

INSPECTION GENERALE

Exemplaire n°

**BILAN DES MESURES CONTENUES DANS LA DELIBERATION
« POUR UN MEILLEUR SERVICE DE PROXIMITE AUX PARISIENS »**

- Décembre 2014 -

N° 13-11

Rapporteurs :

[.....], inspecteur général

[.....], administratrice

[.....], chef de service administratif

SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE	2
INTRODUCTION	4
1. LES MESURES VISANT À FAVORISER LE DIALOGUE ET LA COOPÉRATION ENTRE L'ÉCHELON MUNICIPAL ET LES MAIRIES D'ARRONDISSEMENT	7
1.1. Le comité des arrondissements	7
1.2. Le copilotage de la propreté	8
1.2.1. Brève présentation du service technique de la propreté de Paris	8
1.2.2. Les domaines de copilotage de la propreté	10
1.2.3. Éléments de bilan	15
1.2.4. Les autres domaines de l'action municipale où un copilotage est envisageable	17
2. LES MESURES DESTINÉES À ACCROÎTRE LES COMPÉTENCES DES MAIRIES D'ARRONDISSEMENT	18
2.1. Les investissements d'intérêt local	18
2.1.1. La naissance de la notion d'investissement d'intérêt local	18
2.1.2. La mise en œuvre de la réforme	19
2.1.3. L'analyse des investissements d'intérêt local	22
2.1.4. Bilan et perspectives	24
2.2. Les subventions aux associations d'intérêt local	27
3. LES MESURES EN FAVEUR DU PILOTAGE TERRITORIAL ET DES EMPLOIS LOCAUX	28
3.1. La charte des arrondissements	28
3.1.1. La mise en œuvre du volet social de la charte des arrondissements	28
3.1.2. Le fonctionnement du pilotage territorial de l'espace public	37
3.1.3. Les informations fournies aux mairies d'arrondissement	38
3.2. La valorisation des postes d'encadrement de proximité	40
3.2.1. La prise en compte du passage en poste territorialisé dans le parcours des cadres parisiens	40
3.2.2. La création d'un statut d'emploi pour les DGS et DGAS	42
3.2.3. Constat et perspectives	45
LISTE DES RECOMMANDATIONS	46
LISTE DES ANNEXES	47

NOTE DE SYNTHÈSE

Depuis 2001, la Ville de Paris promeut une politique de décentralisation en faveur des arrondissements qui leur a permis d'exercer non seulement les attributions prévues par la loi PML (en particulier la gestion des équipements de proximité) mais également un certain nombre de compétences nouvelles qui dépassent largement les exigences de cette loi.

La délibération « Pour un meilleur service de proximité aux Parisiens », adoptée en juin 2009 par le Conseil de Paris, constitue une étape déterminante dans cette démarche et peut s'analyser, après la loi PML de 1982 et la loi « démocratie de proximité » de 2002, comme le troisième acte de la décentralisation parisienne, même si les avancées qu'elle comporte n'ont pas reçu de traduction législative.

Cette délibération contient six mesures :

- la création du comité des arrondissements, instance consultative où le Maire de Paris et les maires d'arrondissement peuvent échanger sur les problématiques locales ;
- le copilotage des missions de propreté avec les mairies d'arrondissement ;
- la mise en place des investissements d'intérêt local (IIL) qui permettent aux maires d'arrondissement de décider de la programmation des opérations d'entretien et de petit aménagement concernant les équipements de proximité et l'espace public de leur territoire ;
- l'attribution de crédits aux mairies d'arrondissement pour subventionner les associations d'intérêt local ;
- l'élaboration d'une charte des arrondissements afin de définir et d'organiser les relations entre les mairies d'arrondissement et les services municipaux ;
- la valorisation des postes d'encadrement de proximité notamment via la création d'un statut d'emploi pour les directeurs généraux des services (DGS) et les directeurs généraux adjoints des services (DGAS) des mairies d'arrondissement.

L'Inspection générale a analysé la manière dont ces différentes mesures ont été mises en œuvre en s'appuyant à la fois sur l'expertise des adjoints sectoriels et des directions concernées et sur les retours d'expérience des acteurs de terrain et notamment des élus d'arrondissement. Le résultat de ce travail, qui a porté sur des domaines très variés (finances, ressources humaines, action sociale, propreté, etc.), montre que le bilan de la troisième étape de la décentralisation parisienne est dans l'ensemble positif, même si des différences existent d'un arrondissement à l'autre, chaque territoire ayant ses spécificités et une façon particulière de prendre en charge le pilotage territorial de proximité.

Au terme de l'étude, on peut dresser les constats suivants.

Le comité des arrondissements n'est pas parvenu à s'imposer, au cours de la précédente mandature, comme l'enceinte privilégiée du dialogue et du débat avec les arrondissements. Toutefois, depuis mars 2014, cette instance semble trouver un nouveau dynamisme grâce notamment à l'instauration en son sein de groupes de travail dédiés à des thématiques opérationnelles intéressant les arrondissements.

S'agissant du copilotage de la propreté, il a indéniablement renforcé les liens entre les mairies et les divisions de propreté et favorisé l'émergence de projets locaux. A l'avenir, des progrès pourraient être réalisés en matière de verbalisation en répartissant les inspecteurs de la brigade territoriale du centre d'action pour la propreté de Paris (CAPP) dans six bases territoriales correspondant aux circonscriptions de la direction de la prévention et de la protection (DPP), ce qui faciliterait les opérations conjointes avec cette direction et rapprocherait les agents verbalisateurs des services locaux de propreté.

Avec les investissements d'intérêt local (IIL), la délibération de 2009 a accordé un vrai pouvoir aux mairies d'arrondissement qui leur permet d'arbitrer chaque année sur environ 71 M€ de crédits d'entretien et de petit aménagement. Cette mesure, unanimement appréciée, va être fortement impactée par la mise en place des budgets participatifs d'arrondissement. Dans cette perspective, l'Inspection générale recommande d'autoriser la fongibilité des crédits entre l'enveloppe « équipements de proximité » et l'enveloppe « espace public ». Pour améliorer le fonctionnement des IIL, il est également proposé de :

- faire voter par le Conseil de Paris une délibération précisant les critères de calcul des ILL et déterminer les dotations attribuées aux arrondissements en appliquant les règles ainsi fixées ;
- informer et former les mairies sur les outils informatiques permettant le suivi des IIL ;
- demander à chaque direction opérationnelle de fournir un document de synthèse faisant état de la consommation des crédits IIL de l'année précédente.

La réforme visant à faire subventionner les associations d'intérêt local par les mairies d'arrondissement ne s'est pas concrétisée comme prévu mais a toutefois permis de renforcer la concertation avec les mairies qui sont désormais consultées au stade de l'instruction des demandes de subventions.

Concernant la charte des arrondissements, l'Inspection générale a étudié en détail la mise en œuvre de son volet social et en est arrivée à la conclusion que le coordonnateur social territorial (CST), déployé à partir de fin 2011 pour servir d'interlocuteur au maire d'arrondissement sur les questions sociales et pour coordonner les services de terrain de la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES), devait voir son rôle élargi et disposer à l'avenir d'une autorité fonctionnelle sur les sections d'arrondissement du centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP). Cet établissement public, quant à lui, aurait intérêt à poursuivre le regroupement de ses sections d'arrondissement en se calant sur la maille des CST de la DASES. Sa connaissance et son expérience de la proximité le désignent tout naturellement pour prendre en charge d'ici 2017 la gestion de l'ensemble des services sociaux départementaux polyvalents (SSDP), ce qui faciliterait l'accès aux droits sociaux pour les Parisiens.

Par ailleurs, une réflexion mériterait d'être engagée sur la fonction de « coordonnateur de l'espace public » qui pourrait être transférée au cadre technique de la mairie d'arrondissement ou, au contraire, être renforcée dans la perspective d'un rapprochement des services locaux intervenant sur l'espace public.

Les rapports annuels d'activité par arrondissement que la charte des arrondissements a rendu obligatoires pour les directions gagneraient à être édités plus tôt (au début de l'année N+1) afin de pouvoir être exploités par les maires lors de leurs comptes rendus de mandat. En outre, les responsables des services déconcentrés pourraient être invités à en faire une présentation orale lors des réunions inter-services qui se tiennent en mairie.

Un travail de recensement et d'adaptation est également à réaliser sur les applications informatiques que les directions et les mairies partagent ou pourraient partager.

En matière de ressources humaines, l'Inspection générale constate que la création des emplois fonctionnels de DGS et de DGAS a sensiblement amélioré la situation des fonctionnaires nommés sur ces postes sans toutefois favoriser leur mobilité. Plus généralement, il apparaît que la carrière des cadres A n'est pas pénalisée par un passage en mairie d'arrondissement ou en service déconcentré, même si cette circonstance ne constitue pas un critère de promotion. Le problème à traiter en priorité aujourd'hui est celui de la faible attractivité des postes de catégorie C situés en mairie. Le comité des arrondissements pourrait s'emparer de cette question et charger un groupe de travail de dégager des solutions concrètes pour y répondre.

INTRODUCTION

Dans le cadre de son programme annuel 2013, l'Inspection générale a été chargée de réaliser le bilan des mesures contenues dans la délibération du Conseil de Paris de juin 2009 « Pour un meilleur service de proximité aux Parisiens » (reproduite en annexe 2).

Le contexte de la mission

La loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon (dite « loi PML »), modifiée par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, a fait de l'arrondissement une réalité politique à part entière dotée d'instances élues. Si le législateur n'est pas allé jusqu'à conférer à ce territoire la personnalité juridique, il a toutefois prévu de lui attribuer un certain nombre de compétences propres (par exemple, la gestion des équipements de proximité) qu'il exerce grâce à des ressources financières spécifiques recensées dans un « état spécial d'arrondissement » (ESA) annexé au budget communal.

A compter de 2001, la municipalité parisienne a souhaité donner aux mairies d'arrondissement les moyens de conduire une véritable politique de proximité. Plusieurs initiatives ont été prises en ce sens qui se sont traduites notamment par :

- un transfert important d'équipements de proximité aux arrondissements (leur nombre est passé de 821 en 2001 à 2 187 en 2009¹) ;
- une augmentation massive des crédits inscrits aux états spéciaux d'arrondissement (16,5 M€ au BP 2001 contre 116,2 M€ au BP 2009²) ;
- la mise en place de dotations d'animation locale et de dotations d'investissement au profit des mairies d'arrondissement.

En février 2009, le Maire de Paris a prononcé devant le Conseil de Paris une communication intitulée « Pour un meilleur service de proximité aux Parisiens » visant à donner un nouvel élan au processus de décentralisation interne avec l'objectif que les décisions administratives soient prises au plus près des citoyens et des usagers dans un souci de meilleure efficacité de l'action publique.

Sur la base de ce programme, la délibération 2009-DDATC-112 du Conseil de Paris de juin 2009 a énuméré une série de mesures qui s'articulent autour de trois grands axes :

a) Favoriser le dialogue et la coopération entre l'échelon municipal et les mairies d'arrondissement

A cet effet, l'article 1^{er} de la délibération crée un « comité des arrondissements », instance consultative présidée par le Maire de Paris et réunissant le premier adjoint, l'adjoint en charge des mairies d'arrondissement ainsi que les vingt maires d'arrondissement « pour étudier toute question ou projet intéressant les arrondissements ».

De même, l'article 4 prévoit que les missions de propreté font l'objet d'un « copilotage avec les mairies d'arrondissement » qui, sur le fondement d'un diagnostic partagé des besoins de nettoyage, débouche sur la définition conjointe d'un plan d'action mis en œuvre par les services déconcentrés de la direction de la propreté et de l'eau (DPE).

¹ En 2014, le nombre d'équipements de proximité dont la gestion est assurée par les conseils d'arrondissement est de 2 710, ce qui représente une progression de 230 % sur la période 2001/2014.

² Au BP 2014, le montant des ESA atteint 141,4 M€, soit une hausse de plus de 750 % entre 2001 et 2014.

b) Accroître les compétences des mairies d'arrondissement

L'article 2 reconnaît ainsi aux mairies d'arrondissement, à compter de 2011, un véritable pouvoir de décision en matière de programmation des investissements d'intérêt local (IIL) concernant l'entretien de leurs équipements de proximité et de leur espace public via l'attribution d'une « *enveloppe pour les équipements de proximité* » et d'une « *enveloppe pour l'espace public* ».

Parallèlement, l'article 3 prévoit que « *les subventions aux associations d'intérêt local sont attribuées par le Conseil de Paris sur la base des propositions des mairies d'arrondissement et après avis des conseils d'arrondissement* ».

c) Faciliter le pilotage territorial et valoriser les emplois localisés

L'article 6 de la délibération indique qu'une charte des arrondissements sera élaborée afin de « *définir et de mieux organiser les relations entre les mairies d'arrondissement et les services municipaux* ».

Pour améliorer l'articulation entre les services sociaux et les mairies d'arrondissements, il est également prévu de réaliser des diagnostics et des rapports d'activité territorialisés (article 5).

Enfin, l'article 7 dispose que, pour les personnels d'encadrement, le passage par un poste territorialisé « *constituera un critère de promotion interne et de nomination dans les emplois fonctionnels* » et que des statuts d'emploi seront créés pour les directeurs généraux des services (DGS) et les directeurs généraux adjoints des services (DGAS) des mairies d'arrondissement.

C'est le bilan de l'ensemble de ces mesures que l'Inspection générale a pour tâche d'effectuer.

Il n'est pas inutile de rappeler que la présente étude s'inscrit dans le prolongement de trois rapports réalisés antérieurement sur des questions touchant au thème de la déconcentration/décentralisation :

- le rapport n°01-09 d'avril 2002 sur les échelons déconcentrés des directions qui faisait apparaître le manque de cohérence qui a prévalu dans la mise en œuvre de la déconcentration au sein de l'administration parisienne, les directions s'étant dotées de circonscriptions territoriales sans lien les unes avec les autres, ni avec les mairies d'arrondissement ;
- le rapport n°05-04 de mai 2007 consacré à la notion de « service public de proximité global » (SPPG) qui proposait une réflexion prospective sur le fonctionnement des services municipaux locaux en vue d'améliorer la qualité des prestations rendues à l'utilisateur ;
- l'audit des services administratifs des mairies d'arrondissement d'août 2012 (rapport n°10-31) qui dressait un état des lieux complet des missions et des moyens des vingt mairies d'arrondissement.

Les objectifs et la méthode de la mission

Les rapporteurs se sont efforcés d'analyser la manière dont chacune des mesures prévues par la délibération de juin 2009 a été appliquée et de mettre en lumière les résultats obtenus. Dans les domaines où des marges de progrès sont apparues, des propositions permettant d'approfondir ou d'élargir les réformes engagées, voire de les relancer sur la base d'une approche nouvelle, ont été formulées en tenant compte des contraintes budgétaires actuelles et des évolutions prévisibles du paysage institutionnel et administratif (création de la métropole du Grand Paris, suppression de l'échelon départemental).

Concrètement, la mission s'est déroulée en deux phases.

Dans un premier temps, des contacts ont été établis au niveau central avec les adjoints sectoriels concernés par la délibération de 2009 (premier adjoint chargé des relations avec les mairies d'arrondissement, adjoint chargé des finances, adjoint chargé des ressources humaines, des services publics et de la modernisation de l'administration, adjoint chargé de la propreté, adjointe chargée de la démocratie locale, de la participation citoyenne et de la vie associative, adjointe en charge du champ social) et avec les directions qui les appuient afin de rassembler les données nécessaires à la conduite de l'étude.

Dans un second temps, les rapporteurs ont rencontré des élus d'arrondissement et des responsables administratifs locaux (DGS, DGAS, chefs de services déconcentrés, etc.) pour recueillir leur ressenti sur le processus de déconcentration/décentralisation initié en 2009, ainsi que leurs attentes en la matière.

Afin de refléter au mieux la diversité des situations locales, les investigations ont été effectuées dans cinq arrondissements tests, à savoir les 1^{er}, 12^{ème}, 13^{ème}, 17^{ème} et 18^{ème} arrondissements.

Le plan du rapport

Compte tenu de la diversité des mesures prévues par la délibération de juin 2009 et des dimensions variables des chapitres qui leur sont consacrés, plusieurs options ont été envisagées pour le plan du rapport. Le choix a été fait d'écarter toute présentation qui se bornerait à passer en revue les mesures dans l'ordre où elles figurent dans le dispositif de la délibération. De même, il est apparu peu pertinent d'opposer les mesures dont le bilan est jugé positif à celles qui ont été mises en œuvre de manière moins aboutie. La solution retenue a consisté à regrouper les mesures en fonction des finalités qui leur ont été assignées.

Le rapport comporte donc trois parties.

La première est consacrée au bilan des deux mesures destinées à renforcer le dialogue et la coopération entre la mairie centrale et les mairies d'arrondissement, c'est-à-dire au comité des arrondissements et au copilotage de la propreté.

La deuxième partie porte sur les nouvelles compétences reconnues aux mairies d'arrondissement en matière d'investissements localisés et de subventions aux associations d'intérêt local.

Enfin, dans la troisième partie du rapport, les rapporteurs ont procédé à une évaluation de la charte des arrondissements et du volet RH de la délibération de juin 2009.

1. LES MESURES VISANT A FAVORISER LE DIALOGUE ET LA COOPERATION ENTRE L'ECHELON MUNICIPAL ET LES MAIRIES D'ARRONDISSEMENT

1.1. Le comité des arrondissements

La loi PML a institué deux structures dans lesquelles le Maire de Paris (ou ses représentants) et les maires d'arrondissement sont amenés à se retrouver pour évoquer des sujets en lien avec les arrondissements :

- la « conférence de programmation des équipements » qui, en vertu de l'article L.2511-36 du code général des collectivités territoriales, est consultée sur les dépenses d'investissement du budget municipal ;
- les « commissions mixtes » auxquelles l'article L.2511-21 du code général des collectivités territoriales a confié le soin de définir les conditions générales d'admission et d'utilisation des équipements de proximité.

Le législateur n'a en revanche pas prévu d'instance à vocation généraliste où l'exécutif municipal et les maires d'arrondissement pourraient échanger en dehors du Conseil de Paris sur les problématiques locales.

La délibération de juin 2009 a souhaité pallier ce manque en créant le « comité des arrondissements ». Cette instance consultative, présidée par le Maire de Paris et composée de son premier adjoint, de l'adjoint sectoriel en charge des relations avec les mairies d'arrondissement et des vingt maires d'arrondissement, peut être sollicitée sur toute question ou projet intéressant les arrondissements. Elle est habilitée à formuler toute proposition concernant un sujet d'intérêt municipal ou local et à suivre les progrès de la démarche de décentralisation/déconcentration.

Le comité des arrondissements était censé se réunir au moins quatre fois par an. En réalité, il n'a été convoqué que quatre fois au cours de la précédente mandature.

Sa première séance, présidée par le Maire de Paris, a eu lieu le 15 juin 2010 et a été consacrée à la mise en place des investissements d'intérêt local (IIL) et à la charte des arrondissements.

La deuxième réunion s'est tenue le 2 mai 2011 sous la présidence de la première adjointe et a servi notamment à diffuser des éléments d'information sur la déconcentration de la direction des familles et de la petite enfance (DFPE), sur le programme Facil'Familles et sur le projet de territorialisation de l'action sociale.

Le comité des arrondissements s'est réuni une troisième fois le 1^{er} décembre 2011 sous la présidence de la première adjointe. Ont été abordés les sujets suivants : le volet social de la charte des arrondissements ; les principes régissant l'inscription des équipements de la direction des espaces verts et de l'environnement (DEVE) et de la direction de la jeunesse et des sports (DJS) à l'inventaire des équipements de proximité ; la procédure d'attribution des subventions aux associations d'intérêt local.

Enfin, une dernière réunion a été organisée le 18 octobre 2012, toujours sous la présidence de la première adjointe. L'ordre du jour de cette séance portait sur la synthèse des audits des services administratifs des mairies d'arrondissement effectués par l'Inspection générale, sur les résultats de l'enquête « Paris et moi »³ et sur la réforme des rythmes éducatifs.

³ Réalisée en mars et avril 2012 avec l'appui de la société IPSOS, cette enquête avait pour but d'identifier la manière dont les personnels de la Ville de Paris se perçoivent dans leur environnement de travail.

Aucune réunion n'a été programmée entre novembre 2012 et mars 2014.

Si, pour reprendre la formule d'un élu d'arrondissement rencontré dans le cadre de la mission, la création du comité des arrondissements a répondu à une « *louable intention* », force est de constater que cette entité n'est pas parvenue à s'imposer dans le paysage institutionnel parisien comme le lieu incontournable du dialogue et du débat avec les arrondissements.

Trois raisons peuvent notamment expliquer ce bilan mitigé.

En premier lieu, le comité des arrondissements a subi la concurrence d'autres formes de contact entre l'échelon central et l'échelon local. On pense en particulier aux réunions organisées régulièrement par les adjoints sectoriels avec leurs homologues des arrondissements sur les dossiers concernant leurs délégations ou à celles du « G12 » dans lesquelles le Maire de Paris recevait les maires d'arrondissement de la majorité municipale.

En second lieu, le comité des arrondissements a certainement souffert du fait d'être à cheval entre une logique purement politique (une enceinte où des élus se retrouvent pour débattre) et une logique technico-administrative (un lieu où les maires d'arrondissement sont informés d'un certain nombre de réformes municipales en présence de l'administration, voire par l'administration elle-même).

Enfin, plusieurs interlocuteurs de l'Inspection générale ont indiqué que les réunions avaient conservé un aspect trop solennel et trop formel pour pouvoir donner lieu à des débats véritablement constructifs.

Soucieuse de rester à l'écoute des élus de proximité, la nouvelle équipe municipale a toutefois fait le choix de relancer cette instance qu'elle a réunie à deux reprises en l'espace de quatre mois (d'abord le 27 juin 2014 sous la présidence du premier adjoint, puis le 17 octobre 2014 sous celle de la Maire de Paris). Lors de ces deux séances, la discussion a porté notamment sur la question de la mise en œuvre du budget participatif. Il a été également proposé que des groupes de travail soient constitués autour de trois thématiques (relations entre mairies, adjoints sectoriels et directions ; estimation des consommations de fluides dans les équipements de proximité ; organisation des élections). Le comité des arrondissements pourrait donc à l'avenir être appelé à jouer un rôle plus dynamique que celui qui a été le sien durant la dernière mandature.

1.2. Le copilotage de la propreté

En vertu des articles L.2224-13 et suivants du code général des collectivités territoriales, l'élimination des déchets ménagers (collecte et traitement) relève de la compétence des communes. Ces collectivités doivent également prendre en charge les déchets provenant des activités situées sur leur territoire ainsi que ceux qui se trouvent sur leur domaine public. Pour assurer ce service public, elles ont la possibilité de transférer la totalité ou une partie de leur mission à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou à un syndicat mixte. A Paris, la collecte des déchets est réalisée par le service technique de la propreté de Paris (STPP) de la DPE et leur traitement par un syndicat mixte, le SYCTOM.

1.2.1. Brève présentation du service technique de la propreté de Paris

1.2.1.1. Les missions et les moyens du service

Le STPP remplit les fonctions suivantes :

- il collecte les déchets (3 000 tonnes environ de déchets à évacuer quotidiennement et 30 000 corbeilles de rue à vider) ;

- il assure la propreté de l'espace public c'est-à-dire notamment le nettoyage de 2 900 km de trottoirs et de 1 700 km de voies ;
- il pilote et assure pour l'essentiel les opérations de viabilité hivernale ;
- il promeut une politique en faveur du tri, du recyclage et de la réduction des déchets ;
- il développe des campagnes de communication pour sensibiliser les Parisiens à la propreté et les inciter à respecter l'espace public ;
- il verbalise les contrevenants à la réglementation en matière de propreté et de déchets.

Pour mener à bien ces différentes missions, le STPP dispose d'un budget global de 285 M€ (hors masse salariale, mais avec la contribution au SYCTOM), d'un effectif de 6 815 agents dont 4 863 éboueurs et 692 conducteurs (auxquels s'ajoutent les personnels employés par les entreprises prestataires) et d'un parc de 1 384 engins (bennes, laveuses, aspiratrices, véhicules utilitaires, etc.).

1.2.1.2. L'organisation du service

Le STPP a adopté une organisation déconcentrée qui repose sur un découpage du territoire parisien en 14 divisions de propreté englobant chacune un ou plusieurs arrondissements. Chaque circonscription territoriale est subdivisée en secteurs dont les contours correspondent à ceux des conseils de quartier. Cette organisation permet aux chefs de secteur d'être les interlocuteurs directs de ces structures auxquelles ils peuvent apporter les explications nécessaires. Les secteurs comptent un certain nombre d'ateliers territoriaux (ateliers « éboueurs » et/ou ateliers « engins ») qui constituent les unités de base de l'exploitation. Chaque atelier fonctionne avec un effectif compris entre une quinzaine et une quarantaine d'agents regroupés au sein d'équipes intervenant le matin ou l'après-midi. Ainsi, par exemple, la division de propreté du 13^{ème} arrondissement comprend trois secteurs, six ateliers (cinq ateliers « éboueurs » et un atelier « engins ») et neuf équipes.

Parallèlement au travail des 14 divisions de propreté, la circonscription fonctionnelle assure sur l'ensemble du territoire parisien des prestations spécifiques et transversales qui peuvent être régulières (entretien des berges de la Seine, des voies rapides et du boulevard périphérique, collecte des déchets toxiques, désaffichage, etc.) ou ponctuelles (nettoyement de la voie publique après manifestations ou accidents de la circulation).

1.2.1.3. Le fonctionnement de la collecte et de la propreté

La collecte des déchets et la propreté constituent les deux missions de base des divisions du STPP.

La collecte comprend quatre volets :

- la collecte des ordures ménagères (bacs verts) opérée quotidiennement ;
- la collecte sélective des papiers, journaux et emballages (bacs à couvercle jaune) qui a lieu deux fois par semaine ;
- la collecte sélective du verre (bacs à couvercle blanc) réalisée une fois par semaine par un prestataire extérieur ;
- la collecte des conteneurs à verre sur la voie publique qui est également assurée par un prestataire extérieur.

S'agissant de la collecte des ordures ménagères et de la collecte sélective, selon les arrondissements, on trouve les situations suivantes :

- la collecte est sous-traitée à une entreprise privée (1^{er}, 3^{ème}, 4^{ème}, 7^{ème}, 10^{ème}, 11^{ème}, 13^{ème}, 15^{ème}, 18^{ème} et 19^{ème} arrondissements), de sorte que les agents des divisions correspondantes se consacrent essentiellement aux tâches de propreté ;
- la collecte est effectuée en régie par les agents de la division de propreté territorialement compétente avec l'appui de la section des moyens mécaniques (SMM) du STPP qui fournit les bennes et leurs conducteurs (5^{ème}, 6^{ème}, 8^{ème}, 9^{ème}, 14^{ème}, 16^{ème}, 17^{ème} et 20^{ème} arrondissements) ;
- la collecte est réalisée intégralement par la SMM qui fournit à la fois les bennes et les moyens humains (conducteurs et ripeurs), agissant ainsi comme un prestataire interne (2^{ème} et 12^{ème} arrondissements).

Les corbeilles de rue sont vidées une ou plusieurs fois par jour selon les secteurs et les périodes de l'année par les opérateurs chargés de la collecte à l'occasion du ramassage des ordures ménagères en porte à porte.

Les opérations de collecte ont lieu le matin ou en soirée selon les arrondissements.

De son côté, la propreté recouvre les tâches suivantes :

- le nettoyage des rues ;
- la collecte des objets encombrants (ce service est assuré par les divisions dans la demi-journée qui suit la prise de rendez-vous ou sur signalements pour les dépôts sauvages) ;
- le déblaiement des marchés alimentaires découverts (si la circonscription fonctionnelle prend en charge les marchés les plus importants comme Lariboisière ou Belleville, les autres relèvent de la compétence des divisions de propreté) ;
- le désaffichage et le dégraffitage (la circonscription fonctionnelle assure sur signalements des divisions le désaffichage ainsi que le dégraffitage des bâtiments publics, le dégraffitage des immeubles privés étant sous-traité).

Pour le nettoyage des rues, les agents affectés dans les ateliers territoriaux se voient attribuer chaque jour, en fonction des effectifs disponibles et du programme de travail à réaliser, une zone délimitée qu'il leur appartient de traiter (balayage, lavage, etc.). A la fin de leur service, ils indiquent à leur chef d'atelier les tâches effectivement réalisées, information que celui-ci reporte dans le logiciel métier GEOPRO, ce qui permet un rapprochement entre le prévisionnel et l'exécuté. Dans les arrondissements où la collecte est effectuée en régie, les personnels sont polyvalents c'est-à-dire qu'ils procèdent à la fois aux tâches de ramassage des ordures et de nettoyage des voies. En cas de situation de sous-effectif ou de surcharge de travail, la collecte est systématiquement privilégiée car considérée comme prioritaire.

1.2.2. Les domaines de pilotage de la propreté

Bien que la propreté ne fasse pas partie des compétences légales d'attribution des mairies d'arrondissement, la municipalité parisienne a choisi de les associer à la définition des objectifs à atteindre en la matière sur leur territoire en raison à la fois de leur connaissance fine du terrain et de leur légitimité démocratique. Dès 2003, un processus de contractualisation a été engagé avec les mairies d'arrondissement volontaires qui a donné lieu à la signature d'une douzaine de contrats de service. La délibération de juin 2009 « Pour un meilleur service de proximité aux Parisiens » marque une étape supplémentaire dans cette démarche partenariale en entérinant la notion de « copilotage de la propreté » qui reconnaît des capacités d'intervention renforcées aux maires d'arrondissement et leur ouvre la possibilité de travailler en collaboration avec les services locaux de la propreté dans les domaines suivants :

- l'élaboration du « plan d'action propreté » ;
- la communication de proximité autour de la propreté ;
- la politique locale de verbalisation.

Afin de garantir l'égalité des Parisiens devant le service public de la propreté et de maintenir un système mutualisé des ressources, la gestion des personnels et des moyens matériels reste toutefois de la compétence exclusive de la mairie centrale.

1.2.2.1. Les plans d'action propreté

La délibération de juin 2009 prévoit qu'un diagnostic des besoins de nettoyage est réalisé conjointement avec les mairies d'arrondissement sur la base d'une cartographie des souillures déclinée en trois volets (été, automne, hiver) et d'un recensement des points noirs nécessitant un traitement particulier. Ce diagnostic sert de base à l'élaboration du plan d'action à mettre en œuvre.

Le plan d'action, défini en commun, doit fixer aux services de la DPE dans l'arrondissement les objectifs prioritaires de nettoyage. Il doit notamment préciser les fréquences et les modalités de nettoyage par zone, les thématiques prioritaires de verbalisation, le programme de résorption des points noirs. En cas de désaccord, l'adjoint au Maire de Paris chargé de la propreté peut être saisi par les maires d'arrondissement. Le plan d'action doit être présenté chaque année en conseil d'arrondissement. Il constitue la feuille de route annuelle de l'action des services et doit donner lieu à une évaluation régulière conjointe.

Les conseils de quartier et les acteurs locaux peuvent contribuer aux opérations de diagnostic et à l'élaboration du plan d'action. Ils peuvent notamment signaler les points noirs aux services locaux de la DPE et être des relais de mobilisation des habitants pour la prévention des souillures. A cet effet, les services locaux collaborent avec les référents « propreté » des conseils de quartier.

Le maire d'arrondissement, la division de propreté, les services verbalisateurs et le coordonnateur de l'espace public se réunissent régulièrement pour évaluer les résultats des actions menées et adapter éventuellement le plan d'action. Le maire d'arrondissement est censé disposer en temps réel de tous les éléments d'information et des indicateurs des services. Il doit être informé des méthodes de nettoyage et des évolutions d'organisation du travail des agents de la propreté.

Dans les faits, les rapporteurs notent un certain nombre de décalages entre les dispositions susmentionnées de la délibération de 2009 et la manière dont celles-ci ont été mises en œuvre.

Tout d'abord, il apparaît que le chef de division a joué un rôle moteur dans la réalisation du diagnostic et dans l'élaboration du plan d'action. C'est lui notamment qui a établi les cartes de fréquence de nettoyage et d'identification des points noirs et qui a procédé à la mise en forme du projet de plan d'action avant de le soumettre au maire d'arrondissement pour amendement et/ou validation. En pratique, le diagnostic des besoins de nettoyage n'a donc pas été effectué sur la base de repérages communs mairie d'arrondissement/division de propreté, mais à partir de l'expertise technique du STPP.

Selon les arrondissements, les plans d'action proposés par les divisions ont suscité des réactions diverses de la part des maires. Dans certains arrondissements, le maire a été proactif. Dans le 13^{ème} arrondissement par exemple, il a souhaité que certaines problématiques transversales (bruit généré par la collecte) ou locales (quartiers des Olympiades et de la Butte aux Cailles) soient prises en compte dans le plan d'action. Dans d'autres arrondissements, des amendements légers ont été apportés via la fixation d'objectifs supplémentaires. Enfin, certaines mairies n'ont pas véritablement joué le jeu

au motif qu'elles n'avaient pas le contrôle des moyens humains et matériels de la propreté. En fonction de l'implication des mairies, les plans d'action peuvent donc présenter des différences importantes tant dans la forme que dans leur contenu, certains se résumant à une cartographie sommaire alors que d'autres constituent des documents très complets de plusieurs dizaines de pages format A3 (par exemple le plan propreté du 13^{ème} arrondissement).

De manière générale, il n'y a pas eu d'actualisation annuelle systématique des plans d'action. Une majorité de plans n'a d'ailleurs pas été modifiée depuis 2011. Les ajustements effectués dans la pratique n'ont donc pas donné lieu à l'édition d'un nouveau document⁴. De même, les plans d'action n'ont pas tous été présentés en conseil d'arrondissement, comme cela était prévu par la délibération de 2009. D'après les indications fournies par le STPP, seuls les plans d'action des 3^{ème}, 5^{ème}, 9^{ème}, 11^{ème}, 12^{ème}, 14^{ème}, 18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements sont passés en conseil d'arrondissement. On notera enfin que la procédure de saisine de l'adjoint sectoriel en charge de la propreté en cas de désaccord entre la mairie d'arrondissement et les services de la DPE n'a jamais été utilisée jusqu'à présent.

S'agissant des conseils de quartier, ils ont été peu mobilisés par les mairies lors de la préparation des plans d'action, à l'exception notable du 4^{ème} arrondissement où des contrats d'objectifs ont été signés en 2010 avec les référents « propreté » de chaque conseil de quartier de l'arrondissement qui prévoient notamment leur participation aux opérations de diagnostic et de fixation des priorités ainsi que leur association au suivi du plan d'action. En matière de propreté, il semble que le rôle des conseils de quartier ait surtout consisté à faire remonter des plaintes ponctuelles, le plus souvent via un contact direct avec le chef de secteur concerné de la division.

En conclusion, on peut dire que les plans d'action ont eu le mérite de fixer un cadre général aux interventions des services de la propreté en identifiant les points noirs et en déterminant les fréquences de nettoyage des voies. Les ajustements à apporter à cette feuille de route, notamment suite aux signalements qui font l'objet d'un traitement au quotidien, se sont faits de manière très pragmatique grâce aux échanges réguliers et parfois journaliers entre la mairie d'arrondissement et la division. A cet égard, les réunions « propreté » organisées en général deux fois par mois entre le chef de la division et le représentant de la mairie (le maire d'arrondissement ou son adjoint en charge de la propreté ou éventuellement le chargé de mission compétent) ont permis d'identifier ensemble les problèmes et de procéder aux corrections nécessaires. En fait, c'est ce travail de suivi opérationnel des plans d'action effectué en étroite collaboration qui constitue le véritable socle du pilotage de la propreté.

1.2.2.2. La communication de proximité sur la propreté

Dans ce domaine, les mairies d'arrondissement ont la possibilité depuis 2009 de choisir dans un programme d'actions proposées par les divisions territoriales celles qu'elles souhaitent voir réalisées en priorité en fonction du contexte local et des options retenues par leur plan d'action propreté.

En 2013, le STPP a recensé 1 015 animations de proximité sur l'ensemble du territoire parisien qui peuvent être regroupées en quatre catégories :

⁴ D'après les informations qui ont été données aux rapporteurs, une réactualisation générale des plans d'action devrait intervenir d'ici mi-2015 en liaison avec les nouveaux élus d'arrondissement.

a) Les animations à destination des enfants d'âge scolaire

Ce public est une cible privilégiée pour communiquer sur les bons gestes de propreté. C'est pourquoi les mairies d'arrondissement sollicitent les divisions pour qu'elles mettent en œuvre des actions dans les écoles et les centres de loisirs. C'est le cas notamment de la mairie du 15^{ème} arrondissement (118 animations effectuées à sa demande en 2013) ou de la mairie du 18^{ème} arrondissement (75 animations).

Lors de ces opérations sont abordés les thématiques liées à la propreté *stricto sensu* mais également le tri et la réduction des déchets ainsi que la lutte contre le gaspillage alimentaire dans le cadre plus global du programme local de prévention des déchets (PLPD).

Dans certains arrondissements (3^{ème}, 7^{ème}, 15^{ème} arrondissements) sont organisés des « éco-rallyes » au profit des élèves des écoles élémentaires afin de les sensibiliser sous une forme ludique au respect de l'environnement et de les inciter à adopter des comportements citoyens. Outre la DPE, ces manifestations associent d'autres directions de la Ville (DVD, DEVE, DPP) ainsi que des partenaires extérieurs (préfecture de police).

Les actions de communication en direction des enfants ont connu une forte progression depuis la mise en place du copilotage de la propreté, passant de 137 en 2010 à 506 en 2013.

b) Les opérations « propreté »

En 2004, la Ville de Paris a lancé les « opérations coordonnées de nettoyage approfondi » (OCNA) qui consistent à procéder à la remise à niveau complète d'une zone déterminée (dégraissage, réparation du mobilier urbain défectueux, nettoyage de l'espace public, etc.) accompagnée d'une campagne d'information des habitants sur le thème de la propreté avant de verbaliser les éventuelles incivilités.

En 2010, il a été décidé de redynamiser les OCNA en réduisant les périmètres d'intervention et en raccourcissant la durée des phases d'information (cinq jours maximum) et de verbalisation (deux journées). Par ailleurs, pour chaque OCNA, un ou deux thèmes sont désormais identifiés en partenariat avec la mairie d'arrondissement afin de concentrer les actions sur des problématiques de propreté spécifiques. Des marches exploratoires peuvent être organisées en amont mobilisant les services déconcentrés intervenant sur l'espace public, le coordonnateur de l'espace public, la mairie d'arrondissement et très souvent les conseils de quartier concernés pour déterminer les sites à traiter.

Durant la période 2010/2013, une cinquantaine d'OCNA ont été réalisées en moyenne chaque année à Paris. Certains arrondissements n'ont pas eu recours à ce type d'actions (aucune OCNA par exemple en 2013 dans les 16^{ème} et 17^{ème} arrondissements) alors que d'autres ont privilégié cette formule (notamment le 19^{ème} arrondissement où huit OCNA ont été effectuées en 2013).

On signalera par ailleurs qu'en 2011 et 2012 a été menée une campagne municipale intitulée « Paris met les pollueurs à l'amende » qui a consisté elle aussi à enchaîner une séquence d'information du public (installation de totems sur des sites choisis en liaison avec les mairies d'arrondissement, distribution des faux procès-verbaux) et une séquence de verbalisation.

c) Les opérations ciblées

Certaines mairies d'arrondissement demandent aux divisions territoriales d'organiser des opérations de communication ciblées sur des thèmes spécifiques (nuisances liées à la malpropreté canine, aux épanchements d'urine, aux dépôts sauvages) ou visant des publics particuliers (clients de cafés ou de restaurants, lycéens, etc.). Des courriers sont alors envoyés aux riverains concernés ou des panneaux d'information mobiles installés par les

services de la DPE dans les endroits sensibles répertoriés par les mairies d'arrondissement. Ce mode d'information et de communication est apprécié car il permet d'apporter une réponse rapide et de courte durée à des plaintes concernant des points précis.

d) Les animations liées au PLPD

Des rencontres ont été organisées après le vote du programme local de prévention des déchets (PLPD) par le Conseil de Paris en février 2012 pour déterminer les actions à déployer concrètement dans chaque arrondissement (recensement des acteurs, appel à volontariat, argumentaires en matière de prévention). La thématique PLPD fait désormais partie des actions de communication menées par les divisions du STPP. Elles y abordent notamment les thèmes du gaspillage alimentaire, du compostage et du tri des déchets. Lors de ces opérations, les aspects propreté sont également évoqués.

Entre 2010 et 2013, ce type d'animations a connu une forte croissance (de 78 animations en 2010 à 383 animations en 2013).

Le tableau qui suit donne une vision globale du nombre d'actions de communication de proximité réalisées par les divisions de propreté à la demande des mairies d'arrondissement durant la période 2010/2013.

Tableau 1 : Actions de communication de proximité réalisées par les divisions de 2010 à 2013

	2010	2011	2012	2013
Animations scolaires et centres de loisirs	137	143	514	506
OCNA	54	62	55	46
« Paris met les pollueurs à l'amende »	-	5	55	-
Animations canines	65	70	57	80
Animations PLPD	78	157	305	383

Source : STPP

1.2.2.3. La verbalisation

Le STPP dispose d'un service chargé de réprimer les incivilités liées à la propreté et de recouvrer les amendes correspondantes : il s'agit du centre d'action pour la propreté de Paris (CAPP) qui a dressé 19 204 procès-verbaux en 2013, dont 5 294 pour dépôts illicites d'objets encombrants. Si les inspecteurs de sécurité de la direction de la prévention et de la protection (DPP) et les agents de surveillance de Paris (ASP) de la préfecture de police ont également des compétences en matière de police de la salubrité, leurs homologues du CAPP ont la particularité de travailler en civil, ce qui est de nature à faciliter leur mission de surveillance.

Les inspecteurs du CAPP sont répartis en deux brigades : la brigade d'intervention (24 inspecteurs) et la brigade territoriale (72 inspecteurs).

Les agents verbalisateurs de la brigade territoriale opèrent en binômes, chaque binôme intervenant de manière permanente dans le même arrondissement (selon leur taille et leur population, les arrondissements se voient affecter un, deux ou trois binômes). En dépit de ce mode de fonctionnement, la brigade territoriale n'a pas opté pour une organisation déconcentrée, les inspecteurs étant gérés en centrale par le CAPP, situé dans le 14^{ème} arrondissement, lequel supervise également l'ensemble des échanges avec les divisions de propreté (remontée des demandes d'intervention, reporting des opérations de verbalisation, réunions de terrain, etc.).

La brigade d'intervention de son côté réalise sur l'ensemble du territoire parisien des actions ciblées, notamment en liaison avec la DPP et la préfecture de police, et renforce si nécessaire les équipes de la brigade territoriale.

En matière de verbalisation, le copilotage avec les mairies d'arrondissement s'est traduit par :

- l'adoption conjointe de cibles prioritaires dans les plans d'action propreté (déjections canines, mégots, dépôts sauvages, etc.) ;
- la détermination des zones sensibles où faire intervenir les agents verbalisateurs du CAPP et parfois ceux de la DPP ;
- l'organisation de réunions communes mairie d'arrondissement/division de propreté/CAPP (dans le 13^{ème} arrondissement, des réunions hebdomadaires auxquelles participaient les inspecteurs du CAPP étaient même organisées jusqu'en mars 2014 par l'élu en charge de la propreté).

De manière générale, il faut noter que la division de propreté assure l'interface entre la mairie d'arrondissement et le CAPP pour toutes les questions touchant à la verbalisation.

A l'avenir, pour améliorer la réactivité du CAPP et rapprocher les agents verbalisateurs des divisions de propreté avec lesquelles ils travaillent quotidiennement, il pourrait être envisagé de créer six bases territoriales entre lesquelles seraient répartis les effectifs actuels de la brigade territoriale. Chaque base serait hébergée dans les locaux d'une division de propreté de son secteur. Une expérience en ce sens a d'ailleurs été lancée en 2014 avec la mise en place d'une unité territoriale regroupant les binômes des 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements qui est positionnée auprès de la division du 19^{ème} arrondissement. Les ressorts de ces bases territoriales devraient correspondre à ceux des six circonscriptions de la DPP afin de faciliter la réalisation d'opérations conjointes ou complémentaires.

Recommandation 1 : Créer six bases territoriales dont les secteurs d'intervention seraient alignés sur les circonscriptions de la DPP pour accueillir les agents verbalisateurs de la brigade territoriale du centre d'action pour la propreté de Paris (CAPP).

[.....]
.....]

La phrase qui précède a été occultée conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

1.2.2.4. Les autres domaines de copilotage

Au cours de leurs investigations, les rapporteurs ont constaté que la collaboration entre les divisions de propreté et les mairies d'arrondissement s'était étendue à des domaines qui ne figuraient pas explicitement dans la délibération de 2009.

En matière de collecte par exemple, les maires d'arrondissement (4^{ème} arrondissement notamment) sont désormais consultés lors du renouvellement des marchés publics sur les horaires de ramassage et sur le nombre de tours autorisés.

De même, dans le 12^{ème} arrondissement, la détermination des lieux d'implantation des nouvelles corbeilles de rue a été opérée de manière conjointe entre le chef de division et la mairie d'arrondissement.

1.2.3. Eléments de bilan

Selon la DPE, le copilotage de la propreté était censé permettre la réalisation des trois objectifs suivants :

- renforcer la qualité du service rendu aux usagers en tenant compte de leurs nouvelles attentes notamment en matière de propreté de l'espace public ;
- développer des projets locaux avec les maires d'arrondissement et les partenaires locaux ;
- améliorer la reconnaissance et la valorisation du travail effectué au niveau déconcentré et permettre un meilleur accompagnement des équipes de terrain.

S'agissant de la qualité du service, il est difficile de déterminer si elle s'est effectivement améliorée grâce au copilotage et si aujourd'hui Paris est plus propre qu'en 2009. Depuis la suppression du « baromètre de la propreté⁵ », le STPP ne dispose plus en effet d'indicateurs de résultats mais uniquement d'indicateurs de moyens (logiciel métier GEOPRO qui permet de mesurer les différences entre le prévisionnel et le réalisé, données concernant le volume de plaintes, nombre de sorties d'engins de nettoyage, taux d'absentéisme du personnel, etc.). Par ailleurs, la notion de propreté est éminemment subjective et prend en compte des éléments de l'environnement urbain (état des immeubles bordant l'espace public, etc.) sur lesquels les services de la propreté n'ont pas forcément de prise.

En matière de projets locaux en revanche, il est clair que le copilotage de la propreté a développé la créativité des acteurs de terrain et favorisé l'émergence d'initiatives intéressantes, dont certaines ont pu ensuite être diffusées à d'autres arrondissements par l'intermédiaire du STPP.

A titre d'exemples, on peut citer les deux cas suivants.

Sur les sites qui accueillent d'importants rassemblements durant l'été, la mise en place d'urinoirs amovibles, testée à l'origine à la demande de la mairie du 19^{ème} arrondissement sur le bassin de la Villette, a été étendue à deux autres sites, le canal Saint Martin (10^{ème} arrondissement) et l'île Saint-Louis (4^{ème} arrondissement). Cette expérience a d'ailleurs permis d'engager une réflexion plus vaste sur les zones à forte fréquentation touristique et de déboucher sur un plan concerté d'intervention DPE/DEVE/DPP concernant neuf sites parisiens sur lesquels, durant la période estivale, des sacs en papier kraft sont distribués aux pique-niqueurs pour les sensibiliser à la propreté.

De même, la mairie du 7^{ème} arrondissement a initié l'opération « Eco Jeune 7^{ème} » destinée à faire prendre conscience du problème des souillures de l'espace public suite aux manifestations. Le lendemain du « monôme du bac », des élèves du primaire ont ainsi été invités à venir nettoyer les pelouses du Champ-de-Mars en compagnie du personnel de la DPE et de la DEVE. La mairie du 10^{ème} arrondissement a repris la formule en mai 2014 et organisé avec la régie de quartier une opération baptisée « *Clean Up Day* ». Dans ce cadre, des bénévoles ont nettoyé les berges du canal Saint-Martin, puis les déchets ont été triés par catégorie (déchets recyclables, autres déchets). De son côté, la division de propreté a installé un kiosque d'information, distribué des sacs kraft et fourni aux participants le matériel nécessaire (gilets jaunes, gants, pinces à déchets, balais).

Enfin, le copilotage de la propreté a indéniablement permis de développer le dialogue entre mairies d'arrondissement et services déconcentrés et d'apaiser les craintes qui pouvaient éventuellement exister des deux côtés. Le chef de la division du 13^{ème} arrondissement a ainsi indiqué aux rapporteurs que son service se sentait aujourd'hui davantage reconnu et défendu par la mairie d'arrondissement qui est plus impliquée qu'auparavant et a adopté une posture plus constructive. Celle-ci a désormais une bonne

⁵ Le « baromètre de la propreté » consistait à interroger chaque année 4 000 Parisiens dans les vingt arrondissements pour mesurer leur niveau de satisfaction en matière de propreté.

connaissance des moyens du service et s'efforce de parvenir à des solutions communes, notamment via une allocation différente des ressources disponibles.

1.2.4. Les autres domaines de l'action municipale où un copilotage est envisageable

Les rapporteurs ont interrogé leurs différents interlocuteurs sur les politiques municipales qui, selon eux, pourraient à l'avenir faire l'objet d'un copilotage avec les mairies d'arrondissement, c'est-à-dire donner lieu à la définition d'un plan d'action élaboré conjointement sur la base d'un diagnostic partagé.

Les réponses les plus fréquentes ont concerné les domaines suivants :

- le sport de proximité,
- les actions en direction de la jeunesse,
- la prévention et la sécurité.

Ces pistes mériteraient d'être explorées en profondeur dans le cadre d'une étude spécifique, sachant toutefois que des outils existent déjà (notamment dans le domaine de la jeunesse) dont les mairies se sont plus ou moins emparées.

2. LES MESURES DESTINEES A ACCROITRE LES COMPETENCES DES MAIRIES D'ARRONDISSEMENT

2.1. Les investissements d'intérêt local

2.1.1. La naissance de la notion d'investissement d'intérêt local

Depuis l'entrée en vigueur de la loi PML, les mairies d'arrondissement disposent d'un budget propre : les états spéciaux d'arrondissement (ESA). Les ESA, dont le montant atteint 141,4 M€ au budget primitif (BP) 2014, comprennent trois enveloppes :

- la « dotation de gestion locale » (DGL) destinée à couvrir les dépenses de fonctionnement des équipements de proximité et des mairies d'arrondissement (124,6 M€ au BP 2014, soit 88 % des ESA) ;
- la « dotation d'animation locale » (DAL) qui finance les dépenses liées à l'information des habitants de l'arrondissement, à la démocratie et à la vie locales, ainsi que les interventions motivées par des travaux d'urgence relevant de la section de fonctionnement dans les équipements de proximité (11,4 M€ au BP 2014, soit 8 % des ESA) ;
- la « dotation d'investissement » (DI), composée uniquement de crédits de paiement, qui permet aux mairies d'arrondissement de réaliser certains travaux dans les équipements de proximité dont elles ont la charge (5,4 M€ au BP 2014, soit 4 % des ESA).

Les ESA servent essentiellement à financer le fonctionnement des équipements de proximité. La forte progression de leur montant au cours des deux dernières mandatures (de 16,5 M€ en 2001 à 141,4 M€ en 2014) s'explique d'ailleurs en grande partie par l'augmentation très sensible du nombre d'équipements dont la gestion a été transférée aux mairies d'arrondissement (de 821 en 2001 à 2 710 en 2014).

En matière de dépenses d'investissement en revanche, la maîtrise de la programmation appartient au Conseil de Paris, y compris pour les « investissements localisés » c'est-à-dire ceux qui concernent un arrondissement particulier. Les dépenses de cette nature sont votées par l'assemblée municipale après consultation de la « conférence de programmation des équipements » composée du Maire de Paris et des maires d'arrondissement en application de l'article L.2511-36 du code général des collectivités territoriales. Le Maire de Paris en est l'ordonnateur. L'exécution des crédits dépend des directions.

L'article 2 de la délibération de juin 2009 a entendu accorder aux mairies d'arrondissement un « pouvoir de décision » dans le choix des investissements relatifs à l'entretien courant de leurs équipements de proximité et des espaces publics d'intérêt local de leur territoire.

Pour ce faire, a été isolé au sein des investissements localisés (IL) un sous-ensemble de crédits, baptisé « investissements d'intérêt local » (IIL), dont l'utilisation est laissée à l'arbitrage des mairies d'arrondissement.

Les investissements localisés (IL) se répartissent en deux catégories : les investissements localisés de type 1 (autorisations de programme d'un montant supérieur ou égal à 1 M€) et les investissements localisés de type 2 (autorisations de programme de moins de 1 M€). Les crédits figurant dans cette seconde catégorie sont des investissements d'intérêt local (IIL) sauf s'ils concernent des opérations portant sur la voirie principale de l'arrondissement, la création d'équipements de proximité, les travaux de ravalement, les travaux liés aux

installations thermiques, les travaux d'accessibilité, les travaux dans les piscines, les travaux relatifs à l'éclairage de la voirie, auquel cas ils conservent leur statut d'IL.

Les IIL se composent de deux enveloppes : une enveloppe « équipements de proximité » et une enveloppe « espace public ».

L'enveloppe « équipements de proximité » comprend des crédits destinés à financer des travaux d'entretien et de petit aménagement dans les bâtiments inscrits à l'inventaire de chaque arrondissement :

- écoles maternelles et élémentaires (budget DASCO) ;
- établissements d'accueil de la petite enfance (budget DFPE) ;
- conservatoires et bibliothèques (budget DAC) ;
- mairies d'arrondissement (budget DPA et DDCT à partir de 2015) ;
- maisons des associations et salles polyvalentes (budget DDCT) ;
- terrains de sports, gymnases, bains-douches, centres d'animation et espaces jeunes (budget DJS).

L'enveloppe « espace public » regroupe des crédits de même nature pour la voirie secondaire⁶ (budget DVD) et les espaces verts de proximité (budget DEVE).

Les crédits sont fongibles au sein de chacune de ces deux enveloppes.

2.1.2. La mise en œuvre de la réforme

Comme prévu, elle est intervenue en 2011, après détermination du montant des enveloppes « équipements de proximité » et « espace public » allouées à chaque arrondissement, et a entraîné des évolutions dans la procédure budgétaire.

2.1.2.1. La fixation du montant des enveloppes

La délibération de juin 2009 prévoit que chacune des deux enveloppes est calculée et répartie entre les arrondissements en fonction de « *critères techniques, d'usage et de vétusté* ».

Pour ce qui est de l'enveloppe « équipements de proximité », le critère technique retenu est la superficie des bâtiments ou des terrains concernés. Le critère d'usage se fonde sur le taux d'utilisation de l'équipement et sur la part de la population à bas revenus de l'arrondissement. Le critère de vétusté est obtenu grâce à la méthode Périgée (rapprochement par équipement entre les dépenses de grosses réparations effectuées de 1994 à 2008 et celles qu'il aurait fallu réaliser pour que le bâtiment reste dans un état neuf). Ces trois critères sont pondérés comme suit : le critère technique compte pour 50 %, le critère d'usage pour 40 % (soit 20 % d'utilisation et 20 % de « social ») et le critère de vétusté pour 10 %.

S'agissant de l'enveloppe « espace public », la superficie sert également de critère technique (surface des jardins de proximité pour la DEVE, surface de la voirie secondaire pour la DVD). Le critère d'usage repose sur des données démographiques (population de l'arrondissement combinée au nombre de salariés qui y travaillent). Pour ce qui est de la vétusté, la DEVE la calcule à partir de la moyenne des notes qu'elle attribue à chaque espace vert de l'arrondissement en fonction de l'état de ses différentes composantes (sols, eau, serrurerie, végétal, mobilier, etc.). La détermination du degré de vétusté de la voirie

⁶ La distinction « voirie primaire »/« voirie secondaire » est établie en fonction de l'importance du trafic.

secondaire a donné lieu à une étude approfondie de la part de la DVD, fondée sur le logiciel ROMEO⁷, dont les résultats sont intervenus trop tardivement pour être pris en compte. Pour cette direction, l'établissement des dotations par arrondissement s'est donc fait hors vétusté (80 % pour la superficie et 20 % pour l'usage). Quant à la DEVE, elle a appliqué la clé de répartition suivante : 70 % pour la superficie, 20 % pour l'usage et 10 % pour la vétusté.

Les règles décrites ci-dessus n'ont pas fait l'objet d'une formalisation juridique. En fait, elles ont été dégagées à l'issue d'un travail mené conjointement par la direction des finances et les directions concernées avant d'être présentées au comité des arrondissements le 15 juin 2010.

Elles n'ont du reste pas joué à plein puisque, dans les arrondissements où leur application aurait conduit à une baisse des dotations par rapport au BP 2010, un mécanisme de compensation a permis de garantir le même niveau d'investissement qu'en 2010.

Par ailleurs, lors du comité des arrondissements du 15 juin 2010, il a été acté que les enveloppes attribuées à chaque mairie d'arrondissement demeureraient inchangées au cours des exercices budgétaires 2011, 2012, 2013 et 2014 (sous réserve de la mise à jour de l'inventaire des équipements de proximité) afin de donner aux exécutifs locaux une visibilité pluriannuelle sur leurs dépenses d'investissement.

2.1.2.2. La nouvelle procédure budgétaire

Elle s'inscrit dans le calendrier suivant.

De janvier à avril de l'année N-1, les mairies d'arrondissement et les directions échangent sur les travaux à effectuer sur la base d'une liste d'opérations proposée par chaque direction en fonction des constats faits lors des visites d'architecture (pour les équipements de proximité) ou par les services de terrain, parfois à la suite de signalements émanant d'usagers ou de conseils de quartier (pour la voirie). En règle générale, les échanges ont lieu entre l'adjoint au maire d'arrondissement compétent, assisté éventuellement d'un membre du cabinet ou de la direction générale des services et/ou du cadre technique de la mairie, et le responsable du service déconcentré concerné. Toutefois, il a été indiqué aux rapporteurs que certains directeurs de la Ville se déplaçaient en personne pour rencontrer le maire d'arrondissement, celui-ci ayant en dernière instance le pouvoir d'arbitrer entre les priorités proposées par ses adjoints.

De mai à juillet, les mairies d'arrondissement reçoivent la notification de leurs enveloppes d'IIL et indiquent via le logiciel ESAMINE IL leur programme de travaux en s'appuyant sur les saisies effectuées préalablement dans cet outil par les directions. Habituellement, c'est le DGAS en charge des finances de la mairie qui supervise ces opérations.

En septembre, les décisions des mairies d'arrondissement sont évoquées lors d'entretiens politiques entre les représentants de l'exécutif municipal (adjoint aux finances et adjoint chargé des arrondissements) et chacun des maires d'arrondissement et validées dès lors qu'elles entrent dans les enveloppes attribuées.

En novembre, conformément aux dispositions de l'article L.2511-36 du code général des collectivités territoriales, est réunie la conférence de programmation des équipements, à laquelle assistent le Maire de Paris et les vingt maires d'arrondissement, afin de discuter des investissements prévus dans chaque arrondissement. En pratique, seules les opérations

⁷ Cette application informatique a été déployée en 2011 pour diagnostiquer l'état des structures et des revêtements de chaussées et trottoirs grâce à un relevé des dégradations (nids de poule, fissures, etc.) effectué *in situ* par les agents de la DVD.

les plus importantes donnent lieu à des échanges, les autres ayant été actées lors des rencontres intervenues en septembre.

Avant le vote du budget primitif par le Conseil de Paris en décembre, les maires d'arrondissement doivent normalement informer leur conseil d'arrondissement des investissements d'intérêt local qu'ils ont programmés. Toutefois, ni la direction de la démocratie, des citoyens et des territoires (DDCT), ni la direction des finances et des achats (DFA) ne vérifient si cette formalité, prévue par la délibération de 2009, est respectée au motif qu'il ne s'agit pas d'une obligation légale ou réglementaire.

Lors de l'adoption du budget primitif, les crédits ILL sont inscrits aux budgets des différentes directions concernées (DASCO, DFPE, DVD, etc.).

Au cours de l'année N, année d'exécution de ces crédits, il arrive assez fréquemment que le programme des travaux qui a été arrêté doive être modifié, certaines opérations prévues étant abandonnées au profit de nouveaux projets. Dans ce cas, les mairies d'arrondissement adressent à l'adjoint sectoriel compétent une demande de substitution de crédits qui est satisfaite pour les autorisations de programme relevant de la même individualisation. Sinon, l'intervention du Conseil de Paris est nécessaire, ce qui induit un manque de souplesse de gestion.

Avant l'examen du compte administratif par le Conseil de Paris au mois de juillet de l'année N+1, il est prévu que le maire d'arrondissement présente à son conseil d'arrondissement, « sous la forme d'un document rendu public », le détail des investissements d'intérêt local effectivement réalisés. Cette prescription, qui figure explicitement dans la délibération de juin 2009, est en fait ignorée.

D'après les mairies, cette situation découle directement de l'absence de visibilité qu'elles ont sur l'exécution de leurs crédits ILL.

Pour obtenir des informations sur les montants effectivement payés dans le cadre des ILL, elles ont donc pris l'habitude de questionner les directions. Ces dernières répondent avec plus ou moins d'empressement à leurs demandes, ce qui peut générer des insatisfactions, voire des suspicions quant à l'existence d'éventuels reliquats.

Les rapporteurs ont pourtant identifié deux outils informatiques qui permettent de suivre l'exécution des crédits ILL : il s'agit des applications GO et VISIGO. GO donne en effet une vision exhaustive et consolidée des crédits ILL de l'arrondissement aussi bien au stade de l'engagement que de la liquidation, à condition que les directions renseignent correctement l'application. Quant à VISIGO, il permet d'identifier les opérations ILL par type d'équipement et par opération. Il est accessible par l'intranet.

L'absence de visibilité des mairies d'arrondissement sur l'exécution des crédits ILL ne résulte donc pas de l'absence d'outils mais d'un manque d'information sur l'existence de ces outils ainsi que sur leurs fonctionnalités et leurs conditions d'utilisation. En effet, dans chaque mairie d'arrondissement, des agents ont reçu des habilitations leur donnant accès à ces applications (notamment « GO décisionnel »). Toutefois, ils n'en sont pas informés et/ou n'ont pas reçu la formation leur permettant d'utiliser facilement l'outil.

Dans une logique de transparence, mais aussi d'appropriation des outils informatiques en place par les mairies d'arrondissement, il serait souhaitable qu'une information générale soit dispensée par le centre de compétences SEQUANA à destination des mairies d'arrondissement. Il s'agirait de leur permettre d'identifier les outils existants et leurs fonctionnalités et d'organiser des sessions de formation à destination des agents responsables des questions budgétaires et financières en mairie d'arrondissement.

Recommandation 2 : Informer les mairies d'arrondissement sur les outils informatiques à leur disposition en matière de suivi des ILL (notamment GO et VISIGO) et organiser des sessions de formation répondant à leurs besoins spécifiques.

En attendant, les directions qui ont des IIL inscrits à leur budget pourraient être invitées à transmettre systématiquement en début d'année des données consolidées et exhaustives sur les crédits IIL consommés au titre de l'année précédente aux mairies d'arrondissement.

Recommandation 3 : Demander aux directions opérationnelles de communiquer en début d'année aux mairies d'arrondissement un document de synthèse faisant état de la consommation des crédits IIL de l'année précédente.

2.1.3. L'analyse des investissements d'intérêt local

On trouvera à l'annexe 3 du présent rapport un tableau qui détaille la ventilation des IIL inscrits au BP 2014 par enveloppe, par direction et par arrondissement.

A partir de ce document, dont on rappelle qu'il porte sur des crédits votés et non sur des montants exécutés ou des enveloppes notifiées, on peut faire les constats suivants.

Premièrement, le montant total des IIL au BP 2014 est de 71,39 M€. L'enveloppe « équipements de proximité » s'établit à 46,75 M€, ce qui représente 65,5 % des IIL. Quant à l'enveloppe « espace public », elle s'élève à 24,64 M€, soit 34,5 % des IIL.

Deuxièmement, au sein des IIL, deux directions se distinguent nettement avec un montant de crédits égal ou supérieur à 20 M€. Il s'agit de la DASCO avec 23,71 M€ (soit 33,2 % du total des IIL) et de la DVD avec 20 M€ (soit 28 % des IIL). A elles seules, ces deux directions concentrent un peu plus de 61 % des IIL.

Au sein de l'enveloppe « équipements de proximité », la répartition entre les directions s'établit comme suit :

- DASCO : 23,71 M€ (soit 50,7 % de l'enveloppe « équipements de proximité » et 33,2 % du montant total des IIL) ;
- DFPE : 8,81 M€ (soit 18,8 % de l'enveloppe « équipements de proximité » et 12,3 % du montant total des IIL) ;
- DJS : 6,36 M€ (soit 13,6 % de l'enveloppe « équipements de proximité » et 8,9 % du montant total des IIL) ;
- DPA : 4,78 M€ (soit 10,2 % de l'enveloppe « équipements de proximité » et 6,7 % du montant total des IIL) ;
- DAC : 2,79 M€ (soit 6 % de l'enveloppe « équipements de proximité » et 3,9 % du montant total des IIL) ;
- DUCT : 0,29 M€ (soit 0,6 % de l'enveloppe « équipements de proximité » et 0,4 % du montant total des IIL).

Au sein de l'enveloppe « espace public », la répartition entre les directions est la suivante :

- DVD : 20 M€ (soit 81,2 % de l'enveloppe « espace public » et 28 % du montant total des IIL) ;
- DEVE : 4,63 M€ (soit 18,8 % de l'enveloppe « espace public » et 6,5 % du montant total des IIL).

Enfin, s'agissant de la répartition par mairie, à partir de l'examen du BP 2014 on remarque que les principaux bénéficiaires sont les « gros » arrondissements de la capitale, à savoir par ordre décroissant :

- le 18^{ème} arrondissement avec 6,57 M€ (dont 4,77 M€ pour les équipements de proximité et 1,80 M€ pour l'espace public), soit 9,2 % du montant total des IIL ;

- le 20^{ème} arrondissement avec 6,48 M€ (dont 4,47 M€ pour les équipements de proximité et 2 M€ pour l'espace public), soit 9,1 % du montant total des ILL ;
- le 13^{ème} arrondissement avec 6,10 M€ (dont 4,28 M€ pour les équipements de proximité et 1,82 M€ pour l'espace public), soit 8,6 % du montant total des ILL ;
- le 19^{ème} arrondissement avec 5,96 M€ (dont 4,37 M€ pour les équipements de proximité et 1,59 M€ pour l'espace public), soit 8,4 % du montant total des ILL ;
- le 15^{ème} arrondissement avec 5,69 M€ (dont 3,59 M€ pour les équipements de proximité et 2,10 M€ pour l'espace public), soit 8 % du montant total des ILL.

Compte tenu de l'importance des crédits DASCOS et DVD au sein des ILL (respectivement 23,71 M€ et 20 M€), les rapporteurs ont examiné en détail ces deux sous-enveloppes afin de mettre en lumière leur évolution depuis 2011 ainsi que la nature des travaux qu'elles permettent de financer, notamment au regard de la distinction « entretien »/« petit aménagement ».

S'agissant des crédits ILL inscrits au budget de la DASCOS, leur montant oscille entre 23,75 M€ et 25,52 M€ sur la période 2011/2014 et se situe à :

- 25,52 M€ au BP 2011 ;
- 23,75 M€ au BP 2012 (soit une baisse de 6,9 %) ;
- 25 M€ au BP 2013 (soit une hausse de 5,2 %) ;
- 23,71 M€ au BP 2014 (soit une baisse de 5,2 %).

Ces crédits permettent de financer des travaux d'entretien et de petit aménagement dans les écoles maternelles, élémentaires et polyvalentes. En 2014, ils ont servi principalement à réaliser des opérations concernant :

- les menuiseries (5,84 M€ soit 24,6 % du total) ;
- le patrimoine (5,48 M€, soit 23,1 %) ;
- l'étanchéité (2,55 M€, soit 10,8 %) ;
- les sols des cours (2,04 M€, soit 8,6 %) ;
- les sanitaires (1,72 M€, soit 7,3 %) ;
- l'électricité (1,10 M€, soit 4,6 %).

Tous les travaux financés sur les ILL de la DASCOS sont des travaux d'entretien, à l'exception d'une fraction de ceux classés dans la catégorie « patrimoine » (cette catégorie regroupe les travaux n'entrant dans aucune autre catégorie de la typologie DASCOS) qui peuvent pour certains s'analyser comme des opérations d'aménagement. On peut donc en conclure qu'une très grande majorité des opérations financées sur les crédits ILL de la DASCOS (de l'ordre de 80 % à 90 %) relève de l'entretien au sens strict.

Pour ce qui est des ILL inscrits au budget de la DVD, leur montant varie de 16,20 M€ à 20,21 M€ au cours de la période 2011/2014 et atteint :

- 20,21 M€ au BP 2011 ;
- 19,26 M€ au BP 2012 (soit une baisse de 4,7 %) ;
- 16,20 M€ au BP 2013 (soit une baisse de près de 16 % qui s'explique par la décision d'interrompre les travaux de voirie dans la période précédant les élections municipales) ;
- 20 M€ au BP 2014 (soit une hausse de 23,5 %).

Ces crédits se répartissent en quatre catégories : patrimoine de voirie, aménagement urbain, déplacement et éclairage. La catégorie « patrimoine de voirie » regroupe les travaux liés à l'entretien des chaussées et des trottoirs. La catégorie « aménagement urbain » englobe les opérations qui s'inscrivent dans une logique d'amélioration qualitative de l'espace public (par exemple piétonisation d'une contre-allée). Sous la dénomination « déplacement », on trouve les opérations d'aménagement visant à renforcer la sécurité (élargissement d'un trottoir à un carrefour pour donner une meilleure visibilité aux piétons, installation d'un ralentisseur, etc.). Enfin, bien que l'éclairage de la voirie n'entre pas dans le périmètre des IIL, certains maires d'arrondissement utilisent toutefois leur enveloppe « espace public » pour financer des projets dans ce domaine.

Durant la période 2011/2014, les différents crédits ILL de la DVD ont connu les évolutions retracées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2 : Répartition des crédits ILL votés de la DVD de 2011 à 2014 (en euros)

	2011	2012	2013	2014
Patrimoine de voirie	8 582 490	10 451 280	7 872 020	11 965 416
en % de l'enveloppe IIL DVD	42,5%	54,2%	48,6%	59,8%
Aménagement urbain	7 973 340	6 074 750	5 238 560	5 105 480
en % de l'enveloppe IIL DVD	39,4%	31,5%	32,3%	25,5%
Déplacement	3 569 000	2 740 200	3 064 500	2 653 000
en % de l'enveloppe IIL DVD	17,7%	14,2%	18,9%	13,3%
Eclairage	90 000	0	25 000	285 000
en % de l'enveloppe IIL DVD	0,4%	0,0%	0,2%	1,4%
Total	20 214 830	19 266 230	16 200 080	20 008 896

Source : IGVP

Les crédits « patrimoine de voirie », qui passent de 8,58 M€ (soit 42,5 % du total) en 2011, à 10,45 M€ (soit 54,2 %) en 2012, puis à 7,87 M€ (soit 48,6 %) en 2013 et enfin à 11,96 M€ (soit 59,8 %) en 2014, correspondent à des dépenses d'entretien. Les crédits figurant dans les trois autres catégories en revanche permettent de financer des dépenses d'aménagement. Au cours de la période 2011/2014, la part qu'ils représentent dans le total des ILL de la DVD est en moyenne sensiblement équivalente à celle consacrée à l'entretien : 48,6 % (soit 36,81 M€) contre 51,4 % (soit 38,87 M€).

2.1.4. Bilan et perspectives

La réforme des IIL a bien été mise en œuvre selon le calendrier prévu et elle est aujourd'hui perçue comme une réussite par les acteurs de terrain.

Il est vrai qu'elle a accru très sensiblement le pouvoir des maires d'arrondissement sur la programmation des dépenses d'investissement concernant leur territoire. En effet, si l'on additionne dans le BP 2014 les investissements localisés (142,34 M€) et la dotation d'investissement inscrite dans les ESA (5,4 M€), les investissements « locaux », c'est-à-dire ceux qui sont réalisés spécifiquement pour un arrondissement particulier, représentent un total de 147,74 M€. Les IIL se montent à 71,39 M€, soit 48,3 % des investissements « locaux ». Si la réforme des IIL n'avait pas eu lieu, les maires d'arrondissement ne maîtriseraient aujourd'hui que 5,4 M€ des dépenses d'investissements « locaux » (soit 3,7 %). Le transfert de compétence opéré en leur faveur leur permet d'être décisionnaires sur 76,79 M€ (71,39 M€ d'IIL + 5,4 M€ de dotation d'investissement), soit 52 % des investissements « locaux » (en grisé dans le tableau suivant).

Tableau 3 : Les investissements « locaux » en 2014

	Montants au BP 2014 en M€	Part dans les investissements "locaux" en 2014
Investissements localisés (IL)	142,34	96,3%
dont IL type 1 (supérieur ou égal à 1M€)	52,56	35,6%
dont IL type 2 (inférieur à 1M€)	89,78	60,8%
<i>dont IL</i>	18,39	12,4%
<i>dont ILL</i>	71,39	48,3%
Dotation d'investissement	5,4	3,7%
Total	147,74	100%

Source : IGVP

Selon certains observateurs, la mise en place des IIL aurait eu des conséquences sur les relations entre mairies d'arrondissement et directions, plaçant ces dernières dans une situation de « concurrence ». En effet, lors de la programmation des opérations, les directions, sachant que les crédits des mairies sont fongibles au sein de chacune des deux enveloppes d'IIL, seraient désormais incitées à développer des stratégies proactives pour mettre en avant leurs projets, par exemple en faisant valoir qu'ils peuvent être réalisés plus rapidement que ceux des autres directions. Les entretiens que les rapporteurs ont eus avec les acteurs locaux n'ont pas confirmé cette analyse. En réalité, il semble que les arbitrages rendus par exemple au sein de l'enveloppe « espace public » en faveur de la DVD ou, au contraire, de la DEVE soient moins le résultat d'un travail de lobbying de la part de ces directions que la conséquence de l'implication et du poids respectifs des adjoints au maire d'arrondissement en charge de la voirie et de l'environnement. En outre, il est apparu qu'au sein de l'enveloppe « équipements de proximité » les investissements portant sur les écoles étaient habituellement examinés prioritairement.

A partir de 2016, le déploiement des budgets participatifs d'arrondissement aura un impact fort sur les IIL, même si certains arrondissements (12^{ème} et 13^{ème} arrondissements notamment) ont déjà expérimenté ce type de démarche en laissant à leurs conseils de quartier le soin d'arbitrer 10 % de leur enveloppe « espace public ». En effet, en application de la charte du budget participatif adoptée par le Conseil de Paris en novembre 2014, chaque maire d'arrondissement aura à l'avenir la possibilité de réserver jusqu'à 30 % de chacune de ses enveloppes d'IIL pour financer des projets choisis par les habitants. Dans ce cas, la mairie centrale s'est engagée à doubler les crédits affectés au budget participatif de l'arrondissement. Si les vingt maires d'arrondissement font tous le choix de consacrer 30 % de leurs ILL au budget participatif, le volume des financements dédiées aux investissements d'intérêt local pourrait augmenter de 21,41 M€ (base BP 2014), passant de 71,39 M€ à 92,8 M€ par l'effet de ce dispositif d'incitation financière.

Dans ces conditions, et compte tenu du fait que les mairies pourront bénéficier de ce bonus en adhérant au budget participatif, il serait logique que le mécanisme de compensation mis en place pour garantir le niveau d'investissement de 2010 soit abandonné et que l'ensemble des critères permettant de déterminer le montant des enveloppes « équipements de proximité » et « espace public » (y compris le critère de vétusté pour la voirie secondaire) s'appliquent complètement à compter de 2016⁸, quitte à

⁸ Pour 2015, il a été décidé que le montant des IIL demeurerait inchangé par rapport aux quatre exercices budgétaires précédents.

ce que certains arrondissements connaissent une baisse de leurs dotations. D'ici là, il serait souhaitable que le Conseil de Paris adopte une délibération explicitant le contenu exact des critères utilisés ainsi que leur pondération. A cette occasion, le poids relatif du critère lié à la vétusté (10 %) pourrait être revu à la hausse (25 %).

Recommandation 4 : Faire voter une délibération par le Conseil de Paris précisant les critères choisis pour le calcul des ILL et déterminer le montant des dotations attribuées à chaque arrondissement en appliquant les règles ainsi fixées.

La mise en place des budgets participatifs d'arrondissement aura d'autres effets dont il convient de mesurer par avance la portée.

En premier lieu, il est probable que les habitants privilégieront les réalisations touchant à l'environnement (par exemple, la création de murs végétalisés), ce qui est de nature à générer un travail supplémentaire pour les équipes de la DEVE notamment au stade de l'expertise des projets ainsi que des surcoûts de fonctionnement une fois que les investissements auront été effectués. D'ores et déjà, certaines mairies ont prévu de contractualiser avec des partenaires locaux (associations, conseils de quartier, etc.) pour leur confier l'entretien des futures installations liées à la végétalisation de l'espace public.

En second lieu, on peut supposer que le choix des habitants se portera principalement sur des opérations d'aménagement ayant une certaine visibilité. Par suite, il n'est pas sûr que les maires puissent financer tous les travaux d'entretien nécessaires avec les crédits ILL dont ils auront conservé la maîtrise. Cette crainte semble particulièrement justifiée pour les équipements de proximité et notamment pour les écoles. On a vu en effet précédemment que 80 % à 90 % des crédits ILL inscrits au budget de la DASCO servaient à payer des travaux d'entretien dans ces établissements. Dans ces conditions et pour éviter toute dérive, les maires pourraient être tentés de sanctuariser leur enveloppe « équipements de proximité », ce qui limiterait indéniablement le succès de la démarche du budget participatif. Une solution consisterait à autoriser la fongibilité des crédits entre l'enveloppe « équipements de proximité » et l'enveloppe « espace public », de telle sorte que 30 % des ILL, tous crédits confondus, puissent être effectivement consacrés au financement des projets portés par les habitants. Les rapporteurs signalent d'ailleurs que plusieurs interlocuteurs rencontrés dans le cadre de la mission ont exprimé, en dehors de toute problématique liée au budget participatif, le souhait que soit instaurée une fongibilité totale des crédits au sein des ILL au motif notamment que cela permettrait de programmer des opérations d'un montant plus important. En tout état de cause, si l'on raisonne dans la perspective de la mise en place d'un budget participatif d'arrondissement, il semble inéluctable d'abandonner la distinction « équipements de proximité »/« espace public ». En effet, les projets qui émergeront dans le cadre de cette démarche ne seront pas nécessairement cantonnés à ces deux secteurs et pourront concerner d'autres domaines tels que la sécurité, le culturel ou le social (on peut imaginer, par exemple, que les habitants d'un quartier se mobilisent en faveur de l'installation d'une bagagerie pour les personnes à la rue).

Recommandation 5 : Autoriser la fongibilité totale des crédits au sein des ILL.

En troisième lieu, si la charte du budget participatif dispose que les projets soumis au vote des habitants devront avoir fait l'objet d'une analyse technique positive, ne pas induire de coûts directs de fonctionnement et être compatibles avec les enveloppes financières arrêtées, elle ne fixe pas de plafond pour les investissements programmés. Par suite, dans les arrondissements où le budget participatif pourrait potentiellement dépasser 3 M€ (13^{ème}, 15^{ème}, 17^{ème}, 18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements), il n'est pas impossible que le choix soit fait de concentrer les crédits sur un nombre limité de projets ayant chacun un coût supérieur à 1 M€, ce qui permettrait aux mairies de s'affranchir de la règle selon

laquelle les ILL concernent uniquement des autorisations de programme de type 2 (inférieures à 1 M€).

Enfin, devra être tranchée la question du devenir des crédits affectés aux budgets participatifs d'arrondissement qui n'auront pas été effectivement consommés.

2.2. Les subventions aux associations d'intérêt local

Comme pour les investissements d'intérêt local, la délibération de 2009 avait prévu que les maires d'arrondissement bénéficient de crédits leur permettant de subventionner les associations d'intérêt local, c'est-à-dire celles dont l'activité s'exerce dans un seul arrondissement ou au profit des seuls habitants de l'arrondissement.

Le nouveau dispositif devait se mettre en place en deux temps. Pour les exercices 2010 et 2011, les arrondissements devaient se voir attribuer des enveloppes par secteur (culture, jeunesse, etc.) calculées en fonction de la moyenne des subventions versées aux associations d'intérêt local au cours des trois années précédentes. A partir de 2012, il était prévu que les enveloppes soient déterminées sur la base de critères objectifs et en partie déssectorisées, ce qui aurait conduit à un rééquilibrage des dotations entre arrondissements.

Un recensement a bien été réalisé par l'administration pour établir, arrondissement par arrondissement, la liste des associations d'intérêt local subventionnées ainsi que le montant des sommes allouées, mais ce travail n'a jamais débouché sur l'attribution d'enveloppes aux mairies en raison du peu d'enthousiasme suscité par la réforme. En effet, les maires d'arrondissement n'ont dans l'ensemble pas manifesté beaucoup d'intérêt à récupérer la gestion des subventions aux associations locales, d'une part, parce que le cadre qu'on leur proposait manquait de souplesse et ne leur laissait que des marges de manœuvre très réduites et, d'autre part, parce qu'ils ne souhaitaient pas prendre en charge l'instruction des dossiers. Au niveau central, un certain nombre d'adjoints sectoriels ont également exprimé des réserves sur le principe de fongibilité des enveloppes dédiées aux mairies et estimé que cette mesure était susceptible de mettre en cause la cohérence des politiques municipales qu'ils sont chargés de porter.

Dans ces conditions, il a donc été décidé lors du comité des arrondissements du 1^{er} décembre 2011 d'abandonner le dispositif initialement prévu et d'expérimenter dès 2012 une nouvelle procédure d'attribution pour les subventions pilotées par la DAC et la DJS dans le domaine de la culture, du sport et de la jeunesse, procédure qui a ensuite été étendue à d'autres secteurs de l'action municipale. La méthode retenue consiste à associer les mairies d'arrondissement dès le stade de l'instruction des demandes de subventions afin de profiter de leur expertise et de leur connaissance du tissu associatif local.

Concrètement, les arrondissements sont consultés en début d'année sur les propositions de subventions qui ont été retenues pour les associations intervenant sur leur territoire. Les échanges se font soit à l'initiative du cabinet de l'adjoint sectoriel (par exemple pour les subventions concernant le sport de proximité), soit à celle des services administratifs en charge de l'instruction des demandes (pour les subventions culturelles). Les maires d'arrondissement peuvent ainsi exprimer un avis s'ils le souhaitent sur le montant de la subvention proposée ou sur son principe même. La mise en place de la nouvelle procédure d'attribution a évidemment conduit à instaurer une date limite pour le dépôt des demandes de subventions afin qu'elles puissent faire l'objet d'un examen global.

Au final, la procédure mise en place en matière de subventions aux associations d'intérêt local a donc permis de renforcer la concertation avec les mairies d'arrondissement.

3. LES MESURES EN FAVEUR DU PILOTAGE TERRITORIAL ET DES EMPLOIS LOCAUX

3.1. La charte des arrondissements

Adoptée par le Conseil de Paris en novembre 2010, la charte des arrondissements clarifie les règles du jeu qui régissent les rapports entre les mairies d'arrondissement et l'administration parisienne. Elle reconnaît notamment le rôle de pilotage territorial des maires d'arrondissement et, par suite, l'existence de relations fonctionnelles avec les services municipaux déconcentrés de leur territoire. Ce document revient également sur certaines des mesures énoncées par la délibération de juin 2009 pour les préciser (copilotage de la propreté, rédaction de rapports d'activité territorialisés par les directions, etc.) ou les compléter (accès aux applications informatiques, traitement des réclamations des usagers, etc.). La charte des arrondissements s'est vue adjoindre un volet social, voté par le Conseil de Paris en février 2013, qui définit l'articulation entre les mairies d'arrondissement et les services relevant de l'action sociale et médico-sociale départementale et du centre d'action sociale de la Ville de Paris.

Compte tenu de la multiplicité des dispositions contenues dans la charte des arrondissements (reproduite en annexe 4) et des délais impartis à la mission, les rapporteurs ont fait le choix de centrer leurs investigations sur les trois thèmes suivants :

- la mise en œuvre du volet social de la charte ;
- le fonctionnement du pilotage territorial de l'espace public ;
- les informations fournies aux mairies d'arrondissement par l'administration parisienne.

3.1.1. La mise en œuvre du volet social de la charte des arrondissements

Le département est aujourd'hui la collectivité « chef de file » en matière d'action sociale. A ce titre, il doit gérer un certain nombre d'aides légales (revenu de solidarité active, allocation personnalisée d'autonomie, etc.), mais également définir et piloter les politiques en faveur des publics les plus vulnérables (enfants, seniors et handicapés, exclus) et des personnes confrontées à des difficultés sociales. A Paris, ces compétences départementales sont exercées par la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES) qui dispose pour ce faire d'un effectif de 5 000 agents environ et d'un budget de 1,3 Md€ (hors masse salariale).

Parallèlement, le centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP), qui est un établissement public municipal, met en œuvre l'action sociale de la commune de Paris, notamment via l'attribution d'aides facultatives et la gestion d'établissements et de services à caractère social ou médico-social à destination des personnes âgées et des personnes en grande précarité ou sans abri. Cet établissement public emploie 5 600 agents et fonctionne avec un budget global de 660 M€ (masse salariale comprise).

La DASES et le CASVP s'inscrivent tous deux dans une démarche de territorialisation de leur action, mais ils ont emprunté des voies différentes. Au CASVP, en effet, la territorialisation est ancienne et s'appuie sur les sections d'arrondissement dont le ressort correspond à celui des mairies d'arrondissement. A la DASES, en revanche, le processus de territorialisation est beaucoup plus récent et repose sur un maillage plus large.

La DASES : une territorialisation récente qui dépasse l'échelon de l'arrondissement

Engagée en 2008, la territorialisation de la DASES a entraîné une réorganisation de cette direction marquée par la création en octobre 2012 de la délégation à l'action sociale territoriale (DAST).

Cette entité a pour objectif d'améliorer la coordination des services de terrain de la DASES, de mieux identifier les problématiques sociales propres à chaque arrondissement et de renforcer les partenariats notamment avec les élus locaux.

Outre le service de médiation et de consultation familiales et l'équipe départementale logement (EDL) mobilisée en cas d'expulsions locatives, la DAST encadre et pilote les coordonnateurs sociaux territoriaux (CST) ainsi que les services sociaux départementaux polyvalents (SSDP) en charge de l'action sociale de secteur.

A ce propos, on rappelle que dans neuf arrondissements (1^{er}, 2^{ème}, 3^{ème}, 4^{ème}, 5^{ème}, 6^{ème}, 13^{ème}, 14^{ème} et 15^{ème} arrondissements), les SSDP sont gérés par la DASES. Dans les onze autres arrondissements, en revanche, cette direction délègue cette mission, en totalité ou en partie, au CASVP. Ainsi, dans sept arrondissements (7^{ème}, 8^{ème}, 9^{ème}, 10^{ème}, 11^{ème}, 16^{ème} et 17^{ème} arrondissements), le SSDP dépend du CASVP et fonctionne avec des travailleurs sociaux appartenant à cet établissement public. Dans quatre arrondissements (12^{ème}, 18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements), la DASES et le CASVP se partagent le territoire, les usagers dépendant selon leur adresse de l'une ou de l'autre de ces administrations (situation dite de « polyvalence partagée »).

Les coordonnateurs sociaux territoriaux (CST) sont une création récente. Ils ont commencé à être déployés fin 2011. En novembre 2014, on en dénombrait six en poste dans les territoires suivants :

- 1^{er}, 2^{ème}, 3^{ème}, 4^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} arrondissements ;
- 5^{ème} et 13^{ème} arrondissements ;
- 7^{ème}, 15^{ème} et 16^{ème} arrondissements ;
- 8^{ème} et 17^{ème} arrondissements ;
- 18^{ème} arrondissement ;
- 20^{ème} arrondissement.

A brève échéance, deux autres CST seront nommés dans les 11^{ème} et 12^{ème} arrondissements et dans le 19^{ème} arrondissement, puis ultérieurement dans les 6^{ème} et 14^{ème} arrondissements, ce qui permettra à terme d'assurer la couverture de toute la capitale sur la base de neuf circonscriptions territoriales.

Les CST ont trois missions principales :

- coordonner les services sociaux départementaux de terrain ;
- établir le diagnostic social des arrondissements de leur ressort ;
- représenter la DASES auprès des maires d'arrondissement.

Pour coordonner les services déconcentrés de la DASES, le CST organise notamment des réunions mensuelles auxquelles assistent les cadres du SSDP, de l'espace parisien pour l'insertion (EPI), du service social scolaire (SSS), de l'aide sociale à l'enfance (ASE) et du centre local d'information et de coordination gérontologique (CLIC) de son territoire. Lors de ces réunions, l'objectif n'est pas de traiter des situations individuelles, mais de diffuser de l'information à destination des services, certains pouvant être situés à distance de l'arrondissement concerné (à l'exemple de l'aide sociale à l'enfance qui fait l'objet d'une déconcentration récente). Le CST sert donc à rapprocher les services généralistes et spécialisés de terrain et à faire en sorte que les différents acteurs se connaissent. Il n'a pas de pouvoir hiérarchique sur les cadres qu'il réunit.

Le CST est également chargé de l'information des nouveaux arrivants. Il organise à cet effet une session annuelle d'accueil des nouveaux professionnels et des stagiaires qui comprend une présentation générale et des présentations thématiques portant sur l'aide sociale à l'enfance, les personnes âgées ou encore l'insertion, ce qui facilite l'intégration

des agents et leur permet d'avoir une meilleure connaissance des missions de l'ensemble des structures de la DASES.

Le CASVP : une territorialisation ancienne calée sur l'arrondissement

Les vingt sections d'arrondissement, rattachées à la sous-direction des interventions sociale (SDIS) du CASVP, entretiennent depuis longtemps des relations étroites avec les maires d'arrondissement qui président leur comité de gestion. Elles constituent un service de proximité bien identifié par les Parisiens qui s'y rendent pour la délivrance des aides sociales municipales mais également pour y trouver un accueil, une orientation et un accompagnement social lorsqu'elles exercent les missions du service social départemental polyvalent.

Depuis 2013, une mutualisation des directions et des services supports de certaines sections d'arrondissement a été engagée qui a conduit à des rapprochements entre sections (sections des 1^{er} et 4^{ème} arrondissements ; sections des 2^{ème} et 3^{ème} arrondissements ; sections des 5^{ème} et 6^{ème} arrondissements ; sections des 9^{ème} et 10^{ème} arrondissements). Si cette réforme n'a eu aucun impact sur les usagers qui continuent de s'adresser à la section de l'arrondissement où ils résident, elle constitue toutefois un premier pas vers la mise en place d'un nouveau maillage territorial plus large que celui traditionnellement en vigueur au CASVP qui était centré sur l'arrondissement.

Le volet social de la charte des arrondissements s'intègre à la démarche de territorialisation de l'action sociale engagée par la DASES et le CASVP en l'articulant avec les mairies d'arrondissement.

Ce document comporte cinq objectifs :

- renforcer l'information des maires d'arrondissement ;
- développer le travail en commun mairies/services sociaux ;
- encadrer les échanges d'informations individuelles lors du traitement des affaires signalées ;
- mettre en œuvre dans chaque arrondissement un projet d'accueil d'information sociale mairie/DASES/CASVP ;
- réaliser des diagnostics sociaux territoriaux.

Les deux premiers objectifs susmentionnés sont la reprise exacte pour la DASES et le CASVP de ce que la charte des arrondissements prévoit pour les services municipaux. Les trois objectifs suivants, en revanche, constituent des priorités spécifiques à la sphère sociale.

3.1.1.1. L'information des maires d'arrondissement

En application du volet social de la charte, les maires d'arrondissement doivent être informés, voire consultés préalablement aux nominations des responsables des services locaux de la DASES et du CASVP. Ces deux administrations sont par ailleurs tenues de leur adresser chaque année un rapport d'activité retraçant leurs actions dans leur arrondissement, de les informer de l'organisation de leurs services et de leur communiquer les projets de délibération ou d'établissement concernant leur territoire.

S'agissant de l'information ou de la consultation des maires d'arrondissement sur les nominations des cadres locaux, il semble que les prescriptions de la charte soient de mieux en mieux respectées, même s'il peut subsister ici ou là des « oublis ». Au CASVP, ces pratiques existaient déjà dans une majorité d'arrondissements et la charte n'a fait que les entériner. En revanche, pour la DASES, cette formalité constitue une nouveauté qui a pu dans un premier temps susciter des réticences aujourd'hui en partie dissipées.

Concernant la communication de rapports d'activité annuels, on constate que chaque mairie est destinataire de plusieurs documents émanant de la DASES. Les services centraux de cette direction transmettent en effet un « portrait social de l'arrondissement », ainsi qu'un rapport d'activité portant sur l'arrondissement. Le SSDP, de son côté, fournit son propre rapport d'activité. Dans le 13^{ème} arrondissement, ce document fait d'ailleurs l'objet d'une relecture de la part de la CST. Dans le 18^{ème} arrondissement, qui est en situation de « polyvalence partagée », le SSDP relevant de la DASES produirait son rapport d'activité sans impliquer la section d'arrondissement du CASVP qui participe pourtant elle aussi à l'action sociale de secteur dans l'arrondissement. La direction générale du CASVP ne prépare pas de document spécifique à l'attention des mairies d'arrondissement. Quant aux sections d'arrondissement, elles n'établissent pas systématiquement de bilan d'activité (par exemple celle du 18^{ème} arrondissement). Lorsque un tel bilan est élaboré, il ne fait pas forcément l'objet d'une diffusion sous forme papier mais plutôt d'une présentation informelle lors du comité de gestion (c'est le cas à la section du 17^{ème} arrondissement).

Pour ce qui est de l'information des mairies d'arrondissement sur l'organisation des services déconcentrés, de nombreux documents permettent d'en avoir une vision claire. La DASES produit ainsi des fiches pratiques sur le SSDP, l'espace parisien pour l'insertion, le service social scolaire, l'aide sociale à l'enfance ou encore le centre local d'information et de coordination gérontologique qui donnent aux mairies la possibilité de savoir qui fait quoi en matière d'action sociale dans leur arrondissement. Dans le 13^{ème} arrondissement, la CST a même élaboré des fiches techniques détaillées des structures et des missions de la DASES pour la nouvelle adjointe au maire d'arrondissement en charge du social.

La charte prévoit également que les projets de délibération du Conseil de Paris siégeant en formation de conseil général ayant un caractère local sont communiqués au maire d'arrondissement en vue de l'information du conseil d'arrondissement. Dans les faits, c'est l'adjoint sectoriel qui décide de l'opportunité de cette transmission. Les projets de délibération communiqués portent le plus souvent sur des attributions de subventions à des associations locales. Les CST rencontrés ont indiqué être rarement interrogés par les maires sur ces sujets.

De même, les projets d'investissement dans les équipements sociaux et médico-sociaux départementaux et les équipements gérés par le CASVP dans l'arrondissement doivent faire l'objet d'un dialogue approfondi avec les maires d'arrondissement. En règle générale, cette procédure est respectée. Ainsi, dans le 18^{ème} arrondissement, un projet de création de restaurant solidaire (à la place d'un restaurant émeraude) est actuellement travaillé en lien avec la mairie d'arrondissement. Toutefois, dans le 17^{ème} arrondissement, la mairie et la section d'arrondissement n'auraient appris l'existence d'un projet de restaurant solidaire qu'un mois avant son ouverture.

3.1.1.2. Le travail en commun

Le volet social de la charte des arrondissements autorise le maire d'arrondissement à solliciter le CST et le directeur de section du CASVP pour participer aux réunions qu'il organise à la mairie avec les responsables des services municipaux déconcentrés ainsi qu'à celles ouvertes aux habitants de l'arrondissement.

La fréquence des réunions inter-services varie d'un arrondissement à l'autre et la présence tant des CST que des directeurs de section d'arrondissement n'est pas systématiquement requise par les maires. Si le CST est convié aux réunions des services déconcentrés dans certaines mairies (par exemple dans les 13^{ème} et 18^{ème} arrondissements), il ne l'est pas dans d'autres (5^{ème}, 8^{ème} et 17^{ème} arrondissements). Il en va de même pour le directeur de section d'arrondissement qui peut assister à ces réunions (18^{ème} arrondissement) ou pas (17^{ème} arrondissement). Les cadres sociaux qui sont présents aux réunions inter-services affirment que cela leur permet d'avoir une vue d'ensemble des problématiques de l'arrondissement. Les autres expliquent que la non-participation à ces réunions ne leur

pose pas de problème car ils ont la plupart du temps des contacts fréquents avec l'élu ou le chargé de mission responsable des affaires sociales à la mairie d'arrondissement. Pour certains CST toutefois, le fait de ne pas être conviés aux réunions des services déconcentrés peut être perçu négativement lorsque les relations avec la mairie d'arrondissement sont ténues, voire inexistantes.

Les CST, les directeurs de section d'arrondissement et les responsables de SSDP sont invités par ailleurs à titre d'experts à un certain nombre de commissions (commissions « précarité », commissions « maraudes », commissions « dépendance », commissions des cellules d'échange d'informations nominatives « mineurs en difficulté » dites CENOMED) et de conseils (conseils de prévention et de sécurité, conseils locaux de santé mentale) qui se tiennent en mairie d'arrondissement. Certains maires d'arrondissement demandent également aux CST d'intervenir ponctuellement devant leurs conseils de quartier ou leur comité d'initiative et de consultation d'arrondissement (CICA).

Au-delà des réunions, il existe une tradition de travail en commun entre les mairies d'arrondissement et le CASVP (notamment du fait de l'implantation géographique des sections d'arrondissement dans les locaux ou à proximité des mairies d'arrondissement) qui s'illustre par des contacts réguliers voire des échanges quotidiens de courriels. Du côté de la DASES, les distances sont historiquement plus marquées même si les CST ont réussi à instaurer une collaboration plus étroite avec certaines mairies.

3.1.1.3. Le traitement des affaires signalées

Le volet social de la charte des arrondissements fixe la marche à suivre en matière d'échanges d'informations individuelles et définit une sorte de code de déontologie à l'attention des travailleurs sociaux mais également des élus qui repose sur les principes suivants :

- l'utilisateur doit être informé de tout échange le concernant avec la mairie d'arrondissement afin de pouvoir éventuellement s'y opposer ;
- les échanges d'informations individuelles entre la mairie d'arrondissement et les services sociaux se font par écrit ;
- le CST est l'interlocuteur de référence de la mairie d'arrondissement pour les demandes concernant les services sociaux départementaux (sauf en matière de protection de l'enfance) et le directeur de section du CASVP pour les demandes portant sur les aides sociales municipales ;
- les réponses au maire d'arrondissement doivent intervenir dans un délai de quinze jours ;
- les échanges doivent se faire dans le respect du secret professionnel et de la vie privée.

En pratique, le traitement d'une affaire signalée à un CST suit habituellement le circuit suivant. La mairie d'arrondissement (le plus souvent le chargé de mission « affaires sociales ») fait remonter le cas d'un administré par courriel avec la plupart du temps copie au responsable du SSDP et/ou au directeur de section d'arrondissement. Le CST recherche dans ISIS, l'application métier utilisée par les travailleurs sociaux de la DASES, si l'utilisateur est connu ou pas des services et saisit le service compétent, lequel en retour lui transmet un rapport contenant les éléments nécessaires à la réponse. A la lumière des informations fournies, le CST peut demander des renseignements complémentaires et/ou proposer des orientations nouvelles. Le CST rédige la réponse, l'adresse à la mairie d'arrondissement dans les quinze jours suivant la saisine, quitte à faire si nécessaire une réponse d'attente, et en informe l'utilisateur.

Les CST rencontrés ont indiqué consacrer entre un cinquième et un tiers de leur temps de travail au traitement des affaires signalées, alors pourtant que certaines mairies

d'arrondissement de leur ressort (5^{ème} et 8^{ème} arrondissements) ne les sollicitent pas ou très rarement sur des situations individuelles d'administrés.

Conformément aux dispositions de la charte, les affaires signalées qui relèvent du champ de compétence du CASVP continuent d'être traitées par le directeur de section d'arrondissement sans intervention du CST.

Les interlocuteurs de l'Inspection générale ont exprimé des jugements contrastés sur la procédure de traitement des affaires signalées mise en place et notamment sur le rôle joué par le CST.

Certains estiment en effet que le positionnement de ce cadre, à distance des SSDP et des services spécialisés de terrain, est une bonne chose car il peut ainsi analyser la situation de l'utilisateur concerné avec le recul nécessaire et apporter une véritable plus-value. Par ailleurs, le CST ayant une connaissance d'ensemble des dispositifs existants, notamment du fait de son rôle clé dans l'élaboration du diagnostic social territorial, il est davantage en mesure de dégager la solution la plus adaptée. Son existence permet aussi de garantir l'information de l'utilisateur et le respect de ses droits. Enfin, il constitue une sorte d'écran entre les services sociaux et les mairies d'arrondissement, ce qui permet à la fois de protéger le secret professionnel et de s'opposer aux demandes intrusives.

D'autres, en revanche, soulignent les aspects négatifs, en faisant notamment valoir que :

- les cadres des sections d'arrondissement et des SSDP ne savent pas comment se situer dans ce nouveau dispositif, se demandant s'ils doivent répondre ou non aux courriels de la mairie qu'ils reçoivent souvent en copie ;
- le CST rajoute un échelon supplémentaire dans la procédure lorsque le SSDP est géré par le CASVP, ce qui est de nature à rallonger les délais de réponse ;
- les moyens humains mis à disposition des CST étant très réduits [.....], le traitement des affaires signalées est très chronophage. *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.*

3.1.1.4. La mise en place des projets d'accueil d'information sociale

Le volet social de la charte prévoit qu'un projet d'accueil d'information sociale (PAIS), associant mairie d'arrondissement, section d'arrondissement et service social départemental polyvalent, est établi dans chaque arrondissement. L'objectif de cette démarche est d'améliorer l'information et l'orientation des usagers mais aussi la qualité des liaisons entre les différents services recevant du public.

Mi-2014, un PAIS avait été finalisé dans une quinzaine d'arrondissements.

Dans le 13^{ème} arrondissement, par exemple, la mairie d'arrondissement, la section d'arrondissement, le SSDP et la CST ont élaboré en commun un livret d'accueil et d'information sociale qui constitue un guide pratique à l'usage des trois équipes d'accueil. Le document est synthétique, opérationnel et facile à consulter. Il permet de prendre connaissance des missions de chaque partenaire, des organigrammes en vigueur, des numéros de téléphone utiles, ainsi que des lieux et des horaires de permanence. Il est prévu que le comité technique du PAIS se réunisse au moins une fois par an en présence de l'élu sectoriel de l'arrondissement pour programmer des sessions d'immersion et des échanges sur des thèmes pertinents pour les équipes d'accueil et pour assurer la mise à jour des informations figurant dans le livret d'accueil d'information sociale.

Le bilan des PAIS est positif surtout dans les arrondissements où tous les services concernés sont accueillis en mairie (cas du 17^{ème} arrondissement par exemple).

3.1.1.5. L'établissement du diagnostic social territorial

En application du volet social de la charte, le CST est chargé de réaliser, pour chaque arrondissement de son ressort et en liaison avec la mairie d'arrondissement, un diagnostic social approfondi qui servira à mettre en place des actions adaptées aux problématiques spécifiques de ce territoire.

Le CST élabore le diagnostic social en menant une large concertation avec l'ensemble des acteurs de terrain. Son travail est encadré par la DASES.

Concrètement, le CST initie la démarche d'élaboration du diagnostic social en s'appuyant sur le « portrait social d'arrondissement ». Ce document qui émane de la DASES comprend des données objectives sur la démographie et la sociologie de l'arrondissement issues de la statistique publique (INSEE, CAF, CPAM, etc.). Il sert de base aux échanges d'analyses et de points de vue d'abord avec les cadres territoriaux de la DASES, puis avec les autres acteurs sociaux, publics ou associatifs, qui interviennent dans l'arrondissement (ce qui peut représenter une centaine d'interlocuteurs pour un CST). Afin de faire émerger un diagnostic partagé des problématiques sociales du territoire, les divers partenaires sont invités à participer à des réunions et à des ateliers généraux et thématiques (par exemple sur le logement, l'enfance, l'exclusion ou les personnes âgées). Le CST acquiert ainsi une vision complète de l'action des intervenants sociaux dans l'arrondissement.

A l'issue de ce premier travail de concertation, le CST élabore un pré-diagnostic qui liste les problématiques et les pistes de travail retenues. A ce stade, la mairie d'arrondissement est associée pour prioriser les objectifs. Sont ensuite organisées des réunions portant sur des projets d'action concrets. Le CST mène un travail d'approfondissement sur les priorités retenues et élabore des fiches-actions.

La validation finale du diagnostic social nécessite l'intervention de la DASES, de l'adjointe sectorielle en charge du social et de la mairie d'arrondissement.

Dans les faits, un seul pré-diagnostic social a été rédigé jusqu'à présent (celui du 13^{ème} arrondissement qui date d'avril 2014). Près de deux années ont été nécessaires pour le finaliser, notamment eu égard au caractère participatif de la démarche retenue. Dans le 17^{ème} arrondissement, le pré-diagnostic devrait être achevé fin 2014.

Le processus d'élaboration des diagnostics sociaux territoriaux en est encore à la phase de démarrage. Partant, il est trop tôt pour en dresser le bilan. Toutefois, le diagnostic social est reconnu par les intervenants rencontrés comme un élément de connaissance qui manquait fortement jusqu'ici et qui se révèle prometteur compte tenu de son caractère opérationnel et décloisonnant. Le fait que le CST soit le garant du diagnostic social territorial, aussi bien dans son élaboration que dans sa mise en œuvre, constitue un atout réel.

3.1.1.6. Eléments de bilan

Le volet social de la charte des arrondissements a contribué à améliorer le fonctionnement de l'action sociale parisienne.

En premier lieu, il a impulsé un changement d'approche et de culture en positionnant les mairies d'arrondissement dans la boucle de l'action sociale territoriale aux côtés de la DASES et du CASVP. Sur le terrain, on note d'ailleurs une évolution des mentalités et une levée des réticences des services sociaux déconcentrés à l'égard des élus locaux, particulièrement de la part de la DASES. Dans ces conditions, il est désormais possible d'envisager des collaborations entre mairies d'arrondissement, CASVP et DASES.

En second lieu, le volet social de la charte a consolidé le processus de territorialisation de l'action sociale qui était déjà engagé mais qui s'est trouvé en quelque sorte relancé par le développement des échanges entre les acteurs de terrain et par la démarche des

diagnostics sociaux territoriaux, première étape vers la mise en œuvre de politiques sociales territoriales qui permettront à l'avenir d'apporter une réponse plus efficace aux usagers.

Enfin, le volet social a confirmé le rôle prépondérant du coordonnateur social territorial en lui confiant la responsabilité de ses principaux objectifs tels que la réalisation du diagnostic social territorial et en en faisant l'interlocuteur privilégié des maires d'arrondissement pour toutes les questions sociales.

3.1.1.7. Les préconisations de l'Inspection générale

La territorialisation de l'action sociale initiée depuis quelques années par la DASES, la mise en œuvre récente du volet social de la charte des arrondissements et le déploiement bientôt achevé des coordonnateurs sociaux territoriaux incitent à franchir une étape supplémentaire dans la voie du décloisonnement entre les services locaux de la DASES et du CASVP.

Trois pistes peuvent être évoquées pour faciliter les rapprochements et développer le travail en transversalité entre ces deux administrations.

En premier lieu, il est suggéré de regrouper les sections d'arrondissement du CASVP sur la maille des coordonnateurs sociaux territoriaux de la DASES. En effet, les sections d'arrondissement se sont engagées dans un processus de rationalisation et de mutualisation des fonctions supports qui mérite d'être poursuivi. L'objectif serait à terme de superposer la maille des sections d'arrondissement sur celle des coordonnateurs sociaux territoriaux afin de permettre une meilleure coordination au niveau local entre DASES, CASVP et mairies d'arrondissement.

Recommandation 6 : Rapprocher les sections d'arrondissement du CASVP en adoptant le même maillage que celui des coordonnateurs sociaux territoriaux de la DASES.

En second lieu, les rapporteurs recommandent de confier les missions du service social départemental polyvalent aux sections d'arrondissement dans une double logique de simplification et de cohérence du dispositif.

Compte tenu des critiques récurrentes exprimées par les acteurs de terrain rencontrés lors de la mission sur la « polyvalence partagée » (critiques qui rejoignent d'ailleurs celles formulées par la médiatrice de la Ville de Paris dans son rapport 2013), il est proposé de mettre fin dès 2015 à ce système dans les quatre arrondissements où il est en vigueur (12^{ème}, 18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements). Ultérieurement, dans un souci de cohérence et de lisibilité pour les usagers, la gestion de l'ensemble du service social départemental polyvalent pourrait être transférée aux sections d'arrondissement, le CASVP ayant historiquement un positionnement opérationnel et de proximité.

La mise en œuvre de cette mesure serait facilitée par le fait que onze sections d'arrondissement exercent déjà les missions de service social départemental polyvalent, que ce soit totalement ou partiellement. De plus, les sections d'arrondissement ayant historiquement des liens étroits avec les mairies d'arrondissement, la prise en compte de ces dernières serait garantie.

Il serait mis fin à l'imbrication de la DASES et du CASVP au profit d'une organisation clarifiée qui offrirait un véritable guichet unique aux usagers, lesquels verraient leurs demandes, qu'elles relèvent du champ municipal ou départemental, traitées dans un lieu unique : la section d'arrondissement. L'accès aux droits sociaux en serait ainsi facilité.

Un point fort du CASVP pour mener à bien cette réorganisation réside dans sa capacité à mobiliser ses propres services supports afin d'absorber la nouvelle charge de travail. Toutefois, quels que soient les atouts de cet établissement public liés à ses moyens et à son expérience, la réforme nécessitera de développer des mesures d'accompagnement à

l'attention des personnels de la DASES qui seront amenés à rejoindre les effectifs du CASVP (600 agents environ selon le CASVP). Des mesures transitoires devront être adoptées afin de faciliter la résolution de questions de gestion des ressources humaines qui se poseront inévitablement en termes de rémunération et de droits à congés notamment. La question immobilière est ici tout aussi centrale et mérite d'être largement anticipée.

Recommandation 7 : Supprimer en 2015 la « polyvalence partagée » dans les quatre arrondissements où elle existe (12^{ème}, 18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements) et transférer la gestion de tous les SSDP au CASVP d'ici fin 2017.

Enfin, il serait souhaitable de faire évoluer le coordonnateur social territorial vers un rôle de véritable directeur social territorial.

Celui-ci serait chargé des missions suivantes :

- coordonner les services déconcentrés de la DASES mais aussi du CASVP, sur lesquels il exercerait une autorité fonctionnelle ;
- établir le diagnostic social territorial des arrondissements de son ressort ;
- animer le réseau des partenaires sociaux, publics ou associatifs, mobilisés lors de l'élaboration du diagnostic social territorial ;
- faciliter le pilotage de l'action sociale tant départementale que municipale sur son territoire.

Compte tenu de son positionnement stratégique, il devrait être déchargé du traitement des affaires signalées, compétence qui serait transférée aux directeurs des nouvelles sections d'arrondissement, ces derniers disposant grâce au transfert des SSDP d'une vision globale sur la situation des usagers tant au niveau de l'attribution des aides municipales que départementales.

Le futur directeur social territorial serait recruté parmi les agents de catégorie A ayant une expérience significative, par exemple en tant que responsable de service social territorial. Son profil devrait combiner des compétences à la fois sociales, administratives et stratégiques.

Chaque directeur social territorial serait assisté dans ses missions par une petite équipe composées d'une assistante, de conseillers socio-éducatifs et de travailleurs sociaux.

Recommandation 8 : Transformer le coordonnateur social territorial en directeur social territorial.

La réforme territoriale avec la fin annoncée des départements et l'émergence des métropoles conduit à repenser les organisations, particulièrement en matière d'action sociale. Le scénario qui est proposé ici (harmonisation du maillage territorial de la DASES et du CASVP, transfert de la gestion des SSDP au CASVP, mise en place de directeurs sociaux territoriaux) permet une répartition des tâches plus claire et plus efficace entre DASES et CASVP. Le CASVP récupère en effet l'accueil général, l'orientation et l'accompagnement des usagers et devient un guichet unique pour les aides sociales (départementales et municipales), alors que la DASES, via le directeur social territorial, peut se consacrer à la définition des axes stratégiques. Ce scénario a également l'avantage, en cas de transfert des compétences sociales départementales à l'échelon métropolitain, de conserver à la Ville de Paris la maîtrise de l'action sociale de proximité tout lui donnant l'occasion de rationaliser son organisation dans un contexte budgétaire contraint.

3.1.2. Le fonctionnement du pilotage territorial de l'espace public

La délibération de juin 2009 et la charte des arrondissements reconnaissent explicitement que le pilotage territorial de proximité relève de la compétence des mairies d'arrondissement.

En matière d'espace public, les mairies jouent effectivement leur rôle de pilote grâce :

- aux relations directes qu'elles entretiennent avec les services déconcentrés des directions intervenant dans ce domaine ;
- aux réunions qu'elles organisent ;
- aux coordonnateurs de l'espace public sur lesquels elles peuvent s'appuyer.

S'agissant des relations avec les services, elles sont devenues au fil du temps naturelles à la fois pour les élus d'arrondissement et pour les responsables des circonscriptions territoriales. Dans ce contexte, les échanges sont nombreux et les collaborations jugées positivement.

Pour ce qui est des réunions organisées par les mairies, leur fréquence et leur composition varient d'un arrondissement à l'autre selon les modalités de fonctionnement choisies par le maire. Dans certains arrondissements, les questions touchant à l'espace public sont traitées dans le cadre des réunions inter-services. Dans d'autres arrondissements (par exemple le 13^{ème} arrondissement), des réunions spécifiques à l'espace public peuvent être convoquées à l'initiative du maire ou de l'adjoint sectoriel compétent.

Concernant le coordonnateur de l'espace public, dont on rappelle qu'il est désigné parmi les cadres locaux des directions intervenant sur l'espace public (DEVE, DPE, DVD), son rôle dépend beaucoup des mairies d'arrondissement qui peuvent le solliciter fréquemment ou au contraire ne faire appel à lui que de façon épisodique, ce qui a évidemment un impact sur le temps de travail qu'il consacre à cette tâche supplémentaire. En règle générale, le coordonnateur de l'espace public n'est pas proactif. Il se borne à répondre aux demandes qui lui sont adressées par la mairie. Sa mission consiste à faciliter le règlement des problèmes impliquant deux ou plusieurs directions (traitement des recoins et des espaces délaissés, pieds d'arbre, déploiement de conteneurs textiles, implantation de colonnes à verre enterrées, etc.) et à empêcher que les services ne se renvoient la balle. Il propose au maire des solutions qu'il a préparées en amont avec les directions concernées, puis assure le suivi de la mise en œuvre coordonnée de l'opération tout en rendant compte régulièrement de son état d'avancement. Il n'intervient pas, en revanche, si le problème peut être traité par une seule direction. Dans certains arrondissements, le coordonnateur de l'espace public a initié des collaborations entre directions de l'espace public en dehors de toute demande formulée par les mairies. C'est le cas par exemple dans le 13^{ème} arrondissement où l'intéressé (responsable de la division de propreté) a indiqué aux rapporteurs qu'il mettait en place des interventions conjointes DPE/DEVE dans certaines zones végétalisées, ce qui renforce les liens entre les équipes et leur permet de mieux connaître les matériels qu'elles utilisent. Dans l'ensemble, les initiatives de ce genre sont toutefois assez rares car le coordonnateur de l'espace public n'a pas autorité sur l'ensemble des services locaux de l'espace public.

A l'avenir, une réflexion devrait être engagée sur la fonction de coordonnateur de l'espace public, laquelle suscite aujourd'hui des appréciations contrastées. De deux choses l'une, soit on estime que le coordonnateur de l'espace public n'a qu'un intérêt marginal et on confie le rôle de « facilitateur » au cadre technique de la mairie (lequel dans certains arrondissements supplée déjà en pratique le coordonnateur de l'espace public lorsque ce poste est vacant), soit à l'inverse on le fait monter en puissance et on le transforme en « directeur territorial de l'espace public », c'est-à-dire qu'on lui donne l'autorité fonctionnelle sur les services locaux des directions compétentes dans ce domaine et qu'on en fait l'interlocuteur privilégié des mairies pour l'ensemble des questions touchant à

l'espace public. Cette option pourrait constituer une première étape en vue d'un rapprochement entre services locaux en charge de l'espace public. Elle semble d'autant plus pertinente qu'à l'avenir les budgets participatifs d'arrondissement feront très certainement émerger des projets nécessitant une approche beaucoup plus collaborative entre directions (on pense, par exemple, aux murs végétalisés qui impliquent un travail conjoint de la DEVE et de la DVD).

3.1.3. Les informations fournies aux mairies d'arrondissement

La charte des arrondissements vise à améliorer l'information des mairies notamment en obligeant les directions à leur transmettre des rapports d'activité annuels par arrondissement et en leur donnant accès aux applications informatiques qui les concernent.

3.1.3.1. Les rapports d'activité

Dès 2010, des rapports d'activité par arrondissement ont été édités par les directions, aussi bien celles qui disposent de services déconcentrés (DASCO, DPA, DVD, etc.) que celles qui n'en ont pas (DAC, DU, etc.). Ces rapports ont suscité dans un premier temps de l'intérêt de la part des mairies, tant du côté des élus que des directions générales des services. Pour la première fois en effet, les mairies étaient destinataires d'informations et de données chiffrées portant sur l'activité des directions dans le périmètre de leur arrondissement. Il semble toutefois qu'à compter de 2012 les transmissions aient été moins systématiques et les documents communiqués moins lus. Les rapporteurs constatent en tout cas que les rapports d'activité accessibles aujourd'hui sur Intraparis sont le plus souvent anciens, certains datant même de 2010.

D'un point de vue de la forme, les rapports d'activité se présentent généralement comme des documents Powerpoint d'une dizaine de pages. Ils ont été le plus souvent conçus et réalisés par un service central de la direction, de sorte qu'ils sont tous construits sur la même trame quel que soit l'arrondissement. Cette tendance à l'uniformité est également perceptible dans le temps. Les rapports d'activité se ressemblent en effet d'une année sur l'autre, donnant ainsi l'impression de produits standardisés.

S'agissant du contenu, il diffère d'une direction à l'autre. Certains rapports d'activité accordent une place importante aux informations concernant la direction elle-même (organigramme, missions, budget, etc.) alors que d'autres donnent une part plus large aux données relatives à l'arrondissement (DASCO, DASES, DFPE, DPE, DVD, par exemple), voire leur réservent une place exclusive (DU, DUCT).

Selon les directions, les développements consacrés aux arrondissements fournissent des données chiffrées sur la démographie du territoire, la fréquentation des équipements de proximité, les travaux réalisés ou en cours, les animations mises en place, les subventions accordées aux associations ou encore les projets concernant l'arrondissement. Il est clair que ce type d'informations intéresse davantage les mairies que les données générales relatives à la direction.

Si les informations transmises, et plus particulièrement les données chiffrées qui retracent l'activité de la direction dans l'arrondissement, sont jugées utiles par les interlocuteurs rencontrés au cours de la mission, les rapports d'activité font néanmoins l'objet d'un certain nombre de critiques.

En premier lieu, il leur est reproché d'être édités trop tardivement (fin de l'année N+1), ce qui confère un caractère daté et donc peu utile aux données qu'ils contiennent. Les maires d'arrondissement sont demandeurs de données récentes qu'ils pourront utiliser notamment pour présenter des comptes rendus de mandat précis et actualisés.

En second lieu, les maires souhaitent que les rapports d'activité les aident à identifier les points forts de leur territoire mais également les points qui restent à travailler, notamment au regard des résultats obtenus par les autres arrondissements.

Enfin, la diffusion des rapports d'activité sous forme papier est jugée inutile et coûteuse, leur circulation en interne étant d'ailleurs facilitée lorsqu'ils sont envoyés sous format dématérialisé.

Les rapporteurs notent que les rapports d'activité ne font pas l'objet d'une synthèse au niveau de l'arrondissement. Les directeurs généraux des services, à qui incombe normalement cette tâche en application du paragraphe 2.6. de la charte des arrondissements, n'ont pas suffisamment de temps disponible pour s'y consacrer. Il est vrai que ce travail, qui ne pourrait intervenir qu'après la remise des rapports d'activité de toutes les directions, n'a qu'un intérêt opérationnel limité. En revanche, il serait souhaitable que la transmission des rapports d'activité émanant des directions déconcentrées soit accompagnée d'une proposition de présentation orale de la part des responsables locaux des directions concernées, laquelle pourrait avoir lieu par exemple lors de la réunion inter-services qui se tient à la mairie.

Recommandation 9 : Publier des rapports d'activité dématérialisés au cours du premier trimestre de l'année N+1 dont le contenu soit centré sur des données chiffrées intéressant l'arrondissement et donne des éléments de comparaison avec les autres arrondissements et demander aux responsables des services locaux d'en faire une présentation orale au maire d'arrondissement.

3.1.3.2. Les outils informatiques

Les rapporteurs n'ont pas été en mesure d'avoir une vision claire et exhaustive des outils informatiques que les mairies d'arrondissement partagent et/ou pourraient partager avec les directions. Il n'existe pas en effet de recensement précis des applications de ce genre.

De leur côté, les mairies d'arrondissement n'ont pas une connaissance exacte des outils qui leur sont ouverts. En conséquence, lorsqu'elles cherchent une information, elles ont le réflexe de se tourner vers les directions qui leur transmettent ou non les données demandées.

Lorsque des applications sont mentionnées par les mairies d'arrondissement, c'est surtout pour souligner les difficultés auxquelles elles font face pour les utiliser. Ces difficultés tiennent principalement au manque de personnel qualifié dans le domaine informatique, au peu de temps disponible pour se consacrer à des consultations et/ou à des requêtes informatiques, ou encore aux défauts de certaines applications (dont les données sont partielles et datées, par exemple).

Au vu de la difficulté de lister les outils partagés et/ou à partager entre les directions et les mairies d'arrondissement, il est préconisé d'établir un état des lieux exhaustif des outils informatiques partagés existants et qu'il serait pertinent de partager à l'avenir.

Recommandation 10 : Lister l'ensemble des outils informatiques partagés et partageables entre les directions et les mairies.

Parallèlement, il serait souhaitable de recenser les besoins particuliers propres aux mairies d'arrondissement dans une double finalité de transparence et d'efficacité. Les mairies auront vraisemblablement un usage limité de ces outils informatiques partagés, à la fois faute de temps disponible et de compétences techniques suffisantes en interne.

Recommandation 11 : Identifier les besoins spécifiques des mairies en matière d'informations partagées avec les directions.

L'objectif sera donc de développer des requêtes types qui permettent d'avoir accès à des données de manière simple et rapide. Les mairies d'arrondissement solliciteront moins les directions, ce qui dégagera du temps disponible pour ces dernières. Parallèlement, les mairies d'arrondissement auront accès à l'information par elles-mêmes plus rapidement et gagneront en autonomie.

3.2. La valorisation des postes d'encadrement de proximité

L'article 7 de la délibération « Pour un meilleur service de proximité aux Parisiens », qui est consacré au volet RH du programme en faveur des arrondissements, prévoit deux mesures pour renforcer l'attractivité des emplois localisés :

- la prise en compte de l'occupation de fonctions dans les mairies d'arrondissement et les services déconcentrés comme critère de promotion des cadres ;
- la création d'un statut d'emploi de directeur général des services (DGS) et de directeur général adjoint des services (DGAS) de mairie d'arrondissement.

3.2.1. La prise en compte du passage en poste territorialisé dans le parcours des cadres parisiens

3.2.1.1. Considérations liminaires

Aux termes du 1^{er} alinéa de l'article 7 de la délibération de juin 2009 : « *L'occupation, par les personnels d'encadrement de la Ville de Paris, de fonctions dans les mairies d'arrondissement et les services déconcentrés des directions, constituera un critère de promotion interne au sein de la collectivité et de nomination dans les emplois fonctionnels. A cette fin, les statuts particuliers feront l'objet des adaptations nécessaires par les autorités compétentes* ».

Avant de rechercher si l'occupation de fonctions dans une mairie d'arrondissement ou dans un service déconcentré apporte désormais un plus dans la carrière d'un cadre parisien, il convient de préciser la portée exacte des dispositions précitées.

En premier lieu, les « *personnels d'encadrement* » auxquels il est fait référence désignent les agents de catégorie A qui exercent des fonctions dans les mairies d'arrondissement et dans les services déconcentrés des directions qui en sont dotées (DASCO, DASES, DEVE, DFPE, DJS, DPA, DPE, DPP, DVD), à l'exclusion des cadres B. Cette analyse est confortée par le décret du 30 décembre 2010 qui, comme on le verra au paragraphe 3.2.2. du rapport, a exclu les personnels de catégorie B de l'emploi fonctionnel de DGAS. Elle correspond également à l'approche qui avait été adoptée lors des travaux de cotation des postes d'encadrement de la Ville de Paris où la direction des ressources humaines (DRH) n'avait retenu que les postes de cadres A. Les « *personnels d'encadrement* » visés par la délibération de juin 2009 sont donc potentiellement des administrateurs de la Ville de Paris, des attachés d'administration, des ingénieurs des services techniques (IST), des ingénieurs des travaux (IT) ainsi que des personnels nommés dans les emplois fonctionnels de catégorie A : chefs de service administratif (CSA), chefs d'arrondissement (CA), etc. Cette population représente un effectif total de 855 agents, soit environ 14,5 % de l'ensemble des cadres A parisiens. Elle se décompose de la façon suivante :

- 43 DGS et DGAS en fonctions dans les mairies d'arrondissement ;
- 5 cadres techniques de catégorie A affectés en mairies d'arrondissement ;
- 807 cadres A en poste dans les services déconcentrés des directions (voir le détail en annexe 5).

En second lieu, on rappelle qu'en droit de la fonction publique la notion de « *promotion interne* » s'entend comme le passage d'un corps ou d'un cadre d'emplois à un autre corps ou cadre d'emplois au sein de la même fonction publique. Le changement de corps ou de cadre d'emplois s'effectue au choix ou après examen professionnel. Il s'accompagne généralement d'un changement de catégorie hiérarchique. Ainsi, par exemple, un secrétaire administratif (catégorie B) nommé attaché d'administration passe en catégorie A et un attaché d'administration (catégorie A) nommé administrateur en catégorie A+. L'article 7 de la délibération de 2009 ne concerne donc pas les promotions au sein d'un même corps, c'est-à-dire les avancements de grade (par exemple, attaché principal pour les attachés d'administration, ingénieur divisionnaire des travaux pour les ingénieurs des travaux, ingénieur en chef des services techniques ou ingénieur général pour les ingénieurs des services techniques). Les promotions de corps au choix, sur lesquelles l'administration dispose d'une marge de manœuvre à la différence des promotions après examen professionnel, sont toujours limitées par les statuts particuliers, notamment en catégorie A. En effet, la voie normale pour l'accès à un corps est le concours (externe ou interne). Le choix demeure une voie étroite avec un nombre de postes très réduit en regard de l'effectif d'agents promouvables remplissant les conditions fixées par les statuts particuliers des corps concernés⁹.

C'est pourquoi, à côté des dispositifs de promotion de grade et de corps, il existe des promotions via l'accès aux emplois fonctionnels dans lesquels les agents sont détachés tout en continuant à appartenir à leur corps d'origine. Ces emplois permettent d'offrir des perspectives de progression aux agents nommés, en particulier en termes de rémunération. Ainsi, un attaché principal d'administration dont l'indice brut terminal est de 966 peut accéder par un détachement à l'emploi fonctionnel de chef de service administratif doté lui de l'indice terminal 1015, voire à la hors échelle A en cas de promotion à l'échelon spécial. Il en va de même pour les ingénieurs des travaux qui accèdent à l'emploi fonctionnel de chef d'arrondissement (IB 1015 et HEA pour l'échelon exceptionnel).

3.2.1.2. Le passage par un poste territorialisé ne constitue pas un critère de promotion dans la carrière d'un cadre parisien

Contrairement à ce que promettait la délibération « *Pour un meilleur service de proximité aux Parisiens* », aucune modification des textes statutaires concernant les corps et les emplois fonctionnels de catégorie A de la Ville de Paris n'a eu lieu depuis 2009 afin de permettre la prise en compte des fonctions exercées en postes territorialisés dans la promotion interne des agents ou leur nomination dans les emplois fonctionnels. Cette mesure était en tout état de cause difficile à mettre en œuvre, notamment en ce qui concerne les statuts particuliers des corps des administrateurs et des attachés d'administrations parisiennes qui ne peuvent être modifiés que par des décrets en Conseil d'Etat. De la même façon, la transformation des statuts des corps des ingénieurs des travaux et des services techniques était également compliquée à réaliser même s'ils sont fixés par délibérations du Conseil de Paris, notamment en raison de l'homologie à respecter avec les corps d'ingénieurs de l'Etat (ingénieurs des travaux public et ingénieurs des ponts et chaussées).

Par ailleurs, le fait d'occuper ou d'avoir occupé un poste en mairie d'arrondissement ou dans un service déconcentré ne constitue pas un critère pris en considération par l'administration parisienne pour la promotion au choix de ses cadres. Lorsqu'elles existent,

⁹ Voir à ce propos le rapport n° 13-02 de l'Inspection générale consacré à l'audit des processus de promotion de grade et de corps des personnels de la Ville de Paris.

les règles de gestion¹⁰ communiquées aux directions par la DRH lors de l'établissement des listes d'agents proposés pour les avancements de grade ou de corps reposent par exemple sur le grade détenu, le nombre de postes occupés, le niveau de responsabilité, la manière de servir, mais jamais sur la localisation des fonctions.

Pour autant, on ne saurait en déduire qu'en pratique les cadres A passés par un poste territorialisé sont pénalisés et font une moins bonne carrière que les autres.

Par exemple, l'examen des dernières nominations d'attachés principaux dans l'emploi fonctionnel de chef de service administratif (2011, 2013 et 2014), soit 25 nominations au total, montre que 40 % des agents promus occupaient un poste territorialisé au moment de leur nomination ou en avaient occupé un précédemment.

S'agissant des nominations au choix comme ingénieur des services techniques, ingénieur des services techniques en chef et chef d'arrondissement en 2012 et 2013, on constate qu'un très fort pourcentage d'agents nommés a exercé des fonctions en arrondissements (61,5 % en 2012 et 82,4 % en 2013), comme détaillé dans le tableau suivant.

Tableau 4 : Promotions au choix des cadres A de la filière technique en 2012 et 2013

Nombre d'agents issus d'un service territorialisé nommés / nombre d'agents nommés	2012	%	2013	%
Chef d'arrondissement	3/6	50%	7/9	77,8%
IST	1/1	100%	1/1	100%
IST en chef	4/6	66,7%	6/7	85,7%
Total	8/13	61,5%	14/17	82,4%

Source : DRH

3.2.2. La création d'un statut d'emploi pour les DGS et DGAS

L'article 37 de la loi n°2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale a étendu aux emplois de direction des mairies d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon le caractère fonctionnel qu'ils avaient déjà dans les communes « de plein exercice ». Si pour les emplois de direction des mairies d'arrondissement de Lyon et de groupe d'arrondissements de Marseille, l'insertion de nouvelles dispositions concernant ces emplois dans les textes réglementaires applicables aux collectivités territoriales « de plein exercice » ne posait pas de difficulté, tel n'était pas le cas pour les arrondissements de Paris. En effet, les administrations parisiennes ne sont pas régies par les dispositions de droit commun applicables aux emplois de direction des collectivités territoriales (en application de l'article 118 de la loi du 26 janvier 1984 et du décret du 24 mai 1994 qui définissent un régime spécifique pour les personnels parisiens). Par ailleurs, les textes relatifs aux personnels des administrations parisiennes doivent être soumis au Conseil supérieur des administrations parisiennes (CSAP) et non au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT). Dès lors, il était nécessaire d'élaborer deux décrets d'application distincts pour Marseille et Lyon, d'une part, et pour Paris, d'autre part.

Le décret relatif aux emplois de direction des mairies d'arrondissement et de groupe d'arrondissements des communes de Lyon et Marseille a été pris le 17 novembre 2009 après avis du CSFPT en date du 1^{er} juillet 2009. Le décret relatif aux emplois de directeur général des services et de directeur général adjoint des services de mairie

¹⁰ Les règles de gestion s'ajoutent éventuellement aux conditions statutaires pour permettre à l'administration de déterminer les agents qui doivent être promus en priorité.

d'arrondissement de Paris est lui intervenu le 30 décembre 2010, soit un an et demi après l'adoption de la délibération « Pour un meilleur service de proximité aux Parisiens », après avoir été soumis au CSAP en mai 2010 et au Conseil de Paris en juin 2010 (décret n°2010-1767 paru au Journal Officiel du 31 décembre 2010).

Pour l'emploi de DGS, ce texte définit quatre situations possibles en fonction de la population de l'arrondissement :

- dans les mairies de plus de 170 000 habitants (c'est-à-dire aujourd'hui les mairies des 13^{ème}, 15^{ème}, 16^{ème}, 17^{ème}, 18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements), le détachement est réservé aux fonctionnaires de catégorie A qui disposent d'une ancienneté minimale de quatre ans dans un corps terminant hors échelle (par exemple, administrateur de la Ville de Paris) ou qui occupent depuis au moins trois ans un emploi fonctionnel terminant hors échelle (par exemple, chef de service administratif) ou l'emploi de DGS dans une mairie d'arrondissement d'au moins 80 000 habitants ;
- dans les mairies comptant entre 80 000 et 170 000 habitants (10^{ème}, 11^{ème}, 12^{ème} et 14^{ème} arrondissements), le DGS doit appartenir à un corps de catégorie A dont l'indice terminal est au moins égal à l'indice brut 966 (par exemple, corps des attachés des administrations parisiennes) et détenir soit un grade terminant à l'indice 966 (attaché principal), soit un échelon doté au moins de l'indice 660 (attaché) ou occuper depuis au moins trois ans un emploi de DGS dans une mairie d'arrondissement d'au moins 40 000 habitants ou de DGAS dans une mairie d'arrondissement d'au moins 80 000 habitants ;
- dans les mairies dont la population est comprise entre 40 000 et 80 000 habitants (5^{ème}, 6^{ème}, 7^{ème}, 8^{ème} et 9^{ème} arrondissements), le DGS doit faire partie d'un corps de catégorie A dont l'indice terminal est au moins égal à l'indice brut 966 et détenir soit un grade terminant à l'indice 966 (attaché principal), soit un échelon doté au moins de l'indice 542 (attaché) ;
- dans les mairies de moins de 40 000 habitants (1^{er}, 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} arrondissements), il faut que le DGS ait atteint un échelon doté au minimum de l'indice 542 dans un corps de catégorie A.

Pour l'emploi de DGAS, le décret du 30 décembre 2010 a déterminé deux strates démographiques :

- dans les mairies de plus de 80 000 habitants, le DGAS doit avoir atteint au minimum l'indice 542 dans un corps de catégorie A ;
- dans les mairies dont la population est comprise entre 40 000 et 80 000 habitants, le DGAS doit être un fonctionnaire de catégorie A ;

Les secrétaires administratifs (catégorie B) affectés sur des postes de DGAS, les cadres A qui ne remplissaient pas les conditions d'ancienneté ou d'échelon exigées par le décret ou qui exerçaient comme DGAS dans une mairie de moins de 40 000 habitants ont donc été exclus de la réforme, même s'ils ont pu demeurer en fonctions.

Les autres DGAS et les DGS ont disposé d'un délai de six mois pour demander leur détachement dans l'emploi fonctionnel les concernant ou conserver le bénéfice de leur situation antérieure si elle était plus favorable.

De son côté, le décret n°2010-1768 du 30 décembre 2010 a fixé les échelonnements indiciaires afférents aux emplois de DGS et de DGAS, lesquels peuvent culminer à la hors échelle B (pour le DGS d'une mairie de plus de 170 000 habitants) ou à l'indice brut 1015 (pour le DGAS d'une mairie de plus de 80 000 habitants).

Par ailleurs, le Conseil de Paris a modifié en février 2011 la délibération DRH-55 des 10 et 11 juillet 2006 fixant le régime indemnitaire de certains emplois fonctionnels à la Ville de

Paris et doté l'emploi fonctionnel de DGS d'une NBI de 40 points et celui de DGAS d'une NBI de 20 points.

L'instauration d'un niveau de rémunération directement lié à l'importance démographique de l'arrondissement, par référence aux emplois de direction de la fonction publique territoriale, et l'attribution de la NBI ont contribué à améliorer très sensiblement la situation financière des fonctionnaires détachés comme DGS ou DGAS.

Concrètement, les nominations dans les emplois fonctionnels de DGS et de DGAS, intervenues au 1^{er} mars 2011 pour les DGS (les emplois ayant été créés au 1^{er} janvier 2011) et au 1^{er} août 2011 pour les DGAS, ont induit des gains indiciaires immédiats sur la feuille de paie des agents.

A partir d'exemples fournis par la DRH, les rapporteurs constatent que les reclassements des DGS ont ainsi pu donner lieu aux augmentations de rémunération suivantes :

- [.....] ;
- [.....] ;
- [.....].

Pour les DGAS, les évolutions de rémunération ont pu être encore plus significatives comme le révèle l'échantillon de cas fournis par la DRH :

- [.....] ;
- [.....] ;
- [.....].

En outre, les personnels qui ne remplissaient pas les conditions requises par le décret du 30 décembre 2010 pour être nommés dans l'emploi fonctionnel de DGAS se sont vus accorder, en vertu d'une note de la DRH en date du 24 novembre 2011, une compensation indemnitaire afin qu'ils trouvent eux aussi un intérêt financier à la réforme.

[.....] ;

[.....].

[.....].

Les développements qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

3.2.3. Constat et perspectives

Si la création des emplois fonctionnels de DGS et de DGAS a eu le mérite de renforcer la protection des agents détachés sur ces emplois (il ne peut désormais être mis fin à leurs fonctions qu'après un entretien avec le maire de la commune et à l'issue d'un délai de six mois suivant leur nomination ou la désignation d'un nouveau maire) et d'améliorer sensiblement leur situation financière, elle n'a en revanche pas favorisé leur mobilité. Pour les 18 DGS en fonctions au 1^{er} septembre 2014, la durée moyenne d'occupation du poste s'élève en effet à sept ans et cinq mois. Cette ancienneté moyenne dans le poste atteint même dix ans et huit mois pour les DGS des arrondissements de plus de 170 000 habitants, [.....].

Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

S'agissant de la promotion interne des cadres A ayant occupé un poste territorialisé, on a vu précédemment que les marges de manœuvre étaient très réduites, l'administration n'ayant de latitude que pour les nominations au choix dans certains corps de la filière technique et dans les emplois fonctionnels (CSA, CA). A l'avenir, pour les nominations de ce type, la Ville pourrait donner la préférence aux agents passés en mairie arrondissement ou en service déconcentré à condition de rajouter ce critère dans les règles de gestion utilisées. Les rapporteurs toutefois ne recommandent pas cette solution, d'une part, parce que dans la situation actuelle les cadres A ayant occupé des fonctions dans un service de terrain ne sont pas pénalisés et, d'autre part, parce que la mesure limiterait trop fortement les possibilités de choix de l'administration compte tenu de faible nombre d'emplois en jeu (une vingtaine par an en moyenne).

Il résulte des investigations réalisées que le problème à traiter en priorité est celui du manque d'attractivité des postes de catégorie C en mairies d'arrondissement. Les motifs qui peuvent expliquer la désaffection pour ce type de postes sont :

- un régime indemnitaire moins favorable qu'en centrale ;
- les contraintes liées au contact direct avec le public ;
- l'image encore négative des mairies d'arrondissement ;
- la proximité jugée trop grande avec les élus.

Pour faire bouger les choses et dégager des pistes concrètes, un groupe de travail pourrait être constitué au sein du comité des arrondissements pour réfléchir aux solutions à mettre en place en la matière.

Recommandation 12 : Créer au sein du comité des arrondissements un groupe de travail sur le renforcement de l'attractivité des postes de catégorie C en mairies d'arrondissement.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1** : Créer six bases territoriales dont les secteurs d'intervention seraient alignés sur les circonscriptions de la DPP pour accueillir les agents verbalisateurs de la brigade territoriale du centre d'action pour la propreté de Paris (CAPP). 15
- Recommandation 2** : Informer les mairies d'arrondissement sur les outils informatiques à leur disposition en matière de suivi des ILL (notamment GO et VISIGO) et organiser des sessions de formation répondant à leurs besoins spécifiques. 21
- Recommandation 3** : Demander aux directions opérationnelles de communiquer en début d'année aux mairies d'arrondissement un document de synthèse faisant état de la consommation des crédits ILL de l'année précédente. 22
- Recommandation 4** : Faire voter une délibération par le Conseil de Paris précisant les critères choisis pour le calcul des ILL et déterminer le montant des dotations attribuées à chaque arrondissement en appliquant les règles ainsi fixées. 26
- Recommandation 5** : Autoriser la fongibilité totale des crédits au sein des ILL..... 26
- Recommandation 6** : Rapprocher les sections d'arrondissement du CASVP en adoptant le même maillage que celui des coordonnateurs sociaux territoriaux de la DASES..... 35
- Recommandation 7** : Supprimer en 2015 la « polyvalence partagée » dans les quatre arrondissements où elle existe (12^{ème}, 18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements) et transférer la gestion de tous les SSDP au CASVP d'ici fin 2017. 36
- Recommandation 8** : Transformer le coordonnateur social territorial en directeur social territorial. 36
- Recommandation 9** : Publier des rapports d'activité dématérialisés au cours du premier trimestre de l'année N+1 dont le contenu soit centré sur des données chiffrées intéressant l'arrondissement et donne des éléments de comparaison avec les autres arrondissements et demander aux responsables des services locaux d'en faire une présentation orale au maire d'arrondissement. 39
- Recommandation 10** : Lister l'ensemble des outils informatiques partagés et partageables entre les directions et les mairies. 39
- Recommandation 11** : Identifier les besoins spécifiques des mairies en matière d'informations partagées avec les directions. 39
- Recommandation 12** : Créer au sein du comité des arrondissements un groupe de travail sur le renforcement de l'attractivité des postes de catégorie C en mairies d'arrondissement..... 45

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 2 : Délibération du Conseil de Paris 2009-DDATC-112 « Pour un meilleur service de proximité aux Parisiens »

Annexe 3 : Les investissements d'intérêt local (IIL) inscrits au budget primitif 2014

Annexe 4 : La charte des arrondissements

Annexe 5 : Les agents de catégorie A en poste en services déconcentrés en 2014

Avis : La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à la communication des documents administratifs, et de la délibération 2014 IG 1001, celles-ci sont consultables, sur demande écrite, au service de documentation de l'Inspection générale.