

**RAPPORT ANNUEL
DE L'INSPECTION GENERALE
DE LA VILLE DE PARIS
2012 / 2013**

SOMMAIRE

Sommaire	3
1. Les travaux de l'Inspection générale	5
1.1. Nature des travaux et domaines d'investigation	7
1.2. La mise en ligne des rapports	11
1.3. Le suivi de la mise en œuvre des recommandations	11
2. Synthèse des rapports	13
2.1. L'organisation des services	13
2.1.1. Les services administratifs des mairies d'arrondissement (août 2012)	13
2.1.2. Le bureau de la protection des locaux d'habitation de la DLH (septembre 2012)	15
2.1.3. La politique de maîtrise des frais de fonctionnement courant (janvier 2013)	16
2.1.4. Les magasins des ateliers de la collectivité parisienne (février 2013)	17
2.1.5. Le traitement des droits au chômage des contractuels et vacataires (avril 2013)	19
2.1.6. Les procédures de contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande (avril 2013)	21
2.1.7. La sûreté des bâtiments centraux de la Ville (avril 2013)	24
2.1.8. Les audits de « train de vie » : la SAEMES (mai 2013) et la SOREQA (juin 2013)	25
2.2. L'enfance	25
2.2.1. Les établissements de petite enfance gérés par des associations à invocation religieuse (avril 2013)	25
2.2.2. L'association des Parents de Jardins d'Enfants Franco-Allemands (mars 2013)	28
2.2.3. La crèche laïque du quartier Saint-Fargeau (décembre 2012)	28
2.3. L'action sociale et l'insertion	28
2.3.1. Les relations partenariales des équipes de prévention spécialisée au niveau de l'arrondissement (juillet 2012)	28
2.3.2. La mise en place des clauses d'insertion dans les marchés de la Ville et du Département de Paris (janvier 2013)	30
2.3.3. L'association La Clairière (août 2012)	31
2.3.4. L'association Egeneration (décembre 2012)	33
2.4. La politique de la Ville : les régies de quartier	33
2.4.1. La régie de quartier du 14 ^{ème} arrondissement (octobre 2012)	34
2.4.2. La régie de quartier du 19 ^{ème} arrondissement (février 2013)	35
2.4.3. La synthèse sur les régies de quartier (mai 2013)	37
2.5. La culture	39
2.5.1. L'association « International visual theatre » (octobre 2012)	39
2.5.2. L'association « 59 Rivoli » (novembre 2012)	41
2.5.3. L'association Musique Sacrée à Notre Dame de Paris (février 2013)	42
2.6. La gestion et l'animation de l'espace public	43
2.6.1. Les relations des services de la direction de la voirie et des déplacements avec leurs usagers (septembre 2012)	43
2.6.2. La gestion des jardins partagés (octobre 2012)	45
2.6.3. Les politiques de lutte contre les salissures sur l'espace public (avril 2013)	48
2.6.4. Les délégations de service public des Puces des portes de Clignancourt et de Montreuil	50
2.6.1. Le fonctionnement de l'Espace d'animation des Blancs manteaux (avril 2013)	53
2.6.2. L'association « Mouvement d'Initiatives Festives d'Animation » (juin 2013)	53
2.7. Deux enquêtes administratives	54
2.7.1. Sur les relations professionnelles au sein d'un service (juillet 2012)	54
2.7.2. Sur le comportement d'un agent (décembre 2012)	54

3.	<i>La vie du service</i>	55
3.1.	Les ressources humaines	55
3.2.	Les fonctions support	55
3.3.	Les outils et méthodes.....	56

Le présent rapport annuel d'activité de l'Inspection générale est le douzième présenté au Conseil de Paris. Il couvre l'ensemble des travaux achevés entre le 1^{er} juillet 2012 et le 30 juin 2013.

1. LES TRAVAUX DE L'INSPECTION GENERALE

Seront présentées ici les rapports remis au Maire durant cette période, soit 46 rapports (une mission est considérée comme achevée lorsque le rapport définitif a été remis).

Leur liste figure ci-dessous :

Date de fin de mission	Intitulé du rapport
20/06/2013	Audit du train de vie de la société de requalification des quartiers anciens (la SOREQA)
19/06/2013	Audit de l'association "Mouvement d'Initiatives Festives d'Animation" (MIFA)
10/05/2013	Audit du train de vie de la société anonyme d'économie mixte d'exploitation du stationnement (SAEMES)
02/05/2013	Synthèse sur les régies de quartiers
30/04/2013	Audit de la sûreté des bâtiments centraux de la Ville de Paris
29/04/2013	Audit des procédures de contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande.
25/04/2013	Audit de processus de traitement des droits au chômage pour les contractuels et vacataires
16/04/2013	Etude comparative des politiques de lutte contre les salissures sur l'espace public
15/04/2013	Analyse du fonctionnement de dix établissements d'accueil de jeunes enfants gérés par des associations à invocation religieuse
15/04/2013	Analyse du fonctionnement de la halte-garderie de l'association familiale catholique Saint Pierre - Saint Dominique
15/04/2013	Analyse du fonctionnement de la crèche israélite de Paris gérée par l'association centre israélite de Montmartre
15/04/2013	Analyse du fonctionnement de la crèche collective de l'association crèche Gan Esther
15/04/2013	Analyse du fonctionnement de la crèche collective Léa Frankforter de l'association Gan Menahem
15/04/2013	Analyse du fonctionnement de la crèche collective de l'association Gan Yael crèche et jardin d'enfants

Date de fin de mission	Intitulé du rapport
15/04/2013	Analyse du fonctionnement de la halte-garderie Saint-Honoré d'Eylau de l'association Familiale Catholique de Saint-Honoré d'Eylau
15/04/2013	Analyse du fonctionnement de la crèche collective Ganone Yad de l'association Institutions Ganone Yad
15/04/2013	Analyse du fonctionnement de la Halte-Garderie la Joannaise du Gros Caillou
15/04/2013	Analyse du fonctionnement de la crèche collective Ozar Hatorah
15/04/2013	Analyse du fonctionnement de la crèche collective Heikhal Menahem de l'association Gan Menahem
15/04/2013	Audit de la délégation de service public des Puces de Montreuil (SEMACO)
12/04/2013	Contrôle du fonctionnement de l'Espace d'Animation des Blancs Manteaux
28/03/2013	Audit de l'association des parents de jardins d'Enfants Franco-allemands (Ajefa).
21/02/2013	Audit de l'association Musique Sacrée à Notre-Dame de Paris
19/02/2013	Audit des magasins des ateliers de la collectivité parisienne
01/02/2013	Audit de la régie de quartier du 19 ^{ème} arrondissement
25/01/2013	Audit de la politique de maîtrise des frais de fonctionnement courant
23/01/2013	Evaluation de la mise en place des clauses d'insertion dans les marchés de la Ville et du Département de Paris
17/01/2013	Audit de la délégation de service public des Puces Porte de Clignancourt (SOMAREP)
26/12/2012	Enquête administrative sur le comportement d'un agent
12/12/2012	Audit de l'association La crèche laïque du quartier Saint-Fargeau
05/12/2012	Audit de l'association Egénération
28/11/2012	Audit sur le fonctionnement de l'association "59 Rivoli"
12/11/2012	La lutte contre les salissures sur l'espace public à Lisbonne
30/10/2012	Audit de la gestion des jardins partagés

Date de fin de mission	Intitulé du rapport
29/10/2012	La lutte contre les salissures sur l'espace public à Barcelone
18/10/2012	Audit de l'association "International visual theatre"
15/10/2012	Audit de la régie de quartier du 14ème arrondissement
04/10/2012	La lutte contre les salissures sur l'espace public à Nantes
19/09/2012	Audit du bureau de la protection des locaux d'habitation de la DLH
17/09/2012	Audit des relations des services de la direction de la voirie et des déplacements avec leurs usagers
17/08/2012	Audit des services administratifs des mairies d'arrondissement
08/08/2012	La lutte contre les salissures sur l'espace public à Milan
08/08/2012	La lutte contre les salissures sur l'espace public à Lyon
03/08/2012	Audit de l'association La Clairière
31/07/2012	Enquête administrative sur les relations professionnelles au sein d'un service
30/07/2012	Etudes des relations partenariales des équipes de prévention spécialisée au niveau de l'arrondissement

Parmi ces 46 rapports, 25 s'inscrivent dans la réalisation du programme de missions validé annuellement par le Maire, les autres résultant de saisines ponctuelles.

Au 30 juin 2013, sept rapports étaient au stade du provisoire et donc soumis à la procédure contradictoire.

Durant cette période, les saisines du Maire adressées à l'Inspection générale portent sur 44 missions, dont :

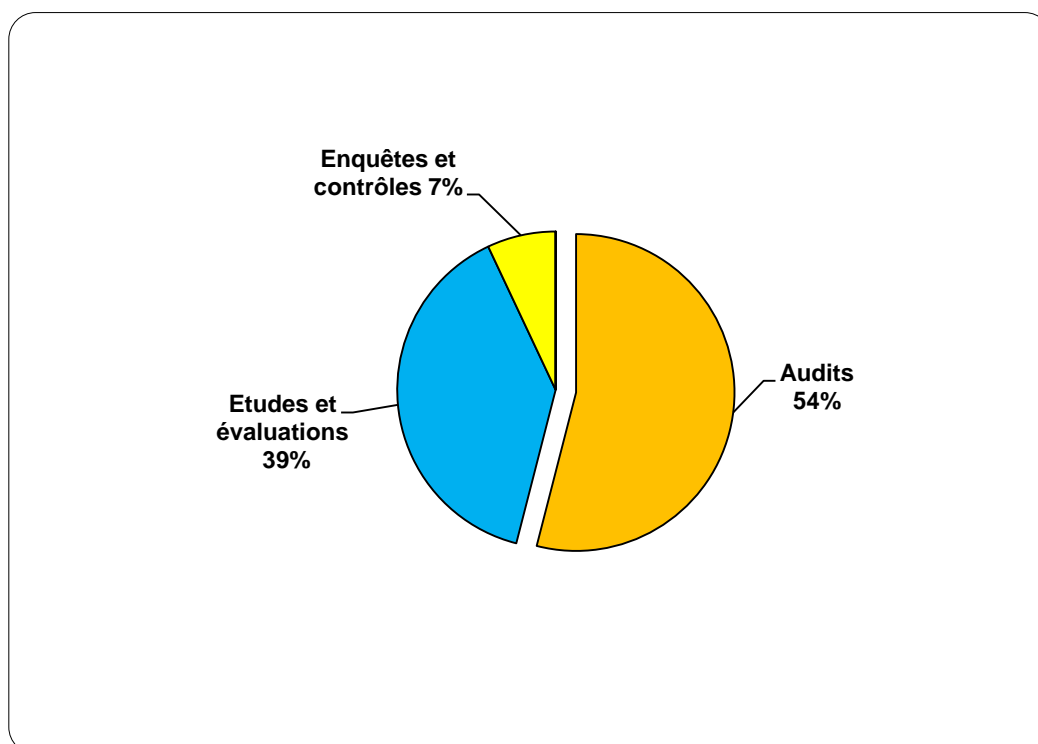
- 28 saisines ponctuelles ;
- 16 missions inscrites au programme de missions validé par le Maire en juin 2013.

1.1. Nature des travaux et domaines d'investigation

S'agissant des modes d'intervention parmi les 46 rapports cités, on trouve :

- Vingt-cinq rapports d'audit portant sur des processus ou services de la Ville, ou sur des organismes financés ou conventionnés par la Ville ;
- Dix-huit rapports d'étude ou d'évaluation ;
- Trois rapports de contrôle ou d'enquête administrative ;

Graphique 1 : Répartition des rapports selon les modes d'intervention de l'Inspection générale

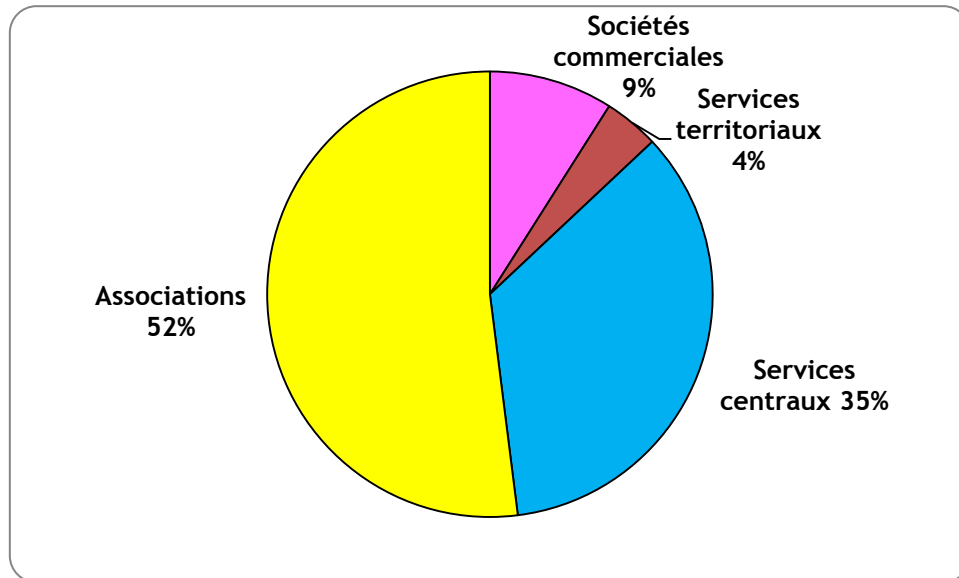


La proportion des rapports d'étude est nettement plus importante qu'au cours des dernières années. Ceci résulte de la conduite de missions d'étude ayant nécessité des investigations sur plusieurs sites et la production de monographies : étude du fonctionnement d'établissements de petite enfance gérés par des associations à caractère confessionnel (dix monographies), étude comparative des politiques de lutte contre les salissures sur l'espace public (cinq monographies).

S'agissant des catégories de structures concernées, sur les 46 rapports cités :

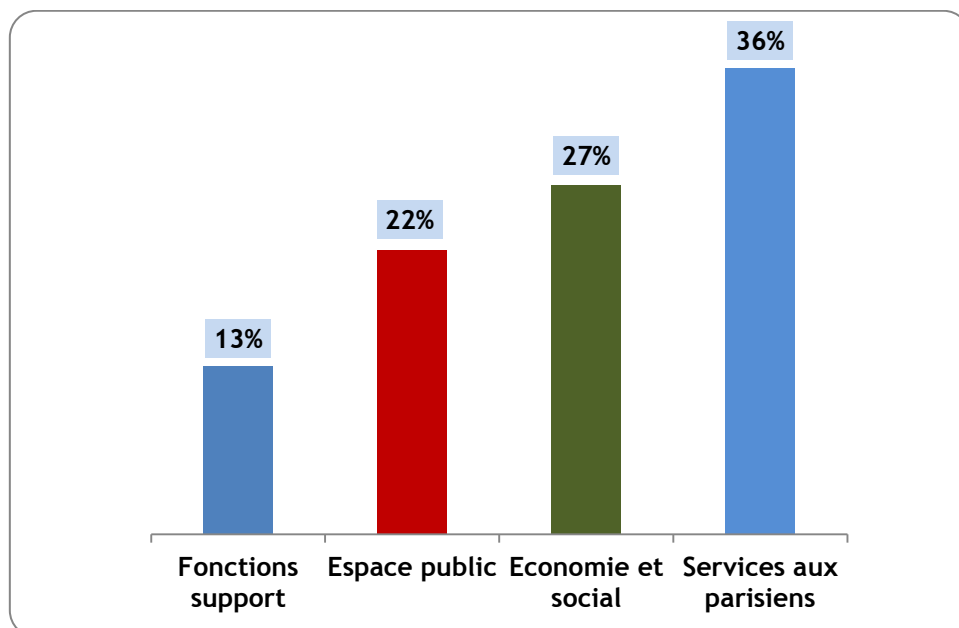
- Seize concernent principalement les services centraux de la Ville,
- Deux portent principalement sur des services territoriaux,
- Vingt-quatre portent sur des associations,
- Deux sur des sociétés d'économie mixte,
- Deux sur des sociétés privées délégataires de service public.

Graphique 2 : Types de structures concernées



La répartition des rapports selon le pôle de l'administration parisienne montre que l'activité reste fortement tournée vers le pôle « services aux parisiens », avec cependant un développement des missions concernant le pôle « espace public », dont la part était très faible depuis plusieurs années.

Graphique 3 : Répartition des rapports entre les pôles de l'administration parisienne



Enfin les thèmes d'investigation sont marqués par une très grande diversité, à l'image du champ de compétences de la collectivité parisienne. L'analyse de leur répartition ne peut être qu'approximative, dans la mesure où certaines missions ont un caractère transversal.

Sur les 46 rapports cités :

- Onze ont porté principalement sur l'organisation des services ;
- Treize sur le secteur de l'enfance ;
- Douze sur des problématiques de gestion et d'animation de l'espace public ;
- Sept sur les politiques sociales et la politique de la ville
- Trois sur le secteur de la culture.

L'inspection a finalisé en août 2012 le rapport de synthèse des audits des **services administratifs des 20 mairies d'arrondissement**. Celui-ci a été présenté au Comité des arrondissements le 18 octobre 2012.

Après le cycle d'audits achevé en 2011 sur le « **train de vie** » des SEM, cinq nouveaux audits de train de vie ont été engagés en 2013, concernant la SAEMES, deux sociétés publiques locales (SOREQA et SPLA-PBA) ainsi que deux établissements publics locaux (Paris-Habitat et Eau de Paris).

Comme chaque année l'Inspection a mené des missions portant sur des **thèmes transversaux** à l'ensemble des directions ou à plusieurs d'entre elles : la maîtrise des frais de fonctionnement courant, la mise en place des clauses d'insertion dans les marchés, les procédures de contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande, la sûreté des bâtiments centraux, la gestion des magasins des ateliers.

Des audits concernant plus spécifiquement une direction ont également été conduits, sur le traitement des droits au chômage pour les contractuels et vacataires (DRH), sur la gestion des jardins partagés (DEVE), sur le bureau de la protection des locaux d'habitation (DLH).

A la suite de mécontentements exprimés par certains maires d'arrondissement, préoccupés par la lutte contre les incivilités dans l'espace public, l'Inspection a analysé les partenariats noués par les structures de la prévention spécialisée à Paris au niveau local et, au premier rang, avec les mairies d'arrondissement.

Après un premier échange avec la ville de Vienne en 2011, des déplacements ont été réalisés à Nantes, Lyon, Barcelone, Lisbonne et Milan pour réaliser une **étude comparative** de la lutte contre les salissures sur l'espace public.

Comme chaque année, l'Inspection a audité des **associations** subventionnées par la Ville de Paris. Les audits de **régies de quartier** ont été poursuivis et un rapport de synthèse a été produit afin d'envisager les conditions d'un modèle social et économique plus robuste. Ont également été audités deux établissements de petite enfance, l'association La Clairière, l'association « International visual théâtre », l'association Egeneration, l'association « Mouvement d'Initiatives Festives d'Animation ».

L'Inspection a réalisé, conjointement avec l'Inspection générale de la création artistique, un audit de l'association Musique Sacrée à Notre-Dame de Paris.

Dans le cadre des réflexions préalables au renouvellement des conventions des établissements de petite enfance, une mission a été menée conjointement avec les services de la direction des familles et de la petite enfance (DFPE) pour analyser le fonctionnement d'un échantillon de dix établissements gérés par des associations à invocation religieuse.

L'exécution de **délégations de service public** est également contrôlée de façon régulière par l'Inspection générale : en 2012 des audits ont été conduits sur les délégations de service public des Pucés de Montreuil et de la Porte de Clignancourt.

1.2. La mise en ligne des rapports

Le principe fixé par le Maire (instruction du 17 janvier 2003) est celui de la publication des rapports de l'Inspection générale sous réserve des règles fixées par le législateur, par la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et par la commission nationale informatique et libertés (CNIL). Dans les rapports mis en ligne, des occultations sont pratiquées pour respecter les conseils de la CNIL (occultation des noms propres) et les exigences de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

La publication des rapports intervient en règle générale dans un délai de quatre mois après la diffusion du rapport définitif aux adjoints du Maire et aux directeurs concernés ainsi qu'aux organismes audités. Ce délai est nécessaire pour que l'administration et les organismes audités aient le temps d'en tirer pleinement parti.

Sur la période couverte par le présent rapport d'activité (juillet 2012 à juin 2013), 39 rapports supplémentaires ont été mis en ligne. Fin juin 2013, 393 rapports se trouvent accessibles sur *Paris.fr*. Selon les statistiques fournies par la direction de la communication, le nombre de consultations varie dans une fourchette de 1000 à 4000 selon les mois.

La mise en ligne des rapports de l'Inspection générale sera interrompue dans la période précédant les élections municipales, comme c'est le cas pour les rapports de la Chambre régionale des Comptes. L'article L 243-5 du code des juridictions financières prévoit en effet la suspension de toute communication ou publication de ces rapports à compter du premier jour du troisième mois précédant le mois au cours duquel ont lieu les élections, c'est-à-dire le 1^{er} décembre 2013 pour les élections de mars 2014.

1.3. Le suivi de la mise en œuvre des recommandations

Pour veiller à la mise en œuvre effective des plans d'action adoptés sur la base des recommandations de l'Inspection générale, une commission de suivi a été instituée par l'Instruction du Maire du 17 janvier 2003 relative à l'Inspection générale. Présidée par la Secrétaire générale, cette commission dresse pour le Maire le bilan des réformes engagées.

Y participent l'adjointe au Maire de Paris chargée des ressources humaines, de l'administration générale et des relations avec les mairies d'arrondissement, l'adjoint au Maire chargé du budget, des finances et des sociétés d'économie mixte, la directrice générale de l'Inspection, la Médiatrice de la Ville et un représentant du Cabinet du Maire.

L'ordre du jour de chaque séance comporte les rapports définitifs remis au Maire depuis plus de six mois, ainsi que le réexamen des rapports dont le suivi a été prolongé. L'examen de chaque rapport donne lieu à une décision explicite, soit de classement (pour prise en compte satisfaisante ou pour d'autres motifs tels que la disparition du lien conventionnel entre la Ville et une association, la fin prochaine d'une délégation de service public ou la réorientation d'une politique municipale), soit de prolongation du suivi lorsque l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'action nécessitent des périodes plus longues ou soulèvent des difficultés.

Pour les rapports les plus importants, des réunions préparatoires sont organisées par les secrétaires généraux adjoints.

La commission de suivi des rapports de l'Inspection générale s'est réunie le 10 octobre 2012 et le 18 avril 2013 pour examiner les suites données à respectivement 19 et 41 rapports.

Date de la commission	Rapports soumis	Prolongation de suivi	Classement pour prise en compte satisfaisante des recommandations	Classement pour d'autres motifs
10 octobre 2012	19	8	9	2
18 avril 2013	41	9	30	2

Ses travaux ont permis de classer plusieurs rapports antérieurs à 2010 pour lesquels une évolution favorable a été constatée *in fine*. Globalement, les rapports maintenus en suivi tendent à diminuer (15 à fin juin 2013) et leur ancienneté moyenne se réduit. Sur 43 rapports classés durant la dernière année, 39 l'ont été pour prise en compte satisfaisante des recommandations de l'Inspection générale : cette proportion dénote l'attention portée aux travaux de l'Inspection générale et l'impact du dispositif de suivi mis en place par la commission en direction des services.

Une mention particulière peut être faite des 20 monographies consacrées aux mairies d'arrondissement : l'examen en commission a été préparé par un important travail de suivi réalisé par la DUCT en liaison avec les mairies d'arrondissement et par une réunion spécifique organisée par le secrétaire général adjoint chargé du pôle « services aux parisiens ». A l'issue de la réunion du 18 avril 2013 seul le suivi du rapport de synthèse a été prolongé.

La commission continue de faire évoluer ses méthodes

- en précisant la motivation des prolongations de suivi,
- en assortissant parfois ses décisions de classement de demandes particulières adressées aux services de la collectivité,
- et en explicitant davantage les classements pour « autres motifs » (sont distingués désormais les cas où les risques résiduels sont peu significatifs ou assumés, ceux où des orientations différentes ont été adoptées et ceux où le contexte a changé).

*

* *

Chacune des synthèses des rapports cités dans la seconde partie de ce rapport annuel comporte in fine s'il y a lieu quelques lignes en italiques résumant les réformes déjà engagées à partir des préconisations de l'Inspection générale (sur la base des réponses apportées, par les directions responsables, aux questionnaires examinés par la commission de suivi).

2. SYNTHÈSE DES RAPPORTS

2.1. L'organisation des services

2.1.1. Les services administratifs des mairies d'arrondissement (août 2012)

A la suite des vingt monographies élaborées par cinq équipes d'auditeurs de novembre 2010 à janvier 2012, un rapport de synthèse a été élaboré et remis au Maire en août 2012.

Les services administratifs de chaque mairie d'arrondissement ont trois grands types d'activités : des activités « régaliennes » (état civil, affaires générales, élections, recensement), celles directement liées aux fonctions support (ressources humaines, finances, bâtiments, logistique, systèmes d'information) et celles 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...).

Les effectifs des services administratifs sont stables depuis dix ans. Le mouvement de décentralisation/déconcentration a renforcé les compétences et les moyens d'action des mairies d'arrondissement. L'encadrement a été renforcé avec l'affectation d'un second DGAS et d'un cadre technique dans la plupart des mairies.

D'importants efforts ont été réalisés par toutes les mairies d'arrondissement pour améliorer les conditions d'accueil et étendre les services offerts à l'utilisateur.

Les petites et moyennes mairies ont regroupé des services et développé la polycompétence des agents.

L'absence d'outils de contrôle de gestion au sein de la DUCT et des mairies d'arrondissement ne permet pas de mesurer synthétiquement l'évolution de l'activité globale des services mais au vu des indicateurs partiels il apparaît que leur productivité a augmenté depuis dix ans.

La répartition des personnels administratifs entre mairies d'arrondissement ne paraît pas toujours équitable notamment pour les personnels administratifs mis à disposition des cabinets des maires d'arrondissement ou les agents de logistique générale.

La mission a également constaté des écarts de productivité entre mairies sur les fonctions état civil et élections. Pour les services des affaires générales la diversité des activités et des périmètres n'a pas permis une approche comparative de l'équilibre charges - ressources en l'absence d'une nomenclature d'activités unifiée entre arrondissements et de logiciel de gestion des flux et des activités.

La proportion d'emplois aidés (contrats uniques d'insertion) est presque quatre fois plus importante que dans les autres services de la Ville.

L'efficacité des organisations et des méthodes de management qui ont déjà profondément évolué peut encore être renforcée par un fonctionnement effectif des Comités de direction, un accroissement de la formation et des qualifications des agents, la réduction des postes vacants, le développement raisonné de la polycompétence des agents, la mutualisation et la diffusion des meilleures pratiques entre mairies, mais aussi par le regroupement ou le rapprochement de certaines fonctions :

- les trois fonctions Finances, Achats-marché, Régie ;
- le suivi des activités des Conseils d'arrondissement et consultatifs ;
- les pôles événementiel et logistique.

L'accueil des usagers est une priorité unanimement affirmée et d'importants progrès ont été accomplis : labellisation Qualiparis de six mairies en 2011, implantation de dix relais informations familles (RIF), trois relais informations logement habitat (RILH), polyvalence accrue, développement de la communication multicanal.

Mais la poursuite de cet effort important se heurte encore à plusieurs difficultés majeures :

- le professionnalisme globalement perfectible de l'accueil assuré tant pour les usagers que pour les élus ;
- l'inadaptation du cycle de travail des agents de logistique générale du fait de l'explosion de l'évènementiel ;
- l'impossibilité de se marier le samedi après-midi dans les trois quarts des mairies parisiennes ;
- la question récurrente des conditions d'accueil dans la plupart des antennes de police ;
- la qualité insuffisante de la prestation de surveillance assurée par la direction de la protection et de la prévention (DPP) ;
- la nécessaire évolution des conditions d'accueil dans les régies ;
- le besoin d'évaluation des dispositifs nouveaux (RIF et RILH) et les contraintes qui limitent l'ouverture de nouveaux relais.

Certaines procédures constituent des zones de risque. Elles doivent être mieux sécurisées notamment en renforçant le contrôle interne dans les services d'état civil et d'affaires générales, le suivi des marchés et la sécurité des lieux et des personnes dans les régies.

L'impact des nouvelles technologies va progressivement transformer profondément les modes de travail des agents notamment dans les services régaliens. Un allègement des charges est prévisible pour les fonctions élections et recensement. A l'inverse il existe un risque d'alourdissement pendant quelques années des charges pour les services d'état civil dans la perspective d'adhésion de la Ville de Paris au projet de l'Etat ANTS/COMEDC de communication sécurisée et dématérialisée de données d'état civil entre collectivités et administrations ou acteurs habilités.

A moyen terme la Ville pourrait créer un « service numérique » pour les mairies d'arrondissement, dédié au traitement des demandes reçues par voie électronique et pouvant répondre à certains besoins des professionnels.

Les préconisations de l'Inspection générale sont articulées autour de cinq axes d'amélioration :

- Répartir plus équitablement certaines catégories de personnels, et se mettre en capacité de mesurer et réduire les écarts de productivité entre mairies sur les fonctions régaliennes ;
- Renforcer l'efficacité des organisations et améliorer les méthodes de management ;
- Poursuivre l'effort pour améliorer l'accueil et la qualité de service ;
- Mieux sécuriser certaines procédures ;
- Définir une stratégie pour faire face à l'impact très fort des nouvelles technologies sur les services régaliens dans les prochaines années.

Un important travail de suivi des recommandations de l'Inspection générale a été réalisé par la direction des usagers, des citoyens et des territoires (DUCT) en liaison avec les mairies d'arrondissement.

La commission de suivi a jugé satisfaisante la prise en compte des recommandations spécifiques à chacune des mairies. Pour ce qui concerne le rapport de synthèse, les 29 recommandations ont été réparties en deux groupes ; le suivi de celles portant notamment sur la sécurisation des procédures et le contrôle de gestion a été confié à la DUCT, et pour les 13 autres un groupe de travail a été constitué, co-présidé par Maïté ERRECART, adjointe au maire chargée des ressources humaines, de l'administration générale et des relations avec les mairies d'arrondissement, et Pierre AIDENBAUM, Maire du 3^{ème} arrondissement.

Ce groupe de travail pluraliste, composé de maires d'arrondissement, de directeurs de cabinet et de directeurs généraux des services, a tenu six réunions. Dans son relevé de conclusions il a très largement repris à son compte les recommandations de l'Inspection générale, en a précisé et enrichi le contenu, dans la perspective de leur mise en œuvre opérationnelle.

Ce groupe a tout particulièrement travaillé sur le développement de nouvelles approches organisationnelles, du fait notamment de l'évolution du rôle des mairies pour mieux répondre aux attentes des parisiens et du développement des nouvelles technologies, et sur la recherche d'une meilleure équité dans la répartition des moyens humains entre arrondissements, sur la base de critères objectifs et partagés.

2.1.2. Le bureau de la protection des locaux d'habitation de la DLH (septembre 2012)

Rattaché à la sous-direction de l'habitat, le bureau de la protection des locaux d'habitation (BPLH) a pour mission de faire respecter la réglementation adoptée par la Ville de Paris en application de l'article L 631-7 du code de la construction et de l'habitation (CCH). Il s'agit de protéger l'habitat, en soumettant à une procédure d'autorisation tout changement d'usage, provisoire ou définitif, d'un logement existant.

Le BPLH est pleinement compétent pour contrôler et autoriser ces changements d'usage depuis le 1^{er} avril 2009, date à laquelle il a récupéré les prérogatives - la délivrance de l'autorisation - auparavant dévolues au Préfet, en complément du rôle de préparation des dossiers qu'il exerçait déjà. Cette mission ne doit pas être confondue avec la délivrance des autorisations d'urbanisme (permis de construire...) instruite en parallèle par la Direction du logement et de l'habitat.

Structure relativement petite (dix-huit agents) le bureau comprend deux sections, celle des contrôleurs qui réalisent sur le terrain enquêtes et recherches et celle des rédacteurs qui traitent les dossiers et préparent les courriers. Une particularité notable réside dans l'importance de l'usage quotidien des sources documentaires, avec de très importantes archives : ceci s'explique par la référence légale au 1^{er} janvier 1970, date à laquelle l'occupation (logement ou non) est appréciée. Les agents doivent maîtriser une réglementation complexe et subtile, qui laisse une certaine marge d'appréciation au service, en particulier lorsqu'il s'agit d'estimer la valeur d'une compensation, qui permettra au demandeur de réaliser le changement souhaité en recréant des logements en quantité au moins égale à ceux supprimés.

Le volume d'affaires traitées a fortement augmenté depuis 2009 : le nombre total de dossiers traités dans l'année est passé de 952 en 2009 à 1 616 en 2011. Les autres indicateurs chiffrés (accueil téléphonique, nombre de personnes reçues lors des permanences, nombre d'enquêtes réalisées...) vont dans le même sens.

Les résultats sont tout à fait positifs pour cette période.

En effet, de 2009 à 2011 le solde entre les transformations de locaux d'habitation et les compensations en logement (qui constitue la « perte nette » de logements) a fortement baissé, de 23 399 m² en 2009 à 14 448 en 2011. Une part de plus en plus forte des compensations s'oriente par ailleurs désormais vers le logement social, au financement duquel il a contribué à hauteur de 7,7 millions d'euros en 2011.

Enfin le BPLH renforce son contrôle sur les meublés touristiques, qui se sont développés de façon anarchique depuis quelques années (l'APUR estime leur nombre à environ 20 000 à Paris).

Les rapporteurs n'ont émis aucune critique significative sur le fonctionnement du BPLH ; il est doté de procédures bien définies et rigoureuses permettant un niveau de contrôle interne satisfaisant, les agents sont expérimentés, et l'activité étant en forte croissance au vu des données disponibles (réception du public, courriers, enquêtes, dossiers...), des gains de productivité très importants ont été réalisés au cours des dernières années.

Il faut noter qu'une application informatique nouvelle, le projet GILDHA, en cours de développement, devrait permettre une amélioration des conditions de travail et des gains de productivité sensibles ; le déploiement est prévu pour le printemps 2013. Les premières étapes se sont déroulées dans de bonnes conditions.

Les rapporteurs recommandent :

- de renforcer les effectifs pour permettre le développement des contrôles, particulièrement des meublés touristiques,
- un rapprochement avec les services fiscaux pour améliorer la qualité des informations sur les modalités d'occupation des logements,
- la préparation de textes (proposition de loi) pour mieux réguler le phénomène des meublés touristiques.

A la suite de ce rapport, la direction du logement et de l'habitat a affecté deux postes de secrétaire administratif au bureau de la protection des locaux d'habitation, et a créé un groupe de travail sur la recherche documentaire, associant la direction des finances et le correspondant de la CNIL.

2.1.3. La politique de maîtrise des frais de fonctionnement courant (janvier 2013)

L'audit de la politique de maîtrise des frais de fonctionnement courant des services de l'administration parisienne a visé à évaluer les bonnes pratiques mises en œuvre, à la suite de l'instruction du 22 février 2010, en mesurant leur mise en œuvre effective, ainsi qu'à recueillir des éléments de benchmark auprès d'autres organisations publiques ou privées comparables.

S'agissant de l'évaluation des pratiques, l'audit a cherché à en mesurer les effets en termes de dépense ou de volume de consommation, en essayant de vérifier si les objectifs fixés avaient été atteints. Le champ concerné consistait dans les dépenses de téléphonie, de fournitures de bureau, de consommables informatiques, d'affranchissement, de papier et d'abonnement administratif des directions de la Ville.

Globalement, le gain réalisé entre 2008 et 2011 sur ces dépenses a été de 4,6 M€, soit pratiquement celui estimé par le consultant extérieur dont les travaux avaient préparé l'instruction. Il s'agit d'une économie de 24 % du périmètre concerné.

Pratiquement tous les objectifs ont été atteints, sauf sur le mobilier, et sur le papier. Sur le mobilier, le gain en volume estimé avait sans doute été surestimé, et le résultat atteint en termes de ratio est très proche de l'objectif fixé (210 € par agent administratif et technique pour un objectif fixé à 200 €). Pour le papier, l'objectif ambitieux d'une réduction de 50% n'a pas pu être atteint, même si la baisse a été très significative en dépense et en volume.

Ces résultats sont à mettre au compte d'un bon suivi des dépenses, ainsi que d'une bonne connaissance et application des bonnes pratiques par les directions, qui se révèlent bien impliquées dans cette politique. Néanmoins, des disparités entre services, quoique plutôt en réduction, demeurent, et les gains ont été plutôt enregistrés en 2009 et 2010, 2011 mettant en évidence un ralentissement, voire une stagnation.

Les éléments de benchmark ont été difficiles à réunir, un très faible taux de réponse aux contacts ayant été obtenu. Ces éléments ne mettent pas en évidence, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, de pratiques fondamentalement différentes de celles suivies par la Ville, hormis pour le papier dans les entreprises privées qui ont accepté de communiquer sur le sujet.

Les préconisations consistent tout d'abord, pour le papier, à poursuivre la rationalisation des achats, à les mutualiser sur les sites principaux, en les confiant aux agences de gestion, à engager une révision critique des travaux et des process, à engager des solutions techniques adaptées telles le badgeage individuel et à inscrire l'objectif de réduction de papier dans les contrats d'objectif et de performance des directions.

Par ailleurs, des gains sont sans doute à attendre d'une amélioration du dialogue de gestion entre les directions support et les directions utilisatrices. Le système

d'information, axé aujourd'hui (sauf pour les dépenses de téléphonie) sur un suivi budgétaire, pourrait être complété par des informations sur les principales consommations en termes physiques. Un inventaire des parcs d'imprimantes individuelles, d'ordinateurs portables et du mobilier devrait être réalisé, dans la perspective d'une gestion prévisionnelle des équipements.

Enfin, les périmètres de responsabilités des directions support pourraient être revus. Ainsi la DILT pourrait se voir confier, outre la gestion des copieurs multifonctions, la fixation des enveloppes de papier et de consommables informatiques, l'ensemble formant un tout fonctionnellement plus cohérent qu'aujourd'hui.

Même si le rapport a montré que les objectifs fixés ont été globalement atteints, des pistes de progrès demeurent. Ainsi, le suivi et la rationalisation des achats et des consommations, notamment sur le papier, peuvent-ils encore être perfectionnés : les directions transversales (DA, DILT, DSTI) se sont engagées dans la mise en œuvre les préconisations du rapport. Elles vont, par ailleurs, poursuivre la sensibilisation des directions. Enfin, la connaissance des consommations des directions utilisatrices va être affinée, par la mise en place des codes nécessaires dans le système d'information.

2.1.4. Les magasins des ateliers de la collectivité parisienne (février 2013)

L'audit a circonscrit son périmètre à six directions techniques : direction du patrimoine et de l'architecture (DPA), direction de la voirie et des déplacements (DVD), direction de la propreté et de l'eau (DPE), direction des espaces verts et de l'environnement (DEVE), direction de la jeunesse et des sports (DJS) et direction de l'immobilier, de la logistique et des transports (DILT) pour son seul service technique des transports automobiles municipaux (STTAM). En leur sein, elles réunissent au total 50 magasins qui ont pour mission principale d'alimenter un atelier, ou plusieurs, en fongibles, outils et matériels. La mission en a ainsi exclu les centres d'approvisionnement qui alimentent les services en fournitures qui ne sont pas destinées à des travaux de transformation ou maintenance.

Les travaux de la mission se sont déroulés en partant d'une analyse des risques de la fonction magasinage, puis par la collecte d'informations à l'occasion de déplacements sur site dans 28 magasins. Cette phase de collecte de données a été complétée par des entretiens destinés à éclairer les problématiques de gestion des magasins sous leurs aspects structurants (organisation, informatique...) et par l'exploitation statistique de données sur les stocks transmises par les directions.

Les applications informatiques utilisées par ces magasins et ateliers pour gérer leur activité sont apparues être un critère de différenciation essentiel : 38 magasins utilisent l'application Stocks, Interventions et Maintenance en Ateliers (SIMA), 12 magasins d'ateliers de mécanique utilisent des systèmes d'information spécialisés dans les activités de la maintenance des véhicules automobiles.

L'application SIMA s'est retrouvée au centre des travaux de la mission parce qu'elle ouvre des perspectives de modernisation et de rationalisation de la fonction de magasinage auparavant éclatée en presque autant de modes de fonctionnement que de services concernés. Cependant, bien que les fonctionnalités de cette application paraissent riches et laissent espérer des progrès indispensables dans la connaissance comptable des stocks et le pilotage de leur évolution, son utilisation est aujourd'hui entravée par plusieurs défauts de mise en œuvre qui appellent des efforts significatifs de redressement.

La constitution initiale de la base de données "articles" à partir des applications précédemment utilisées par les services n'a pas permis de disposer d'une base fiable. De nombreuses interventions ont été nécessaires pour compléter, nettoyer ou rectifier les données rassemblées, processus qui n'est pas encore achevé à ce jour.

En l'absence de données exploitables pour optimiser la gestion des stocks, et face à des difficultés de prise en main de l'application par ses utilisateurs, compliquées par les nombreux défauts d'adaptation qu'elle comportait, ces derniers ont différé - voire ont

renoncé à - la prise en main de fonctionnalités qui paraissent pourtant indispensables à la modernisation de la fonction magasinage.

Un double défi est aujourd'hui à relever dans les meilleurs délais pour que l'on puisse bénéficier des apports du déploiement de l'outil : disposer d'une comptabilité matières fiabilisée par la stabilisation de la base "articles", d'une part, organiser la gestion des magasins au moyen des outils d'analyse des stocks qui permettront des gains sur les coûts de stockage et sur les achats, d'autre part.

Parmi les directions visitées, la DPA devait prendre une place exemplaire, en premier lieu parce que son organisation territoriale explique qu'elle dispose historiquement en son sein de nombreux magasins, et que cette particularité l'a amenée à développer une politique de magasinage plus développée que d'autres directions ; en second lieu parce que le projet "Fonction bâtiment" regroupera prochainement dans la DPA un ensemble de magasins homogène et susceptible de rationalisation, ce dont il convenait de retracer les enjeux. La mission a pu examiner l'activité des magasins de la DPA au moyen d'extractions SIMA retraitées avec un logiciel d'audit (IDEA). Les pratiques locales y divergent notablement en fonction de la capacité des responsables de magasin à utiliser les fonctionnalités de l'application ; d'une manière générale, les marges de progression en matière de maîtrise des stocks restent grandes.

La comparaison des différents magasins de la DPA a aussi permis de constater que, d'ores et déjà, un certain nombre d'informations contenues dans SIMA peuvent être utilisées pour distinguer entre elles les situations locales, évaluer la valeur relative des stocks et leur répartition en différentes composantes ou étudier les mouvements effectués sur les articles de la base. La réflexion ouverte sur la réorganisation du réseau des sections locales d'architecture s'en trouve enrichie par une approche comparative sur l'activité et les pratiques en cours dans les magasins.

Les constats effectués à la DPA ont été confortés par l'étude des magasins relevant d'autres directions. Parmi ceux-ci, il convient de distinguer ceux qui utilisent SIMA et ceux qui utilisent une application destinée aux activités mécaniques.

Hormis la DPA, la principale direction utilisatrice de SIMA est la DVD. Contrairement à la DPA, elle n'a pas constitué en son sein de mission de coordination et de soutien aux utilisateurs de l'application. Il en résulte une mise en œuvre encore plus inégale d'un magasin à l'autre avec, d'une manière générale, une prise en main très limitée des possibilités de l'outil.

A la DEVE, ou au service technique de l'eau et de de l'assainissement de la DPE, ainsi qu'à la DJS, le mode d'organisation centralisé donne une meilleure maîtrise théorique sur les stocks ; mais les risques liés à la méconnaissance des réserves constituées dans les sites annexes restent à maîtriser. SIMA soulève encore des questions non résolues pour trouver un bon équilibre entre pilotage centralisé et adaptation locale. Un accompagnement conséquent du changement reste nécessaire pour tirer bénéfice des apports de l'application.

Les magasins des ateliers mécaniques de la DPE et de la DILT offrent, par contraste, l'image d'une informatique de gestion stabilisée et dont les bénéfices sont peu contestés par les utilisateurs. Le modèle de fonctionnement de la section des moyens mécaniques (DPE) qui permet de faire bénéficier les responsables de magasin d'une cellule disposant d'une expertise sur l'application, est apparu favorable à l'acceptation des contraintes de l'outil par les responsables de magasin en contrepartie d'un retour d'information sur les fonctionnalités les plus lourdes à utiliser. Le STTAM donne, lui, l'exemple d'une maîtrise assez forte de ses immobilisations pour la constitution du stock, le modèle logistique de la maintenance automobile permettant d'effectuer des commandes pour être livré le lendemain dans la plupart des cas.

La mission s'est attachée à rendre compte des constatations faites sur les insuffisances du dispositif de contrôle interne existant dans les magasins, puis elle a tiré les conclusions de ses observations s'agissant de l'organisation de la fonction magasinage.

Le dispositif de contrôle interne n'était pas auditable en l'état de manière approfondie en raison de l'état d'inachèvement du déploiement de SIMA. En particulier, celui-ci a eu pour

effet de retarder les inventaires qui ne sont plus faits là où ils étaient antérieurement pratiqués. Les risques principaux sont apparus assez naturellement, mal couverts et pas toujours perçus avec netteté au sein des services. Ils ont été ordonnés en trois catégories principales :

- l'insincérité des comptes de stock ;
- la rupture d'approvisionnement et l'inefficience du stockage ;
- l'hygiène et la sécurité pour la protection des personnes et des biens.

Dix-sept recommandations sont faites pour améliorer globalement la maîtrise de ces risques et réunir pour l'avenir les conditions d'un audit plus systématique. Il est à souligner que des progrès doivent être impérativement obtenus dans la perspective de l'engagement par la Ville à moyen terme d'une démarche de certification de ses comptes.

Enfin, le rapport présente dix-sept autres recommandations relatives à l'organisation et au fonctionnement des magasins. Il demande en particulier la mise à l'étude d'une réorganisation des magasins des ateliers d'architecture, en passe d'être regroupés au sein d'une seule et même direction. L'effort à réaliser pour tirer les bénéfices du déploiement de SIMA y est examiné en premier lieu. La question de l'organisation des magasins y est ensuite abordée dans le souci de favoriser la maîtrise des coûts, la qualité de l'information réunie sur les stocks et l'amélioration des conditions de fonctionnement.

D'une manière générale, la mission met l'accent sur le besoin d'accroître l'intérêt porté à la fonction de magasinage au sein des services de la Ville de Paris.

Dès le mois de juin 2013, sous l'impulsion du secrétariat général, un plan d'actions a été défini retenant la plupart des recommandations émises, certaines ayant déjà été mises en œuvre à cette date. Principale concernée, la direction du patrimoine et de l'architecture assure le pilotage des réformes à engager et l'animation du réseau des responsables de magasin.

2.1.5. Le traitement des droits au chômage des contractuels et vacataires (avril 2013)

Les agents de l'administration parisienne qui ont été involontairement privés d'emploi ont droit, s'ils remplissent les conditions d'activités exigées par la convention d'assurance chômage en vigueur, à percevoir une allocation qui est financée et servie par leur ancien employeur.

Pour pouvoir bénéficier de cette prestation, les intéressés doivent s'inscrire sur la liste des demandeurs d'emploi tenue par Pôle Emploi, présenter une demande d'indemnisation à cet opérateur qui la rejette habituellement dans un délai de 15 jours, puis renouveler cette démarche auprès du bureau des retraites et de l'indemnisation (BRI) de la direction des ressources humaines (DRH), qui est le service administratif en charge du calcul des droits au chômage et du paiement des allocations.

Chaque année, le BRI reçoit en moyenne 1 440 demandes d'allocation chômage introduites surtout par des agents précédemment affectés à la direction des affaires scolaires (36 % des demandes) et à la direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur (27 %).

En 2012, le délai moyen de traitement complet d'une demande (c'est-à-dire le délai compris entre le dépôt du dossier complet et le versement de la première indemnisation) était de 60 jours contre 111 jours en 2010.

Depuis 2009, la collectivité parisienne consacre annuellement environ 13,1 M€ à l'indemnisation du chômage de ses anciens agents (7,3 M€ pour la Ville et 5,8 M€ pour le Département de Paris), auxquels s'ajoutent des coûts de gestion administrative évalués à un peu moins d'1 M€.

Le contingent des chômeurs indemnisés est stable (environ 2 230 allocataires dont 58 % indemnisés par la Ville et 42 % par le Département de Paris). Leur profil diffère toutefois fortement en fonction de leur ancienne collectivité de rattachement : alors que les chômeurs indemnisés par la Ville sont essentiellement des vacataires (57 %) et des contractuels (33 %), les bénéficiaires de contrats aidés dominent très largement l'effectif des chômeurs du Département (86 %).

Même si des progrès ont été enregistrés au cours des deux dernières années, notamment en matière de raccourcissement des délais de traitement des dossiers, plusieurs points faibles subsistent :

- l'information apportée aux agents sur le dispositif parisien d'indemnisation du chômage est insuffisante lors de la fin des fonctions ;
- la production et la délivrance de l'attestation employeur posent problème notamment depuis la dématérialisation de ce document (1^{er} juillet 2012) ;
- les pièces exigées par le BRI à l'appui de la demande d'allocation chômage sont trop nombreuses ;
- l'accueil des allocataires peut être amélioré ;
- le système d'information qui supporte le processus d'indemnisation du chômage n'est pas adapté et certains des outils informatiques du BRI sont sous-utilisés (c'est le cas en particulier du logiciel métier GALPE) ;
- l'organisation interne du pôle « chômage » du BRI est perfectible ;
- une meilleure prise en compte de certains risques d'erreur ou de fraude est nécessaire ;
- les délais d'indemnisation sont difficilement compressibles et ne peuvent, en tout état de cause, être alignés sur ceux de Pôle Emploi ;
- les coûts de gestion administrative sont particulièrement élevés (ils représentent en effet 7,36 % des allocations versées au titre du chômage) ;
- l'administration parisienne n'accompagne pas les chômeurs qu'elle indemnise dans leur recherche d'emploi ;
- les relations avec les partenaires extérieurs qui interviennent dans le circuit d'indemnisation (Pôle Emploi, direction régionale des finances publiques) ont besoin d'être modernisées.

Pour remédier à ces difficultés, l'Inspection générale recommande de :

- inviter les UGD des directions générant le plus de chômeurs (DASCO, DDEEES, DAC, DASES) à suivre une formation sur l'indemnisation du chômage ;
- recruter les vacataires, notamment ceux de la DASCO, sur la base d'un support juridique unique afin de faciliter l'établissement de l'attestation employeur ;
- confier au BRI la production des attestations employeur dématérialisées de l'ensemble des personnels de la Ville de Paris, à l'exception des contrats aidés et des assistants familiaux départementaux (gérés respectivement par la DDEEES et la DASES) ;
- réduire le nombre de pièces à fournir lors du dépôt de la demande d'allocation chômage (par exemple en supprimant l'obligation de produire les bulletins de salaire que la Ville a elle-même délivrés) ;
- améliorer l'accueil des usagers du BRI notamment en engageant rapidement une démarche Qualiparis ou, à défaut, en élaborant une charte d'accueil ;
- faire supporter tout le processus « indemnisation du chômage » par des outils informatiques issus de l'environnement GALPE ;
- abandonner le fichier de suivi des dossiers en cours d'instruction ARE et utiliser toutes les fonctionnalités du logiciel métier GALPE ;

- réorganiser le pôle « indemnisation du chômage » du BRI en séparant la fonction « front office » et la fonction « back office » ;
- informer les chômeurs indemnisés par la Ville de Paris des dispositifs municipaux existant en matière d'aide au retour à l'emploi ;
- dématérialiser les échanges avec Pôle Emploi et la DRFiP ;
- négocier avec Pôle Emploi la désignation d'un référent attitré pour la Ville de Paris.

Au-delà de ces recommandations destinées à moderniser le dispositif existant (dont certaines ont déjà commencé à être mises en œuvre), les rapporteurs estiment qu'il serait souhaitable de sortir progressivement de la gestion directe de l'indemnisation du chômage, ce qui permettrait à la fois de faire baisser les coûts (14 M€ par an) et d'améliorer le service rendu aux chômeurs.

Concrètement, le scénario d'externalisation suivant pourrait être envisagé :

- faire adhérer le Département de Paris au régime d'assurance chômage de l'UNEDIC dès le 30 juin 2013 pour une prise en charge effective des non-titulaires issus de cette collectivité par Pôle Emploi à compter du 1^{er} janvier 2014 (cette option dégagerait une économie de 6,9 M€ sur six ans) ;
- déléguer la gestion de l'indemnisation du chômage des agents de la Ville de Paris à Pôle Emploi en 2016 (ce transfert induirait une réduction sensible des délais d'indemnisation et des coûts de gestion, lesquels passeraient de 7,36 % à environ 2 % du montant des allocations chômage versées).

Le bureau des retraites et de l'indemnisation de la direction des ressources humaines s'est rapidement saisi des recommandations de nature organisationnelle formulées par ce rapport. Il a notamment simplifié les pièces justificatives, transféré le versement des allocations sur le système informatique GALPE, et organisé sur rendez-vous le premier examen des dossiers.

Dans sa séance de juillet 2013, le Conseil de Paris a adopté un vœu fixant des objectifs précis :

- *garantir un délai maximum de deux mois entre le dépôt du dossier au BRI et le versement de l'allocation ;*
- *verser des acomptes si nécessaire et utiliser pleinement la nouvelle procédure permettant de faire des versements d'allocations deux fois par mois aux nouveaux bénéficiaires ;*
- *engager un travail en vue de la mise en place d'un support juridique unique pour les vacataires ;*
- *améliorer l'accueil du public en élaborant une charte d'accueil.*

Un bilan des mesures entreprises et de leur traduction concrète pour les allocataires doit être réalisé d'ici la fin 2013 dans le cadre de la 2^{ème} commission du Conseil de Paris.

2.1.6. Les procédures de contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande (avril 2013)

En 2011, la Ville de Paris a liquidé 1,26 milliard d'euros d'engagements juridiques concernant 6 891 marchés à bons de commande. Ces marchés qui prévoient, en montant ou en quantité, un minimum et un maximum, relèvent de toutes les catégories : travaux, fournitures, services, prestations intellectuelles. L'exécution de ces marchés est de la responsabilité des directions opérationnelles.

Compte tenu des montants en jeu, la présence de procédures de contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande est nécessaire. D'autant que les risques induits par une absence ou une faiblesse dans les modalités de contrôle sont nombreux et conséquents :

des surcoûts financiers, de possibles contentieux, une altération de l'image de la collectivité parisienne.

L'efficacité du contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande s'apprécie au regard d'un certain nombre de conditions qui concernent à la fois l'environnement de contrôle et les dispositifs proprement dits.

L'exécution étant une compétence directoriale, les éléments transversaux partagés par les agents de la collectivité sont peu nombreux, mais essentiels :

- un guide de déontologie adopté en 2012 définit les règles comportementales à adopter et affiche les valeurs fondamentales que la collectivité parisienne reconnaît ;
- un système comptable et financier (ALIZE) assure un suivi de la consommation des engagements juridiques et permet de respecter les bornes maximales des marchés à bons de commande.

De nombreux autres outils créés à l'initiative des directions de la Ville sont venus compléter ce socle transversal : 60 % des directions déclarent ainsi avoir mis en place des mécanismes de contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande. Ces directions représentent, en 2011, 87 % des engagements juridiques liquidés et 80 % des marchés à bons de commande liquidés.

Une première panoplie d'instruments concourt au contrôle en ce sens qu'elle offre aux services chargés de l'exécution des marchés à bons de commande l'accompagnement nécessaire au bon déroulement des opérations. Ces instruments, dont la fréquence est variable par direction, prennent des formes variées :

- Des fiches techniques assez fréquentes explicitant les dispositions essentielles des marchés à bons de commande ;
- Des actions plus rares de formation-information des agents chargés de l'exécution ;
- Des guides de procédure plus ou moins complets permettant aux personnels d'inscrire leur activité d'exécution des marchés à bons de commande dans un univers connu et sécurisé ;
- Des mises en commun très rares des bonnes pratiques relevées dans l'exécution et son contrôle.

Une seconde panoplie d'instruments relève des mécanismes de contrôle au sens strict et s'applique à différents moments du processus du marché.

En amont de l'exécution proprement dite, des directions ont réfléchi aux points essentiels du marché sur lesquels un contrôle doit être exercé. Dans ce type de marché, des dispositions concernent les points de contrôle et leurs modalités de contrôle, manifestant ainsi une véritable démarche de performance en ciblant les données essentielles à la bonne exécution.

Avant sa transmission à l'entreprise, le bon de commande ou l'ordre de service est contrôlé à plusieurs niveaux :

- Budgétairement, il ne peut être émis sans disponibilités des crédits en raison du contrôle budgétaire interne créé par les directions préalablement au blocage final qu'opère ALIZE.
- Financièrement, le bon de commande fait l'objet d'un contrôle interne, avec :
 - l'aide d'outils spécifiques (fichier de calcul et de vérification des devis par exemple) ;
 - et/ou, des dispositions particulières (par exemple, comparaison entre le devis de l'entreprise et l'estimation administrative) ;
 - et/ou des procédures de supervision (séparation des fonctions entre les agents ; visa technique).

En cours d'exécution du marché à bons de commande, les procédures de contrôle concernent les visites sur site. Ces dernières sont spontanées ou partiellement programmées. Les chantiers d'importance font l'objet de visites régulières pour s'assurer du bon avancement des travaux et de leur exécution conforme.

Par ailleurs, les sections territoriales de la DVD peuvent demander, lors des chantiers, une expertise au laboratoire d'essai des matériaux de la direction, qui procède aux prélèvements nécessaires (1 106 en 2011) et aux essais en laboratoire (1 633 en 2011).

Ces contrôles locaux font l'objet de remontées plus ou moins formalisées (fiches de dysfonctionnements). Beaucoup de directions organisent des réunions périodiques avec les utilisateurs, parfois avec les entreprises, pour faire le point des difficultés rencontrées et trouver des solutions.

A la fin de l'exécution de la demande, des procédures de contrôle existent. Les contrôles ne sont pas particuliers aux marchés à bons de commande, puisque la constatation du service fait est une règle générale pour tous les marchés publics. Les contrôles sont réalisés à deux niveaux (financier - vérification de la facture - et technique - vérification de la bonne exécution en quantité et qualité) par deux agents différents, l'un vérificateur, l'autre superviseur.

Les services déconcentrés sont accompagnés dans cette démarche par des instructions parfois très précises des services centraux des directions.

Des bilans et des mécanismes de mesure de satisfaction des utilisateurs finaux viennent achever le processus de contrôle dans certains cas.

Les procédures de contrôle de l'exécution des marchés à bons de commande sont nombreuses. L'effectivité de leur mise en œuvre a pu être vérifiée sur un échantillon. Les auditeurs signalent néanmoins que la surcharge de travail et/ou la faible appétence de certains agents pour ce type de procédures peuvent conduire à une carence partielle ou totale dans le contrôle de l'exécution, avec toutes les conséquences que cette situation peut entraîner.

Cela étant, l'état des lieux réalisé par les auditeurs a fait apparaître quelques pistes d'amélioration :

- Une amélioration du système d'alerte pour le suivi des consommations budgétaires des enveloppes déléguées ou droits de tirage des directions, et pour la remontée des difficultés constatées lors de l'exécution d'un marché (meilleure formalisation des dysfonctionnements et diffusion de ceux-ci).
- Une amélioration dans l'accompagnement des agents chargés de l'exécution des marchés à bons de commande par une homogénéisation des règles de contrôle au sein des directions et l'établissement d'un socle commun de règles, par l'exportation d'outils pertinents d'une direction vers d'autres, par la désignation de référents techniques pour aider à l'analyse des devis complexes, et par l'inscription dans les dispositions de certains marchés des points de contrôle et des modalités de contrôle.
- Une amélioration dans le contrôle proprement dit avec une meilleure traçabilité de certaines opérations, par une prise en compte de l'usager comme vecteur du contrôle qualitatif et par la réalisation en interne de contrôles ponctuels dans les services.

Compte tenu du caractère transversal de cet audit, le secrétariat général est le pilote majeur pour le suivi et l'impulsion de la mise en œuvre par les directions des principales recommandations. Il prépare à cette fin une note à l'ensemble des directeurs, qui devrait être diffusée d'ici la fin de l'année.

2.1.7. La sûreté des bâtiments centraux de la Ville (avril 2013)

L'audit sur la sûreté de l'ensemble des bâtiments centraux de la collectivité parisienne, à l'exception de l'Hôtel de Ville et des mairies d'arrondissement, se situe dans le cadre du dispositif de gestion des risques de la Ville, qui a identifié quatre risques transversaux susceptibles de concerner la sûreté des bâtiments :

- Intrusion/insécurité dans un bâtiment ;
- Acte terroriste ;
- Fuite/vol de données sensibles ;
- Occupation sauvage de l'espace public ou des bâtiments.

Une mission de pilotage a d'ailleurs été confiée à la Direction de la Prévention et de la Protection (DPP) sur les risques transversaux d'intrusion/insécurité dans un bâtiment, qui a débuté ses travaux lors du lancement de la présente mission : ses conclusions devraient participer à l'actualisation de ce rapport.

Ce dispositif prévoit aussi la réalisation de cartographies des risques métier des directions, dont celles ayant la sûreté-sécurité dans leurs missions comme la DPP et la Direction de l'Immobilier de la Logistique et des Transports (DILT).

La mission a, dans un premier temps, visité les huit bâtiments administratifs centraux gardiennés par des agents municipaux dont la liste a été établie par la DPP, afin d'étudier la pertinence de leur surveillance.

Elle a, par la suite, identifié, à partir des réponses au questionnaire qu'elle a adressé aux directions de la Ville, 36 autres sites administratifs centraux dont treize sont gardiennés par des agents municipaux ou des sociétés privées, le restant étant pour la plupart équipé de systèmes de détection intrusion (alarmes, vidéosurveillance, etc.).

Cet état des lieux a permis d'établir une typologie des risques encourus, avec leur probabilité de survenance et leur degré de gravité. Il décrit les types de surveillance, leurs qualités et la complémentarité des différents dispositifs, humain et technique.

Une synthèse de l'ensemble des données collectées aboutit au constat selon lequel la surveillance actuelle des huit bâtiments centraux n'est pas remise en cause. Son extension n'est pas à l'ordre du jour excepté pour un site qui ne bénéficie actuellement d'aucune surveillance humaine et où la question doit être posée compte tenu des directions hébergées avec les risques d'intrusions, de dégradations et de manifestations, inhérents à leur activité.

La mission a tenté, en l'absence de contrôle de gestion à la DPP, d'estimer le coût de la surveillance humaine selon qu'elle est assurée en régie ou par un prestataire privé pour arriver à la conclusion qu'a priori le coût du gardiennage municipal 24h/24, effectué par deux agents, est plus élevé ; il représente un montant avoisinant 500 000 € par an, sans prise en compte des frais de structure, d'équipement, de déplacement et de gestion.

La mission recommande que l'inventaire des dispositifs techniques de détection intrusion soit actualisé avec un recensement des dispositifs en défaut et la programmation de leur remise en état.

Elle a noté que la plupart des demandes des directions pourraient être satisfaites en améliorant ces dispositifs. Un examen rapide d'un bâtiment situé en zone de sécurité prioritaire, apparaît nécessaire.

Enfin, la mission suggère que soit renforcé le rôle d'expertise de la DPP en matière de prévention situationnelle avec sa consultation systématique notamment dans le cadre des arbitrages sur les projets architecturaux.

Elle estime par ailleurs nécessaire que les options concernant l'avenir du site Morland soient rapidement arrêtées.

Pour un suivi adapté des systèmes de sûreté, la mission propose enfin la création, au sein de la sous-direction de la sûreté et de la gestion de crise de la DPP, d'une cellule de conseil et de contrôle, chargée d'établir un tableau de bord des dispositifs techniques, destiné à faciliter la gestion et la programmation des tests comme des mises à niveau. Elle

remplirait par ailleurs le rôle de conseiller technique auprès des directions sur l'amélioration de leurs dispositifs anti-intrusion.

La Direction de la Prévention et de la Protection a été en mesure de mettre en œuvre dans le respect des échéances préconisées la majorité des propositions (12 sur 18), les six restantes relevant d'une décision concertée en cours (DRH, DVD, DILT) ou d'une décision stratégique sur le devenir d'un immeuble.

2.1.8. Les audits de « train de vie » : la SAEMES (mai 2013) et la SOREQA (juin 2013)

Le Maire de Paris a demandé à l'Inspection générale de prolonger les audits menés en 2010 sur le train de vie des SEM et dans ce cadre d'auditer le train de vie de cinq organismes : la SAEMES, la SOREQA, la SPLA Paris Batignolles Aménagement, Eau de Paris et Paris Habitat. A mi-2013, les trois derniers audits sont en cours.

La SAEMES, dont le capital est détenu à 77 % par la Ville de Paris, exploite 86 parkings en Ile-de-France représentant 19 600 places de parking et a réalisé en 2011 un chiffre d'affaires de 44,1 M€. Son train de vie général est modeste pour les trois exercices sous revus : 2009, 2010 et 2011. Elle se singularise par le développement d'actions très diversifiées et par sa volonté d'être un opérateur de mobilité particulièrement innovant pour les mesures en faveur du développement durable.

Créée en décembre 2009, la SOREQA (société de requalification des quartiers anciens) est une société publique locale d'aménagement adossée à la SIEMP (société immobilière d'économie mixte de la Ville de Paris qui a fait l'objet d'un audit de son train de vie en 2011). Elle est depuis mai 2012 détenue à 55% par le département de Paris et à hauteur de 15% par la Ville de Paris, 15% par la communauté d'agglomération de Plaine Commune, 10% par celle d'« Est ensemble » et 5% par la ville de Montreuil. La composition de l'actionnariat et les missions déléguées illustrent la vocation métropolitaine assignée à la SOREQA pour résorber l'habitat dégradé. Pour la période sous revue (les 18 premiers mois d'activité de la société) le train de vie de la SOREQA apparaît modeste.

Pour la SAEMES, une recommandation est d'ores et déjà mise en œuvre, les deux autres devant l'être en 2014. Les éléments de suivi ne sont pas encore connus pour la SOREQA.

2.2. L'enfance

2.2.1. Les établissements de petite enfance gérés par des associations à invocation religieuse (avril 2013)

Par note en date du 28 novembre 2012, le Maire de Paris a demandé à l'Inspection générale d'analyser « *le fonctionnement de dix établissements de petite enfance gérés par des associations à caractère confessionnel ou communautaire* », notamment « *les traductions concrètes du projet de l'établissement* » dans leur organisation. Les informations à prendre en compte portent en particulier sur « *leurs modalités d'ouverture, leur programme d'activités, l'existence éventuelle d'activités culturelles* ».

Cette mission a été menée avec l'appui des services de la direction des familles et de la petite enfance (DFPE).

Un échantillon de dix établissements associatifs d'accueil de jeunes enfants à invocation religieuse a été constitué parmi les 33 avec lesquels la Ville a passé convention. La mission a été effectuée sur pièces et sur place en janvier et février 2013.

Les associations à invocation religieuse concernées se sont en particulier engagées dans le cadre des conventions d'objectifs à :

- assurer l'accueil des enfants du lundi matin au vendredi soir (article 1^{er}) ;
- accueillir des enfants domiciliés à Paris (article 1^{er}) ;
- accueillir des enfants sans distinction d'origine sociale, ethnique ou d'appartenance religieuse (article 1^{er}) ;
- participer à la commission d'attribution des places d'accueil collectif de l'arrondissement (article 13).

Les vérifications ont amené à constater quelques difficultés résiduelles, une crèche ayant renoncé à accueillir des enfants le vendredi après-midi et une autre constatant qu'elle met en place un dispositif de permanence qui est sans utilité en pratique. La domiciliation parisienne est désormais vérifiée de manière rigoureuse (un seul cas de domiciliation en banlieue pour l'enfant d'une salariée de la crèche sans autre solution de garde sur l'ensemble des dossiers vérifiés).

Aucune plainte fondée sur la discrimination n'a été portée à la connaissance de la mission. Néanmoins, le principe d'un choix prioritaire des candidatures dans les listes d'attente de chaque établissement, longues en pratique, ne permet pas une ouverture effective le plus souvent. La participation à la commission d'attribution des responsables d'établissement est réelle mais se limite le plus souvent à une simple assistance à ses sessions, seules deux crèches de l'échantillon offrant ponctuellement des réponses à des situations signalées par la mairie.

S'agissant de l'obligation de respecter le principe de laïcité, également énoncée dans les conventions, les analyses juridiques disponibles en discutent le fondement en invoquant les éléments suivants :

- les établissements associatifs peuvent recevoir des subventions des collectivités locales dès lors qu'un intérêt public local le justifie (en l'espèce, l'insuffisance de l'offre de places pour la garde des enfants de moins de trois ans) ;
- les personnels employés par ces associations sont des salariés de droit privé et non des agents publics et ne sont donc pas soumis à une obligation de neutralité comme la cour de cassation vient de le rappeler le 19 mars 2013 ;
- de surcroît, la prestation de garde de la petite enfance ne relève pas d'une mission de service public.

Une proposition de loi en cours visant à étendre l'obligation de neutralité à certaines personnes ou structures privées accueillant des mineurs votée par le Sénat en 2012 limiterait au demeurant leurs obligations à :

- l'accueil de tous les enfants sans distinction d'origine, d'opinion ou de croyances de leurs représentants légaux ;
- l'organisation d'activités respectueuses de la liberté de conscience des enfants.

Par ailleurs, à la suite d'une délibération de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité de 2007, la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) a redéfini ses principes d'interprétation lorsqu'un doute existait sur la neutralité philosophique, politique, syndicale ou confessionnelle des projets éducatifs des établissements d'accueil de jeunes enfants pour qu'ils soient éligibles au versement de la prestation sociale unique.

La mission a pu vérifier le respect de cette obligation de neutralité par les projets éducatifs des dix établissements contrôlés. Les programmes d'activités qui les mettent en œuvre sont de surcroît inspirés par des méthodes de puériculture classiques. Les seules manifestations d'une tradition spécifique interviennent les veilles de fêtes religieuses juives dans six des sept établissements étudiés : les activités empruntent alors certains de leurs thèmes aux événements que ces fêtes commémorent (par exemple la confection de paniers de fruits ou des collages de feuillages).

Les personnels présentent des taux de qualification élevés, garantissant le respect des principes de puériculture appris durant leur cursus.

Certains établissements voient toutefois la gamme des activités qu'ils proposent réduite par l'exiguïté de leurs locaux, voire l'impossibilité de mener des activités en plein air.

Quoi qu'il en soit, les taux d'occupation financière et de fréquentation effective des établissements sont élevés dans la quasi-totalité des cas analysés.

Le caractère propre des établissements se traduit en définitive par un nombre limité de situations. Il s'agit en premier lieu des horaires de cessation d'activité le vendredi après-midi, principalement pour deux établissements. Ensuite, la programmation d'une quinzaine de jours chômés dans six établissements de tradition juive se cale sur le calendrier religieux. Lors des visites sur place effectuées après une prise de rendez-vous, les informations à caractère religieux à l'intention des parents étaient rares. De même, les décorations étaient, dans la majorité des cas et pour l'essentiel, dépourvues de connotation religieuse ou traditionnelle. Les repas sont *casher* dans les sept établissements de tradition juive. Les seules obligations en matière de vêtement de travail sont liées à des raisons d'hygiène (port de blouses et de chaussures non portées en dehors de l'établissement).

Les pistes de réflexion proposées par la mission visent à la recherche d'un équilibre entre les attentes de la Ville et le caractère propre de certains établissements. Elles pourraient passer par :

- l'affirmation dans les règlements intérieurs d'un caractère propre ou, le cas échéant, renonciation s'il n'a plus lieu d'être, et communication de cette information aux parents à la recherche d'un établissement d'accueil de jeunes enfants ;
- la définition par la Ville de lignes directrices pour la conception des projets éducatifs des établissements ;
- la référence dans les futures conventions aux exigences de la CNAF en matière de neutralité des projets éducatifs ;
- la définition dans les conventions de l'heure de la cessation d'activité le vendredi et des modalités de permanence ainsi que des jours chômés s'ils diffèrent du calendrier général ;
- le maintien du principe d'ouverture à tous les enfants et la sollicitation régulière des établissements des associations à invocation religieuse pour proposer des solutions d'accueil à des familles en difficultés ;
- la possibilité signalée dans les projets éducatifs des établissements et les formulaires d'inscription d'activités alternatives à la demande des parents quand des activités liées à la tradition culturelle et / ou religieuse sont programmées.

Le Conseil de Paris a délibéré en juillet 2013 sur l'attribution des subventions de fonctionnement pour l'année 2013 et la modification par avenant des conventions avec les établissements d'accueil de jeunes enfants à invocation religieuse. Les nouvelles conventions sont assorties d'une annexe : l'avis de l'Observatoire parisien de la Laïcité du 16 mai 2013 portant recommandations pour le respect du principe de laïcité en matière de financement des crèches privées bénéficiant d'un financement public. Complétées par cet avis, les conventions donnent une traduction à certaines des pistes de réflexion suggérées par la mission, notamment sur les points essentiels de l'ouverture à tous les enfants et de l'application du principe de neutralité des personnels, dans l'attente d'une éventuelle évolution législative.

2.2.2. L'association des Parents de Jardins d'Enfants Franco-Allemands (mars 2013)

Créée en 1974, l'Association des parents de Jardins d'Enfants Franco-Allemands s'est développée progressivement jusqu'à gérer quatre lieux d'accueil de la petite enfance en semaine, auxquels s'ajoutent deux lieux d'accueil le mercredi.

Animée d'une véritable vie associative et dirigée avec compétence, elle propose un service original, l'accueil d'enfants de deux à six ans dans un cadre germanophone.

L'association a su trouver des partenaires financiers, au premier rang desquels la Ville de Paris, mais les subventions publiques représentent moins de la moitié de ses recettes : ceci lui garantit une réelle autonomie, dont la contrepartie est le poids financier pesant sur les familles.

Animée du souci d'accueillir chaque famille selon ses moyens, et de conduire les enfants jusqu'à leur entrée à l'école primaire, l'association, confrontée à des exercices budgétaires délicats, doit mettre en œuvre rigueur et imagination pour augmenter et diversifier ses financements.

Dès la phase contradictoire, l'association a marqué son accord avec la majeure partie des recommandations, mais elle n'a pas encore transmis les éléments de suivi.

2.2.3. La crèche laïque du quartier Saint-Fargeau (décembre 2012)

Dans le cadre du programme des missions d'audit d'associations subventionnées par la Ville de Paris, l'Inspection générale a conduit un audit de l'association « Crèche laïque du quartier Saint Fargeau », dans le 20^{ème} arrondissement de Paris.

Cette crèche est une des premières crèches ouvertes à Paris, puisqu'elle date de 1888. Ses statuts modifiés en 1953 méritent d'être complètement revus.

Après une période d'interruption d'activité de 21 mois de juillet 2009 à fin mars 2011 liée à la réalisation de travaux de restructuration et d'extension de l'établissement la crèche a réouvert avec un agrément de 70 places et une fréquentation limitée jusqu'en août 2011 à 54 enfants. Il en résulte pour 2011 un déficit d'exploitation important (57 467 €) et une subvention municipale ramenée à la place occupée particulièrement élevée (10 362 €).

L'association doit adopter une gestion plus rigoureuse pour rétablir des fonds propres et maîtriser ses charges.

La direction des familles et de la petite enfance et l'association gestionnaire de cette crèche ont pris en compte les recommandations issues de l'audit, et de nouveaux statuts ainsi qu'un nouveau règlement intérieur ont été rédigés.

2.3. L'action sociale et l'insertion

2.3.1. Les relations partenariales des équipes de prévention spécialisée au niveau de l'arrondissement (juillet 2012)

La prévention spécialisée est l'une des missions de protection de l'enfance mise en œuvre par le département de Paris dans le cadre des orientations qu'il définit. Elle suit les jeunes en voie de désocialisation par une présence dans la rue et la mise en œuvre d'actions éducatives destinées à les aider à retrouver la voie de la scolarisation ou de l'insertion professionnelle.

En 2010, 16 associations œuvrent dans ce domaine à Paris avec 262 salariés (ETP), dont 217 éducateurs spécialisés, répartis en 47 équipes qui interviennent dans 15 arrondissements (à l'exception des 4^{ème}, 5^{ème}, 7^{ème}, 8^{ème} et 16^{ème} arrondissements).

L'aide financière du département de Paris est de 17 529 387 € pour plus de 15 000 jeunes de 12 à 21 ans suivis par les clubs de prévention dont 66 % de garçons.

A la suite de mécontentements exprimés par certains maires d'arrondissement, préoccupés par la lutte active contre les incivilités dans l'espace public, la mission a été amenée à examiner les partenariats noués par les structures de la prévention spécialisée à Paris au niveau local et, au premier rang, avec les maires d'arrondissement.

Il en ressort un certain nombre de constats :

- le manque d'information des maires sur les points sensibles de leur arrondissement de la part des associations de prévention spécialisée ;
- le décalage entre l'attente de résultats à court terme des maires et le travail de resocialisation de la prévention spécialisée qui se situe sur le long terme ;
- des défaillances dans la circulation de l'information au sein même des mairies résultant de la multiplicité des interlocuteurs de la prévention spécialisée ;
- la révision éventuelle du périmètre géographique des secteurs couverts par les associations en fonction de l'évolution sociologique de l'arrondissement ;
- le souhait des maires d'arrondissement d'être associés en amont à la définition d'objectifs assignés à la prévention spécialisée.

La mission recommande aux associations d'établir un lien régulier, en dehors de l'envoi de leur rapport d'activité trop dense et descriptif, sous la forme d'un diagnostic, non nominatif, adressé régulièrement au maire d'arrondissement ou à son représentant sur les points sensibles de leurs secteurs.

Elle propose également que soit désigné un référent unique de la prévention spécialisée au sein des mairies d'arrondissement pour plus de cohérence et d'efficacité dans les remontées d'informations du terrain.

Par ailleurs, les rapports d'activité des associations de prévention pourraient être présentés aux conseils d'arrondissement pour informer les élus des actions mises en œuvre.

Pour ce qui concerne la géographie de la prévention spécialisée, une révision de sa définition est nécessaire, à l'occasion du renouvellement des conventions départementales fin 2012, avec le concours de la DPVI et le recours à l'APUR pour la prise en compte de données statistiques précisant la sociologie urbaine parisienne et son évolution.

A la suite des entretiens avec les responsables des associations, la mission note que, contrairement à ce que préconisent les textes conventionnels :

- la commande publique départementale n'est pas clairement définie ;
- aucun tableau de bord ni aucun indicateur d'activité n'ont pu être créés en conséquence ;
- les indicateurs quantitatifs mis en place depuis le passage à la tarification ont une valeur relative car ils suscitent des interprétations variables, d'une équipe à l'autre au sein d'une même association et d'une association à l'autre.

C'est le cas par exemple du concept de la file active avec une absence de définitions :

- du jeune suivi ;
- du type d'entrée d'un jeune dans la sphère de la prévention spécialisée ;
- du type de suivi qui permet de maintenir un jeune dans cette sphère ;
- et du type de résultat qui permet de considérer le jeune comme resocialisé.

La mission recommande que soit organisée au niveau central une réunion annuelle initiée par l'élue chargée de la prévention et de la sécurité avec l'ensemble des maires d'arrondissement pour définir les objectifs assignés à la prévention spécialisée, à décliner arrondissement par arrondissement, et les critères d'évaluation correspondants.

Elle considère qu'à partir de là, la DASES sera en mesure d'établir le tableau de bord et les indicateurs correspondants permettant aux associations de prévention à la fois d'évaluer leur activité et de rendre plus lisible leur action.

Un échange régulier d'informations doit être mis place entre la DASES et la DPP sous la forme d'un protocole destiné à mettre en exergue la complémentarité des interventions des deux directions et donner une cohérence à leurs interventions dans le champ qui est le leur.

Enfin, sur le plan partenarial, la mission suggère que la DASES renforce son rôle de tête de réseau, déjà amorcé, pour venir en aide aux associations qui ont du mal à développer par elles-mêmes des contacts que ce soit avec l'Education nationale, les structures de l'insertion professionnelle, etc.

La mission a relevé, au cours de ses entretiens, la prise de conscience des responsables des associations de prévention de devoir rendre des comptes à la direction de tutelle comme d'évaluer leurs activités, depuis le passage à la tarification. Elles ont également, pour la majorité d'entre elles, mesuré toute l'importance qu'il y a d'informer régulièrement le maire d'arrondissement sur leurs actions pour l'aider à tranquilliser l'espace public et développer ou renforcer sous son impulsion de nouveaux partenariats.

La plupart des recommandations de ce rapport ont été prises en compte par la DASES à l'occasion du renouvellement en mars 2013 de l'ensemble des conventions liant le département de Paris aux associations de prévention spécialisée.

2.3.2. La mise en place des clauses d'insertion dans les marchés de la Ville et du Département de Paris (janvier 2013)

En matière de clauses sociales d'insertion dans les marchés publics de la Ville de Paris, des progrès significatifs sont constatés :

- Le nombre de marchés en cours comportant des clauses d'insertion est passé de 145 en 2009 à 311 en 2011, soit une multiplication par deux sur la période ;
- Le nombre d'heures d'insertion réalisées a également connu une progression sensible : 94 727 heures en 2007, 488 528 heures en 2011 soit une multiplication par cinq ;

Plusieurs facteurs cumulatifs expliquent ces résultats positifs :

- Une impulsion politique attestée par un objectif ambitieux de mandature visant au doublement des heures d'insertion et par l'instauration d'un comité exécutif de haut niveau auprès de la secrétaire générale adjointe réunissant adjoints au Maire et directions concernées,
- Une nouvelle organisation administrative avec la création, au sein de de la direction des achats, d'une cellule dédiée à l'insertion sociale et l'instauration de quatre relais territoriaux pour accompagner les attributaires de marchés dans la mise en œuvre de la clause sociale d'insertion,
- L'implication réelle de la direction des achats et de certaines directions comme la direction de la propreté et de l'eau et la direction de la voirie et des déplacements.

Néanmoins des points de dysfonctionnements, soulignés par les différents acteurs internes et externes à la Ville, ont été relevés dans quatre domaines.

- Tout d'abord, l'organisation administrative apparaît peu lisible et en partie cloisonnée. Le manque de lisibilité résulte de la compétence partielle de la direction des achats, de la multitude d'intervenants et ainsi des difficultés à appréhender les responsabilités de chacun en matière d'insertion sociale. Une synergie insuffisamment développée entre les différents acteurs (entre la direction des achats et la direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur, entre les relais territoriaux) complète les dysfonctionnements constatés dans l'organisation.

- Ensuite, marqués par la prédominance des marchés régis par l'article 14 du code des marchés publics (83 %) et la quasi absence de critère de performance sociale pour sélectionner les candidats, les contenus des marchés publics comportant des clauses sociales sont hétérogènes (sur le calcul de l'engagement, sur les modalités d'accompagnement, sur les pénalités susceptibles d'être appliquées).
- Par ailleurs, éclaté entre trois entités (la direction des achats partiellement, les directions opérationnelles et les relais territoriaux) le contrôle de la mise en œuvre de l'objectif d'insertion par l'attributaire du marché public est diversement appliqué (pas de vérification des informations transmises par les entreprises, pas de demande de transmission des données).
- Enfin, les auditeurs ont relevé l'absence d'outil de pilotage et une fiabilité perfectible des données figurant aux bilans annuels, sous-évaluant les résultats de la Ville.

Afin de parfaire le dispositif mis en place par la Ville, trois axes de progrès sont recommandés par les auditeurs.

- Le premier est de clarifier les compétences entre les acteurs en attribuant à la direction des achats une compétence générale en matière d'insertion sociale dans les marchés publics formalisés et en dotant la Ville, sous l'égide de la direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur, d'un seul assistant au maître d'œuvre pour l'accompagnement, le suivi et le contrôle des attributaires de marchés.
- Le deuxième axe vise l'harmonisation des dispositions des marchés publics comportant des clauses sociales d'insertion : définition d'un plancher d'insertion, calibrage de l'insertion, montant à prendre en compte, pénalités, données du bilan annuel, etc.
- Le dernier objectif est de développer une réelle synergie entre les directions de la Ville de Paris (introduction de la dimension sociale dans la programmation, augmentation du nombre de contrats d'objectifs et de performance intégrant le thème des clauses sociales d'insertion, instauration d'un club de l'insertion sociale, bilan partagé des actions conduites) et les intervenants externes (information sur les capacités des structures d'insertion par l'activité économique, des entreprises adaptées et des établissements et services d'aide par le travail, association très en amont à la définition et au repérage des marchés).

Le rapport contenait des recommandations réparties dans le temps. D'ores et déjà, les directions ont mis en place les conditions de réalisation des recommandations prévues dans la première phase, en particulier pour l'harmonisation des dispositions des marchés comportant des clauses sociales, et pour une plus grande anticipation des cibles d'insertion.

2.3.3. L'association La Clairière (août 2012)

A la suite d'une première analyse, et pour tenir compte de l'histoire particulière de cette association, qui a créé des « filiales », la mission a étendu son intervention aux trois associations « filles » que sont Bâti're, Travail au Clair et Un Monde Gourmand.

L'association La Clairière, qui a fêté son Centenaire en 2011, est très active et bien implantée dans son quartier au cœur de Paris, ce qui lui permet de mobiliser un nombre important de bénévoles. Elle a développé des activités variées qui répondent aux besoins des populations du quartier :

- Le Centre Social, créé à l'origine pour apporter assistance, animation et solidarité, a diversifié son approche en proposant de l'accompagnement scolaire, des cours de français pour étrangers, un espace public numérique ;

- Deux clubs de prévention spécialisée se sont constitués, liés par convention avec le Département de Paris ;
- Un service d'accompagnement au RSA est lié au Département de Paris par un marché public ;
- Un dispositif de formation et d'accompagnement à l'emploi, ClairServices, s'est constitué dans le domaine des services à domicile.

Son engagement dans l'insertion par l'économie comme débouché aux actions de prévention l'a conduite à créer des structures distinctes pour prolonger son action :

- Une association intermédiaire dans le domaine des services à domicile, Travail au Clair (TAC-AI).
- Une entreprise d'insertion dans le bâtiment, Bati're.
- Une entreprise d'insertion dans la restauration et les services traiteur, Un Monde Gourmand.

Ces développements s'appuient sur un personnel motivé, qui trouve dans cette « holding » des perspectives d'évolution et de formation appréciables.

L'évolution permanente des structures, jointe à une communication insatisfaisante, rend malaisée l'appréhension de l'ensemble des activités et leur évolution, et délicate leur appréciation.

La vie associative pourrait être renforcée utilement.

La comptabilité de la Clairière est bien tenue, elle fait apparaître une forte dépendance aux financements publics et une situation de plus en plus critique.

Cette situation, et l'exigence de plus en plus grande des financeurs dans le fléchage de leurs financements sur des actions précises, ont incité La Clairière à mettre en place un outil de comptabilité analytique, qui reste cependant méconnu de ses financeurs.

Celui-ci met en évidence que les difficultés budgétaires actuelles du groupe ne sont pas conjoncturelles, mais nécessitent une véritable restructuration.

L'ensemble constitue en effet un groupe finalement assez complexe, des liens étroits unissant les différentes structures :

- Liens financiers, notamment avec la rémunération de personnels des filiales par la maison mère ;
- Liens fonctionnels et organisationnels résultant souvent d'un souci de mutualisation des moyens ;
- Liens dans la gouvernance, que traduisent la présence d'administrateurs communs aux différentes associations, et le rôle de Directeur général du groupe confié au Directeur de La Clairière.

Cette relative complexité induit un certain nombre de risques juridiques. Elle a surtout permis de considérer le groupe comme une entité dans laquelle les différents financements étaient fongibles, masquant le sous-financement de certains secteurs comme le Centre Social grâce au sur-financement d'autres secteurs comme la prévention spécialisée.

La situation étant aujourd'hui connue, l'Inspection Générale recommande à la Clairière, outre un certain nombre de mises à niveau juridiques, de reconsidérer les diverses activités du groupe à l'aune de leur importance et de leurs financements et de stabiliser la situation avec l'élaboration d'un projet associatif sur trois ans qui permette la recherche de nouveaux partenaires.

Elle recommande à la collectivité parisienne de confier à un service pilote le soin de coordonner l'action des différents services dans leur relation au groupe Clairière.

La mise en œuvre des recommandations de ce rapport paraît bien engagée, la DASES assurant le suivi de celles adressées à l'association.

2.3.4. L'association Egeneration (décembre 2012)

Le Maire de Paris a chargé l'Inspection générale de mener un audit de l'association Egeneration. Bien que celle-ci ne soit plus subventionnée depuis 2008, son Président a donné son accord à la réalisation d'un audit.

Celui-ci s'est déroulé entre les mois de juin et septembre 2012 et se présente sous la forme d'un « audit flash », destiné à permettre à la Ville de Paris d'appréhender les éléments clefs de la structure auditée.

L'action d'Egeneration s'inscrit dans un quartier politique de la ville, celui compris entre la porte Clignancourt, la porte Montmartre et la Moskowa dans le 18^{ème} arrondissement. A ce titre, l'association a bénéficié à ses débuts d'un accompagnement actif de la Délégation à la Politique de la Ville et à l'Intégration (DPVI) qui s'est traduit en particulier par la recherche puis l'obtention en 2004 d'un local qu'elle occupe toujours (passage du Poteau). Elle y gère un espace multimédia.

En parallèle dès 2006, l'association a conduit un second projet d'espace multimédia (rue de Budapest) pour le 9^{ème} arrondissement avec le soutien de la Ville de Paris, de la Caisse des dépôts et consignations et de la caisse d'épargne.

Outre le soutien apporté dans la recherche d'un local comme mentionné plus haut, l'association a bénéficié du concours financier de la Ville de Paris et ses projets ont fait l'objet, de ses débuts jusqu'à 2007, d'un suivi de la part de l'adjoint en charge des nouvelles technologies, de la mairie du 18^{ème}, du chef de projet politique de la ville pour le secteur concerné à la DPVI et enfin, de la Direction du Développement Economique et de l'Emploi (DDEE). En 2007 parmi les partenaires financiers de l'association, la Ville contribuait à hauteur de 34,3% de crédits, répartis en 28% pour la DDEE et 6,3% pour la DPVI.

Le rapport d'audit rappelle les conditions dans lesquelles a été prise en 2008 la décision de ne pas renouveler la subvention et décrit les activités de l'association, qui bénéficie notamment de financements de la Région pour les formations qu'elle dispense.

Les risques identifiés concernent la vie associative, en sommeil depuis 2011, et la qualité de la tenue des documents comptables (pour l'exercice 2008). La trésorerie est abondante, mais les perspectives de l'association restent fragiles à moyen terme, car elle est très dépendante des emplois aidés.

L'absence actuelle de relations conventionnelles ou financières prive de support un suivi de la mise en œuvre des recommandations, qui est du ressort de la seule association.

2.4. La politique de la Ville : les régies de quartier

L'Inspection générale a achevé avec les régies de quartier du 14^{ème} et du 19^{ème} arrondissement un cycle commencé en 2011 qui a permis un examen approfondi de l'organisation et du fonctionnement de cinq des dix régies de quartier parisiennes. A la suite de ces audits, un rapport de synthèse a été rédigé.

2.4.1. La régie de quartier du 14^{ème} arrondissement (octobre 2012)

L'association de préfiguration de la régie de quartier Flora Tristan implantée dans le 14^{ème} arrondissement a été créée en mai 2007. Le bilan de ses activités, démarrées en mai 2008, a permis au Comité national de liaison des régies de quartier (CNLRQ) d'estimer le projet viable et la régie a été labellisée en janvier 2009. Les objectifs de la régie étaient sociaux (développement des liens sociaux), politiques (favoriser la citoyenneté et la participation à la vie de la cité) et économiques (créer des activités marchandes et non marchandes supports d'emploi et favorisant l'insertion des habitants en difficulté).

Installée au 11 rue Maurice Bouchor, dans le quartier « Politique de la ville » de La Porte de Vanves, l'association a obtenu pour les trois premières années du fonctionnement de la régie les subventions habituellement versées selon une procédure instruite par la DDEES, direction de tutelle, sans aucune alerte pour dysfonctionnement avant 2011. C'est lors de la préparation de la réunion de l'assemblée générale de 2011 prévue en juin, que les problèmes de gouvernance de la régie ont été portés à la connaissance de l'exécutif de la Ville de Paris, laissant supposer également des difficultés organisationnelles.

En 2011, le président de l'association en place depuis la création de la régie, 1^{er} adjoint au maire du 14^{ème} arrondissement n'a pu réunir l'assemblée générale que le 20 septembre 2011 pour approuver le bilan moral et le rapport financier sans que le commissaire aux comptes ait accepté de valider les comptes 2010. Cette validation n'interviendra qu'en décembre 2011.

C'est dans ce contexte que l'Inspection générale a commencé l'audit le 16 décembre 2011.

La mission n'a pas disposé de tous les documents nécessaires à son audit : les dossiers de facturations, les marchés de prestations de service et les bons de commande, les contrats de travail et les plannings des salariés, les déclarations sociales des personnels et des honoraires, l'utilisation des aides à l'emploi et la justification des effectifs qui ont permis la perception des aides au titre du RSA socle sont soit inexistantes soit non exhaustives. La mission a relevé l'absence de tout tableau de bord de gestion, de suivi de la formation et des actions de retour à l'emploi. Faute d'archives bien tenues, le rapport est donc en grande partie basé sur des entretiens avec les acteurs de l'association.

Le Bureau de l'association a été complètement renouvelé et les statuts ont été modifiés dans le sens de la rigueur mais force est de constater que sa stratégie n'est pas encore lisible dans les faits. La mise en place d'un contrôle de la gestion courante par des outils classiques comme des tableaux de bord et une position sur les activités pertinentes par rapport au concept de régie n'ont pas pu être constatées.

Les activités ont toujours été davantage orientées vers la rentabilité que vers le lien social et l'infléchissement de cette politique n'existe pas encore. A sa création, la régie semble avoir mené une politique active de recrutement. Si les prestations support d'emploi n'ont pu être analysées de manière fiable faute de disposer des contrats de prestations de service, des plannings d'intervention et des bilans semestriels dus à la Ville, il est certain que la stratégie de la régie a été axée sur la rentabilité des prestations et sur une rotation importante des personnels.

Les marchés ont porté sur l'entretien des immeubles de logements sociaux avec Paris Habitat, l'entretien de locaux d'activité et le nettoyage des espaces verts municipaux, les prestations ponctuelles pour ERDF et des activités de second œuvre pour la RIVP. Selon les chiffres figurant aux Grands livres, les bailleurs sociaux (59 %) et la Ville de Paris (20 %) représentent la quasi-totalité du chiffre d'affaires en 2010/2011. L'absence d'un encadrement technique adapté a prohibé la diversification des activités.

Les activités de lien social n'ont pas été structurées et les projets actuels de la nouvelle gouvernance (mise en place d'une *bricothèque* et d'une laverie sociale), pourtant subventionnés, ne reposent pas sur une analyse sociologique aboutie et quoi qu'il en soit ne sont pas mis en œuvre.

La réinsertion des personnels devra être au centre de l'organisation. Le plan des formations 2012 communiqué montre une ébauche de mise en place mais les personnels ne bénéficient que de contrats de travail d'une durée hebdomadaire inférieure à 26 heures, trop limitée pour favoriser une réelle insertion.

Enfin la situation financière florissante de la régie est difficile à comprendre du fait de l'absence d'une comptabilité fiable.

A la fin de l'année 2011, la régie de quartier disposait de disponibilités en trésorerie de plus de 553 000 €, et de fonds propres d'un montant presque équivalent. Cette situation résulte de l'octroi d'aides publiques peu contrôlées et d'une politique d'utilisation de contrats de travail à temps incomplet sans que les salariés bénéficient d'une véritable formation.

Les rapporteurs ont constaté l'absence de contrôle de l'usage des subventions notamment d'équipement et le non-rapprochement des effectifs avec les aides à l'emploi, ainsi que la tenue de la comptabilité par une association de formation à la comptabilité non inscrite à l'Ordre des experts comptables.

L'ensemble de ces constatations implique des risques sur la valeur probante de la comptabilité en matière fiscale et sur la sincérité des comptes.

A l'issue de son audit, l'Inspection générale recommande une meilleure organisation pour permettre le développement des activités dans le respect de la sociologie du quartier.

Sur un plan pratique, les horaires d'ouverture de la régie sont inadaptés et doivent être étendus et le statut des locaux loués par l'association doit être éclairci.

En matière de personnel d'encadrement, les recrutements d'un encadrant spécialiste des prestations proposées pour dix salariés et la mise en place du poste clé de secrétaire chargée des contacts et de la tenue des archives sont indispensables. Ces recrutements devraient être confiés à des spécialistes en recherche de cadres d'entreprise.

Afin de s'assurer en permanence de la bonne marche de la régie, la définition d'objectifs stratégiques et la mise en place de tableaux de gestion est recommandée. La régie doit définir sa politique de recrutement des opérateurs de quartier et leur emploi du temps afin de réduire le taux de rotation des salariés. Le choix des personnels d'insertion doit être orienté selon la nature des marchés à conclure dans une optique d'actions de lien social.

La mission souligne que les fonds propres capitalisés par la régie doivent servir à un développement des activités mieux adapté au territoire et à une augmentation du temps de travail afin de favoriser la formation et la sortie vers le marché du travail. Ces actions seraient favorisées par la mise en place d'une organisation humaine, administrative et comptable performante respectant les réglementations.

A la suite de ce rapport, les recrutements nécessaires pour renforcer l'équipe permanente de la régie ont été réalisés, l'organisation de sa gestion et ses procédures ont été entièrement revues.

2.4.2. La régie de quartier du 19^{ème} arrondissement (février 2013)

L'association de préfiguration de la régie de quartier du 19^{ème} a été créée en avril 2002 et les statuts définitifs ont été adoptés en janvier 2003, ce qui est particulièrement rapide. La régie, labellisée en décembre 2002 par le CLNRQ a reçu l'agrément comme entreprise d'insertion en juillet 2003. Longtemps installée au 234 rue de Crimée sur une voie passante, la régie bénéficie depuis 2012 de locaux plus grands et bien aménagés en plein cœur de la Cité Michelet, au rez-de-chaussée de la Tour O, 3 bis rue de Cambrai.

Le territoire d'intervention de la régie, auparavant limité au quartier Politique de la Ville « Flandre » dans le nord de l'arrondissement vient d'être étendu à tout le 19^{ème} arrondissement dans la perspective d'un accroissement de ses ressources.

L'audit mené par l'Inspection générale, qui a duré de juillet à octobre 2012, a été précédé par l'envoi d'une documentation volumineuse et complète sur l'organisation et les activités de la régie. Cela a constitué un premier témoignage de la réputation d'efficacité

de cette régie de quartier, qui est considérée par l'exécutif de la Ville comme pouvant servir d'exemple aux autres structures de ce type.

L'audit a eu pour objet d'analyser comment cette régie était structurée, en particulier en ce qui concerne la gouvernance, l'organisation et la mise en œuvre des activités dont celles relevant du lien social, les moyens humains, matériels et financiers mobilisés pour y parvenir et quelle est sa situation économique.

Pour ce qui est de la gouvernance, l'association riche d'une centaine d'adhérents est dirigée par le Bureau du conseil d'administration qui travaille en étroite collaboration avec la directrice. Si les statuts de l'association se révèlent moins précis sur certains points que ceux d'autres régies, en particulier sur la répartition des pouvoirs entre les différents organes, ils ont permis l'expression d'une vie sociale réelle avec en particulier des débats de fond au conseil d'administration. Les modifications apportées aux statuts depuis dix ans visent à augmenter la participation des habitants, dont le collège représente la moitié de l'effectif du conseil d'administration. Il reste à adopter un règlement intérieur et à améliorer certains points de gestion administrative comme la clarification du montant des cotisations ou la mise en place du registre spécial.

La régie n'hésite pas à se faire assister par des compétences extérieures pour progresser, grâce à la procédure de dispositif local d'accompagnement : ainsi en 2008 l'audit financier réalisé par l'association Mouvens dans le cadre d'un dispositif local d'accompagnement a permis à la régie de revoir sa stratégie et ses outils de communication et de commercialisation. Elle s'est dotée de tableaux de bord de gestion et d'instruments de suivi et d'évaluation financière.

L'organisation des activités permet un chiffre d'affaires de 1,3 M€. Il s'agit principalement de prestations dans le domaine de l'entretien et du nettoyage (88 %), complétées par de l'entretien des espaces verts de l'arrondissement (12 %), après l'abandon fin 2010 des travaux de second œuvre qui ne représentaient que 3 % de l'activité totale. Essentiellement tourné vers les bailleurs sociaux, le portefeuille d'activités n'est donc pas diversifié. Le chiffre d'affaires résulte en grande partie de marchés avec Paris Habitat, ce qui pose problème car le prix de revient horaire moyen pour la régie a été mal calibré et ce sont les autres contrats qui permettent de dégager des marges et autorisent la régie à produire des comptes en équilibre. Par ailleurs, si ce positionnement dans l'entretien des immeubles permet à des populations défavorisées d'occuper des emplois visibles et utiles au quartier, il a pour inconvénient de ne pas les conduire vers une véritable activité qualifiante leur permettant une insertion sur le marché du travail.

La régie devrait donc diversifier ses marchés, soit en développant ses activités de nettoyage dans d'autres secteurs qu'un parc HLM ancien dont l'entretien est difficile, soit en envisageant de s'impliquer dans d'autres secteurs demandeurs de main d'œuvre comme le numérique, la restauration, la sécurité ou les secteurs innovants du développement durable.

Pour ce qui concerne le lien social, la mission a relevé que, subventionnées aux deux tiers de leur montant par la Ville, ces actions ne sont pas intégrées au travail des salariés : gratuites et destinées aux habitants du quartier, elles portent sur le cadre de vie, la convivialité et l'animation. L'association convient que ces activités devraient être professionnalisées et réorientées vers le développement durable, les autres structures du quartier (associations, centre social) pouvant assumer le côté récréatif.

La régie s'est aussi investie dans des projets novateurs comme la gestion du jardin partagé Flandre-Tanger-Maroc et surtout porte l'Accorderie qui vise à favoriser les échanges de services non marchands entre habitants du quartier. Les coûts de structure étant pris en charge par la régie, la mission recommande que l'expérience de l'Accorderie fasse l'objet d'une évaluation régulière, dans l'optique d'une prise de relais de la Fondation Macif, dont le soutien est limité à trois ans, par d'autres financeurs.

Pour ce qui concerne l'organisation des ressources humaines, l'équipe d'encadrement de la régie constituée de 13 personnes est compétente et motivée. Elle vient d'être renforcée par un agent chargé de l'insertion et des relations avec les entreprises, ce qui devra faciliter la prospection d'employeurs potentiels et l'accompagnement à la recherche d'emploi.

Une des particularités de la régie est d'employer un effectif important à temps plein d'opérateurs de quartier en contrat à durée indéterminée, ce qui correspond à une stratégie visant à constituer en interne son réseau de cadres intermédiaires et d'employés expérimentés.

L'insertion concerne 34 emplois financés par la DIRECCTE en 2011, ce qui représente un effectif total de 84 personnes sur l'année, et un effectif moyen de 50 personnes. Les opérateurs de quartier en insertion pour le cinquième d'entre eux âgés de plus de 50 ans, sont très rarement employés à temps plein (9 % seulement).

Les efforts de formation du personnel sont orientés surtout sur l'alphabétisation car 90 % des salariés en insertion ont des problèmes d'illettrisme, d'analphabétisme ou de compréhension de la langue française. Ils devront être complétés par des cycles de formations plus diversifiées permettant un retour à l'emploi pérenne.

L'examen de la situation financière montre des comptes de 2011 positifs de 28 254 €. Sur la période 2008-2011, la régie a connu une amélioration continue de sa trésorerie et de ses fonds propres grâce au développement de son activité dans le secteur du nettoyage mais aussi grâce à des subventions complémentaires. A fin 2011, les fonds propres de la régie s'élèvent à 385 476 € et elle dispose de près de 100 000 € de fonds dédiés. L'Inspection générale suggère que ces fonds dédiés soient inclus dans les fonds propres ou bien que la régie reverse 50 000 € de subvention excédentaire dont la perception en 2007 n'a pas été encore justifiée à ce jour.

En 2011, les ressources de la régie proviennent essentiellement des ventes de prestations (73 %), des aides à l'emploi en provenance de la DIRECCTE, de la Région Ile-de-France et du Département de Paris, qui augmentent (23 %), et des subventions pour les actions de lien social dont le jardin partagé et l'Accorderie (4 %). Si cet effort des collectivités publiques produit un effet de levier (2,70 € de chiffre d'affaires pour un euro investi) bien supérieur à la moyenne nationale des régies calculée par le CNLRQ (1,6 €) il est dans les faits intégralement absorbé par la masse salariale induite par l'organisation même de la régie.

Au total, l'organisation exemplaire de la régie et sa bonne santé financière devraient l'encourager à développer et à diversifier ses activités dans le quartier, le cas échéant dans le cadre plus large des marchés passés en liaison avec le collectif parisien des régies de quartier, à défaut les partenariats avec les bailleurs sociaux devront être repensés et inclure plus explicitement la rémunération du lien social.

A la suite de ce rapport, la situation des fonds dédiés a été régularisée, et la régie a engagé une réflexion sur la diversification de ses activités et sur la réorientation de ses actions de lien social.

2.4.3. La synthèse sur les régies de quartier (mai 2013)

Les diagnostics réalisés par l'Inspection générale ont mis à jour la position complexe des régies dans le paysage de la politique de la ville puisqu'elles doivent à la fois tisser du lien social et permettre aux habitants du quartier éloignés de l'emploi de trouver le chemin du marché du travail.

La question de la nature du lien social et sa place par rapport aux activités économiques est au cœur de la réflexion et touche à la définition même du concept de régie qui demande un consensus de tous les acteurs y compris économiques sur sa vocation.

La mission a dépouillé l'abondante documentation rassemblée au cours des 18 mois d'audit y compris un questionnaire adressé avec l'appui de la DDEEES en fin de mission aux dix régies parisiennes. La mission s'est interrogée sur la pertinence d'une forme associative impliquant des élus et des bailleurs sociaux, les relations avec les entités pourvoyeuses de subventions, le positionnement des régies dans la réalité économique, l'organisation optimale d'une équipe de direction, l'adéquation des recrutements de salariés en difficulté avec les activités proposées, les mécanismes d'autonomie financière.

Dans le périmètre des outils de l'innovation sociale et de l'Économie Sociale et Solidaire, les régies de quartier parisiennes apparaissent comme des entités anciennes, peu adaptables, dont l'équilibre tant sur le plan financier qu'associatif est difficile à trouver pour beaucoup d'entre elles.

Installées au niveau d'un quartier parisien, ces micro-organisations se consacrent principalement aux populations étrangères ou issues de l'immigration ce qui tend à exclure des populations plus jeunes. Elles peuvent conforter une « ghettoïsation » des populations de ces quartiers ce qui est à contre-courant de l'évolution de la sociologie observée qui évolue vers plus de mixité sociale.

Pour autant, les régies, lorsqu'elles ont atteint leur niveau d'équilibre, sont de bons outils pour l'insertion des populations ciblées. Le risque à moyen terme est de contraindre ces populations à un cycle économique binaire dans lequel se succèdent des périodes d'insertion suivies de périodes de chômage rémunéré ce qui positionne les régies plus comme un outil de paix sociale que d'insertion.

La place des régies dans l'univers économique, y compris celui de l'économie sociale, est difficile à trouver parce que la structure d'encadrement est toujours sur ou sous-dimensionnée par rapport à l'étendue du territoire et des marchés de prestations visés. La taille critique est toujours insuffisante pour envisager une diversification des prestations et donc des emplois. La politique de prix souvent dictée par les bailleurs sociaux est difficilement maîtrisable.

Les régies sont dans l'incapacité de gérer des actions commerciales continues pour se renouveler et s'obligent pour des raisons de rentabilité à développer principalement des prestations de nettoyage ce qui restreint les débouchés après l'insertion et l'embauche de personnel. La diversification vers d'autres activités est souvent limitée par une organisation incapable d'assurer des risques de développement car les ressources en fonds propres sont insuffisantes.

Dès lors trois voies d'évolution pourraient être envisagées pour les régies de quartier à Paris.

Première voie

La collectivité parisienne constate le risque lié à l'émiettement qui fragilise les régies et accepte implicitement le risque de les voir disparaître si elles ne sont plus capables d'assurer leur équilibre. Les régies parisiennes auront alors principalement pour cible l'insertion de certaines populations prioritairement définies dans laquelle l'alphabetisation tient un rôle prioritaire.

Deuxième voie

Les régies sont considérées par la Ville de Paris comme des outils de la politique immobilière et de l'environnement durable des quartiers s'appuyant principalement sur les bailleurs sociaux dans les grands ensembles. Dans ce cadre, des réflexions de collaboration plus précises doivent être encouragées et devraient aboutir à faire prendre en charge le lien social par les bailleurs sociaux. Cela suppose la mise en place de nouvelles pratiques de vie en communauté locative (auto réhabilitation des logements, prise en charge des nuisances collectives, etc.) qui restent à définir.

Troisième voie

La Ville de Paris considère qu'elle doit disposer d'un maillage s'occupant prioritairement de l'insertion et que toutes les populations doivent être concernées, particulièrement les jeunes.

Dans ces conditions, elle pourrait décider de faciliter la mise en place d'un groupe de projet avec les régies de quartier pour aboutir à un outil économique plus performant de type Société Coopérative d'Intérêt Collectif au capital duquel la Ville pourrait participer. Cette société coopérative d'intérêt collectif peut s'appuyer sur les équipes existantes de développement local pour la veille sociologique et être organisée en antennes sur le terrain pour la mise en œuvre des décisions.

Cette structure commune permettrait les synergies utiles à une meilleure conduite de l'insertion dans les quartiers parisiens et une structure financière en fonds propres capable de porter de manière plus visible les actions d'insertion à Paris en mobilisant les donneurs d'ordre et les grandes entreprises par l'intermédiaire des catégories d'associés du conseil d'administration de ce qui pourrait être la Société Coopérative d'Intérêt Collectif de Paris. L'Inspection générale recommande de privilégier cette troisième piste.

Ce rapport récent n'a pas encore donné lieu à l'adoption d'orientations pour l'évolution des régies de quartier parisiennes. La direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur a souligné qu'une étude de faisabilité serait nécessaire pour préciser les modalités de création d'une nouvelle structure juridique du type Société coopérative d'intérêt collectif (SCIC).

2.5. La culture

2.5.1. L'association « International visual theatre » (octobre 2012)

A la fois théâtre, centre de formation et maison d'édition en langue des signes, International Visual Theatre (IVT) a une histoire en deux phases.

Fondé en 1976 par des artistes sourds américains, il a été hébergé jusqu'en 1995 au château de Vincennes, que le ministère de la Culture lui a demandé de quitter car ces locaux n'offraient pas les normes requises en matière d'accueil du public.

De 1995 à 2004, IVT a mené une existence nomade.

En 2004, après qu'il eût été un temps envisagé de procéder à un échange immobilier avec l'Etat dans le cadre de la convention U3M, la Ville de Paris a finalement acheté le théâtre 347, ancien théâtre du Grand Guignol, pour un montant de 1,36 M€, pour y installer IVT.

En 2002 a été prise la décision déconcertante de confier à IVT la maîtrise d'ouvrage des travaux de rénovation et mise aux normes du théâtre. Une petite structure comme IVT n'était en rien préparée à une telle responsabilité. Il s'en est ensuivi de nombreux aléas, qui ont conduit IVT à recourir en 2006 à la maîtrise d'ouvrage déléguée de la SEMAEST et à résilier le contrat avec son architecte.

Il en est également résulté un important dérapage des coûts qui a obligé IVT à recourir à un emprunt de 350 000 €.

Au total, les travaux se sont élevés à 2,76 M€ hors taxes, financés à 35,8 % par l'Etat, 25,3 % par la Ville de Paris, 23,5 % par la région Ile-de-France, 14,1 % par IVT et 1,3 % par la Fondation du Patrimoine.

Le théâtre a été inauguré en janvier 2007, et non en septembre 2006 à l'ouverture de la saison comme initialement prévu.

En 2007, IVT donne sept spectacles attirant plus de 10 000 spectateurs.

Il doit cependant faire face à une exploitation déficitaire qui déclenche dès le printemps 2007 la menace d'une procédure d'alerte par le commissaire aux comptes et des conséquences drastiques en termes tant de programmation théâtrale que de gestion.

Depuis sa réouverture, cette jeune structure vit une existence précaire.

Le nombre des spectateurs n'a dépassé 10 000 qu'en 2007. Entre 2008 et 2011, il oscille entre 4 806 (point le plus bas en 2010) et 9 656 (en 2008).

C'est notamment la conséquence de la forte diminution du nombre annuel des spectacles et de celui des représentations. Durant les années 2008 à 2011, IVT donne quatre à cinq spectacles par an, dont en général une production.

La surdité représente en effet un coût financier, de deux manières :

- au plan de la création artistique, elle renchérit d'environ 20 % le coût des spectacles, de par la traduction, l'adaptation et le coût de l'interprétariat ;
- au plan du fonctionnement, les coûts d'un effectif mixte entendants/sourds sont augmentés de la présence de deux interprètes (1,2 ETP) dans l'effectif d'IVT, des temps de formation à la langue des signes pour les entendants et de formation spécifique pour les sourds, et de l'allongement de la durée des réunions.

La gestion d'IVT se caractérise cependant par une grande sobriété et par le contrôle de son compte de résultat.

IVT dispose de recettes propres d'un montant substantiel, qui proviennent de l'enseignement de la langue des signes et dans une moindre mesure de l'édition. Ces recettes ont progressé de 10,3 % entre 2007 et 2011.

L'évolution des charges d'exploitation est contenue, puisqu'elles restent stables entre 2007 et 2011.

L'ancien théâtre 347, une fois rénové, est un tout petit théâtre avec une jauge de 180 places, sans espace de répétition. Deux espaces modulables de 55 m² sont dévolus à l'enseignement de la langue des signes tandis que l'ensemble du personnel administratif, direction comprise, est regroupé dans deux bureaux paysagers de 40 m² chacun.

Les salaires sont modiques, et le rapport entre le salaire le plus élevé et le salaire le moins élevé n'est que de 2,3.

IVT a par ailleurs entrepris un gros effort de professionnalisation de sa gestion et de ses procédures qui doit être salué, même si demeurent des carences, notamment l'absence de comptabilité analytique fiable, un service relations publiques-communication à l'efficacité perfectible et la rigidité entraînée par une masse salariale qui représente les trois quarts du budget de fonctionnement.

Face aux difficultés d'IVT, les concours publics ont augmenté globalement de 35 % entre 2007 et 2011 (la subvention de fonctionnement de la Ville de Paris a augmenté de 24 %, celle de l'Etat de 21,8 %, l'aide de la région de 15,3 %). IVT a également bénéficié d'aides à projet et de concours exceptionnels. Ces derniers ont atteint en 2011 un montant de 145 000 €.

Les relations avec les financeurs publics pourraient cependant gagner en cohérence. IVT fait face à un enchevêtrement de conventions différentes tant par leurs objets que par leurs durées. Les auditrices recommandent notamment l'adoption d'une convention pluriannuelle d'objectifs quadripartite entre l'Etat, la Ville et le département de Paris et IVT qui clarifierait les objectifs, définirait les indicateurs retenus pour en mesurer l'atteinte et offrirait à IVT une visibilité financière pluriannuelle.

Le rapport recommande également à la Ville de Paris de solder les conséquences de la dévolution de la maîtrise d'ouvrage des travaux à IVT par une subvention d'investissement représentant le montant restant à rembourser.

Enfin les auditrices recommandent à IVT :

- d'améliorer sa communication, en réfléchissant au nom du théâtre et en professionnalisant le service relations publiques-communication ;
- de maîtriser la croissance de ses effectifs au moyen d'un double effort de formation et d'organisation.

International Visual Theatre a pris en compte la plupart des recommandations relatives à l'amélioration de son organisation et de ses outils de gestion. Néanmoins le suivi des recommandations concernant la Ville a été prolongé.

2.5.2. L'association « 59 Rivoli » (novembre 2012)

L'ex-squat artistique du 59 rue de Rivoli est géré par un collectif d'artistes devenu association sous le nom du « 59 Rivoli ». La Ville de Paris est propriétaire de l'immeuble qu'elle a acquis pour 4,6 M€ et elle y a réalisé d'importants travaux de rénovation pour un montant de 5,5 M€.

Les relations entre la Ville de Paris et l'association sont régies par une convention triennale d'objectifs et un bail civil.

L'association s'acquitte d'un loyer annuel de 1 800 € car la Ville lui a consenti une importante réduction de loyer (cette contribution non financière est évaluée à 278 200 € annuels).

Au total, 30 artistes travaillent au 59 de la rue de Rivoli : vingt appartiennent au « noyau dur » et dix, les « électrons libres », sont en résidence pour une durée maximale théorique limitée à six mois.

Selon les chiffres communiqués par l'association, la fréquentation annuelle de ce lieu dédié à la création contemporaine s'élève à 70 000 visiteurs.

De septembre 2009, date d'installation du collectif dans les locaux rénovés, jusqu'à la fin d'avril 2012, la galerie, remarquablement située, a accueilli 57 expositions pour des durées comprises entre sept jours et trois semaines.

L'activité artistique du 59 a toujours été indéniable. Mais l'association n'a pas respecté initialement de nombreuses dispositions de la convention. Si la situation a évolué favorablement en 2012, les relations avec la direction des affaires culturelles ne sont toujours pas empreintes de confiance.

La mission d'audit a dégagé six axes d'amélioration de la gestion du 59 Rivoli.

Les six axes d'amélioration sont les suivants :

- Le renforcement de la sécurité du bâtiment ;
- La mise en place d'une comptabilité rigoureuse ;
- La structuration de l'administration et de la gouvernance de l'association ;
- L'introduction d'une plus grande transparence dans l'attribution des ateliers artistes en résidence ;
- Le renouvellement et l'approfondissement du projet culturel du 59 ;
- La promotion du 59.

Les deux derniers impliquent une profonde modification de l'économie du projet de l'association. De fait, si la Ville de Paris entend jouer un rôle plus « prescriptif » vis-à-vis de l'organisme gestionnaire, elle doit envisager de recourir à un scénario de marché public pour définir plus précisément les prestations souhaitées.

Le renouvellement de la convention entre la Ville de Paris et l'association « 59 Rivoli » a fait l'objet d'une négociation qui s'est appuyée sur le rapport de l'Inspection générale. La nouvelle convention a été adoptée par le Conseil de Paris en juillet 2013.

2.5.3. L'association Musique Sacrée à Notre Dame de Paris (février 2013)

L'association Musique Sacrée à Notre-Dame de Paris (MSNDP) a été créée en 1991 sur la volonté conjointe de l'Etat, de la Ville de Paris et de l'association diocésaine de Paris.

Constituée à partir de la maîtrise, MSNDP était initialement chargée de coordonner l'ensemble des activités musicales de la cathédrale. Elle a progressivement étendu ses activités et assure aujourd'hui les missions suivantes :

- L'enseignement artistique spécialisé (maîtrise, formation de chanteurs) qui est suivi par une centaine d'élèves.
- L'organisation de concerts et d'auditions (120 manifestations par an).
- L'animation musicale des célébrations de la cathédrale (plus de mille par an).
- La recherche musicologique autour du patrimoine de la cathédrale (notamment chant grégorien et école Notre-Dame) et la valorisation de ce patrimoine.
- La création et la diffusion de nouveaux répertoires.

Financée de manière tripartite par l'Etat, le diocèse et la Ville de Paris, l'association a perçu, en 2011, 228 675 € de subventions du Ministère de la culture, 232 000 € du diocèse de Paris et 215 000 € de la Ville de Paris.

La mission d'audit menée conjointement par le Ministère de la Culture (Inspection de la création artistique) et l'Inspection générale de la Ville de Paris a permis de constater que l'association atteint l'excellence tant sur le plan pédagogique qu'artistique et que sa gestion s'avère rigoureuse.

Les rapporteurs ont dégagé quelques axes d'amélioration notamment dans les domaines suivants :

- Elaboration d'un projet d'établissement ;
- Etude de la possibilité d'une augmentation progressive des effectifs des classes d'enfants ;
- Poursuite de l'ouverture du conseil d'administration ;
- Amplification de l'effort de recherche de mécénats ;
- Demande de la licence d'entrepreneur de spectacles ;
- Etude avec les autorités compétentes (DRAC, commission des enfants du spectacle) de la question de l'éventuelle rémunération des enfants lors des concerts ou des enregistrements sonores.

Une convention triennale d'objectifs et de moyens (impliquant une évaluation annuelle) avec les financeurs publics (Ministère de la Culture et Ville de Paris) permettrait enfin de donner davantage de visibilité à moyen terme à l'association.

D'ores et déjà, une dizaine de mesures relatives à la gestion de l'association ont été prises. Sur le plan pédagogique, l'association s'est rapprochée du pôle supérieur d'enseignement artistique Paris Boulogne-Billancourt afin de mettre en place un diplôme avec une option polyphonie et une spécialisation dans le répertoire sacré. Elle a également augmenté les effectifs du chœur d'enfants pour l'année scolaire 2013/2014.

D'autres mesures à l'étude requièrent un accord du conseil d'administration de l'association ou une concertation avec d'autres administrations.

2.6. La gestion et l'animation de l'espace public

2.6.1. Les relations des services de la direction de la voirie et des déplacements avec leurs usagers (septembre 2012)

Dans le cadre de son programme de missions validé par le Maire de Paris, l'Inspection générale a réalisé un audit des relations des services de la direction de la voirie et des déplacements (DVD) avec leurs usagers portant sur l'accueil, le courrier, le téléphone, les réclamations, les signalements, etc. Cette préoccupation est au demeurant manifestée tant dans la communication du Maire au Conseil de Paris le 14 novembre 2011 « *Paris, une ville au service des usagers* », dans le projet de direction en cours de finalisation que dans la lettre de mission envoyée par le secrétaire général délégué le 18 mars 2012 au directeur récemment nommé de la DVD.

La DVD ne semble pourtant pas être encore parvenue à trouver l'équilibre entre savoir, faire, savoir-faire et faire-savoir. Elle privilégie de longue date le faire et le savoir-faire - que beaucoup nomment son excellence opérationnelle - au détriment des deux dimensions majeures de tout échange avec le public, le savoir sur ses attentes et ses réactions ainsi que le faire-savoir sur ses propres réalisations... mais aussi sur les contraintes et les multiples acteurs avec lesquelles elle doit composer.

L'activité des services de la voirie bénéficie à une multiplicité d'usagers et permet des usages nombreux exigeant un partage complexe de la voie publique dans l'espace et le temps. En règle générale, la connaissance des attentes des différents usagers reste insuffisante et l'autodiagnostic que les services portent sur leur degré de satisfaction est peu étayé.

Parmi les constats majeurs de cet audit, apparaissent en premier lieu les lenteurs du traitement du courrier : en 2011, la durée moyenne d'élaboration d'une réponse était de 49 jours. Ces retards sont dus à un manque d'implication de la plupart des strates d'une organisation qui dilue les responsabilités et convainc chacun que ses efforts particuliers seront vains s'ils sont isolés. Cette situation est d'autant plus marquante que le développement du courriel vient créer une sorte de support intermédiaire entre le courrier traditionnel et l'appel téléphonique en empruntant sa forme au premier et l'attente d'une réponse quasi immédiate au second. Le courrier n'est pas considéré par la DVD comme la vitrine de ses intentions de bien communiquer. Il réclame pourtant une attention toute particulière en tant que lieu d'expression des attentes et insatisfactions des usagers, sachant qu'il faut désormais l'envisager dans sa triple dimension de lettres, de courriels et d'appels téléphoniques.

Les insatisfactions liées aux difficultés et complexités du stationnement sont certes connues, mais repoussées aux marges de l'organisation. Cette prestation implique de nombreux paiements de la part des particuliers et les infractions à sa réglementation sont susceptibles d'être sanctionnées par des amendes. De surcroît, la réduction tendancielle du nombre de places et le caractère avantageux du stationnement résidentiel renforcent un sentiment de pénurie, en limitant la libération des places par une rotation très insuffisante des véhicules stationnés. Enfin, les cartes à tarifs et droits privilégiés font naître des frustrations chez tous ceux qui n'en remplissent pas les conditions. Ces circonstances rendent la relation avec le public intrinsèquement délicate. Quelques indicateurs existants font penser que le stationnement payant constitue la majeure partie de la relation aux usagers, tant en volume de transactions qu'en motifs de mécontentements. Une plus grande attention aurait donc dû lui être apportée. Or les projets de modernisation de ce service ont été longtemps différés et viennent seulement d'être engagés.

La gêne provoquée par la multiplicité des chantiers sur la voie publique est considérée par beaucoup de responsables de la collectivité comme insuffisamment maîtrisée. Leur nombre et la superficie globale de leurs emprises s'expliquent par la densité de Paris, l'existence de multiples réseaux enterrés dans son sous-sol et confiés à des concessionnaires ainsi que la volonté des autorités municipales de modifier en profondeur les usages de la voie

publique. La DVD a mis en place depuis la fin des années 1980 un protocole de bonne tenue des chantiers signé par les principales parties prenantes et, plus récemment, une coordination informatisée des travaux effectués sur la voirie. S'agissant de la bonne tenue des chantiers, celle-ci suppose des contrôles fréquents et des sanctions dissuadant les négligences : ils sont longtemps restés insuffisants. De nouvelles mesures augmentant notablement le nombre des contrôles ont toutefois été prises depuis avril 2012 dans le cadre du protocole. La coordination des travaux de voirie reste, quant à elle, également perfectible, ne serait-ce que pour favoriser les échanges avec les maîtres d'ouvrage et les entreprises d'une part et l'information du public de l'autre.

Les initiatives de la DVD pour l'amélioration des relations de ses services avec leurs usagers ont ainsi été limitées, au moins jusqu'à la présente mission, en dépit des conclusions d'un précédent audit de l'Inspection générale sur le traitement des réclamations dans toute la Ville en 2007. La démarche municipale dite de la charte d'accueil entreprise dans trois services avait eu des incidences réduites sur la qualité de l'accueil du public. Seule la labellisation QualiPARIS de l'Inspection générale des carrières et la mise en ligne de télé-procédures y a produit un bénéfice substantiel à partir de janvier 2011.

L'élaboration d'un projet de direction depuis 2010 a mis en avant, parmi ses objectifs prioritaires, celui de placer l'utilisateur au cœur de l'action et de la réflexion de la DVD. Un projet de plan piétons a ainsi été conçu début 2012 tandis que la définition des contours d'un service central des relations avec les usagers, au premier semestre 2012, vise à donner une priorité renforcée à ce sujet. Pour autant, la DVD a manifesté encore un certain retrait en s'impliquant trop peu jusqu'en 2011 dans les projets liés aux développements des nouvelles technologies de l'information et de la communication initiés par d'autres directions de la Ville. Pour nombre de ses personnels, elle reste d'abord la conservatrice d'un patrimoine avant d'être la prestataire de la mobilité.

Il lui est donc recommandé d'articuler trois axes majeurs de progrès dans ses relations aux usagers tout en s'astreignant à prolonger son projet de direction par un schéma directeur mettant en cohérence l'évolution des usages que la Ville veut promouvoir et ceux qui se développent spontanément ou se maintiennent durablement.

En premier lieu, il lui faut se soucier davantage de ses usagers et de l'expertise citoyenne.

La direction doit améliorer la connaissance et l'écoute des multiples utilisateurs de l'espace public. Cela passe par la centralisation du processus de réponse au courrier en réduisant les délais de réponse de manière volontariste ainsi que par une simplification, une homogénéisation, voire une dématérialisation de ses procédures les plus fréquentes de même qu'une meilleure organisation de ses standards téléphoniques.

Il faut également que la direction se donne les moyens d'une communication en rapport avec ses enjeux tant en termes d'investissement que de fonctionnement. Elle devra pour ce faire élaborer un plan triennal avec la direction de la communication.

Parmi les publics auxquels la DVD doit accorder une attention soutenue, les personnes à mobilité réduite doivent bénéficier d'une amélioration des prestations qui leur sont d'ores et déjà fournies comme la mise en accessibilité totale de la voirie, l'accès réservé au stationnement (aujourd'hui réduit dans les faits par des usages abusifs) et le service de transport dédié aux personnes porteuses de handicap.

Ensuite, les personnels de la direction doivent développer en son sein et promouvoir à l'extérieur une culture renouvelée de l'espace public partagé.

Derrière cette formule, il faut ranger plusieurs démarches coordonnées de mobilisation des personnels dirigées vers l'objectif d'augmenter le niveau de satisfaction des usagers de l'espace public : une extension de la démarche de labellisation QualiPARIS, incluant des dématérialisations de procédures, à la section du stationnement sur la voie publique, aux sections territoriales et au service des canaux dans un premier temps ; un projet collectif d'amélioration sur la thématique de la relation à l'utilisateur articulant projet de direction et plan de formation, le précédent remontant à 2004 ; une animation de la direction fondée sur des rencontres régulières des cadres pour jalonner la transformation culturelle entreprise.

Des questions d'organisation sont également à soulever : si le projet d'un service central de l'usager est d'ores et déjà défini, la coordination des sections territoriales implique des évolutions sensibles dans l'organisation ou le fonctionnement de la direction. Parmi de nombreux sujets, le fonctionnement des brigades effectuant des travaux urgents en régie devra être réexaminé.

La prise en compte des bouleversements apportés par les nouvelles technologies de l'information et de la communication passe, entre autres, par une attention plus soutenue aux réseaux sociaux et une meilleure capacité à s'y insérer via des *blogs* et des forums. Elle suppose de concevoir désormais la plupart des supports de communication à partir de ce que les *smartphones* rendent possible. La DVD doit en particulier s'impliquer dans toutes les applications qui relaient des signalements des désordres sur la voie publique ou renseignent, par exemple, sur les emplacements et durées de chantiers.

Après s'être tournée vers ses usagers et ses personnels, la direction doit enfin coopérer mieux et davantage avec des partenaires publics et privés.

Les concessionnaires de réseaux souterrains ou de surface de la voie publique sont sans doute les principaux d'entre eux. Un groupe de travail permanent doit être constitué avec eux pour travailler de concert à la réduction des impacts des chantiers en durée et en surface ainsi qu'à leur coordination, en particulier en améliorant l'application informatique qui lui sert de support.

La DVD devrait aussi prendre l'initiative de la constitution d'un groupe de référencement des évolutions en cours sur l'espace public et des bonnes pratiques avec quelques grandes agglomérations françaises et étrangères.

Ses relations avec la préfecture de police doivent également être orientées autant que faire se peut dans le sens de l'amélioration des relations avec les usagers.

Enfin, de manière plus accessoire, la DVD doit aussi réfléchir à la possibilité de résoudre certaines de ses difficultés récurrentes, telles l'édition de documents cartographiques grand public correctement mis à jour et lisibles, qu'ils soient informatiques ou tirés sur papier, en imaginant un partenariat avec un éditeur du marché.

La direction de la voirie et des déplacements a pris en compte une grande majorité de la vingtaine de recommandations qui lui était faite pour infléchir sa stratégie et ses pratiques : cela va de la conception de son Plan Piéton à la formation des personnels adaptée aux projets en cours en passant par les démarches de labellisation, de mise en ligne des procédures ou de gestion du courrier, qu'il soit sur support papier ou électronique.

2.6.2. La gestion des jardins partagés (octobre 2012)

Au début des années 2000, la municipalité parisienne a souhaité soutenir le développement des jardins partagés - communément définis comme des jardins créés ou animés collectivement, ayant pour objet de développer des liens sociaux de proximité par le biais d'activités sociales, culturelles ou éducatives, et étant accessibles au public - et a progressivement mis en place à cet effet un programme municipal spécifique, baptisé Main Verte.

Ce programme repose sur une charte, dénommée Charte Main Verte, qui fixe les principes que la Ville promeut en la matière et les engagements que les associations adhérant à cette charte s'obligent à respecter.

Pour aider à la création de nouveaux jardins partagés et assurer la bonne application de la charte, la DEVE a mis en place au sein de son Agence d'écologie urbaine une entité fonctionnelle, dénommée Cellule Main Verte.

Un « Comité de pilotage du programme des jardins partagés Main Verte », présidé par l'Adjointe au Maire de Paris chargée des espaces verts, associe les services municipaux compétents et les représentants des mairies d'arrondissement.

Instance de concertation, ce comité intervient en outre dans la validation des projets de jardin partagé dont le terrain d'assiette dépend de la Ville sur le plan juridique, sans que ce rôle décisionnaire soit toutefois précisément défini.

En décembre 2011, la DEVE recensait à Paris 71 jardins partagés, le nombre moyen de créations s'étant élevé au cours des dernières années à une petite dizaine par an. Sur les 71 jardins recensés, 55 - soit près de quatre sur cinq - participaient au réseau Main Verte, et 16 n'en étaient pas membres.

Sur les 55 jardins adhérents, 49 étaient situés sur un terrain dont la Ville a la maîtrise sur le plan juridique. Quant aux 16 jardins non membres du réseau Main Verte, ils sont tous situés sur un terrain n'appartenant pas à la Ville.

Parmi les jardins partagés dont la Ville n'a pas la maîtrise juridique du terrain d'assiette, un certain nombre sont implantés sur un terrain propriété de tel ou tel bailleur social. Si tous les jardins partagés sont de petite superficie - plus des trois quarts des 55 jardins du réseau Main Verte avec moins de 500 m² et seulement 7 % ayant entre 1 000 et 1 500 m² -, on observe une assez grande variété de la configuration et du mode d'aménagement des emprises.

Au regard des dispositions du Code général des collectivités territoriales (CGCT), les jardins partagés implantés sur des terrains municipaux sont des équipements de proximité, qui ont, par nature, vocation à être gérés par les Conseils d'arrondissement, l'inscription d'un jardin partagé à l'inventaire d'arrondissement étant cependant subordonnée à l'adoption de délibérations concordantes du Conseil municipal et du Conseil d'arrondissement concerné.

S'agissant de la création des équipements de proximité, le CGCT dispose que le Conseil d'arrondissement délibère sur leur implantation et leur programme d'aménagement, et le Conseil de Paris « décide » de leur réalisation.

Cette règle n'est pas respectée puisque la création d'un jardin partagé fait suite en réalité à l'examen favorable du projet par le Comité de pilotage Main Verte.

Le principe suivant lequel la « décision » de réaliser les travaux liés à la création d'un jardin partagé appréhendé comme un équipement de proximité est prise par le Conseil de Paris doit se traduire par l'utilisation exclusive de crédits inscrits au budget général de la Ville. Dans le cadre de la procédure contradictoire, la direction des affaires juridiques (DAJ) et la direction des finances (DF) ont confirmé la validité de cette règle.

Or, sur la période récente (2010, 2011 et 1^{er} trimestre 2012), dans environ la moitié des cas, la mairie d'arrondissement concernée a participé, parfois pour une proportion importante, au financement des travaux en mobilisant des crédits d'investissement inscrits à l'état spécial d'arrondissement (ESA).

Pour respecter les règles du CGCT relatives à la création des équipements de proximité, il convient désormais de faire délibérer les Conseils d'arrondissement concernés sur l'implantation et le programme d'aménagement des jardins partagés, et de financer leur réalisation sur le seul budget général de la Ville. De plus, dans un souci de lisibilité, il est préconisé d'établir régulièrement le bilan financier définitif des opérations (au total environ 100 K€ en 2010 et 300 K€ en 2011).

S'agissant de la gestion des jardins partagés, la première question est celle du choix des associations chargées de l'assurer. Ce choix peut s'opérer de deux manières : soit une association sollicite de la Ville l'attribution d'une parcelle pour y gérer un jardin partagé ; soit la Ville lance elle-même un projet et recherche une association pour le « porter » et gérer le jardin dans la durée.

Dans ce dernier cas, si, comme l'a noté la DAJ dans le cadre de la procédure contradictoire, « *il n'y a pas d'obligation de suivre une procédure formalisée pour la sélection des associations autorisées à occuper, pour leur propre compte, les jardins partagés, il convient que la convention autorisant cette occupation ne soit pas requalifiée en marché public de prestations de service au profit de la Ville* ».

Les mairies d'arrondissement étant de plus en plus souvent à l'origine de projets de jardin partagé, perçus comme un instrument d'animation locale et de cohésion sociale, il est recommandé de vérifier, au cas par cas, que le choix de l'association ne soit pas conditionné à la fourniture de prestations de service dont la contrepartie serait la mise à disposition gratuite du terrain occupé ou (et) le versement d'une subvention.

La convention autorisant l'association gestionnaire à occuper le domaine public est conforme à une « convention-cadre d'occupation et d'usage », qui stipule la mise à disposition gratuite à celle-ci, à titre précaire et révocable, d'une parcelle de ce domaine et la prise en charge par la Ville des travaux d'infrastructure. La mise à disposition est valorisée dans les documents comptables de l'association. La signature de la convention-cadre fait obligation à l'association d'adhérer à la Charte Main Verte.

La durée de la convention est fixée à un an, la Ville se réservant le droit de ne pas la reconduire au vu du rapport d'activité de l'association. La convention est reconductible jusqu'à six ans, et au terme de cette période une nouvelle convention doit être conclue.

Les budgets de fonctionnement annuels des associations gestionnaires sont modiques, se situant dans la plupart des cas aux environs de 5 000 €, et sont alimentés par les seules cotisations de leurs adhérents.

Par ailleurs, la DEVE organise chaque année un appel à projets qui vise à encourager les associations membres du réseau Main Verte à engager des actions nouvelles en matière d'éducation à l'environnement ou à faire l'acquisition de petits équipements. Grâce à l'enveloppe annuelle réservée à cet effet - de l'ordre de 20 000 € au total -, une aide ponctuelle est apportée à une dizaine d'associations.

Le contrôle technique des associations confié à la Cellule Main Verte prend la forme d'une visite annuelle du jardin effectuée sur rendez-vous, parfois complétée d'une visite inopinée. Les infractions sérieuses à la Charte Main Verte détectées à l'occasion de ces visites sont peu nombreuses.

La mairie d'arrondissement et les services opérationnels de la DEVE sont associés en tant que de besoin et de manière empirique à ce contrôle. Dans certains cas, en particulier lorsque le jardin partagé n'est pas situé à proximité d'un espace vert public, l'articulation de la Cellule Main Verte, entité fonctionnelle, avec les services opérationnels ne va pas de soi, ce qui justifierait que ses modalités soient formellement définies.

Quant aux rapports d'activité adressés à la DEVE par les associations, leur examen montre que de manière générale celles-ci organisent des activités sociales ou éducatives variées et déclarent remplir sans difficulté majeure l'obligation d'ouverture au public du jardin.

Toutefois, les rapporteurs ont noté que la DEVE n'a été en mesure de leur transmettre aucun rapport d'activité concernant les six jardins membres du réseau Main Verte implantés sur un terrain privé, situation à laquelle il conviendrait de remédier.

En définitive, il apparaît que le risque de captation d'une parcelle de l'espace public par un petit nombre de personnes privées pour leur usage propre - risque auquel la Ville semblait exposée lors de la création des premiers jardins partagés - ne s'est pas réalisé, et apparaît bien maîtrisé grâce à la panoplie des outils mis en œuvre.

Dans une dernière partie, le rapport met en lumière les interfaces existant entre le programme Main Verte et d'autres actions de la collectivité parisienne qui, tout en prenant appui sur la végétalisation de l'espace urbain, visent des objectifs distincts de ceux que sous-tendent les problématiques d'environnement au sens strict.

A ce titre sont évoqués : le dispositif Nature +, piloté par la DPVI, qui « vise à revaloriser, en faisant appel à la nature, les espaces verts intermédiaires (propriétés des bailleurs sociaux ou attenants à des équipements publics), les interstices urbains, ainsi que les coins et recoins... » ; le soutien apporté par la DASES à plusieurs associations qui mènent au profit de personnes en grande difficulté sociale des actions d'insertion dont le support est constitué d'activités de jardinage ; l'effort réalisé par la DASCOS pour sensibiliser les écoliers aux questions d'environnement et les initier au jardinage.

Il est intéressant d'observer qu'un certain nombre de jardins partagés voient se conjuguer sur leur terrain d'assiette tout ou partie de ces différents dispositifs, un même jardin étant ainsi l'objet d'usages multiples par des publics variés.

La réussite de ces expériences conduit à préconiser un renforcement de la synergie entre la DEVE et les autres directions municipales qui, chacune dans leur domaine de compétence, pilotent les actions en question.

Ce renforcement pourrait passer par une information systématique de la Cellule Main Verte sur la mise en œuvre des dispositifs relevant des directions autres que la DEVE, et par une représentation de principe de celles-ci au Comité de pilotage Main Verte.

Dans la même perspective, la Ville pourrait demander aux principaux bailleurs sociaux entretenant avec elle des liens étroits de faire connaître à la Cellule Main Verte leurs projets de création de jardin collectif, l'information étant ensuite relayée par celle-ci auprès du Comité de pilotage.

Sans porter atteinte à l'autonomie de décision des différents acteurs, de telles mesures garantiraient la circulation de l'information entre eux et favoriseraient leur collaboration pour la mise en œuvre de certaines opérations, permettant un « maillage » des sites sur le territoire parisien et une meilleure valorisation du potentiel offert par celui-ci.

La direction des espaces verts et de l'environnement a pris en compte les recommandations de l'Inspection, dont le rapport a été présenté en janvier 2013 au comité de pilotage du programme Main Verte.

2.6.3. Les politiques de lutte contre les salissures sur l'espace public (avril 2013)

Analyse comparative en matière de politique de lutte contre les salissures sur l'espace public, l'étude exclut donc la thématique de la collecte des déchets pour se concentrer sur les causes et manifestations matérielles de malpropreté en surface (murs, trottoirs, chaussées...) et les moyens mis en œuvre pour les prévenir et/ou les traiter voire les réprimer.

Le choix des villes sélectionnées a porté sur des métropoles dont les caractéristiques urbaines (densité, nature du bâti, modes de déplacement), les contraintes liées à l'activité ainsi que le rapport des usagers à leur ville pouvaient constituer des points de comparaison pertinents pour Paris, en dépit de la spécificité de la Capitale.

En effet, Paris est une ville exceptionnellement dense, le nombre de déplacements pendulaires quotidiens y est particulièrement élevé. Enfin, Paris est une destination touristique majeure. Toutes ces particularités parisiennes créent des contraintes fortes en matière de nettoyage de l'espace public qui sont loin d'être présentes dans les mêmes proportions dans d'autres métropoles étrangères ou de province.

Sous ces réserves, ont été visitées les six métropoles suivantes où le nettoyage de l'espace public constitue un enjeu majeur : VIENNE, MILAN, NANTES, LYON, BARCELONE et LISBONNE.

A l'exception de VIENNE, visitée en mai 2011, ces visites ont eu lieu entre juin et octobre 2012.

Les caractéristiques des villes visitées sont les suivantes par rapport à Paris :

Tableau 1 : Caractéristiques démographiques des villes et communautés urbaines visitées

	PARIS	MILAN	BARCELONE	LISBONNE	VIENNE	GRAND LYON	LYON	NANTES METROPOLE	NANTES CENTRE
Superficie (km ²)	105,4	182	102,16	84,6	415	515	47,9	523	65,2
Population	2 234 105	1 307 495	1 619 494	547 631	1 700 000	1 280 000	479 803	590 000	290 871
Densité (ha/km ²)	21 196	7184	15 960	6 473	4096	2500	10 017	1110	4461
Déplacements pendulaires	1,2 M par jour	700 000	ND	ND	140 000	ND	ND	ND	86 000 par jour

Source : IG, municipalités, CU

On remarque que Paris se caractérise par une densité exceptionnelle. Seule Barcelone connaît une densité voisine voire supérieure dans ses quartiers centraux.

En outre, le nombre de touristes est particulièrement élevé à Paris avec 29 millions de visiteurs par an. Parmi les villes étudiées, seule Barcelone constitue une destination touristique importante avec près de 7 millions de visiteurs par an.

En termes de gouvernance, les compétences des différentes villes visitées en matière de nettoyage relèvent soit de la municipalité, soit d'une autorité d'agglomération. Elles sont exercées soit en régie soit déléguées au secteur privé.

Tableau 2 : Modes de gouvernance des villes et C.U visitées

	PARIS	MILAN	BARCELONE	LISBONNE	VIENNE	LYON	NANTES
Niveau institutionnel de la gouvernance	Gouvernance centralisée au niveau de la ville	Gouvernance centralisée au niveau de la ville	Gouvernance centralisée au niveau de la ville	Gouvernance centralisée au niveau de la ville	Gouvernance centralisée au niveau de la ville	Gouvernance centralisée au niveau de la Communauté Urbaine (sauf répression et lutte anti graffitis)	Gouvernance centralisée au niveau de la Communauté Urbaine (sauf répression)
Mode de gestion	Mixte	Intégralement externalisé à un acteur privé	Intégralement externalisé à quatre acteurs privés	Régie municipale avec des personnels Ville	Régie municipale avec des personnels Ville	Système mixte, personnels du grand Lyon et une partie externalisée dans le cadre de marchés publics (50% régie, 50% privé)	Système mixte: 80% régie, 20% marchés publics

Source : IG, municipalité, CU

La méthode retenue par les rapporteurs de l'Inspection générale ne visait pas à rechercher l'exhaustivité mais à permettre sur des déplacements courts d'une journée et demie de repérer des faits saillants et d'identifier des bonnes pratiques susceptibles d'être ensuite approfondies par la direction de la propreté et de l'eau (DPE).

A l'issue de ces déplacements, une monographie a été produite pour chacune des villes visitées.

Le rapport de synthèse aborde successivement les principaux points d'intérêt relevés en termes :

- d'équipements et de services,
- de recommandations techniques partagées,
- de politiques d'optimisation des moyens et d'objectivation des coûts,
- de communication et de dialogue avec les usagers,
- de répression et verbalisation des incivilités.

Il met en avant quelques bonnes pratiques dont la Ville de Paris pourrait s'inspirer :

En matière de déchetteries, d'autres villes paraissent mieux dotées que Paris et ont pu mettre en place un maillage fin de leur territoire. L'effort de Paris mérite d'être poursuivi

notamment par l'implantation de mini-déchetteries ou de déchetteries mobiles pour les parisiens non dotés de véhicules.

L'enlèvement des encombrants à domicile pourrait être testé à Paris pour les personnes âgées ou handicapées et pourrait dans ce cas être confié à des entreprises d'insertion.

La mise en place d'un référentiel partagé entre les aménageurs et les services chargés du nettoyage mériterait d'être étudiée afin d'éviter des erreurs de conception nuisibles à l'entretien de l'espace public.

La démarche de contrôle qualité et de suivi des véhicules pourrait être étendue aux opérations de nettoyage.

Enfin, la mise en place prochaine d'un outil numérique de signalisation des dysfonctionnements destiné aux usagers paraît particulièrement pertinente en matière de nettoyage.

S'agissant d'une mission de parangonnage, celle-ci ne comportait pas de recommandations formelles et ne donne pas lieu à suivi auprès de la direction concernée.

2.6.4. Les délégations de service public des Puces des portes de Clignancourt et de Montreuil

2.6.4.1. La DSP des Puces de la porte de Clignancourt (janvier 2013)

Héritier des marchés de chiffonniers et ferrailleurs du début du siècle dernier et jouxtant les marchés aux Puces de Saint-Ouen, l'ensemble de la Porte de Clignancourt est géré, sous forme de délégation de service public, par la Société des Marchés de la Région Parisienne (SOMAREP) en application du contrat conclu en juillet 2008 pour une durée de cinq ans, qui lui confiait deux entités composant le marché : (le marché Clignancourt- Le Plateau et le marché Jean-Henri Fabre - dit autrefois marché à la ferraille).

L'unification de gestion réalisée dès 2003 n'a pas été accompagnée de celle des règlements, chaque marché en ayant un, ni de l'harmonisation des tarifs des droits de place.

Cette absence d'unité et la spécificité des règlements a pour conséquence des difficultés de gestion liées également au caractère gravement lacunaire des dispositions régissant le marché Jean-Henri Fabre. Ainsi celui-ci n'est-il pas doté d'une commission de marché. L'instruction des demandes de placement des commerçants et la délivrance des cartes d'abonnés et de volants est sur ce marché confiée au délégataire et s'exerce dans des conditions peu satisfaisantes.

Les rapporteurs préconisent une unification des règlements - pouvant d'ailleurs poursuivre un but plus large d'unification et d'harmonisation des dispositions régissant l'ensemble des marchés - et une convergence des tarifs.

La collecte et l'utilisation des recettes liées à la contribution des commerçants aux dépenses d'animation a donné lieu à des dérives préoccupantes. Une association émanant de commerçants a jusqu'en 2009 mis en œuvre des actions dont les finalités ne sont pas entièrement claires. La gestion des fonds ayant été reprise par le délégataire, l'administration s'est immiscée dans le processus de décision dans le but de le réguler, mais dans des conditions peu satisfaisantes. L'ensemble de ce dispositif doit impérativement être refondé de manière à l'asseoir juridiquement, à donner toute transparence aux actions entreprises et à clarifier les responsabilités en la matière. L'affectation du fonds d'animation à des actions de sécurité sur le domaine public pose également question.

Les rapporteurs ont observé que la mise en œuvre de la délégation révélait une exécution incomplète ou inégale de certaines obligations contractuelles. Il en est ainsi :

- en matière de stationnement où des obligations ont été mises à la charge du délégataire. La clause d'adaptation de la redevance en cas de sous-exécution de

l'objectif n'a pas été mise en œuvre de manière totalement satisfaisante et il en résulte un manque à gagner pour la Ville ;

- des installations électriques dont les rapports de contrôle ne sont pas transmis à la périodicité requise ;
- des moyens humains mis en œuvre par le délégataire qui ne sont pas à la hauteur des engagements contractuels ayant justifié le taux de la redevance. Au chef notamment des placiers, cette carence explique partiellement les désordres constatés.

Les moyens de communication institués par le contrat entre délégant et délégataire, notamment les cahiers hebdomadaires de liaison, sont sous-utilisés et malgré la nette conscience des partenaires de manquements aux règlements, les infractions sont insuffisamment constatées et réprimées.

Les rapporteurs appellent l'attention sur les situations caractérisant le non-respect des obligations fiscales et sociales des commerçants qui doivent être traitées avec la rigueur requise, en liaison avec les autorités compétentes de l'Etat.

Les questions de propreté et de développement durable méritent également une attention particulière et doivent faire l'objet de spécifications plus précises dans le prochain contrat. Le dispositif à mettre en œuvre doit responsabiliser gestionnaire et commerçants au regard de cette question.

La plupart des constats et recommandations de l'Inspection générale ont été pris en compte soit à l'occasion du renouvellement des cartes des commerçants au 1^{er} janvier 2013, soit dans le cadre de la nouvelle convention de délégation de service public, signée le 17 juin 2013. Un règlement commun au Plateau et à Jean-Henri Fabre sera élaboré en 2014.

2.6.4.2. La DSP des Puces de la porte de Montreuil (avril 2013)

Héritier des marchés de chiffonniers et ferrailleurs déployés jusqu'à leur démantèlement dans la zone des fortifications, le Marché aux Puces de la Porte de Montreuil est géré sous forme de délégation de service public par la Société d'Exploitation de Marchés Communaux (SEMACO) en application d'un contrat conclu en janvier 2008 pour une durée de six ans et expirant le 31 janvier 2014.

L'inclusion du marché dans le périmètre du grand Projet de Renouvellement Urbain (GPRU) fait peser des incertitudes sur sa configuration future. Dans l'attente de l'arrivée à maturation du projet, l'administration a pris l'initiative de ne plus créer de nouveaux droits en suspendant les nouvelles autorisations d'occupation du domaine public, gelant ainsi le nombre de commerçants abonnés et de volants autorisés.

Les abords du marché, du rond-point de la Porte de Montreuil aux abords de la station de métro ont vu se former plusieurs marchés sauvages ainsi qu'une multiplication du phénomène de vente à la sauvette.

Outre les agents de prévention prévus dans la délégation de service public, les commerçants ont souhaité que la participation qu'ils versent pour l'animation soit en partie consacrée à la rémunération d'agents de prévention supplémentaires.

Le gel des admissions de nouveaux candidats a entraîné une vacance de places qui dans les faits se retrouvent être occupées de façon permanente par des commerçants bénéficiant d'un statut de volant. Le vieillissement de la population des commerçants, qui se caractérisait déjà par une moyenne d'âge élevée, est une autre conséquence. Cette situation a un impact évident sur la dynamique commerciale du marché. L'objectif de maintenir une proportion significative de brocanteurs et le quota de ce type de commerce fixé dans le règlement sont loin d'être atteints.

D'une manière générale, les rapporteurs ont constaté de nombreuses discordances non résolues entre les différents documents administratifs concernant le marché (délibération

fixant les droits de place, règlement du marché, documents contractuels de la DSP...) qui font que le montant des droits de place demandés aux commerçants volants, l'emprise et le nombre effectif d'emplacements, ne sont pas établis de manière absolument incontestable.

Les rapporteurs sont amenés à préconiser la mise au clair de ces questions, préalablement au lancement de la procédure conduisant à une nouvelle délégation de service public.

Plus largement ils ont été amenés à recommander un travail global visant, pour des raisons de lisibilité, de cohérence, de facilitation du contrôle des délégataires, à faire converger, en vue d'une unification, les règlements et tarifs régissant les marchés aux Puces parisiens.

Les rapporteurs ont examiné de manière détaillée la gestion du délégataire au travers de ses comptes rendus et de sa comptabilité.

Divers points qui nécessitent des améliorations et un contrôle plus étroit des services ont été mis en évidence : un contrôle de cohérence des informations fournies au stade de la candidature et des moyens mis en œuvre est nécessaire - notamment pour ce qui concerne les moyens humains. Il en est de même du compte de résultat produit annuellement qui doit être calé sur le plan comptable général, et ne pas être affecté de changements de méthode non validés, rendant malaisée l'appréhension de l'évolution des résultats sur la totalité de la période de délégation.

Les rapporteurs ont été amenés à constater la dégradation de l'application des règlements (dont notamment le règlement municipal du marché). Le respect de celui-ci n'est évidemment pas facilité par l'évolution défavorable et chaotique de l'environnement immédiat.

Un effort prioritaire doit porter sur le strict respect des règles en matière d'occupation personnelle des emplacements, en application et en appui des infractions signalées par le délégataire. Ce dernier doit pouvoir appliquer immédiatement les dispositions qui relèvent d'une appréciation au placement. Plus globalement les différentes sanctions prévues au règlement doivent être prises dans un délai raisonnable.

En cohérence avec les orientations de la Ville et la législation, les rapporteurs préconisent une attention particulière aux questions de développement durable ainsi qu'à l'aboutissement du nouveau règlement de voirie et de stationnement.

Les rapporteurs préconisent également un certain nombre de mesures à prendre dans le but de rendre le prochain contrat de DSP plus clair quant à son périmètre (emprise de la DSP, nombre de commerçants), aux obligations contractuelles (tenue de la comptabilité, contenu du rapport du délégataire en harmonie avec les dispositions légales).

Enfin les rapporteurs souhaitent tout particulièrement souligner la nécessité de traiter de manière juridiquement incontestable et comptablement claire le problème de l'animation du marché.

Ils préconisent à cet égard la création d'une redevance incluse dans le droit de place, égalitaire et universelle. Cette réforme doit s'accompagner de la clarification et de l'encadrement réglementaire du fonctionnement de la commission de marché, actuellement encore non satisfaisant sur le plan de la démocratie et de la simple efficacité.

La plupart des recommandations de ce rapport sont prises en compte par la direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur (DDEES) pour la préparation en cours du renouvellement de cette délégation de service public, prolongée par avenant jusqu'à fin 2014. Il est prévu également d'élaborer en 2014 un nouveau règlement du marché, en recherchant une convergence avec celui du marché aux Puces de la porte de Clignancourt.

D'ores et déjà, la procédure d'élection des membres de la commission de marché a fait l'objet d'un arrêté municipal spécifique en août 2013 ; des réunions trimestrielles sont organisées avec le délégataire afin de suivre au plus près l'exécution de la convention.

2.6.1. Le fonctionnement de l'Espace d'animation des Blancs manteaux (avril 2013)

L'Espace d'Animation des Blancs Manteaux est une salle polyvalente de 900 m² située au cœur du Marais, autorisée à accueillir jusqu'à 1 165 personnes simultanément. Par note du 16 octobre 2012, le Maire de Paris a chargé l'Inspection générale d'une mission sur son fonctionnement, le travail de mise en cohérence des conditions d'exploitation des salles municipales ayant révélé l'existence d'une procédure spécifique reposant à la fois sur la Mairie d'arrondissement et sur un Comité des fêtes.

La mission s'est attachée à retracer l'occupation de cette salle de 2010 à 2012, ainsi que l'activité et le financement du comité des fêtes, l'association La Ruhe du 4.

2.6.2. L'association « Mouvement d'Initiatives Festives d'Animation » (juin 2013)

L'association MACAQ (Mouvement d'Animations Culturelles et Artistiques de Quartier), fondée en 2001, a changé de nom en février 2012 pour devenir l'association « Mouvement d'Initiatives Festives d'Animation » (MIFA). MACAQ a fait l'objet d'un audit de l'Inspection générale en mai 2011 (rapport n°11-02) qui, tout en reconnaissant son dynamisme, la diversité de ses activités et son ancrage dans le territoire parisien, pointait une gestion administrative et comptable très déficiente.

L'association MIFA a conservé les principales caractéristiques de l'association à laquelle elle a succédé et, comme elle, elle évolue dans un réseau complexe de structures partenaires avec lesquelles elle entretient des relations étroites et quelquefois confuses.

L'association MIFA est gérée par un conseil d'administration de neuf membres dont la plupart siégeait déjà au conseil d'administration de MACAQ. Fin 2012, elle comptait 435 adhérents.

L'association fonctionne essentiellement grâce à des bénévoles (contribution estimée à 8 000 heures de travail par an environ), des volontaires du service civique, des stagiaires et des personnes condamnées à des peines de travail d'intérêt général (TIG) et emploie trois salariés qui bénéficient tous d'« emplois tremplin » financés par la Région Ile-de-France.

Depuis son départ en février 2012 des locaux que la Ville de Paris mettait à sa disposition au 123 rue de Tocqueville dans le 17^{ème} arrondissement, l'association s'est repliée à la « Station » (ancienne station-service désaffectée située dans le 17^{ème} arrondissement). Elle est également installée à la ferme de la Butte Pinson à Montmagny (Val d'Oise), lieu qui lui est prêté gratuitement par l'Agence des Espaces Verts (AEV) de la Région Ile-de-France.

La perte du 123 rue de Tocqueville, l'arrêt du versement des subventions municipales (30 000 € en 2010), mais surtout la résiliation en juin 2011 du marché qu'elle avait obtenu pour la gestion du centre d'animation René GOSCINNY dans le 13^{ème} arrondissement ont incontestablement marqué un tournant décisif pour l'association qui s'est retrouvée privée d'une part importante de ses ressources.

Confrontée à cette situation, l'association MIFA a réduit son personnel (trois salariés en janvier 2013 contre huit en mars 2011) et a tenté de compenser la diminution des financements publics en développant ses activités : vide-greniers, carnaval de Paris, friperies solidaires, activités ludiques et pédagogiques à la ferme de la Butte Pinson, etc.

La gestion administrative et comptable de l'association a toutefois peu évolué depuis le précédent audit de l'Inspection générale. Les carences constatées à l'époque n'ont pas été corrigées et le manque de rigueur a perduré (retards de saisies, absence de pièces comptables, non-établissement de certaines déclarations obligatoires, absence de rapprochements bancaires, etc.).

Dans ces conditions, la situation financière de l'association a été particulièrement délicate à apprécier. Ses dettes à l'égard des tiers demeurent incertaines, hormis celles identifiées par le commissaire aux comptes (88 313 € au 31 décembre 2011 vis-à-vis des organismes

sociaux) et celles constatées par les rapporteurs (10 816 € envers la collectivité parisienne). Il existe clairement des « *incertitudes sur la continuité de l'exploitation* », ainsi que l'a relevé le commissaire aux comptes qui a refusé de certifier les comptes 2011 pour ce motif. Il semble hautement probable que l'exercice 2012 se traduise par un nouveau déficit qui ne fera que dégrader davantage la situation financière alarmante de l'association (fonds propres négatifs de 87 687 € fin 2011).

Dans ce contexte particulièrement délicat, les rapporteurs ont appris que les dirigeants de l'association avaient décidé en avril 2013 d'engager une procédure de dépôt de bilan qui pourrait déboucher à court terme sur une liquidation judiciaire de la structure.

2.7. Deux enquêtes administratives

2.7.1. Sur les relations professionnelles au sein d'un service (juillet 2012)

Par note en date du 26 mars 2012 le Maire de Paris a demandé à l'Inspection générale de diligenter une enquête administrative sur les relations professionnelles au sein d'un service, dont un chef de bureau avait entrepris un certain nombre de démarches visant à attirer l'attention sur la situation de souffrance au travail dans laquelle il affirmait se trouver.

Au-delà du cas de cet agent, les rapporteurs se sont également efforcés à travers les témoignages recueillis de dresser un tableau de l'état des relations professionnelles au sein du service et d'identifier les pistes d'évolution qui pourraient permettre à l'avenir de dénouer un certain nombre de tensions apparues dans ce service.

2.7.2. Sur le comportement d'un agent (décembre 2012)

Par note du 3 juillet 2012, le Maire de Paris a chargé l'Inspection générale d'une enquête sur le comportement d'un agent soupçonné d'avoir manqué aux obligations de discrétion professionnelle et de loyauté dans le cadre de ses fonctions.

L'enquête a mis à jour, dans le comportement professionnel de cet agent, des entorses répétées à la déontologie du service public, mais n'a pas permis dans le cadre des moyens d'investigation dont dispose l'Inspection générale de rapporter une preuve matérielle des faits à l'origine de la saisine. A l'occasion de cette enquête, l'Inspection générale a recommandé que soit conduite une réflexion sur les risques liés à l'absence de mobilité des agents du service concerné.

3. LA VIE DU SERVICE

3.1. Les ressources humaines

Compte tenu de l'impact des temps partiels et des périodes de congés précédant les départs en retraite (notamment au titre des comptes épargne-temps), le nombre d'ETP mobilisables pour les missions de l'Inspection générale s'est établi sur la période couverte par ce rapport d'activité à 35,3 ETP en moyenne annuelle (contre 36,4 ETP de juillet 2011 à juin 2012).

Six auditeurs ont en effet quitté l'IG pendant cette période (quatre départs en retraite, une fin de détachement, un départ en détachement). En remplacement, un inspecteur et un attaché ont rejoint l'IG, les autres recrutements étaient encore en cours en juin 2013.

Le bilan du plan de formation 2012 montre que les agents de l'Inspection générale se mobilisent toujours fortement pour développer leurs compétences, puisque 94 % d'entre eux ont suivi au moins une formation entre juillet 2012 et juin 2013, pour une moyenne de 5,17 jours par agent.

Pour la troisième année consécutive, deux auditeurs ont suivi un cycle de formation qualifiante à l'audit des organisations publiques (deux jours par mois) organisé sous l'égide de la Cour des Comptes par l'université de Paris-Ouest La Défense (Paris X) et l'institut national des techniques économiques et comptables (INTEC) du CNAM.

Sur cette période, deux formations collectives ont été également organisées : une formation à l'analyse et à la représentation graphique des processus, et une formation à l'audit de qualité comptable.

Elaborée avec l'appui de la direction des finances et de la direction régionale des finances publiques, cette seconde formation s'inscrit dans la perspective du développement d'une fonction d'audit interne comptable et financier, que l'Inspection générale devra prendre en charge dans le cadre de la future certification des comptes de la collectivité parisienne. Dans cette même perspective, en vue de permettre la montée en puissance progressive de ce nouveau volet d'activité, la plupart des nouveaux recrutements ont été orientés vers des profils ayant des connaissances et une expérience pratique en matière de comptabilité publique.

3.2. Les fonctions support

A la suite de la réorganisation des fonctions support conduite en 2012, des guides de procédure internes ont été élaborés pour le suivi des missions et la diffusion des rapports, pour le secrétariat de direction, et pour l'accueil des agents arrivant à l'Inspection générale.

Un nouveau logiciel de suivi des missions et rapports a été développé à partir du progiciel Eudonet, avec l'appui de la direction des systèmes et technologies de l'information (DSTI). La formation des utilisateurs, les tests et la reprise des données ont été organisés en vue d'une migration à compter du 1^{er} juillet 2013. Ce nouvel outil intègre les étapes postérieures à la diffusion des rapports (examens en commission de suivi, mise en ligne...) et offre des possibilités de requêtes et restitutions plus riches que celui en usage depuis 2006.

Pour offrir aux auditeurs un espace de documentation plus spacieux et mieux organisé, un réaménagement interne des locaux a été réalisé ; parallèlement un répertoire des ressources documentaires intégrant les ressources internes mais également les sites internet les plus utiles a été élaboré.

3.3. Les outils et méthodes

Les thèmes de réflexion collective

A la suite de l'exercice de cartographie des risques métier de l'Inspection générale finalisé en juillet 2012, le « Memento » définissant les règles communes de conduite des missions a été actualisé, afin d'y intégrer les moyens de maîtrise des risques identifiés.

Des échanges de pratiques ont été organisés entre les chefs de mission sur la conduite de la phase de cadrage des missions ainsi que sur la hiérarchisation des recommandations. Ils ont permis en particulier la production en février 2013 d'un document fixant des lignes directrices pour l'élaboration de la note de cadrage, annexé au Memento.

Le séminaire annuel

Le séminaire annuel de l'IGVP s'est tenu le 28 mai 2013. La matinée a été consacrée à la présentation d'un projet de nouvel outil collaboratif, en vue d'améliorer l'environnement de travail et le partage des données entre les membres de l'Inspection Générale. Afin de dégager une configuration possible pour ce futur outil, un travail préalable avait été conduit en amont au sein de trois ateliers pour recueillir les réflexions et souhaits des utilisateurs. Le séminaire a permis de mettre en commun ces réflexions, et de bénéficier d'une démonstration d'espaces collaboratifs utilisés à la Direction des espaces verts et de l'environnement, via la plateforme Sharepoint mise en oeuvre par la Direction des systèmes et technologies de l'information.

La seconde séquence de travail a été consacrée aux démarches transversales de réformes mises en place par l'Etat. Une inspectrice générale de l'administration et une inspectrice générale des affaires sociales ont présenté aux membres de l'IGVP les évolutions récentes dans ce domaine, de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) à la Modernisation de l'action publique (MAP).

Le benchmark dans le cadre des missions

Plusieurs missions ont donné lieu à une démarche de benchmark pour étudier comment d'autres collectivités territoriales ou organismes traitent les problèmes rencontrés :

- Une mission spécifique d'étude comparative a été conduite sur les politiques de lutte contre les salissures dans l'espace public. Des visites ont été organisées auprès de six métropoles où le nettoyage de l'espace public constitue un enjeu majeur : Vienne, Milan, Barcelone et Lisbonne, Nantes et Lyon.
- Dans le cadre de l'audit de la politique de maîtrise des frais de fonctionnement courant, des éléments de comparaison ont été recueillis auprès des Conseils généraux de Seine-Saint-Denis et du Pas de Calais, de la Ville de Brest et de Pôle Emploi ; la politique de l'Etat, au travers de la démarche « Etat exemplaire », a également été étudiée ; pour le secteur privé, Auchan, Axa et Bouygues Telecom ont reçu les auditeurs de l'IGVP.
- Le bilan critique du processus de traitement des droits au chômage des contractuels et vacataires de la collectivité parisienne s'est appuyé sur des éléments de comparaison recueillis auprès de Pôle Emploi, de la Ville de Lyon, de la Ville de Rennes, du Centre d'action sociale de la Ville de Paris.
- Pour l'évaluation de la mise en place des clauses d'insertion dans les marchés de la Ville et du Département de Paris, un questionnaire a été adressé à des responsables de collectivités métropolitaines (Bordeaux, Lyon, Nantes et Strasbourg) sur leur politique en ce domaine.

Les échanges avec d'autres services d'audit et d'inspection

Une mission conjointe avec l'Inspection de la création artistique du ministère de la culture a été conduite sur l'association Musique sacrée à Notre Dame de Paris.

Dans le cadre de la convention de services comptables et financiers relative à la préparation de la certification des comptes de la collectivité parisienne, conclue le 2 mai 2012, l'Inspection générale et la mission départementale d'audit de la DRFiP ont mis en place un groupe de travail pour formaliser le cadre méthodologique des missions d'audit interne comptable et financier dans les différentes configurations possibles : audit de l'Inspection générale au sein des services de la collectivité, audit de la mission départementale d'audit de la DRFiP au sein des services de la DRFiP, audits conjoint au sein des services de la Ville et/ou de la DRFiP. Une première mission conjointe est prévue sur les dispositifs de contrôle des régies.

L'Inspection générale a poursuivi sa participation aux travaux du groupe professionnel « collectivités territoriales » de l'Institut français de l'audit et du contrôle interne (IFACI), et a participé à une table ronde à l'occasion d'une journée d'étude sur la gestion des risques et l'audit interne dans les collectivités territoriales organisée par le Département de la Seine Saint Denis, l'Association Nationale des Directeurs Généraux des Grandes Collectivités, l'Association pour le Management des Risques et des Assurances de l'Entreprise et l'IFACI.

Dans le cadre de la formation à l'audit des organisations publiques organisée par la Cour des Comptes, un inspecteur général a présenté un cas pratique permettant d'illustrer la méthodologie d'un audit interne réalisé par l'IGVP.

A la suite des échanges réguliers établis avec le Kontrollamt de la ville-land de Vienne, une visite des élus membres de la Commission de contrôle de la ville de Vienne a été organisée le 9 octobre 2012 à Paris. Le Conseil de Paris, les missions d'information et d'évaluation du Conseil de Paris et l'Inspection générale de la Ville de Paris leur ont été présentés.

La démarche de performance

Depuis 2006 l'Inspection invite certains destinataires de ses rapports à évaluer la qualité de ses travaux. Le dispositif prend la forme d'un questionnaire comportant une partie chiffrée et une partie qualitative. Les réponses permettent aux membres des missions d'avoir un retour sur la manière dont l'administration parisienne a perçu leur intervention (relations avec l'équipe de mission, délais de remise du rapport, opinion sur la pertinence du diagnostic et des propositions). Le taux de retour des questionnaires reste faible : il était en 2012 de 23 %, contre 27 % en 2011.