + 100 044 €), même si ces crédits n'ont pas été intégralement consommés (la consommation des crédits fait néanmoins ressortir un dépassement de 7 % en 2003, soit + 177 048 €).

4.1.2 Les cabinets d'adjoints au Maire

Obs. 15

Le SGCP gère pour le compte des 33 adjoints au Maire de Paris les effectifs de leur cabinet. Au 1^{er} septembre 2005, le recensement transmis par la Ville indique que 120 « collaborateurs de cabinet » et 153 personnes dite de « cellule administrative » sont rattachés aux adjoints au Maire, soit un total de 273 personnes. Les collaborateurs de cabinet sont en large majorité des contractuels, le solde étant des fonctionnaires appartenant au cadre A. A l'inverse, les cellules administratives sont majoritairement composées de fonctionnaires, quand bien même des chargés de mission contractuels y sont également rattachés (4 personnes).

¹⁸ Circulaire ministérielle en date du 6 mars 1995, NOR INTB9500079C publiée au J.O. du 26 mars 1995.

¹⁹ Question n° : 61233, réponse du ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales publiée au JO le 12/07/2005 page 6916.

La décision de recrutement, la signature du contrat, les éléments essentiels du contrat - comme par exemple l'indice définissant la rémunération - relèvent du Cabinet du Maire. Le SGCP n'interviendrait qu'en instruction en termes de disponibilité des crédits et des postes budgétaires. Le signataire pour la Ville était habituellement le directeur de Cabinet du Maire, mais à l'occasion d'un litige porté devant le tribunal administratif, cette juridiction avait contesté la qualité de cette signature. Le Secrétaire général de la Ville avait dès lors repris cette fonction, jusqu'à ce qu'en novembre 2005 la juridiction d'appel ne donne raison à la Ville sur ce point. C'est donc le Cabinet du Maire qui est juridiquement responsable, et le SGCP qui est gestionnaire, de cette catégorie de personnels.

Les conditions de recrutement et d'emploi de collaborateurs de cabinet par la Ville de Paris ont déjà conduit la chambre à signaler certaines difficultés qui n'apparaissent pas aujourd'hui totalement résolues.

1°) Rappel des règles générales applicables à l'emploi de collaborateurs de cabinet dans les collectivités locales.

L'emploi de collaborateurs de cabinet dans les collectivités locales est réglementé par loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (article 110, 3^{ème} alinéa), qui prévoit qu'« *un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités de rémunération des membres des cabinets ainsi que leur effectif maximal, en fonction, pour les communes, départements et régions, de leur importance démographique et, pour leurs établissements publics administratifs, du nombre de fonctionnaires employés.* »

Les modalités d'application de ce texte sont précisées par le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, qui impose notamment un plafonnement du nombre de collaborateurs de cabinet, fondé sur des considérations démographiques.

2°) Les règles particulières applicables aux administrations parisiennes

En application de l'article 118 de la loi n° 86-53 du 26 janvier 1984, les personnels des administrations parisiennes disposent d'un statut propre, qui résulte du décret n° 94-415 du 24 mai 1994. Par exception, les dispositions du troisième alinéa de l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 ne sont pas applicables à la Ville de Paris, pas plus que celles du décret du 16 décembre 1987.

Le décret du 24 mai 1994 précise que les conditions d'emploi des collaborateurs de cabinet du maire de Paris, du président du conseil de Paris, siégeant en formation de conseil général, et des présidents des établissements publics de la commune et du département de Paris sont fixées par une délibération de l'organe délibérant de l'administration parisienne concernée. Il fait donc exception aux dispositions applicables aux autres collectivités locales, tant en ce qui concerne les modalités de rémunération des collaborateurs de cabinet des administrations parisiennes, qui sont laissées à l'appréciation de l'assemblée délibérante, que le nombre des collaborateurs concernés, qui n'est pas limité.

3°) Les modalités d'application de ces dispositions par la Ville de Paris

a) Le Conseil de Paris a réglementé une première fois l'emploi des collaborateurs de cabinet des administrations parisiennes par une délibération des 14 et 15 décembre 1998 (n° 1998 DRH 80). Cette délibération avait notamment prévu que les collaborateurs de cabinet étaient recrutés directement par le Maire de Paris pour exercer leurs fonctions « *à son cabinet, auprès des adjoints, des conseillers de Paris et des groupes d'élus* ». Cette délibération méconnaissait les dispositions de l'article 56 du décret du 24 mai 1994, qui n'a pas autorisé l'emploi de collaborateurs de cabinet exerçant des fonctions auprès des adjoints au Maire, des conseillers de Paris, ni des groupes d'élus.

La chambre avait dénoncé cette situation dans une lettre d'observations définitives adressée au Maire de Paris le 8 novembre 2000.

b) Les modalités d'emploi des collaborateurs de cabinet des administrations parisiennes ont ultérieurement été modifiées par deux délibérations du Conseil de Paris des 9 et 10 juillet 2001 et des 19 et 20 novembre 2001 (2001-DRH-29 et 2001-DRH-169). Ces délibérations disposent notamment que les collaborateurs de cabinet ne peuvent plus exercer leurs fonctions, ni auprès des groupes d'élus, ni auprès des adjoints au Maire ou conseillers de Paris. Elles plafonnent le nombre de collaborateurs de cabinet du Maire à 170.

Néanmoins, les vérifications effectuées par la chambre à l'occasion du présent contrôle montrent que si la Ville respecte le plafond de 170 collaborateurs de cabinet qu'elle s'est imposé, 120 des collaborateurs concernés sont en fait affectés aux adjoints au Maire, ce qui méconnaît tant la décision du Conseil de Paris que le décret du 24 mai 1994.

Le Conseil de Paris n'est pas tenu de limiter le nombre de collaborateurs de cabinet du Maire de Paris, la loi du 26 janvier 1984 ayant écarté la possibilité pour le pouvoir réglementaire de limiter le nombre des collaborateurs concernés. N'aurait donc pas de sens une comparaison entre le nombre de collaborateurs de cabinet autorisés par le Conseil de Paris dans ses délibérations de juillet et novembre 2001 (170) et le nombre de collaborateurs dont le Maire pourrait disposer s'il était tenu de faire application du décret du 16 décembre 1987 (soit 45 si l'on tient compte de ce que la Ville de Paris est à la fois une commune et un département).

En l'état actuel du droit, le Maire de Paris peut ainsi, sous réserve de l'approbation du Conseil, disposer du nombre de collaborateurs de cabinet qu'il souhaite. Néanmoins, il ne peut en droit les affecter à ses adjoints, même si ceux-ci exercent des fonctions que leur a déléguées le Conseil de Paris. La Chambre ne partage pas l'analyse de la Ville de Paris selon laquelle pareille affectation pourrait, en l'état de la réglementation en vigueur, être justifiée par le fait que les collaborateurs concernés ont notamment pour mission « *de venir en appui des 33 adjoints qui constituent, autour du maire, l'exécutif municipal* » ou que leur responsabilité « *inclut également le soin de faire le lien entre les adjoints et le cabinet du maire.* »

4.2 LA MASSE SALARIALE

4.2.1 La ventilation de la masse salariale

Obs. 16

Les rémunérations des personnels affectés au SGCP sont imputées sur le chapitre 012 récapitulatif des charges de personnel de la Ville de Paris, à l'exception de celles des agents affectés aux groupes d'élus, qui, du fait de leur régime législatif spécifique, sont individualisées au chapitre 656-1 (frais de personnel des groupes d'élus).

La masse salariale brute gérée par le SGCP est de 22,6 millions d'euros en 2003 et 22,1 millions d'euros en 2004. Cette relative stabilité est notable, si l'on prend en compte le fait que le SGCP s'est séparé d'un de ses importants services (protocole). Elle s'explique par la progression de la masse salariale des collaborateurs de cabinet (+ 16 % sur deux ans) et de celles des collaborateurs de groupes (+ 9 % sur deux ans).

	2002	2003	évolution 2003/2002	2004	évolution 2004/2003	évolution 2004/2002
collaborateurs de cabinets (hors groupes d'élus)	5 559 833,9	6 123 989,7	10%	6 466 258,0	6%	16% 906 424
collaborateurs de groupes d'élus	2 713 764,9	2 846 727,1	5%	2 944 480,7	3%	9% 230 716
autres services	14 300 779,0	13 693 861,8	-4%	12 682 109,3	-7%	-11% -1 618 670
TOTAL	22 574 377,8	22 664 578,7	0%	22 092 847,9	-3%	-2%

source : direction des ressources humaines de la Ville de Paris

4.2.2 La prime « *questure* » ou « *indemnité de sujétions fonctionnelles* »

Obs. 17

De 1988 à 2002, l'ancienne questure a versé à un certain nombre d'agents de la collectivité parisienne une prime dite de « *questure* », venant s'ajouter à la rémunération principale et aux autres primes perçues par les agents. Cette prime « *questure* » a d'ailleurs un temps été imputée sur le compte de la questure, contrairement aux autres dépenses de personnel.

Selon un rapport rendu public de l'Inspection générale de la Ville de Paris, 655 230 € étaient consacrés à cette prime en 2000, qui était alors versée à 82 agents du service de la séance et à 23 membres de cabinet, soit 105 personnes au total. Cette prime était alors versée sans qu'aucun texte ni délibération ne l'ait prévue. Depuis, une délibération du Conseil de Paris en 2002 a encadré cet instrument indemnitaire pour le moins hétérodoxe.

Cette délibération prévoit un dispositif reposant sur trois points :

En premier lieu, les fonctionnaires affectés au SGCP et dont le statut permet la perception de rémunérations accessoires peuvent percevoir une prime de sujétions fonctionnelles lorsqu'ils exercent des missions énumérées par la délibération. A chacune des missions et fonctions citées correspond un montant annuel brut en euros (exemple : chef de service de l'ordre du jour : 7 506,94 €), qui est revalorisé dans le cadre du droit commun. On note que, prise en 2002, cette liste inclut des fonctions exercées au service du Protocole, qui ne fait plus partie du SGCP depuis 2003.

En second lieu, les agents exerçant des fonctions énumérées plus haut mais percevant un montant supérieur à celui prévu par cette délibération conservent le bénéfice du montant antérieur jusqu'à changement d'affectation (et tant qu'il demeure supérieur). La situation doit être retranscrite par un arrêté du Maire indiquant les bénéficiaires et les montants perçus en 2002. On note que les niveaux de primes ainsi maintenues peuvent représenter une part substantielle de la rémunération et être très éloignés des niveaux prévus par les articles précédents (un adjoint à un chef de bureau perçoit ainsi plus de 16 000 euros bruts annuels au titre de cette seule indemnité, ce qui représente 31% de sa rémunération).

En troisième lieu, les agents exerçant des fonctions non citées dans la délibération mais néanmoins bénéficiaires antérieurement de la prime questure continuent d'en bénéficier, sans revalorisation. Un arrêté du Maire doit retranscrire cette situation (bénéficiaires, montants en 2002).

L'examen des modalités de régularisation de l'ancienne prime questure appelle de la chambre deux observations, d'une part concernant la légalité du nouveau régime, d'autre part quant aux modalités de son application.

Sur le premier point, il faut admettre que la Ville se trouvait dans une situation délicate vis-à-vis de ses agents, bénéficiaires de longue date d'un régime indemnitaire irrégulier, mais représentant une part significative de leur rémunération.

La délibération prise par le Conseil de Paris a le mérite d'apporter de la transparence à un instrument jusque là arbitraire et occulte. Elle n'emporte pas pour autant légalité de cette indemnité. En effet, en application de l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, applicable aux agents de la collectivité parisienne en vertu de l'article 87 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, ne sont légales que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire : « *Les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire* ». En conséquence, l'autorité territoriale ne dispose d'aucun pouvoir normatif lui permettant de créer une prime (CE, 28/11/1990, département du Loir-et-Cher).

Certes, il résulte de l'article 31 du décret n° 94-415 modifié du 24 mai 1994 (portant dispositions statutaires relatives aux personnels des administrations parisiennes) que le Conseil de Paris « *fixe par délibération les statuts particuliers, les classements hiérarchiques, les échelonnements indiciaires et les indemnités afférents à l'ensemble des emplois* ». Ce décret fait application de l'article 118 de la loi n° 86-53 du 26 janvier 1984 modifiée, qui a prévu que les personnels des administrations parisiennes – et notamment ceux de la commune et du département de Paris – seraient soumis à un statut fixé par décret en Conseil d'Etat, pouvant déroger aux dispositions du statut général de la fonction publique territoriale.

Mais tant l'article 118 de la loi du 26 janvier 1984 que l'article 28 du décret du 24 mai 1994 rappellent que les statuts particuliers et les rémunérations des emplois des administrations parisiennes sont fixés par référence à ceux de l'emploi équivalent de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale ou de la fonction publique hospitalière.

Sur ces bases, la prime « *questure* » dont - à la connaissance de la Chambre - il n'existe aucun équivalent dans aucune des trois fonctions publiques, apparaît dépourvue de base légale valide.

S'agissant du second point, le régime indemnitaire créé par la délibération de 2002, outre son irrégularité, ne semble pas de nature à réellement contenir le champ de cette exception indemnitaire. Le fait d'avoir maintenu des primes liées à certaines fonctions exercées et énumérées par la délibération (article 2), interdit l'extinction à terme du système. Il laisse même la porte ouverte à son expansion, au gré des affectations des personnes. Ainsi, entre janvier et mai 2003, le nombre des huissiers affectés au service de l'ordre du jour - et donc indemnissables au titre de cette délibération - est passé de 4 à 15. Globalement, le nombre des personnes indemnisées au titre des fonctions éligibles est passé de 42 à 54 entre janvier et avril 2003, alors que les agents indemnisés au titre des articles 4 et 5 de la délibération restait stable (respectivement 20 et 6). Le pouvoir attractif de ce régime indemnitaire est, au plan de la gestion, de nature à freiner la mobilité des agents vers d'autres services de la Ville.

Ensuite, la délibération prend acte de situations difficilement justifiables : certaines personnes sont bénéficiaires de la prime bien qu'elles n'exercent pas des fonctions citées comme générant les sujétions que cette prime indemnise. La Ville précise sur ce point que « la délibération a en effet pris acte des droits acquis du temps de la *questure* ; les cinq fonctionnaires des cabinets d'adjoint concernés par l'article 5 - un cadre A, trois cadres B et un cadre C - sont nominativement désignés (par délibération) et perçoivent cette prime à titre personnel. ». Le contrôle de la Chambre a montré qu'il s'agissait en fait de fonctionnaires de la Ville en poste dans des cabinets d'adjoints. Ces agents sont indemnisés de façon particulière, alors que la Ville dispose d'autres instruments indemnitaires pour ce faire.

Enfin, les données quantitatives transmises par la Ville montrent que cette prime augmente très significativement entre 2003 et 2004 au service du Protocole. La Ville attribue ces évolutions aux modulations dans le nombre de fonctionnaires bénéficiaires - et donc des montants - par deux modifications de structure du SGCP :

- d'une part, la création pour des raisons de sûreté après l'automne 2002 d'un dispositif précis de postes de liaison et de surveillance occupés par les huissiers de séance (15 emplois seraient concernés),

- d'autre part, le transfert du service du protocole, à compter du 1^{er} août 2003, dont les postes sont décrits à l'article 3 de la délibération instituant la prime « *questure* ».

Indemnité de sujétions fonctionnelles (prime « *questure* »)

indemnité de sujétions fonctionnelles	2003	2004	variation
<i>au SGCP</i>			
nombre d'agents	95	75	-21%
Montant	279 046	233 579	-16%
montant moyen/agent	2 937	3 114	6%
<i>Au SG Ville (protocole)</i>			
nombre d'agents	19	21	11%
Montant	22 074	56 810	157%
montant moyen/agent	1 162	2 705	133%
<i>Total Ville</i>			
nombre d'agents	114	96	-16%
Montant	301 120	290 389	-4%
montant moyen/agent	2 641	3 025	15%

source : direction des ressources humaines de la Ville de Paris

5 LA GESTION DES MOYENS MIS A LA DISPOSITION DES ELUS ET ADJOINTS

5.1 LES FRAIS DE REPRESENTATION

Obs. 18

L'article L. 2123-19 du CGCT dispose que le conseil municipal peut voter des indemnités au maire pour frais de représentation. Le Conseil de Paris a, dans sa séance des 8 et 9 juillet 2002 ⁽²⁰⁾, prévu de telles indemnités pour le Maire de Paris et pour chaque maire d'arrondissement.

Ces indemnités, de 29 000 € pour le Maire de Paris et de 14 500 € pour chaque maire d'arrondissement, sont annuelles et forfaitaires. Le montant total pour 2004 est de 319 000 € comme en 2003. L'adjoint au Maire chargé du fonctionnement du Conseil de Paris a formellement recommandé à chaque élu concerné d'ouvrir un compte réservé à ces dépenses et de conserver tous les justificatifs correspondants.

Un contrôle par sondage a été réalisé auprès de quelques bénéficiaires. Il apparaît que les élus contrôlés ont bien ouvert un compte particulier pour gérer leurs frais de représentation. Le contrôle des justificatifs montre néanmoins quelques lacunes.

Si les dépenses concernent en majorité des frais de restauration, il ressort que les justificatifs ne font jamais apparaître ni l'objet du repas, ni les convives invités. Il doit être recommandé aux maires de porter ces mentions au dos des justificatifs ; celles-ci sont d'autant plus nécessaires que les factures atteignent parfois des montants très importants (800 €).

Dans certains cas, les maires se remboursent les dépenses effectuées avec leur carte ou leur chéquier personnel, faisant obstacle à la traçabilité des dépenses.

²⁰ Délibération SGCP 2002-5 des 8 et 9 juillet 2002.

Certaines dépenses semblent sortir du cadre des frais de représentation : imputations de frais de contravention, cotisations à des partis politiques, remboursement de frais liés à des contentieux judiciaires, abonnement Internet personnel, abonnement pour un téléphone portable supplémentaire.

Il serait sans doute utile que les principes de bonne gestion s'appliquant à ces dépenses soient rappelés dans une instruction interne ou une note de procédure signée par le Maire ou l'adjoint compétent.

Il est pris acte de l'intention de la Ville de réaffirmer auprès des Maires d'arrondissement les conditions d'utilisation de ces indemnités.

5.2 LES FRAIS DE RECEPTION DES ELUS

Obs. 19

a) La procédure de prise en charge des frais de réception

Le Conseil de Paris, dans sa délibération 2002 SGCP 12, a prévu que la collectivité pourrait prendre en charge des frais de réception aux frais réels pour tout membre du Conseil de Paris désigné par le Maire (art. 3), et que cette prise en charge se ferait dans des crédits limitativement prévus au chapitre 011, article 6257. Les membres bénéficiaires de cette prise en charge au titre de cette délibération sont les 33 adjoints au Maire de Paris.

L'adjoint en charge du fonctionnement du Conseil de Paris a explicitement demandé aux adjoints concernés de préciser objet et convives des repas dont ils demandaient la prise en charge. S'il fut un temps prévu que seuls certains restaurants donneraient lieu à prise en charge, cette procédure a ensuite été abandonnée. On peut retenir de la procédure actuelle les points suivants :

- par note du 27 septembre 2001, l'adjoint au Maire chargé de l'organisation et du fonctionnement du conseil de Paris a indiqué à ses collègues adjoints le plafonnement de la dépense (350 F. soit 53,40 € par convive) ainsi que la nécessité de respecter l'intérêt communal de la dépense et de noter le nom des invités ;
- le contrôle de la dépense consiste à pré-allouer des dotations aux adjoints et les prévenir au-delà d'un certain seuil de consommation ; c'est toutefois le SGCP qui assure par une réserve les dépassements d'enveloppe ;
- la demande d'information sur l'objet du repas et la qualité des convives a été supprimée courant 2004 lorsque les repas sont pris au Lutèce, restaurant géré par l'ASPP, et donc émanation de la Ville ; les adjoints n'ont en outre pas à y avancer les frais ; ce fournisseur représentant 40 % (23 693 €) des dépenses en 2004, un tel relâchement de la procédure n'est pas neutre et n'incite guère à la rigueur.

Par ailleurs, les dossiers contrôlés de façon aléatoire - autres que ceux relatifs au Lutèce - apparaissent conformes aux procédures de rigueur (avance des frais par les adjoints, mention des convives).

b) La progression des frais de réception

Les dépenses relatives aux frais de réception ont progressé de 63 % en 2004, passant de 37 339 € en 2003 à 58 899 € en 2004. Cette évolution a cessé en 2005.

Ces montants ne reflètent pas la totalité des coûts. A côté des frais de réception inscrits à l'article 6257, les adjoints au Maire peuvent organiser des réceptions qui sont prises en charge par la délégation à l'événementiel. Les crédits consommés, qui ne figurent donc pas sur le budget du SGCP car ils ne sont pas refacturés par la délégation, sont de 14 232 € en 2003 et 20 059 € en 2004. Ces dernières données doivent être prises avec précaution car elles reflètent des coûts internes qui peuvent être incomplets.

5.3 LES AUTRES MOYENS A LA DISPOSITION DES ELUS

Obs. 20

Afin d'assurer les conditions matérielles d'exercice de leurs activités, les élus disposent de moyens qui leur sont affectés. Ces moyens sont prévus par l'article L. 2121-28 CGCT et limitativement énumérés par la circulaire du 6 mars 1995 relative à l'application de l'article 27 de la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique (financement des groupes d'élus des assemblées locales).

Pour la mise en oeuvre de ces dispositions, le Conseil de Paris a par une délibération des 23 et 24 avril 2001, décidé d'affecter aux « *groupes d'élus, pour leur propre usage ou pour un usage commun, un local administratif, du matériel de bureau et de prendre en charge leurs frais de documentation, de courrier et de télécommunications* ».

Les dépenses en cause sont imputées sur le budget de SGCP. Elles se confondent avec les dépenses consacrées aux moyens fournis aux adjoints et à leur cabinet. Si les adjoints peuvent être rattachés à un groupe politique, dans ce cas les dépenses doivent être imputées sur celles des groupes politiques.

La progression des dépenses de moyens à la disposition des élus reste soutenue (5,7 % en 2004 et 10,7 % prévu en 2005). Celle des dépenses de moyens à la disposition des adjoints l'est également (9,6 % en 2004 et 9,4 % prévu en 2005). La Ville précise que l'évolution des autres dépenses, à caractère non obligatoire, subit le poids des charges induites par celles de ces dépenses directement liées au fonctionnement des séances du Conseil de Paris, dont le poids (ordre du jour et durée des séances) a également progressé continûment depuis 2001.

Le SGCP a mis en place un dispositif de contrôle de gestion qui consiste à déterminer un taux pivot (consommation moyenne mensuelle) par catégorie de personnel (adjoints, groupes politiques, personnels administratifs du SGCP) et à le comparer à la consommation effective. Selon les cabinets d'adjoint concernés, dont les consommations sont supérieures à celles des groupes politiques, la dispersion des dépenses effectives autour des taux pivots est forte. Ces taux pivots devraient continuer à servir de base pour la programmation des dépenses et la Ville souhaite que l'homogénéisation des dépenses autour d'un taux pivot participe à leur rationalisation.

Par ailleurs, il conviendrait qu'une nouvelle délibération modifie celle de 2001, afin de réactualiser le montant par élu et par an et intégrer les moyens mis à la disposition des élus

même, concernant les dépenses d'équipement, la délibération pourrait préciser les équipements concernés. La Chambre a relevé que les moyens mis à la disposition des élus comportent des dépenses alimentaires, non prévues par la délibération de 2001 ni par les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur. La Ville envisage de présenter une délibération en vue d'intégrer l'ensemble des moyens. Celle-ci ne pourra pas comprendre les dépenses en alimentation non prévues par le cadre législatif et réglementaire.

La Chambre a relevé que des dépenses d'imprimés bénéficiant aux maires d'arrondissement sont irrégulières dans la mesure où aucune délibération ne les prévoit. Ces dépenses devraient être imputées directement sur les dépenses de fonctionnement des arrondissements.

Enfin, on observe une forte progression de frais de missions correspondant aux voyages de l'exécutif municipal et des élus, ces dépenses augmentant de près de 80 % de 2003 à 2004. Selon la Ville, cette évolution correspond à une activité plus soutenue en 2004 sur le plan des relations internationales, incluant notamment des déplacements en Chine, au Japon et en Amérique du Sud liés au rayonnement de Paris et à la promotion de la candidature aux Jeux Olympiques de 2012.

6 LES MARCHES PUBLICS

Obs. 21

La Chambre a relevé que le SGCP procédait à la majorité de ses achats d'équipements et de fournitures sur des marchés passés par les directions responsables de marchés transversaux. Pour ses autres achats, lorsque aucun marché transversal n'existe, le SGCP procède à la passation d'un marché spécifique. Une réforme des procédures de passation a été entreprise dans le cadre notamment du passage au code des marchés publics du 7 janvier 2004. En 2004 et 2005 au SGCP, comme dans les autres directions qu'elles soient ou non responsables de marché, une commission interne des marchés a été instituée et un guide de procédure établi. La passation des marchés par le SGCP sur la période de contrôle est régulière. La Chambre a noté la régularisation de la passation des marchés de sténotypie pour l'élaboration des comptes rendus du Conseil de Paris, après qu'un seul prestataire ait assuré pendant près de 60 ans cette prestation.

7 LE FONCTIONNEMENT DES REGIES ET DE LA BUVETTE

7.1 LA REGIE D'AVANCE

Obs. 22

Une régie d'avances a été instituée par arrêté du 27 décembre 2002. Dans les limites fixées par l'arrêté constitutif et l'arrêté modificatif, la régie d'avance permet la prise en charge d'une fraction des dépenses liées au fonctionnement du conseil de Paris : fourniture de petits équipements, frais de transport et de mission du Maire de Paris, des conseillers de Paris, frais d'inscription à des conférences notamment. Il lui était associé une sous-régie d'avance pour une partie des dépenses de l'office des salons du premier étage de l'Hôtel de Ville supprimée par l'arrêté du 3 janvier 2005. Si l'examen des justificatifs produits à l'appui des avances n'a révélé aucune irrégularité, les procédures étant rigoureuses, il est apparu que les reports de solde d'une année à l'autre sur le grand livre de la régie d'avance ont été mal enregistrés en

2003 et 2004. Ces écritures devraient être régularisées en accord avec la recette générale des finances.

7.2 LA BUVETTE ET LA REGIE DE RECETTE

Obs. 23

Le SGCP gère une buvette destinée au Conseil de Paris mais qui est accessible à tout le personnel de l'Hôtel de Ville. Des dispositions réglementaires ont été prises afin de donner un cadre juridique au fonctionnement de la buvette ainsi qu'à celui de la régie de recettes qui lui est associée. Les contrôles effectués par la Chambre ont montré l'absence de véritable inventaire des stocks de produits de la buvette. Cette situation est anormale et ne permet pas de rapprocher le montant des recettes encaissées sur les exercices 2003 et 2004 à celui des produits acquis pour le service de la buvette. L'existence de cet inventaire permettrait également une gestion plus optimale des acquisitions des produits destinés à être servis.

Même si les recettes se sont élevées à 32 000 € en 2004, la gestion de la buvette et son contrôle ne sont pas satisfaisants. Le dernier audit effectué le 25 octobre 2005 par la Recette générale des finances va dans ce sens quand il recommande un rapprochement entre les fiches de caisse et la consommation du stock.

[Lien vers la réponse de l'ordonnateur](#)