

INSPECTION GENERALE

Exemplaire n°

RAPPORT

Gestion des espèces et transferts de fonds

- octobre 2017 -

N° 16-11

Rapporteurs :

[.....], Administrateur

[.....], Attachée principale

Précédents rapports de l'Inspection générale cités dans le rapport

Rapport n° 12-08 sur l'audit des contrôles des régies et sous-régies, novembre 2014
(conjoint avec la DRFIP)

Rapport n° 15-19 sur l'audit du système de billetterie des piscines et tennis, novembre 2015

Rapport n° 16-12-01 sur la cartographie des risques et contrôle interne à la Ville, mars 2017

Rapport n° 16-12-02 sur la démarche de certification des comptes, mars 2017

Rapport n° 16-18 sur la restauration dans les collèges, avril 2017

SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE	3
INTRODUCTION	5
1. LE CONTEXTE DES MOYENS DE PAIEMENT A FORTEMENT ÉVOLUE RECEMMENT	8
1.1. Un contexte général de réduction des paiements en numéraire en faveur des nouveaux moyens de paiement	8
1.1.1. Le constat du recul du numéraire.....	8
1.1.2. ...lié à une évolution des comportements.....	9
1.1.3. ...soutenue par la volonté des pouvoirs publics.....	12
1.1.4. ...et des banques ...	13
1.1.5. ...portée par des innovations technologiques.....	14
1.2. La possibilité de payer en liquide est maintenue pour des raisons à la fois réglementaire et sociale.....	15
1.2.1. Le maintien du numéraire comme mode de paiement est une obligation réglementaire	15
1.2.2. La Paris-Card, qui permet de supprimer les paiements en numéraire, est encadrée par une jurisprudence particulière.....	16
1.2.3. Le numéraire est le moyen de paiement privilégié des foyers à bas niveau de revenus	17
2. CARTOGRAPHIE DES RÉGIES DE LA VILLE ET ANALYSE DES PAIEMENTS EN NUMÉRAIRE	21
2.1. Un réseau de régies étendu pour des recettes en numéraire concentrées sur 3 directions principalement : DDCT, DJS et DASCO	21
2.2. Le réseau des régies repose sur des agents aux compétences spécifiques	24
2.3. Des profils de régie variés	25
2.1. Les régies des mairies d'arrondissement sont les guichets pour le paiement en numéraire des factures Facil'Familles et des caisses des écoles	26
2.1.1. Chaque régisseur de mairie a la charge de 3 régies distinctes.....	26
2.1.2. Même si les régies des mairies ont comme activité principale la régie des caisses des écoles, leur fonction de guichet pour le numéraire, notamment pour Facil'Familles, est essentielle	27
2.1.3. La répartition des ressources des régies est très hétérogène selon les arrondissements	27
2.2. La régie Facil'Familles a profondément transformé le réseau des régies de la Ville	29
2.2.1. Facil'Familles a modernisé la facturation et le paiement pour de nombreux services publics parisiens	29
2.2.2. Le niveau relativement élevé des impayés montre que les guichets des mairies ne sont pas un dispositif suffisant pour susciter le paiement des factures	29
2.3. La DJS et la DASCO ont entamé des réformes de l'organisation de leurs régies qui vont réduire les montants maniés en numéraire	30
2.3.1. L'organisation des régies de la DJS présentent des degrés de modernisation variés .	30
2.3.2. La DASCO met en place la dématérialisation des paiements et le recours à un prestataire de fonds pour les cours municipaux d'adultes (CMA).....	32

2.4.	L'intégration par la Ville de la régie des fourrières en 2018	33
2.4.1.	La réforme du statut de Paris	33
2.4.2.	La modernisation des moyens de paiement des frais de fourrière est un enjeu important de la reprise de cette régie	33
3.	LA MAITRISE DES RISQUES INHERENTS A LA GESTION DU NUMERAIRE.....	35
3.1.	Le numéraire présente des risques plus importants que les autres modes de paiement en termes de sécurité et d'exposition à la fraude.....	35
3.1.1.	Le risque de fraude est inhérent au numéraire	35
3.1.2.	L'enjeu de la sécurité des agents appelle à un plus grand recours au transfert de fonds	35
3.2.	La réduction du numéraire peut permettre une optimisation des ressources de la Ville tant au point vue budgétaire qu'en termes d'ETP.....	38
3.2.1.	Coût du numéraire en ETP et transport de fonds.....	38
3.2.2.	La question des directeurs d'école.....	39
3.3.	Le principal enjeu de modernisation des moyens de paiement à la Ville est aujourd'hui le plein déploiement de Facil'Familles à la restauration scolaire.	40
3.4.	L'étude du numéraire montre des lacunes en termes de contrôle interne des régies	41
3.4.1.	Arrêtés de régie	41
3.4.2.	Les outils d'analyse du système informatique comptable STAR sont insuffisants	41
4.	LES RECOMMANDATIONS POURSUIVENT UN DOUBLE OBJECTIF DE MODERNISATION DES MOYENS DE PAIEMENT ET D'ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES CONCERNEES PAR L'EXCLUSION BANCAIRE ET / OU NUMERIQUE.....	42
4.1.	La rationalisation possible des ressources des régies des mairies d'arrondissement via l'extension de la facturation Facil'Familles puis l'automatisation des paiements en numéraire	42
4.1.1.	La facturation de Facil'Familles devrait intégrer la facturation des prestations des caisses des écoles	42
4.1.2.	Estimation des ressources qui peuvent être optimisées.....	43
4.1.3.	Automatisation des paiements en numéraire	44
4.2.	En mairie d'arrondissement, les ressources dégagées par la modernisation des moyens de paiement devront être redéployées vers un soutien aux personnes proches de l'exclusion bancaire et / ou numérique	45
4.2.1.	Inclure dans l'initiative de facilitation numérique l'aide au paiement	45
4.2.2.	Accueil, soutien et facilitation aux personnes proches de l'exclusion bancaire, et orientation vers le droit au compte	46
4.3.	Autres recommandations générales	47
4.3.1.	La restriction des lieux de paiement en numéraire est une contrainte forte	47
4.3.2.	Les régies d'avance doivent généraliser l'emploi des cartes achats.....	47
	LISTE DES RECOMMANDATIONS	49
	TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS	51
	PROCEDURE CONTRADICTOIRE	52
	LISTE DES ANNEXES	63

NOTE DE SYNTHÈSE

La Maire de Paris a saisi le 13 septembre 2016 l'Inspection générale d'une étude relative au numéraire manié par les près de 90 régies de la Ville et au transport de fonds.

La lettre de mission demande que soit étudié dans quelle mesure l'abaissement de la part du numéraire manié par les régies peut être un objectif du service public et de quelle manière il pourrait être atteint. Elle souligne la nécessité de tenir compte de l'acceptabilité sociale vis-à-vis des publics les plus fragiles notamment au regard de leur difficulté à disposer d'un compte bancaire.

Les rapporteurs se sont appuyés sur un questionnaire adressé à l'ensemble des directions de la Ville disposant d'une ou de plusieurs régies. Ils ont aussi rencontré les directions de la Ville concernée, le Secrétariat général et diverses parties prenantes (DRFIP, transporteur de fonds).

L'objectif de réduction de la part des paiements en numéraire s'inscrit dans le contexte général de la réduction des paiements en numéraire et de l'essor des moyens de paiement numériques lié à la généralisation des cartes bancaires et à l'usage croissant d'internet et des téléphones portables. Le contexte offre des opportunités pour la sécurisation et la réduction des coûts des transactions, l'amélioration des services publics, leur accessibilité et la mobilité des usagers.

Le nombre et le volume des paiements en numéraire sont en baisse constante en France, en lien avec l'évolution des comportements et les initiatives fortes des pouvoirs publics et des banques en faveur de cette réduction. En particulier, la loi a baissé progressivement le plafond légal des paiements en numéraire auprès des comptables publics à 300 € pour lutter contre le blanchiment. Les avancées technologiques des moyens de paiement sont un moteur puissant de ce mouvement.

Le numéraire reste néanmoins un moyen de paiement légal dont le refus est sanctionné par le code pénal. On ne peut envisager sa suppression totale, sans courir le risque de ne pas garantir l'égal accès de tous au service public. Le numéraire reste le seul mode de paiement pour certains usagers du service public, ceux qui sont touchés par l'exclusion bancaire, ne disposant ni de compte ni de carte bancaire. Les cartes bancaires prépayées qui offrent les mêmes services qu'une carte bancaire et des comptes bancaires « *low cost* » qui ciblent le public a priori non bancarisé restent payants.

S'il est marginal parmi les autres moyens de paiement, le numéraire est central dans la réflexion sur l'organisation même des régies puisqu'une présence physique de guichets est nécessaire, à la différence des autres modes de paiement. Il faut aborder des sujets plus généraux liés à la modernisation des services publics parisiens, tels que Facil'Familles et le Compte parisien.

Les flux de numéraire maniés par la collectivité sont, de manière générale, le reflet de l'organisation des régies de la Ville, elles-mêmes à l'image des services payants proposés aux Parisiens par les différentes directions. Les recettes en numéraire de l'ensemble des régies de la Ville s'élève à près de 9,6 M €¹ sur un total de 290 M €², soit 3,3 %. Le déploiement depuis 2010 du guichet unique de Facil'Familles a entamé une centralisation

¹ Cette somme [.....] en 2018 avec la reprise par la Ville de la gestion du stationnement gênant dans le cadre de la réforme du statut de Paris, sans modernisation des moyens de paiement. *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

² Y compris les recettes des caisses des écoles.

de diverses régies liées auparavant à des directions distinctes, donnant un rôle nouveau et particulier aux régies des mairies d'arrondissement, par ailleurs en charge des régies des caisses des écoles. Assurant aujourd'hui une double fonction, ces régies font office de guichet pour les paiements en numéraire des factures de Facil'Familles et des caisses des écoles. Elles sont surtout en charge de l'ensemble des tâches administratives de régie des caisses des écoles, ce qui mobilise l'essentiel de leurs ressources.

S'agissant de la fonction de guichet, les rapporteurs ont pu constater, par un sondage effectué à la régie d'une mairie d'arrondissement, la spécificité du public concerné qui en grande partie ne dispose ni de carte de paiement ni de compte bancaire. Ces régies sont donc un point d'accès important du service public pour ces usagers dont le numéraire est le seul moyen de paiement.

Le rapport analyse les risques liés à la gestion du numéraire, particulièrement la question de la sécurité de ce mode de paiement, plus exposé que les autres aux risques de fraude et d'agression. Le numéraire implique une gestion coûteuse liée à la nécessité de maintenir des guichets et aux contraintes, notamment réglementaires, relatives à la sécurisation du transport de fonds. Il existe aussi certaines fragilités du contrôle interne des régies. Enfin, le rapport évoque la nécessaire évolution de Facil'Familles vers l'intégration de la facturation de la restauration scolaire³.

Le rapport formule une série de recommandations susceptibles de réduire les montants maniés en numéraire par la collectivité, de réduire les risques propres au numéraire, mais aussi de tenir compte des publics les plus fragiles face aux moyens de paiement électroniques.

Concernant Facil'Familles, la logique d'intégration par une facture unique des divers services proposés aux familles par la collectivité devrait être étendue, en particulier à la restauration scolaire, ce qui permettrait de dégager des ressources en régie des mairies d'arrondissement. Le déploiement d'automates de paiement pour les paiements en numéraire des factures Facil'Familles et caisse des écoles en mairies d'arrondissement est recommandé.

Les ressources nouvelles dégagées pourraient être affectées à la mise en place d'un service d'accueil et de facilitation, en mairie d'arrondissement, à destination des personnes concernées par l'exclusion bancaire ou réticents aux modes de paiement numériques avec, en particulier, une action forte pour faire valoir leur droit au compte.

L'organisation du transfert de fonds pourrait être harmonisée par l'ensemble des directions afin de rationaliser et d'harmoniser les pratiques.

Dans le cadre de la reprise par la Ville de la gestion du stationnement gênant, prévue par la réforme du statut de Paris, et de la même façon que pour le stationnement payant, les paiements en numéraire pourraient être substitués par des paiements par carte bancaire ou Paris-Carte s'agissant des « chargés-restitués ».

S'agissant du numéraire des régies d'avance, la carte achat pourrait être généralisée partout où elle peut l'être, notamment dans les CASPE et les mairies d'arrondissement.

³ Possible dans le respect de l'autonomie des caisses des écoles.

INTRODUCTION

Par note du 13 septembre 2016, la Maire de Paris a saisi l'Inspection générale d'une étude relative au numéraire manié par les régies de la Ville et au transport de fonds.

Faisant référence, d'une part, à de précédents rapports de l'IG sur l'amélioration possible du contrôle interne des régies et, d'autre part, au déploiement progressif du guichet unique Facil'Familles, la lettre de mission demande que soit étudié dans quelle mesure l'abaissement de la part du numéraire manié par les régies peut être un objectif du service public et de quelle manière il pourrait être atteint.

Elle indique que cet objectif pourra être décliné en termes :

- de réduction des risques propres au numéraire, notamment en termes de sécurité et de fraude ;
- d'amélioration de l'organisation des régies et d'optimisation des ressources de la Ville ;
- de modernisation des services aux usagers, notamment le déploiement du guichet unique et l'utilisation de nouveaux moyens de paiement.

La lettre de mission souligne la nécessité de tenir compte de l'acceptabilité sociale vis-à-vis des publics les plus fragiles notamment au regard de leur difficulté à disposer d'un compte bancaire.

La réflexion sur les moyens de paiement et plus généralement sur l'organisation des régies n'est pas nouvelle à la Ville, divers études et rapport ayant été produits sur le sujet : modernisation des moyens de paiement, automatisation dans les régies des mairies d'arrondissement⁴, audit des contrôles des régies⁵, audit du système de billetterie des piscines et tennis⁶.

Aujourd'hui, l'objectif de réduction de la part des paiements en numéraire s'inscrit dans le contexte général de la réduction des paiements en numéraire et de l'essor des moyens de paiement numériques, lié à la généralisation des cartes bancaires et de l'usage croissant d'internet et des téléphones portables. Ce nouveau contexte offre des opportunités tant en termes de sécurisation et de réduction des coûts des transactions, que d'amélioration des services publics liée à leur accessibilité et à la mobilité des usagers.

En France, comme à l'étranger⁷, la réduction de l'argent liquide fait l'objet de débats dont les enjeux sont multiples : la dématérialisation des paiements est à la fois une avancée technologique pour les uns et une source d'inquiétude pour les autres.

Cette réduction est aujourd'hui une politique affirmée des pouvoirs publics. Les Assises des moyens de paiement, réunies en 2015 sous l'égide du ministère de l'économie, ont défini une stratégie nationale des moyens de paiement, axée autour de 3 objectifs : mieux répondre aux besoins des utilisateurs, renforcer la sécurité des moyens de paiement, développer la compétitivité de l'industrie française des paiements.

⁴ Etudes Eurogroup, 2008 et 2010.

⁵ Rapport conjoint IG et DRFIP n° 12-08, 2014.

⁶ Rapport IG n° 15-19, 2015.

⁷ La suppression totale de l'argent liquide est même en discussion dans certains pays comme la Suède (cf. article du Monde, *En Suède, l'argent liquide en voie de disparition*, 17 février 2017).

L'objectif de sécurité recouvre en particulier lutte contre le blanchiment d'argent, la fraude fiscale et le financement du terrorisme. À cet égard, la loi a baissé progressivement le plafond légal des paiements en numéraire auprès des comptables publics à 300 €⁸. Cet objectif vise aussi la sécurité des personnes et des biens, la numérisation des paiements entraînant la baisse des braquages et agressions.

D'autres objectifs sont parfois avancés, liés aux effets bénéfiques économiques ou même environnementaux⁹ de la dématérialisation des paiements.

À l'inverse, des inquiétudes se font jour pour dénoncer les risques de la fin du numéraire, liés aux atteintes à la vie privée, inhérentes à la traçabilité de tous les flux financiers, mais surtout à l'exclusion sociale. Le cash reste en effet le moyen de paiement indispensable des populations privées d'accès bancaire ou de moyens de paiement alternatif.

L'exclusion bancaire est une réalité qui ne peut être ignorée, malgré l'existence du droit au compte et son renforcement continu. Ce droit au compte, garanti par la Banque de France, prévoit que tout résident en France a le droit de se voir désigner un établissement bancaire, avec un ensemble de services gratuits et notamment de moyens de paiement (cartes bancaires, virements, etc.). C'est au regard de ce risque d'exclusion que les rapporteurs ont abordé l'acceptabilité sociale évoquée dans la lettre de mission.

La Ville de Paris a déjà entamé plusieurs projets de modernisation et de simplification de l'accès à ses services publics, projets qui incluent notamment la simplification de la facturation et du paiement. En particulier, le guichet unique Facil'Familles, mis en place depuis 2010 et progressivement étendu à un grand nombre d'activités offertes aux enfants parisiens, offre un large choix de moyens de paiement modernes, notamment le paiement en ligne par carte bancaire.

Même s'il est marginal parmi les autres moyens de paiement, le numéraire est central dans la réflexion sur l'organisation même des régies, puisqu'une présence physique de guichets est nécessaire, à la différence des autres modes de paiement. La Ville a maintenu des guichets en mairies d'arrondissement pour permettre les paiements en numéraire des factures Facil'Familles.

La question du coût de la fonction de guichet prise en charge par les régies est à prendre en compte de même que l'accessibilité aux services publics des usagers concernés par l'exclusion bancaire et plus généralement par les difficultés liées à l'accès à internet.

Les régies des mairies d'arrondissement assurent aussi, et surtout, la fonction de régie pour le compte des caisses des écoles. C'est pourquoi la question des paiements en numéraire ne peut être dissociée de celle de la possible intégration dans le dispositif Facil'Familles de la facturation des caisses des écoles¹⁰, étant précisé que cette intégration ne supprimera pas en soi le numéraire.

Les rapporteurs se sont appuyés sur un questionnaire adressé à l'ensemble des directions de la Ville disposant d'une ou de plusieurs régies. Ils ont aussi rencontré les directions de la Ville concernée, le Secrétariat général et diverses parties prenantes (DRFIP, transporteur de fonds).

⁸ Seuil applicable depuis le 1^{er} janvier 2014.

⁹ L'impact carbone d'un paiement numérique serait très inférieur à celui des espèces, notamment en raison du transport des fonds.

¹⁰ Possible dans le respect de l'autonomie des caisses des écoles (cf. 3.3).

Elle a aussi mené une enquête auprès des usagers, dans une régie d'une mairie d'arrondissement, pour appréhender notamment les raisons pour lesquels les usagers se déplacent.

La mission a analysé la question du numéraire en procédant d'abord à une cartographie des régies de la Ville permettant de quantifier et de localiser les flux de numéraire et en les comparant à ceux relatifs aux autres modes de paiement. Ensuite elle a envisagé les différents risques liés au numéraire permettant de justifier l'objectif, évoqué dans la lettre de mission, de réduction de la part de ce moyen de paiement. In fine, le rapport formule des recommandations avec le double objectif de modernisation des moyens de paiement et d'accompagnement des personnes concernées par l'exclusion bancaire.

Le rapport s'articule autour de quatre axes :

- 1) Le contexte général,
- 2) La cartographie des régies et l'analyse des diverses organisations,
- 3) L'analyse des risques liés au numéraire à la Ville,
- 4) Les propositions de réforme des régies pour réduire les montants maniés en numéraire.

1. LE CONTEXTE DES MOYENS DE PAIEMENT A FORTEMENT EVOLUE RECEMMENT

1.1. Un contexte général de réduction des paiements en numéraire en faveur des nouveaux moyens de paiement

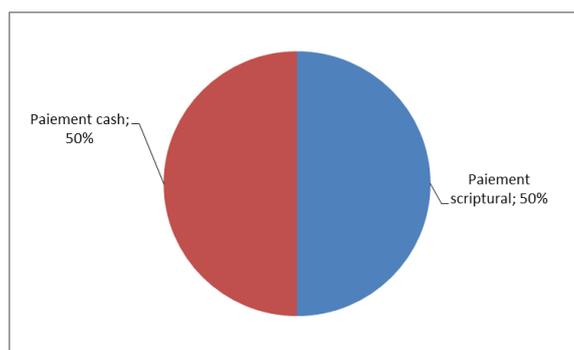
La mission s'inscrit dans un contexte général de réduction sensible et de plus en plus rapide du nombre de paiements en numéraire et de leurs montants. Cette évolution des comportements est souhaitée par les pouvoirs publics et les opérateurs et soutenue par des innovations technologiques.

Cette évolution ne doit toutefois pas masquer les résistances qui témoignent d'un attachement au numéraire.

1.1.1. Le constat du recul du numéraire...

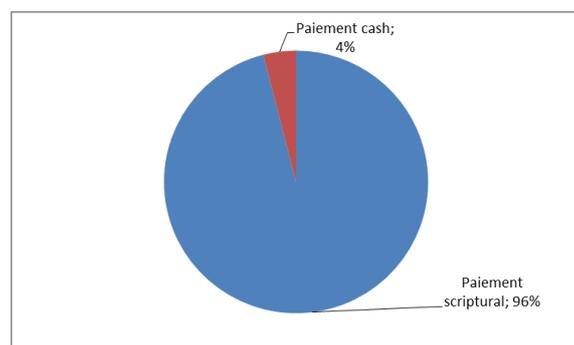
Le cash comme moyen de paiement est en nette diminution depuis 10 ans. Les paiements en espèces restent importants en France, représentant, selon la Banque de France, environ la moitié des transactions en 2014.

Graphique 1 : Répartition des transactions en volume par type de mode de paiement



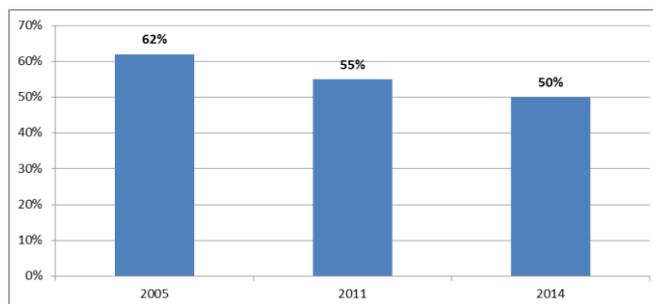
Source : Banque de France, données 2014

Graphique 2 : Répartition des transactions en valeur par type de mode de paiement



Source : Banque de France, données 2014

Graphique 3 : Évolution de la part des paiements en espèces (unité : % du nombre total de transactions)



Source : Banque de France, données 2014

Les parts respectives des espèces et du chéquier ont diminué essentiellement en faveur de la carte bancaire, en raison notamment des incitations mises en place par les banques désireuses de réduire leurs frais de gestion.

1.1.2. ...lié à une évolution des comportements...

1.1.2.1. L'usage des moyens de paiement électroniques est bien développé en France (source : cartographie Banque de France - données 2014)

Les entreprises et les consommateurs bénéficient aujourd'hui en France d'une palette de moyens de paiement diversifiée caractérisés par un niveau de sécurité et de continuité opérationnelle élevé, à des coûts relativement limités.

La France se caractérise par une utilisation large et croissante des moyens de paiement scripturaux¹¹ (+ 4,3 % en 2014), y compris pour des petits montants.

La carte bancaire est le moyen de paiement scriptural le plus utilisé, en nombre d'opérations (49,5 % des paiements scripturaux) et connaît une croissance continue depuis 2000 avec un taux de croissance de 8 % en moyenne par an. Alors que cet instrument avait été conçu principalement pour le commerce aux points de vente physiques, il est utilisé aujourd'hui largement sur internet et est employé par le biais de nouveaux canaux de paiements, notamment le téléphone mobile.

Le virement est largement utilisé pour les paiements de montants élevés. En termes de montants, le virement arrive en première place, avec 88 % du montant des paiements scripturaux en France. En nombre d'opérations, il concurrence le prélèvement, avec environ 18 % du nombre des transactions.

Le nombre de prélèvements connaît une stabilité sur la période récente (autour de 3,5 milliards par an entre 2010 et 2014). En revanche, le montant des paiements réalisés par prélèvements est en forte augmentation (+ 44 % sur la même période).

Le chèque connaît un déclin régulier (- 4,8 % en 2014) avec une diminution aussi bien du volume des transactions que de leur valeur, même s'il représente encore une réalité importante dans les paiements : 2,5 milliards de chèques sont émis chaque année, soit 12 % du nombre des paiements scripturaux en 2014. Le chèque représentait 51 % des paiements en 1992 (75 % en 1975).

¹¹ Les moyens de paiement scripturaux permettent le transfert des fonds tenus en compte suite à la remise d'un ordre de paiement. Il s'agit principalement des virements, des prélèvements, des chèques ou encore des opérations par cartes bancaires. Ils se distinguent de la monnaie fiduciaire constituée des billets et pièces.

1.1.2.2. Attente des usagers

Il ressort d'un sondage réalisé par l'Institut CSA pour les Assises des moyens de paiement en juin 2015 que la carte est le moyen de paiement préféré des Français. 64 % des personnes interrogées déclarent utiliser de plus en plus souvent la carte appréciée en priorité pour sa simplicité d'usage (79 %), sa rapidité (77 %) et sa disponibilité (77 %). Si pour les achats du quotidien dans le petit commerce, les espèces sont le moyen de paiement qui arrive en première place (86 %), 42 % des personnes interrogées souhaiteraient pouvoir utiliser davantage leur carte au quotidien.

Le chèque reste un moyen de paiement de secours : 64 % des utilisateurs de chèques déclarent l'utiliser moins souvent qu'avant (dont 34 % beaucoup moins souvent). Le chèque est souvent un mode de paiement utilisé à défaut d'un autre qui aurait la préférence de l'utilisateur. 47 % des personnes interrogées indiquent en effet qu'elles utilisent le chèque parce que le destinataire du paiement n'accepte pas un autre moyen de paiement.

Ils sont 76 % à considérer que le prélèvement automatique sur le compte bancaire est un moyen adapté pour payer, quel que soit le montant. Le prélèvement automatique et le virement sont les moyens de paiement les plus pratiques pour gérer son budget, selon 80 % des sondés.

Les nouveaux moyens de paiement attirent surtout les personnes les plus à l'aise avec les nouvelles technologies. Ils sont 72 % à déclarer utiliser plus souvent qu'avant une application sur smartphone pour régler un achat. Le paiement sans contact et surtout par téléphone mobile souffre d'un manque d'attractivité en raison d'une crainte de possibles fraudes : 76 % considèrent que le paiement sans contact expose davantage au risque de fraude ou de piratage de ses données bancaires. Seulement 28 % considèrent être bien informés sur le paiement par téléphone mobile.

Enfin, une large majorité (93 %) considère que les procédures de contrôle renforcé sur internet rencontrées fréquemment pour sécuriser l'achat par carte de paiement rendent la procédure de paiement plus sûre.

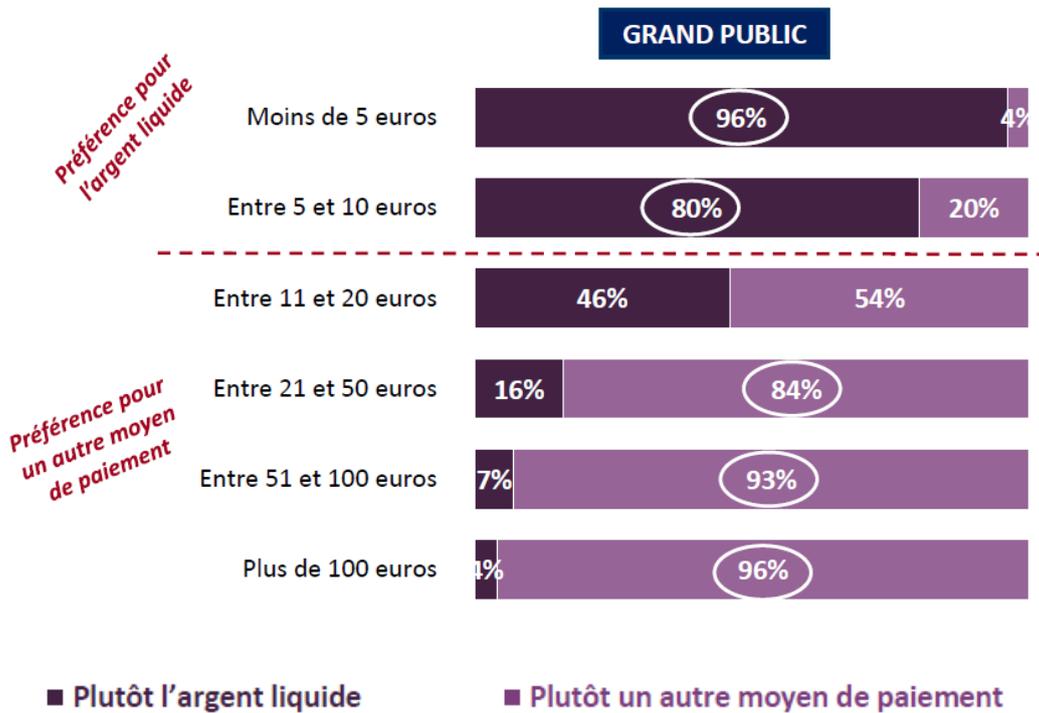
La préférence pour l'argent liquide en fonction du montant dépensé

Une étude IFOP-Brinks¹² de 2016 montre un seuil de 10 € en-dessous duquel les Français privilégient très majoritairement (80 %) l'argent liquide comme moyen de paiement et un seuil de 50 € au-dessus duquel, à l'inverse, très majoritairement ils paient par un autre moyen. Le seuil a nettement diminué depuis une précédente étude IFOP¹³ qui montrait en 2011 que ce seuil était alors à 15 €. Le montant maximum pour un paiement en liquide est estimé à 43 €.

¹² « Le regard des Français et des commerçants sur l'argent liquide », sondage Ifop pour Brink's France, mars 2016.

¹³ « Les Français et l'argent liquide », étude IFOP pour Wincor Nixdorf, juin 2011.

Graphique 4 : Préférence pour l'argent liquide ou pour un autre moyen de paiement en fonction du montant à payer (réponses à la question : Pour chacun des montants d'achats suivants, privilégiez-vous l'argent liquide ou plutôt un autre moyen de paiement)

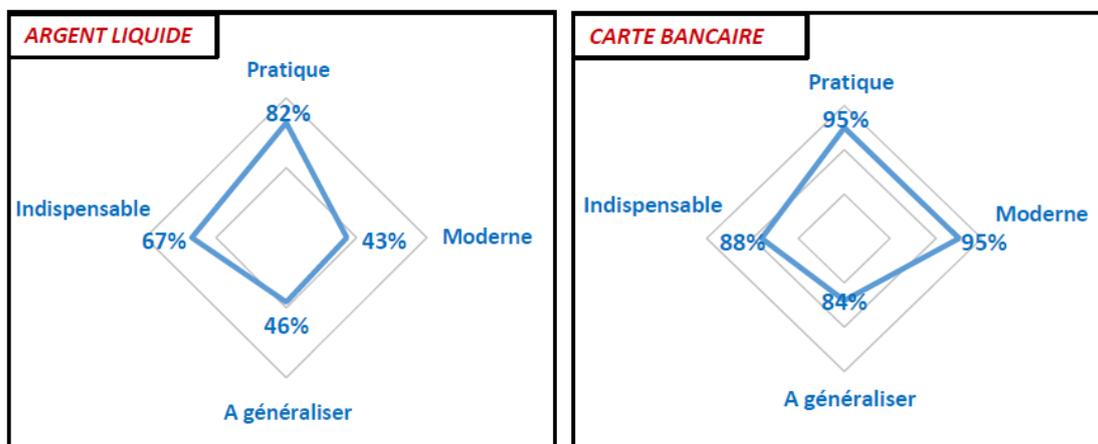


Source : Ifop, mars 2016

1.1.2.3. Une perception très positive de la carte bancaire

La carte bancaire apparaît aux yeux des personnes interrogées comme présentant le plus de qualités : indispensable, plus pratique et plus moderne.

Graphique 5 : La perception des différents moyens de paiement (question posée : pour chacun des moyens de paiement suivants, diriez-vous que les caractéristiques suivantes s'appliquent très bien, plutôt bien, plutôt mal ou très mal ?)



Source : Ifop, mars 2016

1.1.3. ...soutenue par la volonté des pouvoirs publics...

Sous l'égide du ministère des finances, les Assises des moyens de paiement réunies en 2015¹⁴ ont élaboré une Stratégie nationale des moyens de paiement¹⁵, axée autour de 3 objectifs : mieux répondre aux besoins des utilisateurs, renforcer la sécurité des moyens de paiement, développer la compétitivité de l'industrie française des paiements.

Les pouvoirs publics en particulier mènent une politique affirmée de réduction du numéraire pour lutter contre le blanchiment et la fraude fiscale¹⁶.

1.1.3.1. L'abaissement du plafond de paiement à la caisse des comptables publics : un double objectif de sécurité des usagers et des agents publics et de lutte contre le blanchiment et la fraude fiscale

Le plafond des paiements en espèces effectués à la caisse des comptables publics a été abaissé par voie législative à 300 € : « Les impositions de toute nature et les recettes recouvrées par un titre exécutoire [...] sont payables en espèces, dans la limite de 300 €, à la caisse du comptable public chargé du recouvrement.¹⁷ » Le projet de loi rappelait l'existence du droit au compte.

Ce plafond était auparavant de 3 000 €. Le nouveau plafond s'applique depuis le 1^{er} janvier 2014.

Cette règle vise à lutter contre le blanchiment d'argent et le trafic de stupéfiants. N'est donc pas admis, au guichet, le paiement en espèces d'une dette supérieure à 300 euros. La notion de dette s'entend au sens strict : par dette il convient de comprendre dette exigible par avis des sommes à payer ou par avis de mise en demeure.

Ce plafond s'applique bien sûr aux régies de la Ville qui ont ainsi constaté une baisse du nombre de transactions et des montants en numéraire.

1.1.3.2. L'engagement de l'État à soutenir les collectivités pour les accompagner à adopter les nouveaux moyens de paiement : TIPI et Payfip

La stratégie nationale prône la généralisation des moyens de paiement électroniques dans les services publics : le secteur public est appelé à jouer, comme il l'a démontré à l'occasion de la migration vers les standards SEPA, un rôle moteur dans la modernisation des moyens de paiement. Depuis plusieurs années, l'État s'est engagé dans une démarche volontariste d'utilisation et de promotion des moyens de paiement électroniques auprès des collectivités territoriales et de ses opérateurs.

À compter de 2013, la direction générale des finances publiques (DGFIP) a généralisé l'acceptation des paiements par carte bancaire à ses guichets, dès le premier euro. Des premiers sites pilotes de paiement en mode sans contact (centres des finances publiques et régies de collectivités locales) ont également été mis en place à partir de la fin de l'année 2015 dans plusieurs départements.

¹⁴ Sous la présidence de [.....], président du Comité consultatif du secteur financier, en relation avec la direction générale du Trésor, la direction générale des entreprises et la Banque de France.

¹⁵ http://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/Strategienationale_sur_moyens_de_paiement_102015.pdf.

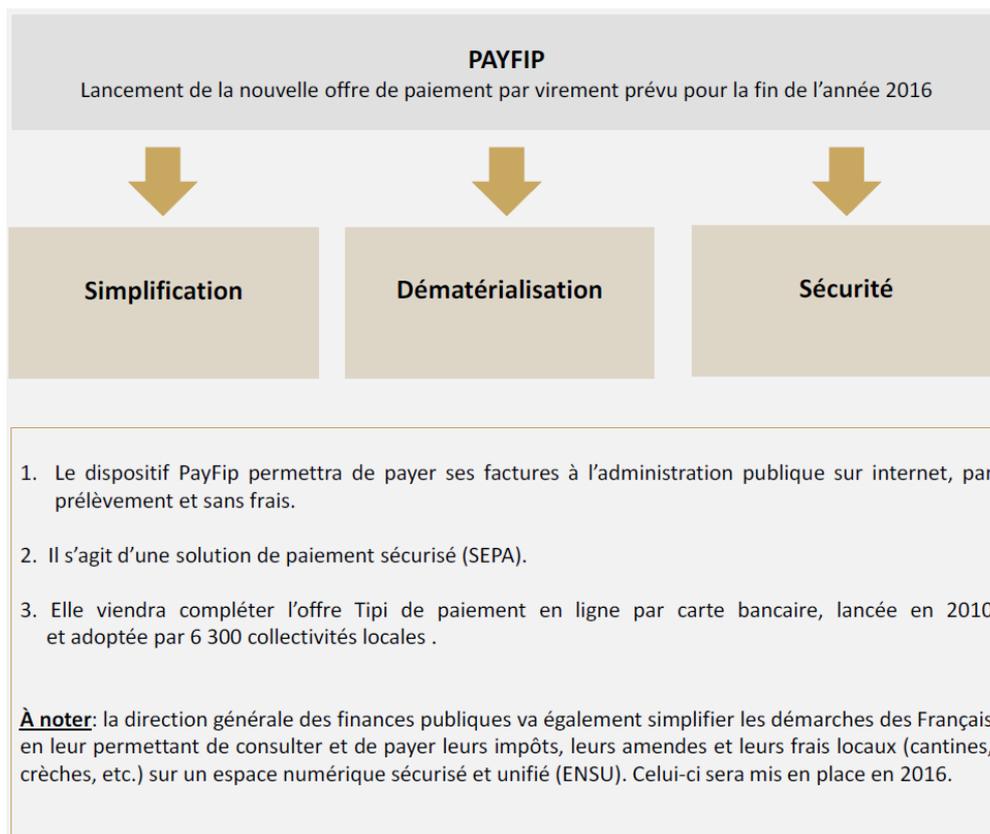
¹⁶ L'objectif de lutte contre le blanchiment est lié à celui de lutte contre le financement du terrorisme. Est parfois évoqué dans les débats sur la réduction du numéraire l'enjeu environnemental, avec une estimation à 22 grammes équivalent carbone pour un paiement en espèces contre 3 grammes pour un paiement par carte bancaire.

¹⁷ Nouvel article 1680 du code général des impôts modifié par l'article 19 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

Les possibilités pour les usagers de payer en ligne leurs factures auprès de l'État et des services publics des collectivités par le biais de moyens de paiement électroniques ont été renforcées.

Depuis la fin de l'année 2016, l'État met à disposition des collectivités locales et des établissements publics une nouvelle offre de paiement permettant aux usagers de payer sans frais leurs factures par prélèvement (PAYFIP). Ce dispositif est venu s'ajouter au dispositif déjà mis en place pour payer en ligne par carte bancaire les factures émises par les collectivités territoriales et les établissements publics de santé (TIPI), les amendes (amendes.gouv.fr) et les timbres électroniques (timbres.impots.gouv.fr).

Capture écran 1 : Dispositif PAYFIP, un renforcement de la dématérialisation des paiements dans les administrations



Source : Xerfi

1.1.4. ...et des banques ...

1.1.4.1. Réduction du nombre de distributeurs de billets

Les banques ont une stratégie active de réduction du numéraire pour réduire leurs coûts de gestion des espèces estimés à 3 Md €. Après avoir opté pour une extension continue du maillage territorial en automates bancaires (DAB-GAB) au cours de la décennie 2000, les groupes bancaires sont aujourd'hui engagés dans une stratégie baissière, favorisant les canaux à distance et rationalisant leurs réseaux physiques d'automates et d'agences. Ainsi, le nombre d'agences bancaires diminue depuis 2010 et le nombre de DAB depuis 2014. La contraction du parc d'automates bancaires témoigne d'une inversion de tendance durable, les banques souhaitant compenser la baisse de fréquentation et la hausse des frais de gestion (maintenance et sécurité). Une vague de fermetures d'automates est attendue à court terme.

1.1.4.2. La baisse des commissions bancaires liées aux paiements par carte

Les Assises des moyens de paiement ont permis de faire baisser de moitié les commissions prélevées par les banques lors des paiements par carte bancaire. C'est une incitation puissante pour développer les transactions par carte pour les petits montants et réduire les paiements en numéraire.

Parallèlement les banques ont généralisé la gratuité des virements et prélèvements, et associé diverses assurances afin de protéger les utilisateurs de cartes bancaires¹⁸.

Les Assises des moyens de paiement ont aussi permis la formalisation d'engagements des acteurs du marché pour la modernisation des équipements, en facilitant par exemple les paiements sans contact par carte ou téléphone portable.

1.1.5. ...portée par des innovations technologiques

1.1.5.1. Développement des nouveaux moyens de paiement

Les moyens de paiement électroniques sont en plein développement. Une profonde mutation de l'univers des modes de paiement est en train de s'opérer, en lien avec de nombreuses évolutions réglementaires, mais également structurelles :

- entrée en vigueur des normes SEPA (Single European Payment Area), de la directive sur les moyens de paiement et de la deuxième directive sur la monnaie électronique, l'écosystème du paiement s'ouvre à de nouveaux acteurs, avec pour objectifs d'accroître la transparence et de faire baisser les prix ;
- développement du paiement sans contact ;
- développement du e-commerce et, plus récemment, du m-commerce ou commerce mobile (*mobile commerce* en anglais)¹⁹ se traduit par l'émergence d'un nouvel environnement favorable aux nouveaux moyens de paiement ;
- évolution des usages des Français en matière de nouvelles technologies (équipement en smartphone, tablettes, accès à Internet, etc.).

En raison du potentiel que renferment les nouveaux moyens de paiement, des acteurs venus d'horizons divers ont investi progressivement le créneau : opérateurs télécoms, acteurs de la grande distribution, géants du web, indépendants, etc. Restées un temps en retrait, les banques se sont mobilisées en 2013 avec la création du portefeuille électronique Paylib par BNP Paribas, Société Générale et La Banque Postale. D'autres acteurs bancaires se sont ralliés par la suite à ce nouveau dispositif : Crédit Mutuel Arkéa, Crédit Agricole ou et plus récemment Boursorama. Ces opérateurs ont fait le pari d'une solution de paiement universelle, se positionnant ainsi en concurrence frontale avec Paypal, leader incontesté du marché du paiement électronique.

Les portefeuilles électroniques s'appuient sur une logique de paiement universel, qui suppose également le paiement dans le réseau physique, chez les commerçants qui se substituent éventuellement au paiement en cash.

¹⁸ Source : Etude Xerfi, La situation économique du transport de fonds, avril 2016.

¹⁹ correspond à l'utilisation de technologies sans fil, et plus particulièrement de la téléphonie mobile, afin d'effectuer des achats.

1.1.5.2. L'automatisation de la gestion des espèces : une nouvelle offre de service des transporteurs de fonds pour compenser la stagnation de leur marché

Les transporteurs de fonds se positionnent désormais de plus en plus sur des services à plus forte valeur ajoutée liés au déploiement de caisses automatiques, aussi bien en grande distribution que dans les commerces de proximité et dans certains services publics.

Ces caisses automatiques qui séduisent un nombre croissant de Français (88 % des Français déclaraient les utiliser au moins ponctuellement en 2014²⁰) permettent un gain de temps à l'encaissement. Elles évitent la manipulation d'argent liquide et permettent une plus grande sécurité. Il est aussi possible de contrôler informatiquement le montant réel des liquidités en caisse, information qui, si elle est communiquée en temps réel au transporteur de fonds, permet à ce dernier d'organiser sa tournée en fonction du niveau de remplissage des caisses.

La tendance actuelle est également à l'installation d'automates en back office qui permet d'éliminer certaines tâches comme le comptage du fonds de caisse.

Les rapporteurs ont rencontré les représentants de la société Loomis, le prestataire en charge du transport de fonds de la Ville, en capacité de fournir des solutions adaptées à la Ville en matière d'automatisation des caisses des régies (cf. 4.1.2).

1.2. La possibilité de payer en liquide est maintenue pour des raisons à la fois réglementaire et sociale

1.2.1. Le maintien du numéraire comme mode de paiement est une obligation réglementaire

Les billets et pièces en euros sont le seul moyen de paiement doté de ce qu'on appelle le « cours légal » : la loi oblige à accepter les billets et les pièces en paiement d'une somme déterminée.

L'article R. 642.3 du code pénal dispose que « le fait de refuser de recevoir des pièces de monnaie ou des billets de banque ayant cours légal en France selon la valeur pour laquelle ils ont cours est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 2e classe. »

Il est donc *a priori* interdit de supprimer complètement la possibilité de payer en numéraire pour l'accès à un service public payant.

Une telle restriction serait de plus une atteinte au principe d'égal accès au service public.

En revanche, il est possible d'organiser le service public de façon à limiter les possibilités de payer en numéraire, par exemple en réduisant le nombre de caisses acceptant le liquide, voire en les éloignant du lieu de la prestation du service.

C'est cette dernière solution retenue pour la réforme de Paris Tennis²¹ qui entrera en vigueur courant 2017 : le service sera accessible via la réservation et le paiement par internet, avec une seule caisse physique qui maintiendra la possibilité légale de payer en liquide mais *a priori* éloignée de la plupart des terrains de tennis.

²⁰ Source : enquête IFOP 2014 pour Wincor Nixdorf, 1^{er} fabricant de caisses automatiques.

²¹ Faisant suite aux recommandations de l'IG, cf. rapport IG de 2015 n°15-19 sur l'audit du système de billetterie des piscines et tennis.

Il est aussi possible d'exiger que l'utilisateur fasse l'appoint²², comme c'est le cas dans certaines régies de la Ville, notamment celles des mairies d'arrondissement.

1.2.2. La Paris-Carte, qui permet de supprimer les paiements en numéraire, est encadrée par une jurisprudence particulière

La substitution du numéraire par une carte de prépaiement est possible sous certaines conditions, comme le montre l'exemple de la Paris-Carte.

Le dispositif de la Paris Carte qui sert pour le paiement du stationnement évite à la Ville le maniement de numéraire. C'est validé par la Cour de cassation dont la chambre criminelle a jugé (23 janvier 2013, n° 12-84164) : « *l'instauration d'un système de règlement de cette redevance exclusivement au moyen d'une carte prépayée qui répond à l'objectif d'intérêt public de sécuriser les horodateurs contre le vol, n'apparaît pas imposer aux usagers d'autre contrainte que celle d'en faire l'acquisition auprès des buralistes, laquelle s'opère par tout moyen de paiement, incluant les pièces de monnaie et les billets de banque ayant cours légal, cette seule circonstance ne pouvant être considérée comme imposant des sujétions apparaissant disproportionnées par rapport au but légitime en vue duquel cette mesure a été prise par l'autorité publique ni constitutive d'une rupture de l'égalité entre les usagers de la voie publique* ».

De la même façon que la Paris-Carte, les cartes bancaires prépayées peuvent-elles être une alternative au numéraire, de manière générale ?

Ces cartes prépayées présentent pour la régie les avantages d'une carte de paiement classique : sécurité (réduction des risques de fraude et d'agression), réduction des coûts de gestion liés au guichet et au transport de fonds, traitement automatisé de la transaction avec intégration possible du TPE avec le système d'information comptable, et pour l'utilisateur l'avantage du numéraire ; ces cartes sont accessibles pour de faibles montants unitaires et ne nécessitent pas de disposer d'un compte bancaire.

C'est précisément le public non bancarisé qui est ciblé par l'émergence de ce nouveau service. Contre une somme remise en liquide et sans avoir besoin d'un compte bancaire, la carte bancaire prépayée ouvre une autorisation de paiement qui correspond à ce qui a été versé. Comme les cartes classiques, la carte prépayée permet d'effectuer des retraits, des paiements chez les commerçants équipés de TPE ou en ligne, ainsi que des virements.

Les rapporteurs ont consulté la DAJ pour savoir s'il était possible de ne plus permettre les paiements en numéraire pour l'accès aux services publics, au motif que ces cartes prépayées sont très largement disponibles. Selon la DAJ, les frais associés à ces cartes prépayées, à la charge de l'utilisateur, empêchent de généraliser la jurisprudence sur la Paris-Carte.

En effet, contrairement à la Paris Carte dont l'utilisation ne nécessite pas le paiement de frais supplémentaires autres que le coût du stationnement, les cartes prépayées sont coûteuses pour l'utilisateur. Selon le type de carte, différents frais sont imposés : frais d'acquisition de la carte, frais de gestion mensuels, frais d'inactivité, frais de rechargement ...

Les frais supplémentaires constituent des contraintes trop importantes pour l'utilisateur au regard des buts poursuivis par la Ville de réduction des risques et de modernisation. La Ville ne peut donc pas imposer pour l'accès aux services publics l'utilisation de cartes

²² Article L.112-5 du code monétaire et financier : « En cas de paiement en billets et pièces, il appartient au débiteur de faire l'appoint. »

prépayées, à la place des espèces qui restent le seul moyen de paiement totalement gratuit pour l'utilisateur²³.

1.2.3. Le numéraire est le moyen de paiement privilégié des foyers à bas niveau de revenus

L'objectif de réduction du numéraire ne doit pas conduire à l'exclusion des publics attachés à ce mode de paiement. L'acceptabilité sociale est un enjeu important de toute réforme éventuelle des moyens de paiement puisque les services parisiens doivent rester accessibles, y compris aux publics les plus fragiles.

1.2.3.1. Le montant maximum pour un paiement en liquide est beaucoup plus élevé pour les foyers aux revenus modestes

L'étude IFOP montre que pour les foyers dont le niveau de revenus mensuels est inférieur à 800 €, le montant maximum pour un paiement en liquide est de 101 €, alors que pour les foyers dont le niveau de revenus mensuels est juste supérieur (compris entre 800 et 1199 €), le montant maximum est de 26 €. Ce montant ne progresse que lentement avec le niveau de revenu.

Tableau 1 : Montant maximum pour un paiement en liquide par niveau de revenu

	Moins de 10 euros (%)	Entre 10 et 15 euros (%)	Entre 16 et 20 euros (%)	Entre 21 et 50 euros (%)	Plus de 50 euros (%)	Moyenne (euros)
NIVEAU DE REVENUS MENSUELS AU FOYER						
Moins de 800 euros	9	17	21	40	13	101
De 800 à 1199 euros	7	34	15	36	8	26
De 1200 à 1499 euros	11	37	17	24	11	33
De 1500 à 2299 euros	14	35	22	19	10	34
De 2300 à 4500 euros	11	46	16	22	5	46
Plus de 4500 euros	6	47	19	17	11	58

Source : Ifop, mars 2011

Ces données mettent donc en évidence le fait que le numéraire reste un moyen de paiement privilégié pour les revenus très modestes, même pour des montants élevés, alors que pour l'ensemble de la population, le numéraire est utilisé avant tout pour les paiements de petits montants.

Cette constatation peut s'expliquer par le fait que parmi ces foyers les plus modestes, certains ne sont pas bancarisés ou ne disposent pas d'une carte de paiement. Elle peut aussi s'expliquer aussi par le fait que ces foyers gèrent leur budget plus facilement en payant toutes leurs dépenses en numéraire, probablement avec le sentiment d'un plus grand contrôle, le numéraire « matérialisant » de façon littérale le pouvoir d'achat.

Cette donnée est évidemment à prendre en compte, puisqu'elle marque une forme de limite à la réduction souhaitable du numéraire comme moyen de paiement : il est essentiel de ne pas exclure, ou sembler exclure, les foyers les plus modestes de l'accès au service public en restreignant leur possibilité de payer en numéraire. C'est en sens que la réduction du numéraire doit tenir compte de son « acceptabilité sociale » telle qu'évoquée dans la lettre de mission.

²³ La Paris-Carte est entièrement gratuite pour l'utilisateur.

1.2.3.2. Le droit au compte et l'exclusion bancaire

L'abaissement de 3 000 € à 300 € du plafond d'encaisse avait donné lieu à de nombreux débats sur les difficultés des foyers modestes qui privilégiaient les paiements en numéraire. La réponse du gouvernement a alors été de rappeler l'existence du droit au compte.

La législation française prévoit depuis 1984²⁴ un « droit au compte » pour tout résident en France. Il a été continuellement et progressivement renforcé. En 2013, le droit de saisine de la Banque de France a été étendu notamment aux centres communaux d'action sociale. Toute banque a le droit de refuser l'ouverture d'un compte bancaire, sans en donner les motifs. Elle doit en revanche délivrer une attestation de refus d'ouverture de compte. Ce document permet de faire valoir le droit au compte auprès de la Banque de France.

La procédure de droit au compte consiste en la désignation d'office par la Banque de France d'un établissement bancaire qui doit, dans les conditions prévues par la loi, ouvrir un compte de dépôt au nom du demandeur. Cela est valable même pour un demandeur interdit bancaire, inscrit au fichier des incidents de crédit des particuliers ou au fichier central des chèques ou en situation de surendettement, ou étranger en situation irrégulière.

La banque désignée par la Banque de France pour ouvrir un compte doit assortir ce compte de services bancaires de base²⁵. Ces services sont gratuits. Ils comprennent notamment²⁶ les paiements par prélèvements, TIP ou virement bancaire, une carte de paiement, deux formules de chèques de banque par mois ou moyens de paiement équivalents offrant les mêmes services (cf. Annexe 4). Selon la Banque de France, 56 975 personnes physiques ont bénéficié en 2016 d'une désignation d'un établissement bancaire au titre du droit au compte.

L'accès au compte seul touche peu de personnes puisque près de 99 % de la population a un compte bancaire ou un livret A²⁷, mais l'exclusion bancaire est un phénomène complexe et beaucoup plus large qui touche, selon certaines estimations, près de 5 millions de personnes²⁸. Elle couvre à la fois l'accès au compte, l'accessibilité (écart avec la réalité d'accès aux produits et services bancaires, en particulier aux conseils) et l'usage des clients (accès trop aisé au crédit renouvelable, plus risqué et moins compréhensible qu'un crédit amortissable).

1.2.3.3. Sondage auprès d'usagers venant payer leurs factures en régie d'une mairie d'arrondissement

Les rapporteurs ont réalisé un sondage à la mairie du 10^e arrondissement auprès d'une vingtaine de personnes (cf. questionnaire en Annexe 3) venues pour payer leurs factures Facil'Familles (périscolaire ou crèche) donc en numéraire exclusivement ou Caisse des écoles (cantine scolaire) tous modes de paiement hors carte et internet.

L'objectif était de comprendre les motivations des usagers préférant se déplacer et payer en numéraire ou chèque plutôt que d'utiliser les autres modes de paiement *a priori* plus modernes et/ou plus pratiques (carte bancaire sur internet, chèque envoyé par la poste, prélèvement ou virement).

²⁴ Article L. 312-1 du code monétaire et financier.

²⁵ Articles D. 312-5 et D. 312-6 du code monétaire et financier.

²⁶ Source : Banque de France.

²⁷ Source : FBF, 2009.

²⁸ Secrétariat d'État à l'exclusion, 2005.

Les principaux enseignements de ce sondage sont les suivantes :

- près des $\frac{3}{4}$ des personnes rencontrées ont des difficultés à comprendre et à s'exprimer en français ; plus des $\frac{3}{4}$ d'entre elles sont des femmes ;
- toutes viennent pour payer en numéraire ;
- la moitié d'entre elles ne disposent ni de carte bancaire ni de chéquier ;
- l'autre moitié qui dispose d'une carte ou d'un chéquier (généralement les 2), préfère payer en liquide ; la première raison avancée de ce choix est que ce moyen de paiement plus simple ; la sécurité et la plus grande facilité de gestion de leurs comptes sont deux autres raisons fréquemment invoquées ;
- la moyenne des paiements est élevée, 68 €, largement supérieure au seuil de 43 € évoqué au 1.1.2.2, seuil au-delà duquel une majorité de Français préfère un autre mode de paiement que le numéraire.²⁹

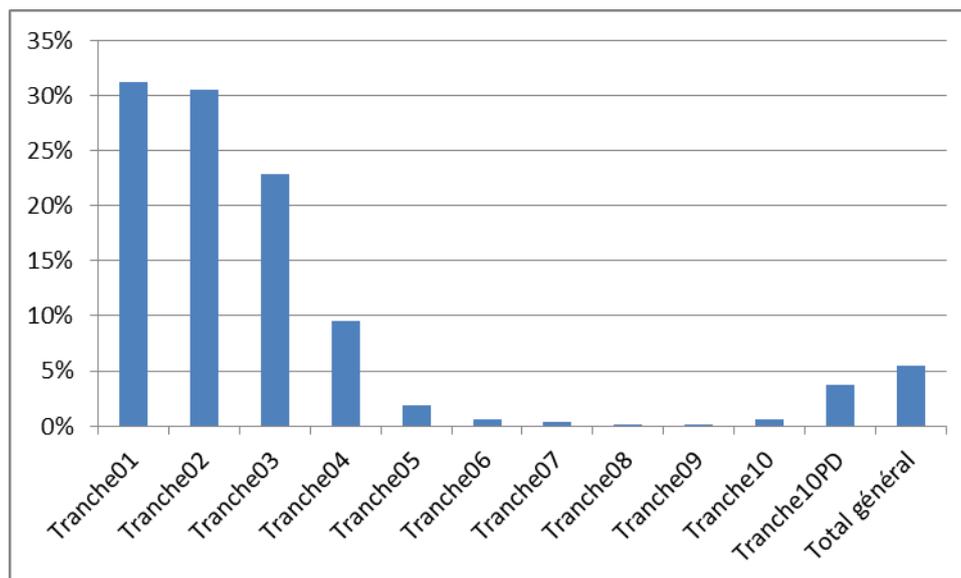
Avec toutes les réserves liées aux limites de ce type d'exercice, fait sur un échantillon non représentatif scientifiquement, il peut être tiré deux conclusions importantes d'ordre général à retenir dans l'objectif de réduction des paiements en numéraire : la première est qu'une partie du public qui se déplace en régie des mairies d'arrondissement est un public concerné par l'exclusion bancaire pour qui le numéraire reste nécessaire pour payer et donc accéder aux services publics associés à Facil'Familles et aux Caisses des écoles. Il est donc essentiel de s'en préoccuper spécifiquement quand on souhaite proposer des évolutions relatives aux modes de paiement. La seconde est que, même pour les personnes a priori moins concernées par l'exclusion bancaire (puisque disposant d'une carte bancaire et d'un chéquier), les évolutions sont aussi à accompagner, que ce soit en termes de communication, d'accueil et d'assistance en raison des réserves exprimées : méconnaissance ou absence de confiance par rapport au mode paiement par internet ou prélèvement.

Le lien entre la propension au numéraire et le niveau de revenus se vérifie dans l'analyse des modes de paiement des factures Facil'Familles par tranches de tarification : pour les 3 premières tranches, correspondant aux familles aux plus faibles revenus, le nombre de règlement en espèces représente plus de 20 % du total des règlements, soit un taux bien supérieur à la moyenne qui est de 5 %³⁰. Pour les 2 premières tranches, il est même au-dessus de 30 %.

²⁹ Le montant le plus élevé de l'échantillon était de 164 €.

³⁰ En montant, les factures payées en numéraire représentent 2 % de la recette totale de Facil'Familles.

Graphique 6 : Part des règlements en espèces des factures Facil'Familles par tranche de tarification (année scolaire 2015-2016)³¹



Source : Centre de compétences Facil'Familles

³¹ La tranche « 10PD » (tranche 10 par défaut) correspond aux familles n'ayant pas fourni les informations permettant de déterminer leur quotient familial et pour lesquelles les prestations sont facturées au tarif de la tranche 10.

2. CARTOGRAPHIE DES RÉGIES DE LA VILLE ET ANALYSE DES PAIEMENTS EN NUMÉRAIRE

2.1. Un réseau de régies étendu pour des recettes en numéraire concentrées sur 3 directions principalement : DDCT³², DJS et DASCO

Les recettes encaissées par les régies de la Ville représentent 3,5 % des recettes de gestion³³, pour un montant total de 290 M € en 2016³⁴.

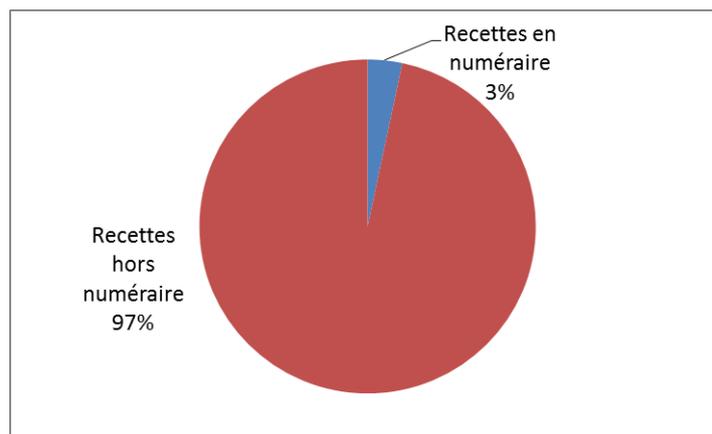
Les recettes des régies de la Ville en numéraire s'élèvent à 9,6 M € en 2016 et représentent 3,3 % des recettes totales des régies.

Tableau 2 : Part des recettes des régies de la Ville en numéraire

Recettes en numéraire	9 614 486
Recettes hors numéraire	280 421 812
Recettes totales	290 036 298

Source : IG, directions

Graphique 7 : Part des recettes des régies de la Ville en numéraire



Source : IG, directions

La Ville possède un réseau de plus de 80 régies ou sous-régies de recettes et/ou d'avances. Les rapporteurs ont envoyé un questionnaire à l'ensemble des directions de la Ville pour qu'elles reportent pour chacune de leurs régies les montants de leurs recettes et avances totales ainsi que leurs recettes en numéraire.

La synthèse de leurs réponses est présentée ci-dessous. Pour l'élaboration de ce tableau, afin de donner une image fidèle de l'organisation de régies, les recettes en numéraire de

³² En incluant les recettes des régies des caisses des écoles prises en charge par les régies des mairies d'arrondissement.

³³ Recettes de gestion BP 2016 : 8 287 M€, BP 2017 : 8 325 M€.

(Source : http://budgetprimitif2017.paris.fr/pdf/2017/synthese/synthese_BP_citoyens.pdf).

³⁴ Les données sur Facil'Familles correspondent à l'année scolaire 2015-2016.

la régie Facil'Familles sont intégrées dans les recettes des mairies d'arrondissement qui incluent aussi les recettes des caisses des écoles.

Tableau 3 : Recettes et avances totales 2016 des régies de la Ville et part des recettes en numéraire

Directions	Régies	Recettes totales	Avances totales	Recettes en numéraire	Part des recettes en numéraire
DAC	Archives de Paris	35 883	0		
DAC	Sous-régie ABA		2 015		
DAC	Sous-régie conservatoire du centre		850		
DAC	Conservatoire à rayonnement régional	121 000	4 000		
DAC		156 883	6 865		
DAJ	Publications	113 009	0		
DAJ	Contentieux	166 665	13 700		
DAJ		279 674	13 700		
DASCO	CASPE 1234		22 000		
DASCO	CASPE 05 13		50 000		
DASCO	CASPE 07 15		2 600		
DASCO	CASPE 08 09 10		79 286		
DASCO	CASPE 18		15 279		
DASCO	CASPE19		100 000		
DASCO	CASPE 11 12		30 000		
DASCO	CASPE 06 14		10 200		
DASCO	CASPE 16 17		59 507		
DASCO	CASPE 20		64 055		
DASCO	Cours municipaux d'adultes et actions éducatives	4 610 480	8 444		
DASCO		4 610 480	441 371		
Facil'Familles		92 806 264	115 958		
DASES	MAE Eleanor Roosevelt (ex CAE saint Vincent)		54 300		
DASES	EDA SEOP 75017	96 690	16 000		
DASES	Ledru Rollin-Nationale	200 983	2 345		
DASES	Centre éducatif DUBREUIL 91400	2 985	0		
DASES	Foyer Mélingue	10 468	88 768		
DASES	Foyer Récollets 75010	4 726	9 210		
DASES	Foyer Tandou	5 815	21 585		
DASES	COSP Annet 77410	2 914	32 426		
DASES	CFP D'ALEMBERT	23 631	197 558		
DASES	CFP Bénerville 14910	2 500	111 730		
DASES	CFP Le Nôtre 78120	11 462	0		
DASES	CFP Villepreux	1 084 756	221 000		
DASES	Centres de santé 75012	1 084 756	34 879		
DASES	Vaccinations 75013	121 521	0		
DASES	Centre d'hygiène 75013		150		
DASES	Régie centrale de l'aide sociale à l'enfance (ASE)*		1 560 000		
DASES	SAFD Alençon 61000		226 759		
DASES	SAFD Auxerre 89003		227 574		
DASES	SAFD Bellême 61130		230 135		
DASES	SAFD Bourg-la-Reine 92340		152 339		
DASES	SAFD Ecomoy 72220		190 000		
DASES	SAFD Enghien 95880		105 855		
DASES	SAFD Montfort l'Arnaury 78490		213 824		
DASES	SAFD Paris 75009		40 193		
DASES	SAFD Sens 89100		378 166		
DASES		2 653 206	4 114 796		

Directions	Régies	Recettes totales	Avances totales	Recettes en numéraire	Part des recettes en numéraire
DDCT	mairie 1er	595 027	1 395		
DDCT	mairie 2ème	738 426	404		
DDCT	mairie 3ème	1 713 107	4 158		
DDCT	mairie 4ème	1 347 310	2 122		
DDCT	mairie 5ème	1 929 195	14 727		
DDCT	mairie 6ème	1 092 982	4 965		
DDCT	mairie 7ème	1 586 685	3 251		
DDCT	mairie 8ème	1 231 448	7 604		
DDCT	mairie 9ème	1 961 166	3 035		
DDCT	mairie 10ème	2 886 668	11 186		
DDCT	mairie 11ème	4 653 772	9 993		
DDCT	mairie 12ème	4 374 553	939		
DDCT	mairie 13ème	5 244 300	1 985		
DDCT	mairie 14ème	2 897 052	8 168		
DDCT	mairie 15ème	6 464 630	3 570		
DDCT	mairie 16ème	3 965 823	2 603		
DDCT	mairie 17ème	4 885 763	8 479		
DDCT	mairie 18ème	374 314	2 190		
DDCT	mairie 19ème	5 215 956	3 478		
DDCT	mairie 20ème	5 246 620	10 663		
DDCT	(Facil'Familles en numéraire et CDE essentiellement)	58 404 798	104 914		
DEVE	Cimetière de Bagneux	1 018 685			
DEVE	Cimetière d'Ivry	5 755 008			
DEVE	Cimetière St Ouen	42 735			
DEVE	Cimetière de Thiais	NC			
DEVE	Régie des parcs, jardins et espaces verts	1 779 802	2 607		
DEVE		8 596 230	2 607		
DFA	Caisse intérieure Morland Ville et Département	1 358 102	3 751 966		
DICOM	Boutique	360 656	945		
DICOM	Direction		371		
DICOM	Régie 0056 office des salons de l'Hôtel de Ville et de l'Hôtel de Lauzun	520 043	0		
DICOM		880 699	1 316		
DJS	Etablissement de jeunesse	2 491 970	4 336		
DJS	Patinoires (régie temporaire)				
DJS	Etablissements sportifs et balnéaires	7 300 000	0		
DJS		9 791 970	4 336		
DVD	Régie du stationnement payant 75012	75 845 114	850 000		
DVD	Stationnement payant Paris Carte	21 933 019	0		
DVD	Stationnement téléphonie mobile	9 406 389	0		
DVD	Canaux	151 011	0		
DVD	Carrières	594 802	0		
DVD	PAM75	2 139 289	9 600		
DVD	Bornes de recharges véhicules électriques	35 497	0		
DVD		110 105 122	859 600		
DPE	Propreté	60 250	3 354		
DPE	Visite des égouts	332 621	0		
DPE		392 871	3 354		
Total		290 036 298	9 420 783		

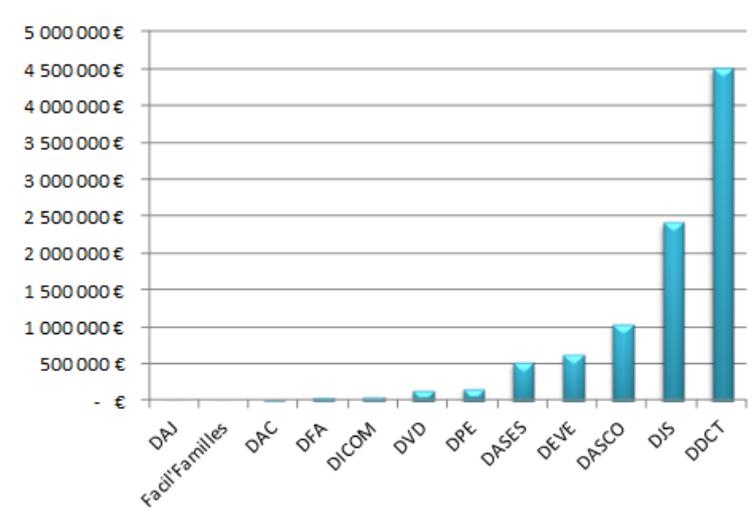
*estimation IG sur la base d'un approvisionnement hebdomadaire de 30 000 €

Source : IG, directions

Le tableau qui précède a été partiellement occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Les 3 directions percevant des montants supérieurs à 1 M € en numéraire sont la DDCT, la DJS et la DASCO. À elles seules, elles représentent plus de 75 % des recettes des régies de la Ville en numéraire.

Graphique 8 : Montants des recettes en numéraire par direction



Source : IG, directions

24 régies sont recensées dans le tableau de synthèse comme n'ayant qu'une activité de régie d'avances. Deux directions distribuent par leurs régies plus de 80 % des avances de la Ville : la DFA par les acomptes sur rémunérations et la DASES par l'attribution des aides sociales. Il n'a pas été possible de déterminer le poids du numéraire dans cette activité. Il est toutefois possible d'estimer que les dépenses d'aides sociales distribuées par la DASES présentent les mêmes caractéristiques que celles observées au CAS/VP où 96 % des dépenses des 37 établissements le sont en numéraire.

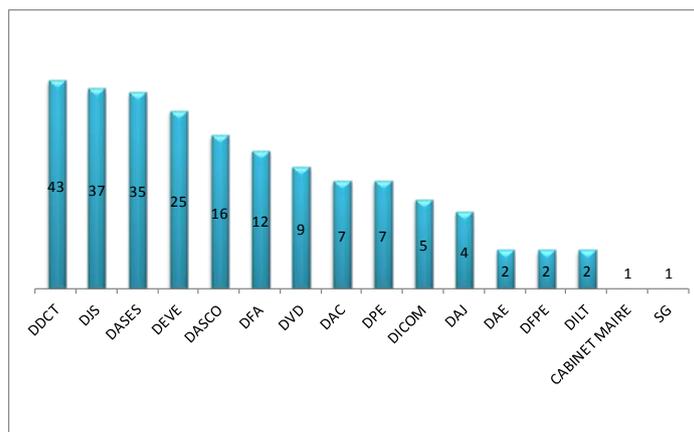
2.2. Le réseau des régies repose sur des agents aux compétences spécifiques

La DRH identifie 208 agents auxquels est servie une Bonification Indiciaire (NBI) au titre de leur mission de régie. Les directions comptabilisent 254 ETP dédiés aux tâches de régie. Ce sont les régisseurs et sous-régisseurs.

La différence s'explique par le fait que certains agents sont appelés à des tâches de manière très ponctuelle ne créant pas les conditions d'accès à la NBI³⁵. Par ailleurs, ne sont pas traçables par la NBI les mandataires agents de guichet pour lesquels les rapporteurs n'ont pas obtenu de séries suffisamment stabilisées pour les exploiter.

³⁵ Ces agents sont désignés par arrêtés, la tenue des arrêtés compilés est effectuée par les directions opérationnelles. La DFA prépare les arrêtés de nomination des régisseurs, sous-régisseurs et mandataires mais ne les conserve pas (cf. 3.4.1).

Graphique 9 : Nombre d'agents bénéficiant d'une NBI attachée aux fonctions de régie par direction



Source : DRH/NBI, IG³⁶

2.3. Des profils de régie variés

La diversité des régies des diverses directions de la Ville reflète la variété des services publics parisiens et de leur organisation. Il est possible de les caractériser en fonction de la taille de leurs effectifs, de leur montant total de recettes et de leur part du numéraire dans ce total.

³⁶ À noter une imprécision pouvant altérer la cohérence entre les régies suivies par la DFA utilisées pour interroger les directions et l'existence d'agents régisseurs à la DAE, DFPE, DILT, Cabinet et SG issue des données de la DRH sur une requête « extraction régisseurs, sous régisseurs, fondés de pouvoir ou régisseurs suppléants » au 21 février 2017.

Tableau 4 : Caractéristiques des régies de la Ville par direction

Directions	Effectifs (1)	Recettes totales (2)	Part des recettes en numéraire (3)
DAJ	X	X	-
Facil'Familles	X	XXX	X
DAC	X	X	XX
DFA	X	X	X
DICOM	X	X	X
DVD	XX	XXX	X
DPE	XX	X	XXX
DASES	XXX	XX	XX
DEVE	XX	XX	X
DASCO	X	XX	XXX
DJS	XXX	XXX	XXX
DDCT	XXX	XXX	X
	(1)	Nombreux : XXX	supérieurs à 20 ETP
	Effectifs	Moyen : XX	compris entre 10 et 20 ETP
		Peu nombreux : X	inférieurs à 10 ETP
	(2)	Elevées : XXX	supérieures à 5 M €
	Recettes totales	Moyennes : XX	comprises entre 1 et 9,5 M €
		Peu élevées : X	inférieures à 1 M €
	(3)	Importante : XXX	supérieure à 20 %
	Part des recettes en numéraire	Moyenne : XX	comprise entre 10 et 20 %
		Faible : X	Inférieur à 10 %

Source : IG

Les rapporteurs ont plus spécifiquement étudié les régies pour lesquels les montants de recettes en numéraire étaient élevés : DDCT, DJS, DASCO.

La régie Facil'Familles, qui présente le total de recettes de loin le plus important de toutes les régies est aussi présentée, étant rappelé que ses recettes en numéraire sont, dans la présente étude, intégrées dans les recettes des régies des mairies d'arrondissement.

Enfin, les recettes en numéraire de la DVD sont aussi abordées sous l'angle de la future reprise de la gestion du stationnement gênant dans le cadre de la réforme du statut de Paris à compter du 1^{er} janvier 2018.

2.1. Les régies des mairies d'arrondissement sont les guichets pour le paiement en numéraire des factures Facil'Familles et des caisses des écoles

2.1.1. Chaque régisseur de mairie a la charge de 3 régies distinctes

- ⇒ Régie municipale : recettes de Facil'Familles (uniquement le numéraire), des locations de salles municipales et des quêtes de mariages, ces deux dernières sources de recettes étant marginales ; l'activité de régie d'avances sur le budget municipal est aussi marginale ;
- ⇒ Régie de la caisse des écoles : recettes (tous modes de paiement) et avances (marginales) ;
- ⇒ Régie d'avances pour le compte de l'état spécial d'arrondissement (ESA).

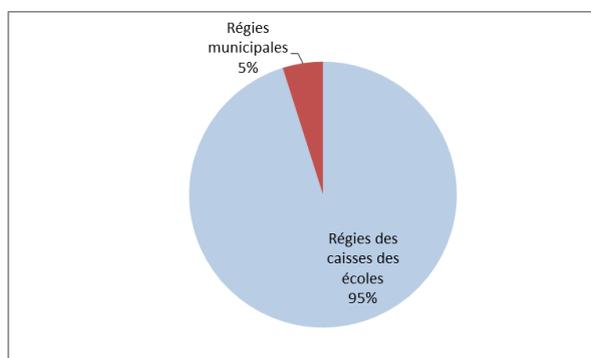
2.1.2. Même si les régies des mairies ont comme activité principale la régie des caisses des écoles, leur fonction de guichet pour le numéraire, notamment pour Facil’Familles, est essentielle

Les recettes totales des 20 régies s’élèvent en 2016 à 58,5 M € [.....].

Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l’article L.312-1 du Code des relations entre le public et l’administration, relatif à la communication des documents administratifs.

En négligeant les recettes des quêtes des mariages et des locations de salles, il est possible d’affirmer que l’activité de régie des caisses des écoles représente 95 % de l’activité des régies des mairies d’arrondissement contre 5 % pour l’activité de guichet pour les paiements en numéraire de Facil’Familles.

Graphique 10 : Répartition des recettes des mairies d’arrondissement entre les régies des caisses des écoles et les régies municipales



Source : DFA, IG

La fonction de guichet pour les paiements en numéraire, même s’ils sont marginaux en montants et en volumes, des factures Facil’Familles et des caisses des écoles est très importante pour le public concerné par l’exclusion bancaire ou qui a des difficultés d’accès à internet (cf. 1.3).

2.1.3. La répartition des ressources des régies est très hétérogène selon les arrondissements

Les flux totaux³⁷ et les montants en numéraire par mairie varient fortement d’un arrondissement à l’autre.

³⁷ Sommes des recettes et des avances.

Tableau 5 : Flux total, ETP et ratio flux / ETP par mairie d'arrondissement

Mairies	ETP	Flux total	Numéraire	Ratio flux total / ETP
1	1	596 421		
2	1,3	738 830		
3	1,5	1 717 265		
4	1,05	1 349 432		
5	1,6	1 943 921		
6	1	1 097 947		
7	1,5	1 589 937		
8	1,05	1 239 052		
9	1	1 964 201		
10	3	2 897 854		
11	3	4 663 765		
12	2	4 375 492		
13	3	5 246 285		
14	2,05	2 905 220		
15	2	6 468 200		
16	1,8	3 968 426		
17	2	4 894 241		
18	2,2	376 504		
19	3	5 219 434		
20	2	5 257 283		
Total	37,05	58 509 712		

Source : DDCT, DFA, IG.

Le tableau qui précède a été partiellement occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Les régies des mairies mobilisent 37,5 ETP soit en moyenne 1,87 ETP par mairie, liés aux horaires d'ouverture des mairies.

En rapportant les flux totaux aux ETP pour chaque mairie, on fait apparaître des écarts importants en termes de montant gérés par ETP avec une moyenne de 1,6 M € par ETP comprise entre un minimum de [.....] / ETP pour le 1^{er}³⁸ et [.....] pour le 15^e soit un écart de 1 à 6.

Les membres de phrases qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

³⁸ En excluant la situation unique de la régie 18^e qui n'assure pas la régie de la cantine scolaire de cet arrondissement prise en charge par un prestataire sous délégation de service public (DSP de 2013 à 2018). La collecte de recettes par la régie ne porte donc que sur les centres de vacances.

Graphique 11 : Montants maniés par ETP par mairie d'arrondissement (ratio 1)

[.....]

Le graphique qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

L'organisation actuelle consistant à porter les régies de caisse des écoles, tous modes de règlements confondus, justifie pleinement le choix fait, au moment de la mise en place de Facil'Familles, de permettre le paiement en numéraire des factures Facil'Familles aux guichets des régies d'arrondissement³⁹.

Cependant, l'extrême dispersion des valeurs entre les arrondissements est examinée dans l'hypothèse étudiée ci-dessous d'une intégration de la facturation des caisses des écoles dans Facil'Familles (cf. 4.1.2).

2.2. La régie Facil'Familles a profondément transformé le réseau des régies de la Ville

2.2.1. Facil'Familles a modernisé la facturation et le paiement pour de nombreux services publics parisiens

Facil'Familles repose sur le principe d'une facture unique et mensuelle par famille. Son périmètre initial défini en 2010 autour du périscolaire (prestations fournies par la DASCO) s'est étendu progressivement en 2011 à celui de la DAC (conservatoires, ateliers beaux-arts) puis à celui de la DFPE à partir de 2013.

Ce dispositif offre un large choix des modes de paiement : numéraire, chèque, CESU, carte bancaire par internet, virement ou prélèvement. Les paiements en numéraire se font uniquement en mairie d'arrondissement, les chèques pouvant être déposés en mairie ou envoyés par la poste à la régie centrale Facil'Familles.

Facil'Familles a donc :

- significativement réduit les paiements en numéraire, qui ne représentent plus que 5 % des paiements et 2 % des montants,
- centralisé les diverses régies en une seule régie centrale Facil'Familles,
- supprimé une grande partie des fonctions de collecte des recettes des chefs d'établissement (directeurs d'école, de crèche, de conservatoire).

2.2.2. Le niveau relativement élevé des impayés montre que les guichets des mairies ne sont pas un dispositif suffisant pour susciter le paiement des factures

Le niveau élevé d'impayés des factures Facil'Familles (cf. annexe 7) montre que l'existence des guichets pour payer en numéraire dans chaque mairie ne contribue pas fortement à un meilleur recouvrement des factures des populations les plus fragiles, celles qui sont le plus proche de l'exclusion bancaire, qui ont des difficultés avec la langue française ou qui n'ont pas d'accès à internet⁴⁰.

³⁹ En effet, si seules étaient perçues les recettes municipales, chaque agent de régie traiterait en moyenne 75 816 € composé presque exclusivement de numéraire.

⁴⁰ La question des impayés soulève aussi la problématique de l'équité devant la juste répartition des charges des usagers, alors que la collectivité a mis en place une grille tarifaire très progressive.

2.3. La DJS et la DASCO ont entamé des réformes de l'organisation de leurs régies qui vont réduire les montants maniés en numéraire

2.3.1. L'organisation des régies de la DJS présentent des degrés de modernisation variés

La DJS représente 25 % des recettes des régies de la Ville en numéraire ; les recettes en numéraire de la DJS représentent 25 % des recettes totales de la DJS.

2.3.1.1. Les ressources de la régie de Paris-Anim pourrait être optimisées par l'intégration de la facturation dans Facil'Famille

La régie centrale « Établissements de jeunesse » centralise les recettes des 12 établissements de jeunesse Paris-Anim gérés dans le cadre d'un marché « article 30 », recettes totales d'un montant de 2,5 M€, [.....]. Cette activité occupe 17,5 ETP dont une partie n'est pas composée d'agents de la Ville mais de mandataires agents de guichet désignés par les prestataires de la gestion des équipements⁴¹. [.....].

Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Un temps évoqué, mais non réalisée⁴², l'intégration de la facturation des activités Paris-Anim dans Facil'Familles paraît pertinente. Elle renforcerait la cohérence du projet Facil'Familles et permettrait l'optimisation des ressources de cette régie.

2.3.1.2. Paris Sports Vacances

La régie des établissements sportifs et balnéaires recouvre notamment les activités de Paris Sports Vacances (anciennement Écoles Municipales des Sports EMS) qui sont organisées durant les vacances scolaires. Les paiements sont en grande majorité par chèques. Les usagers se déplacent à la régie centrale de la DJS pour les paiements en numéraire.

Comme pour les activités Paris-Anim, l'intégration de la facturation des activités Paris-Anim dans Facil'Familles paraît pertinente⁴³. Elle renforcerait la cohérence du projet Facil'Familles et offrirait un meilleur service aux usagers parents d'élèves, notamment pour ceux souhaitant payer en numéraire qui auront plus de choix en termes de guichets dans les 20 mairies.

Recommandation 1 : Intégrer la facturation des activités Paris Anim et Paris Sports Vacances dans Facil'Familles.

Le SG indique dans sa réponse au rapport provisoire que « les modalités de règlement de ces activités (règlement à l'inscription) ne permettent pas d'envisager cette intégration.

⁴¹ Ces ETP ne représentent donc pas une charge directe pour la Ville mais se reflètent nécessairement dans le prix du marché.

⁴² À noter que la question du prépaiement peut être considérée comme une difficulté technique à l'intégration dans Facil'Familles.

⁴³ De même que pour Paris-Anim, la question du prépaiement peut être évoquée comme une difficulté technique à résoudre pour l'intégration dans Facil'Familles.

⁴⁴ Les Vacances Arc-en-Ciel, dont les règlements sont effectués auprès de la régie centrale de la DFA, présentent a priori les mêmes caractéristiques que les Paris Sport Vacances.

En revanche, il est nécessaire de développer, comme pour Paris Tennis, des services numériques performants qui permettent inscription et règlement en ligne (tout en conservant a minima un point d'inscription et de règlement physique). »

La DJS indique avoir prévu le déploiement de terminaux de paiement dans les centres Paris Anim. Elle est favorable à l'intégration dans Facil Familles.

2.3.1.3. L'automatisation partielle des paiements dans les piscines sera prochainement mise en œuvre

Les caissiers des 35 piscines⁴⁵ en régie collectent [.....] en numéraire. 7 sous-régisseurs effectuent le contrôle des caisses et effectuent les déagements de fonds de manière hebdomadaire, en binôme, vers les services déconcentrés de la DRFIP (SIP)⁴⁶.

Dans le cadre du plan Nager à Paris et suite aux recommandations de l'IG⁴⁷, des distributeurs automatiques de billets (DAB)⁴⁸ seront installés dans 26 piscines d'ici juin 2017. Ils permettront l'achat de billets plein tarif, le paiement de certaines activités (leçons) et le renouvellement des abonnements, en espèces ou par carte bancaire. Ces distributeurs ont pour objectif de développer l'autonomie des usagers et d'éviter les files d'attente.

Cependant, les caissiers seront maintenus pour la vente des billets tarifs réduits et les primo-abonnements ainsi que les entrées gratuites. Ils assisteront les usagers en cas de besoin. Une des raisons évoquées pour le maintien des caisses est la nécessité de contrôler le bien fondé d'un demi-tarif ou de la gratuité⁴⁹.

Répondant avant tout à un objectif d'amélioration de la qualité de l'accueil, le projet ne réduira que partiellement les montants maniés en numéraire, et donc les risques associés (cf. cas de fraude en 3.1).

Ce d'autant plus que l'organisation du transport de fonds restera inchangée⁵⁰.

L'automatisation totale de l'achat et de la délivrance de billets, incluant dans les DAB la possibilité de distribuer tous les tarifs, aurait permis une réduction sensible des risques liés au numéraire. La présence d'agents pour l'accueil et le contrôle des pièces justificatives pour les tarifs réduits ou gratuits pourrait être maintenue, sous réserve de l'évaluation d'un tel dispositif organisationnel.

Recommandation 2 : Automatiser totalement l'encaissement des recettes des piscines en intégrant aux distributeurs de billets les fonctionnalités permettant d'accueillir tous les tarifs.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le SG indique qu' « il semble plus pertinent de permettre également pour les piscines un achat préalable de billets avec tarification

⁴⁵ La régie des établissements balnéaires et sportifs (piscines et tennis) représente 138 ETP (en comptant les mandataires agents de guichet avec application d'une pondération tenant compte de leur polyvalence).

⁴⁶ Il est possible que cette solution ne perdure pas, selon les choix d'organisation qui seront effectués par la DRFIP (cf. 3.2.3.2).

⁴⁷ Cf. Rapport de l'IG de 2015 n° 15-19 sur l'audit du système de billetterie des piscines et tennis.

⁴⁸ Coût d'acquisition et de maintenance des 26 DAB : 750 000 € HT 3 ans, via un marché DSTI avec la société IREC

⁴⁹ La création dans le Compte Parisien des éléments permettant de justifier la qualité de bénéficiaire à tarifs spécifiques serait de nature, à l'instar de la RATP, à limiter la nécessité de contrôle.

⁵⁰ Un temps envisagée, la prise en charge directe par un transporteur de fonds de la recette des DAB nécessiterait des investissements pour l'accès au DAB qui n'ont finalement pas été retenus.

particulière via un service numérique à créer. Le comité de pilotage dédié doit examiner le calendrier de sa mise en place. »

La DJS indique partager l'objectif de réduction voire de disparition du numéraire dans les caisses mais souligne que l'intégration des tarifs réduits et de la gratuité dans les DAB, déjà expérimentée dans le passé, [.....].

2.3.1.4. L'application Paris-Tennis vise à la généralisation des paiements en ligne à partir de septembre 2017

Actuellement, la réservation des terrains de tennis se fait à partir de l'application Paris-Tennis et le paiement est effectué auprès des agents présents sur les terrains en numéraire, par chèques ou en carte bancaire. [.....].

À partir de septembre 2017, suite aux recommandations de l'IG⁵¹, le paiement interviendra dès la réservation par voie informatique sur l'application par carte bancaire. La nouvelle application sera alors intégrée au compte parisien. Toutefois, afin de rendre possible l'accès à ces réservations pour les usagers sans accès informatique ou carte bancaire, il est prévu d'organiser un point de facilitation et d'accès informatique avec assistance des agents à la régie centrale de la DFA [.....] permettant aussi le paiement en numéraire.

La réforme annoncée de Paris-Tennis répond de façon optimale à la préoccupation de réduction du numéraire.

2.3.2. La DASSCO met en place la dématérialisation des paiements et le recours à un prestataire de fonds pour les cours municipaux d'adultes (CMA)

[.....].

Depuis janvier 2017, la DASSCO fait appel au prestataire du marché de transport de fonds Loomis, dans le cadre du groupement de commandes piloté par le CASVP, [.....]. Ce dispositif, s'il renforce la sécurité, reste cependant chronophage, le marché initialement conclu pour les besoins du CASVP n'étant pas adapté au besoin de la régie des CMA. Il ne prévoit en effet qu'un montant maximum de [.....], insuffisant pour fluidifier le décaissement de fonds.

Les développements qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

L'offre des CMA s'est modernisée progressivement avec la reprise en régie directe. Désormais, l'application ATLAS permet la gestion des demandes d'inscription et leur validation par voie électronique. Cette première étape sera suivie par la mise en place du paiement dématérialisé à compter de janvier 2018 permettant une meilleure sécurisation de la perception des recettes et la réduction des montants perçus en numéraire. La possibilité de payer les droits d'inscription en numéraire sera conservée car la DASSCO estime qu'environ 2 400 personnes⁵² seraient en difficulté si le paiement en numéraire n'était plus possible.

L'application ATLAS s'interface avec le Compte Parisien.

⁵¹ Cf. Rapport de l'IG de 2015 n° 15-19 sur l'audit du système de billetterie des piscines et tennis.

⁵² C'est le nombre d'auditeurs en apprentissage du français, pour des règlements entre 17 et 40 €, soit un montant potentiel résiduel en numéraire de 100 000 € environ.

Après un bilan de la première étape prévue en 2018 avec le paiement par voie électronique, il sera nécessaire d'envisager des évolutions permettant de réduire la dispersion de la collecte des fonds en numéraire, sans toutefois rendre le service inaccessible à certains publics.

2.4. L'intégration par la Ville de la régie des fourrières en 2018

2.4.1. La réforme du statut de Paris

La réforme du statut de Paris, adoptée par le Parlement le 16 février 2017, prévoit, dans le cadre des nouvelles compétences de la collectivité, la reprise, à compter du 1^{er} janvier 2018, des activités de fourrière actuellement gérées par la Préfecture de Police.

La Ville acquiert cette nouvelle compétence de la gestion du stationnement gênant parallèlement à la réforme nationale du stationnement payant et la fin de son encadrement pénal au profit d'une logique de redevance d'occupation du domaine public.

Cette reprise de la gestion des fourrières sera prise en charge d'une part par la DVD et d'autre part par la DPSP. La DVD sera responsable de la régie des préfourrières et fourrières. La DPSP, quant à elle, intégrera les agents de la préfecture (ASP) affectés aujourd'hui à la verbalisation du stationnement gênant et à la collecte des frais liés aux « chargés-restitués » : si le propriétaire d'un véhicule arrive alors que les roues de ce dernier sont déjà soulevées, il a la possibilité de s'acquitter sur place des frais d'enlèvement (179 €) et de le récupérer immédiatement⁵³.

L'enlèvement des véhicules et leur transport jusqu'aux préfourrières et le cas échéant aux fourrières resteront confiés à des sociétés privées dans le cadre des marchés actuels.

2.4.2. La modernisation des moyens de paiement des frais de fourrière est un enjeu important de la reprise de cette régie

La part du numéraire dans les recettes de la régie des fourrières est très importante en montant comme en proportion, puisque sur 40 M€ de recettes annuelles, [.....].

Graphique 12 : Répartition des recettes 2016 des fourrières par moyens de paiement

[.....]

C'est un montant qui dès le 1^{er} janvier 2018 va quasiment [.....], sans modernisation des moyens de paiement.

Graphique 13 : Évolution prévisible des recettes en numéraire de la Ville après reprise de la régie des fourrières

[.....]

Les graphiques et les membres des phrases qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

⁵³ Article R. 325-17 du code de la route.

La répartition des recettes en numéraire entre celles collectées « sur le trottoir » (liées aux « chargés-restitués ») et celles collectées en préfourrières et fourrières n'est pas connue de la DVD.

La reprise de l'activité des fourrières par la Ville entraînera de nouveaux coûts de gestion liés au transport des fonds. En effet, aujourd'hui les recettes en numéraires sont centralisées puis déposées à la DRFIP par des véhicules de la préfecture de police. La Ville devra recourir à un transporteur de fonds en véhicule blindé compte tenu des montants (cf. 3.1).

L'importance de la part du numéraire s'explique aisément par le fait que les seuls moyens de paiement acceptés pour les « chargés-restitués » sont le chèque et les espèces.

Pour réduire cette part, la DVD envisage, en lien avec la DPSP, d'équiper les actuels ASP de terminaux de paiement électroniques (TPE). Cela réduira les risques liés au maniement de numéraire par les ASP.

De la même façon que le numéraire a été entièrement substitué pour le paiement du stationnement payant, notamment grâce à la Paris-Carte, les rapporteurs estiment qu'il pourrait l'être aussi pour le paiement du stationnement gênant, s'agissant des « chargés-restitués » sur l'espace public. La possibilité d'intégrer le paiement par toute solution de paiement par carte bancaire ou carte prépayée devrait être recherchée, soit en équipant les ASP de TPE, soit en programmant les horodateurs d'une nouvelle fonction de paiement des frais d'enlèvement adaptée au stationnement gênant.

Recommandation 3 : Afin de réduire la part des paiements en numéraire des frais de fourrière, supprimer le paiement en espèces pour les « chargés-restitués » au profit du paiement par carte.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le SG indique que la suppression du paiement en espèces doit être expertisée juridiquement.

La DVD indique que des études sont en cours pour fournir aux ASP régulateurs des « chargés-restitués » un terminal unique qui puisse à la fois traiter le contrôle du stationnement gênant et le recouvrement des frais d'enlèvement (par CB) ».

Pour ce qui concerne les frais collectés en préfourrières et fourrières, il peut être envisagé de réduire la part des paiements en numéraire en diversifiant l'offre de moyens de paiement, notamment les paiements par internet via TIPI.

En revanche, compte-tenu du comportement souvent agressif de certains propriétaires de véhicules en préfourrières ou fourrières, il n'apparaît pas souhaitable de réduire la possibilité de payer en numéraire. Limiter le guichet en numéraire à un seul point dans Paris et distinct des préfourrières obligerait les propriétaires de véhicules à un déplacement supplémentaire.

3. LA MAITRISE DES RISQUES INHERENTS A LA GESTION DU NUMERAIRE

Les rapporteurs ont procédé à une approche par les risques selon les axes tracés par la lettre de mission.

La réduction du numéraire conduit, de manière apparemment paradoxale, à une concentration des risques et des coûts liés à ce mode de paiement. S'agissant des coûts, fixes en grande partie (ETP pour tenir les guichets, réception des paiements, recomptage, reconditionnement, dégagement), la réduction des montants en numéraire augmente les coûts associés, en proportion des montants. Quant au risque (braquage, agression), il est concentré sur un plus petit nombre de points (caisse ou transporteurs). Sa réduction apparaît ainsi d'autant plus nécessaire.

3.1. Le numéraire présente des risques plus importants que les autres modes de paiement en termes de sécurité et d'exposition à la fraude

Le numéraire représente en termes de sécurité à la fois un risque lié à la fraude et un risque lié aux agressions, sur les lieux des régies ou sous régies ou bien lors des transferts de fonds. La réduction du numéraire vise notamment à réduire ces risques.

3.1.1. Le risque de fraude est inhérent au numéraire

S'agissant du risque de fraude lié au numéraire, il s'est manifestement matérialisé à plusieurs reprises récemment. Plusieurs procédures disciplinaires ont eu pour objet de sanctionner, parfois lourdement, des agents de la Ville mis en cause dans des montages de fraude qui ont été détectés.

À titre d'exemple, trois situations pour des faits de fraude au numéraire survenus en piscine (2) et en tennis (1) par des agents mandataires de guichet ont été présentées aux instances disciplinaires ces six derniers mois. Les sanctions prononcées se sont élevées pour ces trois cas à un total de six ans d'exclusion temporaire de fonction, dont 32 mois fermes.

3.1.2. L'enjeu de la sécurité des agents appelle à un plus grand recours au transfert de fonds

S'agissant du risque d'agression, aucune agression récente n'a été portée à la connaissance des rapporteurs. Néanmoins, la sécurité physique des agents est un impératif que tous les responsables rencontrés au cours de la mission prennent très au sérieux et qui justifie les précautions nouvelles en matière de transfert de fonds.

3.1.2.1. Encadrement réglementaire

La réglementation du transfert de fonds⁵⁴ porte sur les conditions d'accès à la profession⁵⁵, la sécurité du public et des fonds transportés et les obligations des donneurs d'ordres : aménagements sécuritaires, télésurveillance, aménagements, etc.

Quatre types de transport réglementés sont distingués selon la valeur et le type de « marchandises » transportée (cf. graphique ci-dessous). Deux catégories de véhicules sont autorisées : les véhicules blindés avec un équipage de deux ou trois personnes armées

⁵⁴ Codifiée dans le Code de la sécurité intérieure.

⁵⁵ Le secteur est proche du duopole, Brink's et Loomis se partageant 88 % du marché en valeur en France.

selon les technologies disponibles à bord ; les véhicules banalisés, avec un équipage non armé composé d'au moins deux personnes. Pour ces deux catégories, les véhicules doivent être munis de systèmes de géolocalisation et de communication pour alerter le centre en cas d'attaque.

3.1.2.2. La DRFIP a une stratégie de réduction du maniement du numéraire qui vise particulièrement la Ville de Paris

La DRFIP souhaite amplifier la baisse de ses flux en numéraire et considère que la collectivité parisienne reste sa principale marge de progrès en la matière, les recettes fiscales et liées aux établissements publics étant désormais presque totalement numérisées.

Elle a indiqué à la Ville qu'elle exigeait désormais l'application stricte de la réglementation en matière de sécurisation de transports de fonds, imposant le respect du plafond de 30 000 € par dépôt sans transporteur. Autrement dit, la DRFIP n'accepte plus les dépôts supérieurs à ce plafond quand il n'est pas fait par un transporteur de fonds, en application du décret n°2000-378 du 28 avril 2000. [.....].

[.....].

Par ailleurs, la DRFIP envisage, après une phase expérimentale concluante qui vient de s'achever, de restreindre le nombre des trésoreries où les dépôts de numéraire sont possibles. [.....].

Les phrases qui précèdent ont été occultées conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Ce contexte implique des coûts nouveaux de déplacement et engage à réfléchir à la rationalisation des paiements en numéraire et déagements de fonds.

Capture écran 2 : 4 types de transport réglementés

Transport de plus de 30 k€ de billets ou papier fiduciaire	Transport de plus de 30 k€ de pièces de monnaie	Transport de bijoux d'une valeur d'au moins 100 k€ ou de métaux précieux d'une valeur de 30 k€	Transport de moins de 30 k€ en billets
<p>Effectué :</p> <ul style="list-style-type: none"> - en véhicule blindé avec trois convoyeurs armés et en tenue - en véhicule blindé avec deux ou trois convoyeurs armés et en tenue si les fonds sont placés dans des conteneurs équipés de dispositifs de maculation de billets - en véhicule banalisé équipé d'un système de communication et d'alerte relié à l'entreprise et d'un système de géolocalisation, avec un équipage d'au moins deux convoyeurs, les fonds étant placés dans des conteneurs équipés de dispositifs de maculation de billets 	<p>Effectué :</p> <ul style="list-style-type: none"> - en véhicule blindé avec trois convoyeurs armés et en tenue 	<p>Effectué :</p> <ul style="list-style-type: none"> - en véhicule blindé avec un équipage de trois convoyeurs armés et en tenue - en véhicule banalisé équipé d'un système de communication et d'alerte relié à l'entreprise et d'un système de géolocalisation, avec un équipage d'au moins deux convoyeurs non armés 	<p>Effectué :</p> <ul style="list-style-type: none"> - en véhicule banalisé équipé d'un système de communication et d'alerte relié à l'entreprise et d'un système de géolocalisation, avec un équipage de deux convoyeurs* - Depuis juillet 2014, les convoyeurs ont l'obligation de transporter les billets en mallette dès lors qu'il y a une face piétonne (ce qui est quasiment toujours le cas en transport banalisé) <p><small>* un seul convoyeur est nécessaire si les fonds sont placés dans des conteneurs équipés de dispositifs de maculation de billets</small></p>

Source : Xerfi, Legifrance

[.....].

Il faut retenir qu'actuellement les transports des fonds numéraires et scripturaux de la régie des fourrières sont assurés par la Préfecture de Police pour son compte. Disposant de ses propres moyens en matière de véhicules blindés ainsi que d'escorte, les fonds sont apportés à la DRFIP sans mobiliser un dispositif extérieur. Cependant, dès la reprise en gestion municipale, le dégagement de fonds devra s'effectuer en faisant appel au prestataire. [.....]. La dépense de cette prestation de véhicule blindé avec escorte est prévue au BPU du marché. Il conviendrait d'estimer le montant afin de prévoir d'une part la dépense mais surtout d'éviter le dépassement du seuil du marché sous groupement de commande dont le CAS/VP assure le pilotage.

Les phrases qui précèdent ont été occultées conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

3.1.2.3. Le marché Loomis

La DDCT et la DASCO se sont engagées dans l'utilisation du marché public de fournitures courantes et de services⁵⁶ attribué en janvier 2015 à la société LOOMIS de transfert de fonds pour différents établissements du CASVP, de la Ville et du département de Paris,

⁵⁶ n° 20151120014003.

(sous la forme d'un marché à groupement de commandes dont le pilotage est assuré par le CAS/VP). Cela permettra d'assurer un niveau satisfaisant et uniforme en termes de sécurité pour un coût connu et maîtrisé.

À cet égard, il pourrait être envisagé que l'ensemble des régies de la Ville recourent à ce prestataire pour leurs transferts de fonds. En particulier, la DVD pourrait recourir à ce marché pour la future reprise par la Ville de la gestion des fourrières dans le cadre de la réforme du Statut de Paris.

Ainsi, le recours à une assistance sécurisée pour le transport doit être encouragé pour assurer la sécurité des personnels. Afin toutefois d'encadrer le recours à ces prestations, il semble indispensable d'élaborer une doctrine commune. En effet, des variables doivent être prises en considération, notamment l'obligation de dégagement de fonds au moins une fois par mois et le plafond d'encaisse autorisés toutes formes de valeurs confondues. L'examen de la situation de chaque régie au regard du numéraire montre que la détermination d'un processus partagé par toutes les directions rendrait possible de recourir à ces prestations de transport de manière maîtrisée.

Recommandation 4 : Afin de garantir un niveau de sécurité uniforme pour les transferts de fonds de la Ville, recourir de manière systématique au marché Loomis de transfert de fonds pour l'ensemble des régies de la Ville maniant du numéraire.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le SG indique que cette systématisation doit être assortie d'une définition précise des transferts confiés à ce prestataire.

La DJS indique être favorable à la mise en place d'un transport de fonds, mais après le retour d'expérience des DAB.

La DVD indique étudier si le marché actuel de transport de fonds répond à ses besoins futurs liés aux recettes du stationnement gênant.

3.2. La réduction du numéraire peut permettre une optimisation des ressources de la Ville tant au point de vue budgétaire qu'en termes d'ETP

3.2.1. Coût du numéraire en ETP et transport de fonds

3.2.1.1. Les régisseurs, une fonction spécifique

La fonction de régisseur implique la responsabilité personnelle et pécuniaire de l'agent qui en a la charge, responsabilité dont l'étendue est fixée à l'article 1^{er} du décret du 15 novembre 1966 :

« Les régisseurs chargés pour le compte de comptables publics d'opérations d'encaissement (régisseurs de recettes) ou de paiement (régisseurs d'avances) sont personnellement et pécuniairement responsables de la garde et de la conservation des fonds et valeurs qu'ils recueillent ou qui leur sont avancés par les comptables publics, du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités, de la conservation des pièces justificatives ainsi que de la tenue de la comptabilité des opérations. La responsabilité pécuniaire des régisseurs s'étend à toutes les opérations de la régie depuis la date de leur installation jusqu'à la date de cessation des fonctions ».

À ce titre, les régisseurs perçoivent une indemnité spécifique. Il faut souligner en particulier que les régisseurs des mairies d'arrondissement perçoivent deux indemnités au titre respectivement de la régie municipale et de la régie de la caisse des écoles. Les indemnités des régisseurs sont encadrées par l'arrêté ministériel du 28 mai 1993 (cf. Annexe 5).

Par ailleurs, une nouvelle bonification indiciaire (NBI) leur est servie⁵⁷ afin de tenir compte de leurs responsabilités et technicités particulières. Elle consiste à attribuer un certain nombre de points d'indice supplémentaires donnant droit à un complément de retraite. Elle est attribuée⁵⁸ aux :

- régisseurs⁵⁹ pour une valeur de 15 points,
- fondés de pouvoir⁶⁰ agents qui secondent les régisseurs et ont la qualité de mandataires suppléants, à hauteur de 12 points,
- mandataires sous-régisseurs pour 10 points.⁶¹

3.2.2. La question des directeurs d'école

La question des indemnités versées par la collectivité aux directeurs pour la collecte de fonds au titre des activités périscolaires a été soulevée par la chambre régionale des comptes (CRC) et les réponses apportées par la Ville, après la mise en place de Facil'Familles, ont conduit la CRC, en 2013, à maintenir une des recommandations de son rapport transmis le 15 octobre 2007⁶².

Capture écran 3 : Recommandation de la CRC sur les indemnités des directeurs⁶³

2.2.3. Indemnités versées aux directeurs pour l'organisation des activités périscolaires

Mettre fin au versement aux directeurs d'écoles de l'indemnité de collecte de fonds des participations des familles aux activités périscolaires

1 - Cette recommandation a été suivie par la ville, qui a supprimé l'indemnité de collecte de fonds allouée aux directeurs.

Recommandation suivie

2 - La ville a substitué à cette indemnité de collecte une autre indemnité pour l'inscription aux activités relevant du dispositif Facil'Familles, qui fait double emploi avec une autre indemnité pour l'organisation des activités périscolaires.

Recommandation maintenue.

Source : CRC Rapport de suivi des recommandations ; cahier n°4, Gestion de l'enseignement primaire, observations définitives délibérées le 12 septembre 2013

Le développement du paiement dématérialisé pour les CMA, dont la première étape sera engagée en 2017/2018, peut entraîner la même problématique. En effet, la mission de collecte des fonds pour les cours municipaux d'adultes organisés dans l'établissement dont les directeurs d'école ont la charge est maintenue, ils sont désignés mandataires agents de guichet (141). Elle est le fait de l'organisation prévue par la délibération du Conseil de Paris du 23 septembre 1985 qui les charge des tâches de direction et de gestion matérielle

⁵⁷ Protocole Durafour 1991.

⁵⁸ Délibération du Conseil de Paris D.656 du 22 mai 1995.

⁵⁹ À compter du 1^{er} août 1990.

⁶⁰ Délibération du Conseil de Paris DRH.28 16 et 17 octobre 2006.

⁶¹ [http://v64-](http://v64-nomos.apps.paris.mdp/nomos/jsp/site/Portal.jsp?document_id=10301&portlet_id=230¤t_page_id=137)

[nomos.apps.paris.mdp/nomos/jsp/site/Portal.jsp?document_id=10301&portlet_id=230¤t_page_id=137.](http://v64-nomos.apps.paris.mdp/nomos/jsp/site/Portal.jsp?document_id=10301&portlet_id=230¤t_page_id=137)

⁶² [http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Commune-Ville-de-Paris-gestion-de-l-enseignement-primaire-Paris.](http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Commune-Ville-de-Paris-gestion-de-l-enseignement-primaire-Paris)

⁶³ IntraParis :

[http://pdirecoles.mdp/pdirecoles/download/Vie_scolaire/Indemnite_des_directeurs/Tableau_vacations_indemnitaires_directeurs_DASCO_fevrier_2017__3_.pdf.](http://pdirecoles.mdp/pdirecoles/download/Vie_scolaire/Indemnite_des_directeurs/Tableau_vacations_indemnitaires_directeurs_DASCO_fevrier_2017__3_.pdf)

et financière des cours municipaux d'adultes de la Ville de Paris et fixe la valeur des indemnités en fonction du nombre d'heures de cours ouverts dans les établissements dont ils assurent la direction.

L'indemnité qui leur est versée couvre l'intégralité des responsabilités qu'ils assument en accueillant ces cours, dont la gestion financière. Dès lors que la collecte des participations des auditeurs viendrait à se réduire du fait d'un recours à la dématérialisation des paiements, la question se posera du bienfondé et du montant de cette indemnité.

3.3. Le principal enjeu de modernisation des moyens de paiement à la Ville est aujourd'hui le plein déploiement de Facil'Familles à la restauration scolaire.

L'enjeu principal de la modernisation des moyens de paiement à la Ville, qui est aussi un enjeu de simplification de la relation à l'utilisateur, consiste à réussir l'intégration de la restauration scolaire dans Facil'Familles⁶⁴.

Alors que Facil'Familles est l'un des projets essentiels de Ville de modernisation de la relation à l'utilisateur, qui intègre désormais la presque totalité des activités de la sphère périscolaire, les parents d'élèves se voient encore facturer la restauration scolaire séparément de l'ensemble des autres activités scolaire⁶⁵. L'intégration de la restauration scolaire répondrait à une forte attente des parents d'élèves, dont 77 %⁶⁶ se déclarent favorables à une facturation unique de la restauration scolaire et des activités périscolaires. Ils sont aussi 86 % à souhaiter la création d'un guichet unique et d'un portail internet unique pour l'inscription à la cantine et aux activités périscolaires.

Alors que le projet d'établissement public de la restauration scolaire est à ce jour repoussé, qui avait vocation à harmoniser, simplifier et moderniser les démarches administratives liées à l'accès à la restauration scolaire, ces mêmes objectifs peuvent être poursuivis en envisageant son intégration dans Facil'Familles, et tout en préservant l'autonomie des caisses des écoles.

Les caisses des écoles sont en effet des établissements publics autonomes auxquels la Ville a confié la gestion de la restauration scolaire, qui est une compétence communale.

L'intégration de la restauration scolaire dans Facil'Familles signifie la reprise par la Ville à la fois des inscriptions, de la facturation et des encaissements, activités qui sont gérées de manières aujourd'hui très diverses par les différentes caisses des écoles⁶⁷.

Elle suppose donc une harmonisation préalable des procédures d'inscription et de tarification⁶⁸.

⁶⁴ De la même façon que Lyon et Lille ont intégré, dans leur portail unique dédié aux activités périscolaires, l'inscription, la facturation et le paiement de la restauration scolaire qui est assurée en régie directe à la différence notable de Paris (cf. benchmark en Annexe 6) où cette mission est assumée par les 20 établissements publics que sont les caisses des écoles.

⁶⁵ De même que les activités de Paris Anim gérées sous article 30 et celles de Paris Sports Vacances (cf. 3.2).

⁶⁶ Source : Enquête IFOP pour la Ville de Paris : « Le regard des parents d'élèves de maternelle et du primaire sur la restauration scolaire à Paris », mai 2016.

⁶⁷ A titre d'exemple, le traitement des absences déductibles et remboursables est variable d'un arrondissement à l'autre. De même, un tiers des caisses des écoles ne permet pas encore le paiement en ligne.

⁶⁸ La tarification est déjà harmonisée pour les enfants, mais tel n'est pas le cas de la tarification pour les adultes.

Elle suppose aussi une redéfinition du rôle des directeurs d'école et une réflexion sur leur régime indemnitaire, compte-tenu de la fonction assumée par certains d'entre eux de collecte des recettes de la restauration scolaire.

Techniquement, le système d'informations Facil'Familles peut intégrer, par un nouveau module restauration, la facturation des caisses des écoles sans difficulté majeure.

D'un point de vue juridique, l'autonomie des caisses des écoles serait préservée dans la mesure où il peut être considéré que l'inscription, la facturation et l'encaissement ne sont pas des « fonctions essentielles de la gestion opérationnelle » des caisses⁶⁹.

Le sujet de la restauration scolaire devrait aussi couvrir la restauration des collèges gérés par la collectivité parisienne, dans un objectif d'harmonisation du service de la facturation aux parents d'élèves⁷⁰.

3.4. L'étude du numéraire montre des lacunes en termes de contrôle interne des régies

3.4.1. Arrêtés de régie

Les rapporteurs ont constaté la difficulté d'obtenir de manière exhaustive les arrêtés instituant les régies. Ces arrêtés sont nécessaires pour vérifier la régularité de leur fonctionnement, par exemple concernant les plafonds d'encaisse en numéraire.

La DFA, qui valide les arrêtés de régie pris par les directions opérationnelles, ne les conserve pas. Ce point avait été abordé lors de l'audit sur les systèmes de contrôle des régies et sous-régies, réalisé en novembre 2014, conjointement par l'Inspection générale et la DRFIP⁷¹. Dans le cadre de la procédure contradictoire, les rapporteurs avaient alors précisé que la recommandation tendait à favoriser un dialogue triangulaire entre la direction opérationnelle, le bureau de l'expertise comptable (BPEC) et le comptable public.

3.4.2. Les outils d'analyse du système informatique comptable STAR sont insuffisants

Le système d'information STAR ne suffit pas pour mener certaines analyses et procéder à certains contrôles : l'infocentre est trop peu développé et ne permet pas de requêter sur la base des données servies.

Il ne permet pas de vérifier que le plafond de paiement en numéraire de 300 € est respecté : s'agissant des factures Facil'Familles, les écritures passées par les régisseurs agrègent les paiements en numéraire par journée et il n'est pas possible de récupérer les paiements individuels. Cette agrégation est autorisée du point de vue comptable les paiements étant par ailleurs individualisés dans le logiciel métier. Elle est cependant un exemple des limites du logiciel comptable qui ne permet pas de faire ce simple contrôle du plafond légal de versement en numéraire. Par ailleurs, la double saisie dans 2 systèmes distincts est un risque d'erreur.

Le système ne permet pas non plus d'identifier les transactions par mode de paiement ni d'analyser les dégagelements de fonds effectués par les régisseurs.

⁶⁹ Consultation juridique [...], décembre 2016.

⁷⁰ Cf. Rapport IG 2017 n° 16-18 sur la restauration dans les collèges.

⁷¹ Recommandation 6 sur l'amélioration du suivi général des régies : « [...] Envisager une cartographie des régies, avec mise à jour permanente. Créer un répertoire des mandataires, actualisé de façon permanente. »

4. LES RECOMMANDATIONS POURSUIVENT UN DOUBLE OBJECTIF DE MODERNISATION DES MOYENS DE PAIEMENT ET D'ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES CONCERNEES PAR L'EXCLUSION BANCAIRE ET / OU NUMERIQUE

Les projets de modernisation des services publics parisiens dans leurs modalités relatives à la facturation et au paiement, et notamment en ce qui concerne les incitations à restreindre les paiements en numéraire au profit de mode de paiement numériques sont à la fois une opportunité d'optimisation de leurs ressources pour les régies et un risque de rendre plus difficile l'accès à ces services publics pour les personnes concernées par l'exclusion bancaire.

Faisant le constat, d'une part, que les guichets des mairies d'arrondissement sont fréquentés quasiment exclusivement par ce type d'usagers et, d'autre part, que ce dispositif est relativement inefficace en termes de taux de recouvrement des factures de Facil'Familles, les rapporteurs proposent que l'extension, à poursuivre, du guichet unique Facil'Familles soit aussi l'occasion, par les nouvelles ressources dégagées, de développer une offre de service nouvelle en termes de facilitation et d'accompagnement de ce public fragile vers le droit au compte.

4.1. La rationalisation possible des ressources des régies des mairies d'arrondissement via l'extension de la facturation Facil'Familles puis l'automatisation des paiements en numéraire

4.1.1. La facturation de Facil'Familles devrait intégrer la facturation des prestations des caisses des écoles

Le développement de Facil'Familles est un axe majeur de modernisation par la Ville de ses circuits de paiements et de réduction du nombre de paiements en numéraire. C'est un axe important de la stratégie de modernisation des services publics parisiens et de la simplification de la relation à l'utilisateur.

Aujourd'hui, les familles reçoivent une facture unique pour un vaste ensemble de prestations péri-scolaires, petite enfance, sportive et culturelles. Mais certaines activités notamment, celles de Paris Anim (quand elles sont gérées en article 30, et pour lesquelles les modes de paiement sont restreints⁷²) et de la cantine scolaire, font encore l'objet de factures distinctes.

Le développement de Facil'Familles doit gagner en cohérence et être poursuivi à l'ensemble des activités qui ont vocation à y être intégrées. À cet égard, la cantine scolaire est le service parisien qui semble le plus évident à regrouper dans la facture Facil'Familles. Cette intégration peut se faire sans la création d'un établissement public spécifique, projet à ce jour reporté. Il pourrait même être envisagé d'intégrer l'ensemble des prestations facturées par les caisses des écoles dans la facturation Facil'Familles.

Cette intégration permettrait de décharger les régies des mairies d'arrondissement des activités de l'essentiel des tâches des régies des caisses des écoles (cf. 4.1.2). Elle pourrait, dans un premier temps, être mise en œuvre dans le cadre d'une expérimentation.

⁷² Chèque, espèce ou prélèvement automatique, mais pas carte bancaire ni virement.

Recommandation 5 : Intégrer dans la facturation de Facil'Familles la facturation des prestations aujourd'hui facturées par les caisses écoles, notamment la facturation des cantines scolaires.

La DASCO indique que, dans cette optique, une expérimentation conduite par le Secrétariat Général a été proposée aux mairies d'arrondissement sur la base du volontariat. Les mairies volontaires sont en train de confirmer leur participation à ce projet qu'il est prévu, à l'issue de groupes de travail dédiés, de mettre en œuvre à la rentrée scolaire 2019.

4.1.2. Estimation des ressources qui peuvent être optimisées

Les rapporteurs ont étudié les ressources en ETP affectées aux régies des 20 mairies d'arrondissement et ont calculé le gain potentiel en ETP si la facturation des caisses des écoles était intégrée à Facil'Familles (cf. tableau 7 ci-dessous). Dans cette hypothèse, l'essentiel des tâches administratives de ces régies, qui sont liées à la restauration scolaires, disparaissent.

Méthode de calcul

[.....]

Tableau 6 : Gain potentiel en ETP en régie des mairies d'arrondissement lié à l'intégration de la facturation des caisses des écoles dans Facil'Familles

[.....]

Le développement et le tableau qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DDCT, tout en admettant la possibilité de redéploiement d'effectifs dans l'hypothèse étudiée ci-dessus, indique qu'il faudrait tenir compte dans les calculs, de la fonction des régies de la DDCT d'information et de conseil des usagers de Facil'Familles qui continue à se renforcer. Le développement de cette fonction d'information des régies, avec en parallèle la réduction progressive des paiements en espèces devrait d'ailleurs permettre d'ouvrir, en lien avec le schéma immobilier des mairies, une réflexion à la fois sur la localisation des régies au sein des mairies d'arrondissement et sur la configuration même des locaux des régies.

4.1.3. Automatisation des paiements en numéraire

Les rapporteurs se sont intéressés à la possibilité d'installer des automates de paiement dans les mairies d'arrondissement⁷³.

Les automates de paiement font partie des offres de service nouvelles des transporteurs de fonds qui souhaitent apporter plus de valeur ajoutée à leurs clients dans un contexte de baisse des montants en espèces et de pression sur les prix. Les rapporteurs ont pu ainsi échanger sur ce sujet avec la société Loomis, titulaire du marché de transports de fonds de la Ville.

Les automates offrent la possibilité de lire les factures et d'accepter divers modes de paiement : espèces, chèques ou carte bancaire. Ils peuvent être installés et entièrement gérés par la société de transport de fonds et offrent divers avantages : une disponibilité pour le public qui peut être élargie en termes de plages horaires par rapport au guichet d'une régie, comptage de la monnaie et des billets, sécurisation des fonds encaissés puisque le transporteur de fonds vient directement récupérer le caisson d'espèces, intégration directe avec le système d'information comptable. Ces automates sont pilotés à distance par le transporteur qui peut programmer seul ses tournées en fonction du montant encaissé en numéraire par la machine. [.....].

La phrase qui précède a été occultée conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Le choix d'une telle solution nécessite de sceller l'automate, d'installer une alarme et que le local choisi réponde à des normes d'accessibilité, donc des investissements de départ non négligeables. Pour être complet, il serait aussi nécessaire de chiffrer les coûts liés aux développements informatiques pour l'interaction des systèmes d'information.

La question des automates avait déjà fait l'objet d'une étude par la société de conseil Eurogroup en 2010 dans le cadre du projet Facil'Familles et de l'anticipation des tâches nouvelles confiées aux régies des mairies d'arrondissement d'encaissement de certaines recettes de Facil'Familles. Mais à l'époque, il n'était pas envisagé de remplacer les guichets par des automates, puisqu'il fallait au contraire compléter les ressources, potentiellement insuffisantes des régies. L'étude de 2010 concluait que les régies des mairies d'arrondissement pouvaient absorber les nouveaux flux d'utilisateurs sans qu'il soit nécessaire d'investir dans des automates.

Il est ici envisagé un remplacement des guichets par des automates pour l'encaissement des espèces. Les possibilités d'encaissement des chèques par les mêmes automates pourraient aussi être explorées.

Recommandation 6 : Installer des automates de paiement dans les régies d'arrondissement pour les paiements en numéraire (voire par chèque) des factures Facil'Familles et caisse des écoles en remplacement des guichets. Commencer par une expérimentation, par exemple dans le cadre de la fusion des quatre premiers arrondissements.

Une telle solution, si elle était retenue, devrait reposer sur un matériel qui puisse être géré par un éventuel titulaire différent du premier titulaire retenu, le cas échéant, dans le cadre d'un renouvellement du marché concerné. Le marché actuel de transport de fonds venant à échéance en 2019, son renouvellement pourrait être l'occasion de l'enrichir en

⁷³ À noter que le processus d'automatisation a commencé à la DJS (cf. 2.4) et à la DEVE.

valeur ajoutée pour une modernisation de certaines régies si l'expérimentation était retenue.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DDCT indique que l'hypothèse de l'expérimentation des automates dans le cadre de la fusion des quatre premiers arrondissements devrait être décidée suffisamment en amont afin que les contraintes qu'elle implique sur l'aménagement des locaux puissent être prises en compte dans les réflexions sur la configuration de la future mairie du futur secteur. La question du financement devrait aussi être tranchée, la logique voulant que les dépenses soient prises en charge, au moins partiellement, par la caisse des écoles qui représente l'essentiel des recettes perçues.

La DVD indique que la possibilité d'installer des automates de paiement dans les fourrières et préfourrières devrait être aussi étudiée, dans le cadre des prestations du transporteur de fonds.

4.2. En mairie d'arrondissement, les ressources dégagées par la modernisation des moyens de paiement devront être redéployées vers un soutien aux personnes proches de l'exclusion bancaire et / ou numérique

4.2.1. Inclure dans l'initiative de facilitation numérique l'aide au paiement

L'expérimentation menée dans quatre mairies (2^e, 4^e, 12^e et 17^e) depuis octobre 2016 afin d'accompagner les usagers, notamment pour la création de « Mon compte », accessible depuis décembre 2016 pour œuvrer à la facilitation numérique, est riche d'enseignements⁷⁴. Il est prévu de déployer cet accompagnement dans toutes les mairies début 2018.

Cette facilitation a pour objectif d'aider les usagers non connectés ou en difficulté vis-à-vis de l'outil informatique à créer notamment un compte parisien ou à saisir une sollicitation à partir de l'outil de gestion de la relation usager (GRU). La facilitation numérique vise tous les services numériques de la Ville (et quelques-uns proposés par d'autres entités publiques).

Il s'agit de mettre en œuvre les engagements de la municipalité pour un service aux Parisiennes et Parisiens proche et facile d'accès : une politique inclusive et la modernisation du service public par le développement des services numériques. Faire de la mairie un lieu d'accueil privilégié qui accompagne le développement des démarches en ligne en portant une attention forte aux publics les plus fragiles.

L'expérimentation menée a cerné les besoins, les publics et défini les modalités les plus adaptées, y compris en termes d'ergonomie et de matériels informatiques. En particulier, il a été observé que les démarches pour l'obtention de la vignette Crit'Air, la prise de rendez-vous pour des demandes de titres d'identité auprès des services de la Préfecture⁷⁵ et les services de la caisse d'allocations familiales ont représenté plus de la moitié des sollicitations. Face à des démarches qui ne peuvent qu'être réalisées par voie électronique, les usagers se tournent vers les mairies afin d'y trouver aide et conseils.

⁷⁴ Comité de suivi des réformes 21 février 2017 et Point d'étape- réunion DGS et DGAS-DDCT du 17 mars 2017

⁷⁵ Par la loi du 28 février 2017, cette mission reviendra aux services municipaux au 1^{er} janvier 2018 « article 26 sous-section 4 « titres d'identité et de voyage » art. L. 2512-27.

Les retours d'expérience des agents engagés dans cette expérimentation indiquent qu'ils souhaitent une mixité des profils d'agents mobilisés pour mener cette action. Les organisations syndicales en particulier ont témoigné d'une inquiétude quant à la prise de connaissance de données bancaires par les agents en position de facilitateurs (par exemple pour l'obtention de la vignette Crit'Air). Cette remarque mérite attention et conduit à proposer que les agents de régie participent aux équipes de facilitation, dès lors qu'ils seraient déchargés d'une partie importante des missions de régie pour le compte de la caisse des écoles dans l'hypothèse de l'intégration de la facturation dans Facil'Familles. En effet, par la reconnaissance de leur qualité de régisseurs, l'accès à des données bancaires serait dès lors sécurisée tant pour les usagers que pour l'administration.

Recommandation 7 : Consolider le dispositif de facilitation numérique en cours de déploiement par l'aide et l'information spécifique des personnes aujourd'hui les plus attachées et/ou contraintes au paiement en espèces en les orientant vers les paiements numériques.

4.2.2. Accueil, soutien et facilitation aux personnes proches de l'exclusion bancaire, et orientation vers le droit au compte

Depuis 2013, la possibilité de saisine de la Banque de France relatif au droit au compte a été étendue aux centres communaux d'action sociale.

Par ailleurs, divers dispositifs parisiens d'inclusion sociale existent : les bus « ma mairie mobile », les points d'accès au droit (PAD) et les maisons de la justice et du droit⁷⁶, les cinq points d'information et de médiation multiservices (PIMMS) qui sont labellisés « maisons des services publics », l'accès aux aides sociales parisiennes par le biais du simulateur mis en place par l'État « mes-aides.gouv.fr », la mise en place du « Nouveau Paris Solidaire ». Appuyant les équipes de facilitation en mairie, ils sont autant de ressources et de relais qui pourraient être employés pour mener à bien une politique inclusive de mise en œuvre du dispositif du droit au compte.

Permettant ainsi à tous les usagers d'être soutenus pour accéder à un compte bancaire ouvrant droit à une carte de paiement à autorisation systématique, elle participerait d'une ambitieuse politique inclusive et rendrait accessible à de nombreux usagers les moyens de paiements électroniques déjà développés par la Ville.

Recommandation 8 : Afin de ne pas écarter des services publics parisiens les publics les plus fragiles, la réforme des moyens de paiement devra être accompagnée d'un dispositif d'aide et d'information spécifique des personnes aujourd'hui les plus attachées au paiement en espèces par un soutien à l'accès au droit au compte. Ce dispositif pourrait être piloté par le CASVP.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le SG indique que cette politique est à développer par la DASES et le CASVP.

⁷⁶ Ces deux dispositifs dépendent de partenariats avec respectivement les professions juridiques et l'État.

4.3. Autres recommandations générales

4.3.1. La restriction des lieux de paiement en numéraire est une contrainte forte

Restreindre les lieux de paiement en numéraire peut être une façon d'inciter les usagers à payer par un mode de paiement alternatif.

Sans qu'il soit légal de refuser les espèces comme mode de paiement, il est possible de limiter à un seul site le paiement du droit d'accès à un service, tout en maintenant la possibilité de payer avec tout autre mode de paiement sur l'ensemble des autres sites.

C'est le choix fait par exemple dans le cadre de la réforme de Paris Tennis, puisque les réservations et le paiement se feront uniquement sur internet ou application mobile, avec la possibilité de payer en numéraire uniquement en régie centrale.

Cette restriction à un seul site de la possibilité de payer en numéraire peut s'appliquer à d'autres services parisiens, les cours municipaux d'adultes, par exemple.

Dans ce cas de figure, il conviendrait d'avoir une seule régie centrale qui mutualiserait les ressources des diverses régies pour les paiements en numéraires. Cette régie centrale pourrait être celle de la DFA.

Recommandation 9 : Pour les services dont on veut restreindre fortement les paiements en numéraire, la possibilité de payer en espèces devrait être limitée à un seul site parisien, et ce site devrait être unique pour l'ensemble des régies concernées qui pourrait être la régie centrale de la DFA afin d'optimiser les ressources des régies.

4.3.2. Les régies d'avance doivent généraliser l'emploi des cartes achats

La conclusion positive de la DASCO sur son expérimentation de la carte achat en remplacement du numéraire manié par la régie d'avance dans la CASPE 19^e l'a conduite à programmer la généralisation progressive de la carte achat aux autres CASPE.

Cette carte achat offre plus de souplesse d'utilisation, d'autonomie et génère des économies. Elle offre des garanties en termes de responsabilité personnelle, notamment en cas de perte, de fraude ou de congé. Elle assure un meilleur contrôle interne des procédures de la régie. Elle permet de supprimer tout usage du numéraire en régie d'avance.

Recommandation 10 : Afin de réduire le maniement de numéraire, poursuivre l'extension de la carte achat à l'ensemble des CASPE, au sein de la DASCO.

La DASCO indique dans sa réponse au rapport provisoire que la carte achat est désormais le moyen de paiement des CASPE des 19^e, 11/12es et 5/13es et devrait l'être d'ici au 1^{er} janvier 2018 dans les 7 CASPE restantes, ce qui engendrera la disparition de l'ensemble des 10 régies des CASPE, ainsi qu'à la régie des CMA-AE.

Le SG indique qu'un suivi fin par la DFA des achats faits avec cette carte devra être réalisé dans le cadre de la politique des achats de la Ville.

Recommandation 11 : Afin de réduire le maniement de numéraire, la possibilité d'étendre la mise en place de la carte achat devrait aussi être étudiée pour l'ensemble des régies

d'avance, en particulier pour les régies des mairies d'arrondissement, concernant les dépenses des ESA.

La DDCT indique dans sa réponse au rapport provisoire que d'ores et déjà cinq mairies utilisent la carte achat et que d'autres mairies vont s'engager dans cette même voie.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le SG indique qu'il a été décidé de prioriser le déploiement de la carte achat pour des directions devant faire régulièrement des dépenses d'urgence at ayant de grosses régies d'avances, comme la DASES.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1** : Intégrer la facturation des activités Paris Anim et Paris Sports Vacances dans Facil'Familles. 30
- Recommandation 2** : Automatiser totalement l'encaissement des recettes des piscines en intégrant aux distributeurs de billets les fonctionnalités permettant d'accueillir tous les tarifs. 31
- Recommandation 3** : Afin de réduire la part des paiements en numéraire des frais de fourrière, supprimer le paiement en espèces pour les « chargés-restitués » au profit du paiement par carte. 34
- Recommandation 4** : Afin de garantir un niveau de sécurité uniforme pour les transferts de fonds de la Ville, recourir de manière systématique au marché Loomis de transfert de fonds pour l'ensemble des régies de la Ville maniant du numéraire. 38
- Recommandation 5** : Intégrer dans la facturation de Facil'Familles la facturation des prestations aujourd'hui facturées par les caisses écoles, notamment la facturation des cantines scolaires. 43
- Recommandation 6** : Installer des automates de paiement dans les régies d'arrondissement pour les paiements en numéraire (voire par chèque) des factures Facil'Familles et caisse des écoles en remplacement des guichets. Commencer par une expérimentation, par exemple dans le cadre de la fusion des quatre premiers arrondissements. 44
- Recommandation 7** : Consolider le dispositif de facilitation numérique en cours de déploiement par l'aide et l'information spécifique des personnes aujourd'hui les plus attachées et/ou contraintes au paiement en espèces en les orientant vers les paiements numériques. 46
- Recommandation 8** : Afin de ne pas écarter des services publics parisiens les publics les plus fragiles, la réforme des moyens de paiement devra être accompagnée d'un dispositif d'aide et d'information spécifique des personnes aujourd'hui les plus attachées au paiement en espèces par un soutien à l'accès au droit au compte. Ce dispositif pourrait être piloté par le CASVP. 46
- Recommandation 9** : Pour les services dont on veut restreindre fortement les paiements en numéraire, la possibilité de payer en espèces devrait être limitée à un seul site parisien, et ce site devrait être unique pour l'ensemble des régies concernées qui pourrait être la régie centrale de la DFA afin d'optimiser les ressources des régies. . 47
- Recommandation 10** : Afin de réduire le maniement de numéraire, poursuivre l'extension de la carte achat à l'ensemble des CASPE, au sein de la DASCO. 47

Recommandation 11 : Afin de réduire le maniement de numéraire, la possibilité d'étendre la mise en place de la carte achat devrait aussi être étudiée pour l'ensemble des régies d'avance, en particulier pour les régies des mairies d'arrondissement, concernant les dépenses des ESA. 47

TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS

Graphique 1 : Répartition des transactions en volume par type de mode de paiement.....	8
Graphique 2 : Répartition des transactions en valeur par type de mode de paiement.....	8
Graphique 3 : Évolution de la part des paiements en espèces (unité : % du nombre total de transactions)	9
Graphique 4 : Préférence pour l'argent liquide ou pour un autre moyen de paiement en fonction du montant à payer (réponses à la question : Pour chacun des montants d'achats suivants, privilégiez-vous l'argent liquide ou plutôt un autre moyen de paiement)	11
Graphique 5 : La perception des différents moyens de paiement (question posée : pour chacun des moyens de paiement suivants, diriez-vous que les caractéristiques suivantes s'appliquent très bien, plutôt bien, plutôt mal ou très mal ?)	11
Capture écran 1 : Dispositif PAYFIP, un renforcement de la dématérialisation des paiements dans les administrations	13
Tableau 1 : Montant maximum pour un paiement en liquide par niveau de revenu	17
Graphique 6 : Part des règlements en espèces des factures Facil'Familles par tranche de tarification (année scolaire 2015-2016)	20
Tableau 2 : Part des recettes des régies de la Ville en numéraire	21
Graphique 7 : Part des recettes des régies de la Ville en numéraire	21
Tableau 3 : Recettes et avances totales 2016 des régies de la Ville et part des recettes en numéraire	22
Graphique 8 : Montants des recettes en numéraire par direction	24
Graphique 9 : Nombre d'agents bénéficiant d'une NBI attachée aux fonctions de régie par direction.....	25
Tableau 4 : Caractéristiques des régies de la Ville par direction	26
Graphique 10 : Répartition des recettes des mairies d'arrondissement entre les régies des caisses des écoles et les régies municipales	27
Tableau 5 : Flux total, ETP et ratio flux / ETP par mairie d'arrondissement.....	28
Graphique 11 : Montants maniés par ETP par mairie d'arrondissement (ratio 1)	29
Graphique 12 : Répartition des recettes 2016 des fourrières par moyens de paiement..	33
Graphique 13 : Évolution prévisible des recettes en numéraire de la Ville après reprise de la régie des fourrières.....	33
Capture écran 2 : 4 types de transport réglementés	37
Capture écran 3 : Recommandation de la CRC sur les indemnités des directeurs	39
Tableau 6 : Gain potentiel en ETP en régie des mairies d'arrondissement lié à l'intégration de la facturation des caisses des écoles dans Facil'Familles	43

PROCEDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection générale, le rapport provisoire sur la gestion des espèces et transferts de fonds a été transmis le 27 avril 2017 au secrétaire général, au directeur de la jeunesse et des sports, au directeur de la démocratie, des citoyens et des territoires, au directeur de la voirie et des déplacements, au directeur des finances et des achats et à la directrice des affaires scolaires.

La réponse de la DASCO a été adressée par courrier le 1^{er} juin 2017.

Mairie de Paris



DIRECTION DES AFFAIRES SCOLAIRES
Sous-direction des Ressources

Bureau du Budget et des Marchés

Paris le : - 1 JUIN 2017

Note à l'attention de

Directrice de l'Inspection générale

Objet : Rapport provisoire - Etude de la gestion des espèces et transferts de fonds - Eléments de réponse de la DASCO

PJ : Une annexe

Vous avez bien voulu me transmettre le rapport provisoire de l'Inspection Générale relatif à la gestion des espèces et aux transferts de fonds, afin de recueillir les remarques de la DASCO.

La direction des affaires scolaires a bien conscience des enjeux en la matière

Elle centralise les paiements des frais d'inscription des Cours Municipaux d'Adultes et des frais de séjours en direction des collégiens, collectés par 141 mandataires agents de guichets. Les 10 Circonscriptions des Affaires Scolaires et de la Petite Enfance sont également concernées par la gestion des espèces puisqu'elles ont en charge la gestion des avances pour les Responsables Educatifs Ville au titre des activités périscolaires.

Comme le relève le rapport, des démarches de modernisation et de sécurisation sont entreprises par la DASCO depuis plus d'un an dans le cadre :

- de l'encadrement, par le comptable public, du seuil de dépôt journalier à 30 K€ ;
- du présent audit de l'Inspection Générale, qui a été l'occasion de relancer le chantier de déploiement de la carte achats ;
- d'un récent audit de la régie CMA-AE par la DRFIP qui conduit la DASCO à avancer de quelques mois l'expérimentation du télépaiement pour le dispositif des Cours Municipaux pour Adultes ;
- de la certification des comptes dont la mise en œuvre implique de renforcer le contrôle interne de la régie et des sept sous-régies.

Aussi, je peux d'ores et déjà indiquer que la plupart des recommandations que formule l'Inspection générale correspond à des projets mis en œuvre, des réalisations prévues à court terme et/ou qui peuvent être mises en œuvre dans les mois à venir.

1. Les démarches de sécurisation passent par le déploiement de la carte achats dans les CASPE et l'organisation du transfert de fonds pour la régie CMA-AE (recommandations n°11 et n°4)

La réduction des risques doit être mise en œuvre à la fois pour les agents et pour la collectivité, tant en avances qu'en recettes. C'est pourquoi la direction des affaires scolaires a parallèlement travaillé :

- Au déploiement de la carte achats dans les CASPE

La carte achats est désormais le moyen de paiement des CASPE des 19^{ème}, 11/12^{èmes} et 5/13^{èmes}, et devrait l'être dans les 7 CASPE restantes ainsi qu'à la régie des CMA-AE d'ici au 1^{er} janvier 2018. La finalisation du déploiement va dépendre des nouvelles fonctionnalités du nouveau marché qui doit être notifié le 20 juillet 2017 et des priorités de la DFA sur sa diffusion. Les référents et les dépenses étant déjà précisés, la généralisation devrait être confirmée d'ici à l'automne 2017. Pour mémoire, le déploiement de la carte achats engendra la disparition de l'ensemble des 10 régies des CASPE. La DASCO est toujours en attente à ce jour de la doctrine de la Ville s'agissant d'un mécanisme éventuel de reprise de la bonification indiciaire (NBI) pour les agents qui exercent à ce jour des fonctions de régisseur.

3, rue de l'Arsenal - 75181 PARIS CEDEX 04



- 3 -

conduite par le Secrétariat Général. Lesdites mairies sont en train de confirmer leur participation à ce projet qu'il est prévu, à l'issue de groupes de travail dédiés, de mettre en œuvre à la rentrée scolaire 2019.

Enfin, la DASCO a conscience qu'elle doit travailler à renforcer le volet « contrôle interne » de la régie des CMA-AE et des sous-régies qui lui sont rattachées. Des travaux ont d'ores et déjà été réalisés quant à la mise à jour de l'arrêté constitutif de la régie et de l'ensemble des arrêtés des Mandataires Agents de Guichet. La gestion des impayés doit être mise à plat et elle fera l'objet d'un dialogue renforcé DASCO/DFA/DRFIP, dialogue renforcé qui intervient désormais sur chaque problématique soulevée.

Une annexe est jointe à cette note, reprenant quelques points qui mériteraient d'être modifiés dans le rapport provisoire s'agissant de données ou procédures DASCO.

Mes services, et notamment chef du Bureau du Budget et des Marchés, se tiennent à la disposition de l'Inspection générale en cas de besoin d'éléments complémentaires.

Directrice des Affaires Scolaires

Copie : SG

La réponse de la DDCT a été adressée par courrier le 13 juin 2017.



Paris, le 13 JUIN 2017

Note à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

Objet : Rapport provisoire n° 16-11 : étude de la gestion des espèces et transferts de fonds.

La DDCT partage globalement l'analyse comme les préconisations du rapport de l'Inspection Générale.

Les actions menées depuis plusieurs années par la Direction font d'ailleurs largement écho aux préoccupations et orientations évoquées par ce rapport.

La Direction a tout d'abord mis en place en quelques mois, en 2011 une évolution considérable du rôle des régies des mairies. En effet, pour faire face aux décisions mettant fin à la perception des participations familiales par les directrices de crèche pour les établissements de petite enfance et par les directeurs d'école pour le périscolaire, la Direction a dû, en urgence, ouvrir les régies des mairies au public individuel, pour les paiements en espèces afin de maintenir en proximité un dispositif de perception des espèces.

Cette modification profonde et très rapide des régies des mairies, a eu un certain nombre de conséquences internes :

- Les horaires d'ouverture des régies ont dû être élargis et la localisation même au sein de la mairie de certaines régies a dû être modifiée pour tenir compte de cette nouvelle fonction ;
- Afin de faire face aux risques accrus liés à des managements de fonds en présence d'usagers, la Direction a dû prendre l'initiative de mettre en œuvre des mesures pour sécuriser les transports de fonds, en proposant aux mairies soit de faire accompagner les régisseurs lors des dépôts de fonds auprès du comptable public, soit -solution préférable - de faire effectuer les transports de fonds par des sociétés spécialisées ;
- Les dispositifs de la formation des régisseurs et de contrôle des régies ont été développés.

Il convient de souligner que toutes ces évolutions ont été effectuées à effectifs constants.

Il convient de rappeler également cette situation très particulière, bien décrite par le rapport de l'IG, qui conduit une direction de la Ville à consacrer une part significative de ses effectifs, et de sa masse salariale, au fonctionnement d'établissements publics puisque les effectifs des régies sont imputés sur la DDCT alors que l'essentiel de leur activité est exercée pour le compte des caisses des écoles.

Si la mutualisation des activités de régie entre les deux entités est pertinente, et pourrait d'ailleurs être élargie aux régies du CAS-VP (la DDCT en a émis le souhait depuis plusieurs années) dans une optique d'optimisation des moyens humains, des équipements et des locaux, cette prise en charge directe et intégrale par la DDCT pose question, et encore plus dans un contexte où des redéploiements de postes en mairie lui sont demandés.

1/3

La réponse du SG a été adressée par courrier le 16 juin 2017.

MAIRIE DE PARIS  *Secrétariat Général*

Affaire suivie par

Paris, le 16 JUIN 2017

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

Objet :

Réponse du Secrétariat Général aux rapports provisoires de l'IG «Gestion des espèces et transferts de fonds».

Par note du 27 avril 2017, vous m'avez communiqué le rapport provisoire de l'Inspection générale sur « Gestion des espèces et transferts de fonds ». Ce rapport répond de manière complète et documentée à la lettre de mission de la Maire de Paris. Il rappelle le cadre réglementaire qui fait obligation à la Ville de proposer systématiquement aux Parisiens de régler les sommes dues à la Ville aussi en numéraire. Il éclaire sur les voies et moyens qui ont permis à la Ville de Paris de proposer une offre Paris-Carte aux automobilistes par le passé. Il établit qu'aujourd'hui l'arrivée sur le marché de cartes bancaires prépayées n'exonère pas la collectivité de cette obligation en raison des frais appliqués par les opérateurs.

Dans les développements sur les outils de paiement dématérialisés, le rapport cite l'outil gratuit Payfip proposé par la DGFIP et qui est désormais disponible. Cette offre est effectivement à étudier de près pour le développement des services numériques car elle lève les principaux freins identifiés par l'Inspection générale sur le paiement en ligne : absence de frais pour la collectivité comme pour les Parisiens et une meilleure sécurité sur internet car le prélèvement sur le compte bancaire connu des services fiscaux n'impose pas de diffusion de données de carte bancaire.

L'étude de terrain réalisée dans le cadre du rapport a confirmé l'enjeu pour les plus fragiles de pouvoir continuer des paiements en liquide. Cette modalité de paiement leur donne l'impression de garder une meilleure maîtrise de leur budget. Il indique toutefois que des actions complémentaires restent nécessaires en direction de ces publics pour les accompagner dans leurs droits.

Ce rapport souligne bien les atouts de la dématérialisation des moyens de paiement, tant pour les Parisiens que pour la gestion opérationnelle de l'encaissement des recettes, notamment pour la sécurité des personnels de la Ville de Paris.

Il indique que la réduction du nombre de points de règlement permettrait en complément de services dématérialisés performants de limiter les règlements en numéraire. C'est effectivement une piste explorée par la Ville, et notamment mise en place pour la réservation des courts de tennis.

Par ailleurs, il semble intéressant comme le suggère le rapport de creuser les nouvelles opportunités technologiques offertes par les automates de paiement. Une analyse juridique et technique assortie d'une évaluation financière et d'une expérimentation paraît souhaitable pour établir à quelles conditions ces automates pourraient être proposés aux Parisiens en libre-service et les implications organisationnelles qu'aurait leur mise en service. Cette nouvelle offre centrée sur un service générique d'encaissement pourrait être étendu aux besoins de la restauration scolaire (chèque notamment), du CASVP et de diverses redevances locales en régie.

Comme le souligne le rapport, il faut intégrer cette dimension de paiement dans le déploiement de la facilitation numérique en cours dans les mairies d'arrondissement.

Réponses du secrétariat général aux recommandations formulées

Je compléterai les recommandations avec les remarques et points suivants :

Recommandation 1 : Intégrer la facturation des activités Paris Anim et Paris Sports Vacances dans Facil'Familles.

Les modalités de règlement de ces activités (règlement à l'inscription) ne permettent pas d'envisager cette intégration. En revanche, il est nécessaire de développer, comme pour Paris Tennis, des services numériques performants qui permettent inscription et règlement en ligne (tout en conservant a minima un point d'inscription et de règlement physique).

Recommandation 2 : Automatiser totalement l'encaissement des recettes des piscines en intégrant aux distributeurs de billets les fonctionnalités permettant d'accueillir tous les tarifs.

Le rapport invite in fine la DJS à identifier si les fonctions d'encaissement et de contrôle des titres de gratuité pourraient être séparées. Un contrôle a posteriori des titres de validité permettrait de s'assurer du tarif appliqué. Les distributeurs devront alors permettre de payer le complément ou un supplément pour modification de billet en cas de contrôle. L'évaluation de tels dispositifs organisationnels reste un préalable à la mise en œuvre de la seconde recommandation. Il semble plus pertinent de permettre également pour les piscines un achat préalable de billets avec tarification particulière via un service numérique à créer. Le comité de pilotage dédié doit examiner le calendrier de sa mise en service.

Recommandation 3 : Afin de réduire la part des paiements en numéraire des frais de fourrière, supprimer le paiement en espèces pour les « chargés-restitués » au profit du paiement par carte.

La proposition du paiement du chargé-restitué par carte bancaire doit effectivement être étudié et déployé. La suppression du paiement en espèces doit être expertisée juridiquement.

Recommandation 4 : Afin de garantir un niveau de sécurité uniforme pour les transferts de fonds de la Ville, recourir de manière systématique au marché de transfert de fonds pour l'ensemble des régies de la Ville maniant du numéraire.

Cette systématisation doit être assortie d'une définition précise des transferts confiés à ce prestataire.

Recommandation 5 : Intégrer dans la facturation de Facil'Familles la facturation des prestations aujourd'hui facturées par les caisses des écoles, notamment la facturation des cantines scolaires.

Cette évolution est en cours d'étude avec les mairies d'arrondissement volontaires et sera mise en œuvre si possible à la rentrée 2019.

Recommandation 6 : Installer des automates de paiement dans les régies d'arrondissement pour les paiements en numéraire des factures Facil'Familles et caisses des écoles en remplacement des guichets. Commencer par une expérimentation, par exemple dans le cadre de la fusion des quatre premiers arrondissements.

Le Secrétariat Général est favorable à cette recommandation ambitieuse, en démarrant par une expérimentation. Les possibilités d'encaissement des chèques par ces automates devra également être explorée.

Recommandation 7 : Consolider le dispositif de facilitation numérique en cours de déploiement par l'aide et l'information spécifiques des personnes aujourd'hui les plus attachées et/ou contraintes au paiement en espèces en les orientant vers les paiements numériques.

Le Secrétariat Général est favorable à cette recommandation.

Recommandation 8 : Afin de ne pas écarter des services publics parisiens les publics les plus fragiles, la réforme des moyens de paiement devra être accompagnée d'un dispositif d'aide et

d'information spécifique des personnes aujourd'hui les plus attachées au paiement en espèces par un soutien à l'accès au droit au compte. Ce dispositif pourrait être piloté par le CASVP.

Cette politique est à développer par la DASES et le CASVP.

Recommandation 9 : Afin de pousser à l'évolution des comportements de certains usagers encore attachés aux paiements en numéraire, la Ville devrait soutenir une proposition législative autorisant une tarification des services publics des collectivités territoriales consistant en une incitation financière au paiement en ligne.

Cette possibilité est déjà incluse dans la loi sur le Statut de Paris. La Ville de Paris doit maintenant travailler sur la manière d'utiliser cette possibilité (propositions à faire par la DFA).

Recommandation 10 : Pour les services dont on veut restreindre fortement les paiements en numéraire, la possibilité de payer en espèces devrait être limitée à un seul site parisien, et ce site devrait être unique pour l'ensemble des régies concernées qui pourrait être la régie centrale de la DFA afin d'optimiser les ressources des régies.

Cette recommandation est à étudier service par service mais est effectivement la plus pertinente pour réduire les paiements en espèces. Elle devra notamment s'examiner au regard de l'expérimentation sur les automates en mairie d'arrondissement.

Recommandation 11 : Afin de réduire le maniement de numéraire, poursuivre l'extension de la carte achat à l'ensemble des CASPE, au sein de la DASCO.

Le Secrétariat Général est favorable à cette recommandation, avec un suivi fin par la DFA des achats faits avec cette carte dans le cadre de la politique des achats de la Ville.

Recommandation 12 : Afin de réduire le maniement de numéraire, la possibilité d'étendre la mise en place de la carte achat devrait aussi être étudiée pour l'ensemble des régies d'avance, en particulier pour les régies des mairies d'arrondissement, concernant les dépenses des ESA.

Les dépenses des ESA font évidemment partie du périmètre de déploiement de la carte achats. IL a été décidé de prioriser le déploiement pour des directions devant faire régulièrement des dépenses d'urgence et ayant des grosses régies d'avances, comme la DASES.

Une annexe jointe à la présente note comporte des précisions sur quelques points qui mériteraient d'être modifiés dans le rapport provisoire.

Telles sont les remarques que je souhaite formuler sur ce rapport provisoire.

La réponse de la DVD a été adressée par courrier le 19 juin 2017.

MAIRIE DE PARIS



Direction de la Voirie et des Déplacements
Mission Contrôle de Gestion

N/Ref: A17DVD-004581

Affaire suivie par : - mission contrôle de gestion

Paris, le

Note à l'attention de

Directrice
Générale de l'Inspection Générale

Objet : **Rapport Provisoire - Étude de la gestion des espèces et transferts de fonds (16-11)**

Résumé : La reprise au 1^{er} janvier 2018 de la gestion du stationnement gênant dans le cadre de la réforme du statut de Paris le montant des recettes perçues en numéraire par la Ville. Aussi de nouvelles modalités de paiement doivent être recherchées pour limiter la gestion des espèces et les risques liés aux montants perçus.

Pour faire suite à votre note du 27 avril 2017, vous trouverez ci-dessous mon avis sur les recommandations formulées par le rapport provisoire Étude de la gestion des espèces et transferts de fonds :

- Supprimer le Paiement en espèce pour les « chargés restitués ». (cf § 2.4 p 37)

En lien avec la DPSP et la DSTI, la mise à disposition de terminaux de paiement électroniques (TPE) doit être envisagée. A ce stade, des études sont en cours pour fournir aux ASP régulateurs des « chargés restitués », missionnés pour régler la situation d'un usager arrivant à temps pour récupérer son véhicule avant son complet enlèvement, un terminal unique qui puisse à la fois traiter le contrôle du stationnement gênant et le recouvrement des frais d'enlèvement (par CB).

La DVD n'est pas favorable à la proposition de la DPSP de fournir à l'usager seulement la possibilité de reconnaissance de dettes, qui reporterait simplement le problème du règlement des frais en augmentant la charge administrative de gestion, de fait à la DVD, et risquerait d'augmenter le montant des impayés, difficile à suivre, comme l'évoque votre rapport. Des réunions avec les directions concernées sont en cours.

- Limiter la gestion des espèces (cf 1.1.5.2 p 16)

Afin de limiter la gestion du numéraire dans les fourrières et préfourrières (plafond d'encaisse de 300 €), la possibilité d'installer des automates réservés aux espèces pourrait être étudiée, puis testée sur l'aspect technique opérationnel et aussi sur l'aspect de gestion financière avec la régie, au vu des montants perçus (minimum de 179€ correspondant à l'enlèvement du véhicule - 150 €- et un jour de gardiennage - 29 €). La gestion de ce type d'automates par un prestataire inclurait le transport de fonds.

- Recourir au marché de transferts de fonds (cf 3.1.2.3 p 42)

Après une période transitoire où le transfert de fonds sera assuré par les moyens de la Préfecture de Police, la DVD devra recourir à un transport de fonds homologué, via un marché.

Le marché actuel de transferts de fonds est en cours d'analyse, une adaptation de ce marché ou un nouveau marché sera nécessaire en fonction des besoins réels.

121 Avenue de France - 75013 Paris

 **Le 3975**
Paris.fr



- 2 -

Bien cordialement

Le Directeur de la Voirie et des Déplacements

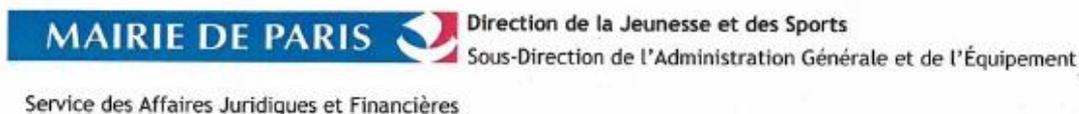
Copie :

, Secrétaire Général

121 Avenue de France - 75013 Paris

le paris
info Le 3975
Paris.fr
le 3975 est un service gratuit

La réponse de la DJS a été adressée par courrier le 21 juin 2017.



N./Réf. : SAJF-D 2017 - 31

Paris, Le 21 JUN 2017

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

Objet : Rapport provisoire - étude de la gestion des espèces et transferts de fonds

Le rapport provisoire d'audit de la gestion des espèces et des transferts de fonds appellent de la DJS les commentaires et remarques suivants :

1. Le constat des auditeurs portant sur les 2 régies de la DJS est globalement partagé

Comme le rapport le souligne, le déploiement de la nouvelle version de l'application Paris tennis va marginaliser les encaissements en numéraire puisqu'ils ne seront acceptés que dans la seule caisse maintenue. Ce dispositif rejoint la recommandation 10 du rapport.

S'agissant des effectifs de la régie des ESB, la DJS souligne que le dimensionnement de 138 ETP indiqué dans le rapport inclut les mandataires agents de guichet avec application d'une pondération pour tenir compte de leur polyvalence.

L'effectif dédié à la gestion de la régie est de 5 ETP (dont 1 en cours de recrutement) auquel s'ajoutent 7 ETP de sous-régisseurs en charge notamment de la comptabilisation des recettes dans les piscines et du transfert du numéraire vers les services déconcentrés de la DRFIP.

La DJS émet le souhait que la méthodologie de calcul des ETP soit harmonisée avec celle qui prévaut pour les autres régies étudiées.

2. Les recommandations qui s'appliquent à la DJS sont partagées

a. Recommandation 1

Un dispositif d'inscription en ligne aux stages Paris Sport Vacances (PSV) est déployé depuis les vacances de février. En l'absence d'un volet « paiement par internet », l'essentiel des recettes est désormais encaissé par chèques. La DJS est favorable à l'étude de l'intégration des PSV dans Facil'Famille, qui jusqu'à présent n'avait pas été possible pour des raisons de plan de charge.

S'agissant des centres Paris Anim (CPA), la DJS soutient également le projet d'intégration dans Facil'Famille, recommandée aussi par la DRFIP dans son récent audit de la régie. Il est prévu, à court terme et dans l'attente d'une dématérialisation des inscriptions et des paiements, de déployer des terminaux cartes bancaires dans les CPA.

b. Recommandation 2

L'objectif de réduction voire de disparition du numéraire dans les caisses est partagé par la DJS qui lancera l'étude de l'achat par internet de titres d'entrées et d'activités dans les piscines. Le prochain copil billetterie de la rentrée examinera le calendrier de réalisation de ce projet.

c. Recommandation 4

La DJS est également favorable à la mise en place d'un transport de fonds. Envisagé pour les piscines dans le cadre du déploiement des DAB, l'appel à une société de transport de fonds a été écarté pour le moment et fera l'objet d'une étude après le retour d'expérience DAB qui permettra de plus de mesurer l'impact sur le numéraire.

L'enjeu pour la régie, au-delà de la sécurisation des agents et des fonds, est de gagner en efficacité. Les tâches de transport du numéraire vers les SIP sont en effet particulièrement chronophages compte tenu des restrictions apportées par la DRFIP (prise de rendez-vous, annonce du montant avant dépôt, interdiction de déposer dans certains SIP durant les phases de recouvrement de l'IRPP...) qui visent à réduire de façon drastique le maniement du numéraire dans ses services.

Tels sont les éléments que la DJS souhaite porter à votre connaissance

Directeur de la Jeunesse et des Sports

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : Questionnaire du sondage réalisé à la Mairie du 10^e arrondissement

Annexe 4 : Droit au compte - Services bancaires associés

Annexe 5 : Montants des indemnités des régisseurs

Annexe 6 : Benchmark des modes de facturation et de paiement des activités périscolaires

Annexe 7 : Taux de recouvrement pour l'année scolaire 2016-2017 de la régie Facil'Familles par tranche et par activité périscolaire

Avis : *La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs, et de la délibération 2014 IG 1001, celles-ci sont consultables sur place, sur demande écrite à la direction de l'Inspection générale.*