

RAPPORT
AUDIT DU PROCESSUS DE PREPARATION
DES PROJETS DE DELIBERATION

- juin 2011 -

n° 10-26

Rapporteurs :

[.....], Inspectrice générale

[.....], Attachée principale

Le Maire de Paris

01 OCT. 2010

NOTE

à l'attention de Madame

Directrice Générale de l'Inspection Générale

Le Conseil de Paris se réunit 11 fois par an, pour régler, par ses délibérations, à la fois les affaires de la commune et celles du département. Chaque année, près de 6 000 délibérations sont adoptées.

Les délibérations soumises au Conseil de Paris sont, lors de leur préparation, soumises à une procédure de rédaction, de suivi et de contrôle.

Je souhaite que la sécurité juridique et financière de cette procédure soit expertisée afin d'en déterminer les points positifs et ceux devant être réformés.

Sur le plan financier, comme vous le savez, la direction des finances a mis en place progressivement depuis 2005 des contrats portant sur le "contrôle hiérarchisé des projets de délibération" avec les directions gestionnaires. Je souhaite que ce contrôle hiérarchisé fasse l'objet d'un retour d'expérience et que soit analysée son utilisation par les directions. En particulier, je souhaite que vous évaluiez la fiabilité des listes pluri mensuelles de projets de délibérations qui sont transmises chaque mois à la direction des finances et au secrétariat général, la pertinence et l'application effective des procédures écrites de validation interne par les directions des projets de délibérations telles qu'elles ont été écrites lors de la mise en œuvre du contrôle hiérarchisé, la qualité de la mise en œuvre du contrôle hiérarchisé exercé par la direction des finances et le retour qui en est fait aux directions, enfin la pertinence du contrôle aujourd'hui exercé par le SGVP sur ces projets de délibération.

Sur le plan juridique, je souhaite que vous évaluiez la procédure aujourd'hui mise en œuvre pour s'assurer de l'application effective des directives données par le SGVP et l'implication en amont de la DAJ dans les délibérations les plus délicates sur le plan juridique.

Plus globalement, l'ensemble du dispositif devra faire l'objet de propositions d'évolution afin de fluidifier et sécuriser l'ensemble de la procédure, et d'assurer un vote du Conseil de Paris dans des conditions opérationnelles, financières et juridiques optimisées.

Le secrétariat général de la Ville de Paris et le secrétariat général du Conseil de Paris vous apporteront leur soutien dans l'exercice de cette mission.

Votre rapport sera rendu fin février 2011. *Bien à vous*



Bertrand DELANOË

NOTE DE SYNTHÈSE
RAPPORT
AUDIT DU PROCESSUS DE PRÉPARATION
DES PROJETS DE DÉLIBÉRATION

Par lettre de mission du 6 octobre 2010, le Maire de Paris a souhaité un audit du processus de préparation des projets de délibération. Il s'agissait notamment d'analyser la sécurité juridique et la sécurité financière des conditions de préparation des projets de délibération, et plus généralement de faire toutes propositions afin de fluidifier et sécuriser l'ensemble de la procédure.

Le Conseil de Paris, siégeant en formation de conseil municipal et en formation de conseil général, se réunit huit à dix fois par an. Il examine une moyenne annuelle de 4 600 projets de délibération, dont huit sur dix sont des projets municipaux, et deux sur dix des projets départementaux. 30 % de ces délibérations sont dites « localisées », c'est-à-dire que, leur mise en œuvre concernant un ou des arrondissements particuliers, elles sont soumises pour avis aux conseils d'arrondissement concernés.

En 2010, plus des trois quarts de ces projets de délibération provenaient des pôles Service aux parisiens¹ (42 %) et Social et économie² (34,8 %). Dix directions produisent 75 % des projets de délibération, et à elles seules la DAC et la DASES plus du quart.

Le rythme de transmission de ces projets de délibération n'est pas homogène sur l'année : les séances du second semestre sont plus chargées que celles du premier.

Trois catégories de projets de délibération représentent à elles seules plus des trois quarts de l'ensemble, avec une nette prééminence des subventions (60 %), suivies en 2010 par les marchés publics (8 %) et les délibérations de logement social (7 %).

La préparation de ces projets de délibération s'effectue selon un circuit complexe, qui se décompose schématiquement en une phase de préparation interne à la direction et une phase de validations successives une fois le projet introduit dans Alpaca, l'application de préparation des projets de délibération.

Pour entrer dans Alpaca, un projet de délibération doit avoir reçu le visa de l'adjoint sectoriel (ou des adjoints sectoriels) compétent(s), ainsi que, s'il s'agit d'une subvention à une association, celui du bureau des subventions aux associations. Les délais de délivrance de ces visas sont variables.

¹ Directions des affaires culturelles (DAC), de la jeunesse et des sports (DJS), des familles et de la petite enfance (DFPE), des affaires scolaires (DASCO), des usagers, des citoyens et des territoires (DUCT).

² Directions de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES), du logement et de l'habitat (DLH), du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur (DDEEES), Délégation à la politique de la ville et à l'intégration (DPVI), Centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP).

Une fois introduit, le projet parcourt une succession d'étapes : visa de la direction des finances, validation par le secrétariat général, saisine par le secrétariat général des adjoints ayant une délégation transversale (première adjointe, finances, ressources humaines, marchés publics), transmission au cabinet du Maire pour validation politique.

La transmission par le cabinet du maire au Secrétariat général du Conseil de Paris (SGCP) déclenche l'inscription du projet de délibération à l'ordre du jour, arrêté douze jours francs avant la séance, conformément à l'article 5 du Règlement du Conseil de Paris.

Pour améliorer la fluidité de ce circuit, plusieurs initiatives ont été prises au cours des dernières années.

Le contrôle financier hiérarchisé a été progressivement mis en place entre la direction des finances (DF) et les directions à partir de 2006. A l'heure actuelle, trois directions seulement n'ont pas conclu de contrat.

Dans le cadre de ces contrats, les directions s'engagent sur trois points :

- les modalités de contrôle interne de leurs projets de délibération ;
- une typologie des projets de délibération qu'elles produisent, qui détermine le niveau de contrôle exercé par la DF ;
- la production mensuelle d'un état prévisionnel des projets de délibération qu'elles comptent présenter lors des trois prochaines séances du conseil de Paris.

En contrepartie, la DF s'engage sur des modalités et délais d'instruction, qui varient de 0 à 8 jours :

- niveau 0 : délibération sans incidence financière, transmission directe au secrétariat général ;
- niveau 1 : contrôle de régularité budgétaire exercé par sondage, dans un délai de deux jours ouvrés ;
- niveau 2 : contrôle approfondi dans un délai maximum de huit jours ouvrés.

La mise en place de ce système de contrôle hiérarchisé a constitué un progrès indéniable, en permettant une meilleure anticipation et l'instauration d'un dialogue de gestion fructueux. Il existe cependant des axes d'amélioration.

Il convient notamment de renouveler l'ensemble de ces contrats conclus pour une durée expérimentale d'un an en 2006-07 et qui ne tiennent pas compte des modifications de périmètre intervenues depuis lors. Les contrats sont devenus caducs.

La DF doit également indiquer quelles conséquences elle entend tirer de la réforme du contrôle des subventions aux associations entrée en vigueur début 2011 : dans la mesure où le visa systématique du BSA est remplacé dans un certain nombre de cas par une fiche d'évaluation des risques établie par la direction, quelles conséquences la DF en tirera-t-elle quant à ses propres modalités de contrôle ?

Elle doit également progresser vers la production de bilans annuels portant sur le fond de ses observations et non sur un simple récapitulatif des décalages de calendrier prévisionnel constatés au cours de l'année.

Le secrétariat général de la Ville de Paris a également commencé de mettre en place un pilotage, pour lequel il était démuné en l'absence d'instruments préparatoires.

A partir de mars 2009 a été instaurée la transmission sur trois mois des prévisions par les directions de leurs projets de délibération, avec la diffusion d'une maquette obligatoire. La secrétaire générale a ainsi pu être en mesure, depuis octobre 2009, d'adresser mensuellement au Maire de Paris une note lui présentant par pôles un tableau des délibérations importantes prévues pour les trois prochaines séances.

De son côté, le secrétariat général du conseil de Paris a, outre l'ouverture d'ODS à partir de 2008, développé d'importantes actions d'information par l'enrichissement de son site intranet et par des actions spécifiques à l'intention de certaines directions.

Enfin la réforme des procédures d'attribution des subventions aux associations devrait avoir des effets sensibles en termes de réduction des délais.

Le processus de préparation des projets de délibération demeure néanmoins fragilisé par le manque de cadre commun, par l'obsolescence de l'outil informatique et par le degré inégal d'attention que lui portent les différentes directions.

La mission souligne l'absence aujourd'hui de tout guide de préparation des projets de délibération comme de toute mention de ce thème dans le catalogue de formation de la direction des ressources humaines.

L'obsolescence d'Alpaca, l'application dédiée depuis 1994 à la préparation des projets de délibération, qui contraste avec la modernité d'ODS, l'application du SGCP qui prend en charge les projets de délibération à partir de leur inscription à l'ordre du jour du Conseil de Paris, paraît une question à résoudre le plus rapidement possible pour réduire les risques liés à la maintenance et bénéficier de tous les gains en rapidité, traçabilité et sécurité que procurerait une application moderne.

Enfin, examinant l'importance accordée à ce processus dans les différentes directions, la mission a pu remarquer que les directions les plus efficaces de ce point de vue sont celles où existe une culture du sujet, concrétisée dans des guides internes de qualité, et où l'ensemble du processus est piloté par un cadre de bon niveau chargé de mission.

En dernier lieu, concernant le contrôle juridique, la mission a pu constater qu'il est de qualité, mais aussi qu'il gagnerait à être organisé et systématisé. Cette qualité se mesure tout d'abord à l'aune du très faible nombre de recours gracieux, et *a fortiori* de déférés, du contrôle de légalité (neuf en 2009, quatre en 2010, un seul ayant finalement donné lieu à déféré) et de contentieux en cours sur les délibérations votées par le Conseil de Paris.

La mission souligne la qualité de l'expertise juridique de la direction des affaires juridiques (DAJ) ainsi que des services juridiques de nombreuses directions.

Relevant toutefois qu'aucune procédure ne règle le recours à la DAJ et que cette dernière est trop souvent sollicitée dans l'urgence, elle préconise la diffusion par le secrétariat général d'instructions visant à une meilleure information en amont de la DAJ sur les projets de délibération requérant son expertise.

La mission émet donc six recommandations pour renforcer la sécurité et améliorer l'organisation du processus de préparation des projets de délibération :

1. Rédaction d'un guide du Conseil de Paris et de l'élaboration des projets de délibération.
2. Mise en place de formations tant pour le personnel de l'administration parisienne que pour les collaborateurs d'élus.
3. Diffusion d'instructions concernant l'implication personnelle des directrices et directeurs et l'organisation à mettre en place pour obtenir un processus efficient de préparation des projets de délibération.
4. Mise en place par le secrétariat général de l'organe de pilotage nécessaire et lancement des études en vue de disposer d'une application moderne et performante de préparation des projets de délibération.
5. Les contrats de contrôle hiérarchisé doivent être souscrits par toutes les directions et faire l'objet d'un suivi partagé et d'actualisations régulières.
6. Mieux associer la DAJ à la préparation des projets de délibération les plus délicats, en la rendant notamment destinataire des états prévisionnels des directions.

SOMMAIRE

1. LES 4 600 DELIBERATIONS ANNUELLES DU CONSEIL DE PARIS : PRESENTATION ET CIRCUIT DE VALIDATION	6
1.1. Les délibérations du Conseil de Paris : volume, calendrier et typologie.....	6
1.1.1. Un étiage annuel de 4 600 projets de délibération	6
1.1.2. Une majorité de délibérations adoptée au second semestre	8
1.1.3. La typologie des projets de délibération : la prépondérance des subventions	10
1.2. Un circuit complexe.....	12
1.2.1. Une phase interne à la direction	13
1.2.2. Une phase de validation une fois le projet introduit dans ALPACA	15
2. LES EFFORTS DE FLUIDIFICATION ET DE RATIONALISATION DEJA MENES	17
2.1. Le contrôle hiérarchisé mis en place par la direction des finances	17
2.1.1. Niveau de contrôle et délais	17
2.1.2. Etats prévisionnels.....	18
2.1.3. Le visa de la direction des finances	20
2.1.4. Le point de vue de la DF et des directions	23
2.1.5. Un dispositif à perfectionner	23
2.2. L'instauration du pilotage du Secrétariat général	25
2.2.1. Le pilotage s'appuie sur les tableaux prévisionnels à trois mois.....	26
2.2.2. Le rôle pivot du SGVP dans la préparation en amont du Conseil de Paris et la rédaction de la note au Maire	27
2.2.3. Des tensions existent toujours à la veille de la clôture	28
2.3. L'action du Secrétariat général du Conseil de Paris	29
2.4. La réforme des procédures d'attribution des subventions	30
2.4.1. La procédure en vigueur jusque fin 2010	30
2.4.2. La réforme entrée en vigueur pour la campagne 2011	31
3. UN PROCESSUS QUI RESTE FRAGILISE PAR LE MANQUE DE CADRE COMMUN, L'OBSOLESCENCE DE L'OUTIL INFORMATIQUE ET L'ATTENTION INSUFFISANTE QU'Y PORTENT CERTAINES DIRECTIONS	33
3.1. Un paradoxe : acte juridique majeur de la collectivité parisienne, la préparation des projets de délibération offre peu de visibilité et de lisibilité	33
3.1.1. Absence d'un vade-mecum commun	33
3.1.2. Absence de formation, tant à l'élaboration des projets de délibération qu'à l'utilisation d'Alpaca	34
3.1.3. Non prise en compte par le Schéma Directeur informatique	35
3.2. Les applications informatiques : la modernisation inachevée.....	35
3.2.1. Une application archaïque pour la phase de préparation des projets de délibération : ALPACA.....	35
3.2.2. Une application moderne de diffusion dématérialisée des projets de délibération : ODS	36
3.3. Un sujet inégalement traité dans les directions	39

3.3.1. L'importance accordée au processus par la directrice ou le directeur et le rattachement de la personne qu'il charge de ce suivi.....	40
3.3.2. La constance de la démarche.....	42
3.3.3. Les difficultés des directions	44
3.3.4. L'existence ou non d'une documentation interne à la direction concernant le fonctionnement du Conseil de Paris et le processus de préparation des projets de délibération.....	45
3.4. Si le contrôle juridique est de bonne qualité, il souffre d'une absence d'organisation	46
3.4.1. Un bon niveau de sécurité juridique du processus de préparation des projets de délibération.....	47
3.4.2. L'expertise de la DAJ gagnerait cependant à être organisée et systématisée.....	51
4. LES RECOMMANDATIONS : DONNER A LA PREPARATION DES PROJETS DE DELIBERATION TOUTE LA DIMENSION QUI DOIT ETRE LA SIENNE	54
4.1. La constitution d'un socle de connaissances commun à l'administration parisienne.....	54
4.1.1. La rédaction d'un guide d'élaboration des projets de délibération	54
4.1.2. La prise en compte de ce sujet dans les formations organisées tant par la DRH que par le SGCP	55
4.2. Conduire les directions à se doter de l'organisation nécessaire	55
4.3. Adosser le processus de préparation des projets de délibération sur une application moderne	56
4.3.1. Ses caractéristiques, calendrier et coût	56
4.3.2. Quelle maîtrise d'ouvrage ?	56
4.3.3. « Gains et apports »	56
4.4. Le contrôle financier hiérarchisé.....	57
4.4.1. L'actualisation des contrats.....	57
4.4.2. Un « reporting » nécessaire	57
4.4.3. Quels bilans ?	57
4.5. Le contrôle juridique : mieux l'organiser.....	57
<i>Liste des personnes rencontrées</i>	
<i>Procédure contradictoire</i>	
<i>Liste des annexes</i>	

INTRODUCTION

Les délibérations du Conseil de Paris, siégeant en formation de conseil municipal et en formation de conseil général, sont l'acte juridique majeur de la collectivité parisienne, qui traduisent la mise en œuvre des engagements de mandature.

Le Conseil de Paris siège huit à dix fois par an et adopte environ 4 600 délibérations chaque année, préparées par les directions des quatre pôles du secrétariat général, par le secrétariat général en ce qui concerne les entités qui lui sont rattachées³, par le cabinet du Maire⁴ et le secrétariat général du Conseil de Paris, ainsi que par la Préfecture de Police.

Ces délibérations se répartissent en 47 types d'affaires, selon la nomenclature commune à ODS, l'application informatique du Conseil de Paris, et au ministère de l'Intérieur, mais en réalité trois types d'affaires représentent les trois quarts des projets de délibération : les subventions, les délibérations relatives au logement social et les marchés publics.

La préparation de ces projets de délibération au sein des directions, puis leurs étapes de validation, sont réglées par des délais d'introduction qui varient selon la nature des délibérations et selon leur caractère « localisé » ou non, c'est-à-dire leur examen préalable par les conseils d'arrondissement.

La lettre de mission adressée à l'IG s'analyse comme un audit de processus selon deux axes principaux :

1. la sécurité juridique et financière du processus de préparation des projets de délibération.

Concernant la sécurité financière, il est demandé d'effectuer un bilan du contrôle hiérarchisé mis en place progressivement par la direction des finances depuis 2006.

Concernant la sécurité juridique, il est demandé d'apprécier si celle-ci est optimale notamment au regard de l'implication en amont de la direction des affaires juridiques sur les délibérations les plus délicates.

2. la fluidité et les délais du processus : l'IG doit faire toute proposition de nature à les améliorer. Ces propositions doivent inclure un regard sur l'organisation interne des directions et les processus de contrôle qu'elles ont mis en place.

Après l'exposition du volume et de la typologie des projets de délibération ainsi que de la complexité de leur circuit de validation (I), la mission a relevé les différentes actions déjà menées en vue d'améliorer et de rationaliser ce processus (II).

³ Délégation générale à Paris Métropole et aux coopérations interterritoriales, Mission Cinéma, Observatoire de l'égalité femmes hommes, Mission Halles.

⁴ Délégation générale à l'outremer

Elle a néanmoins constaté que le processus demeure fragilisé par le manque de cadre commun, l'obsolescence de l'outil informatique et la qualité inégale de ce processus au sein des directions (III).

Elle formule un certain nombre de recommandations : inscription de ce processus dans la culture générale des directions au moyen de la rédaction d'un guide et de la mise en place de formations, refonte d'Alpaca pour disposer d'une application moderne et performante, organisation et systématisation du contrôle juridique, actualisation du contrôle financier (IV).

La méthode utilisée a été la suivante.

Une première série d'entretiens avec la secrétaire générale de la Ville de Paris, la secrétaire générale du Conseil de Paris, le directeur des affaires juridiques et le directeur des finances ont permis de cadrer le sujet et de définir les directions qu'il paraissait intéressant de regarder de façon plus approfondie. La direction des affaires culturelles (DAC) et la direction de l'urbanisme (DU) nous ont été désignées par ces interlocuteurs initiaux.

A ces deux directions, les auditrices ont souhaité ajouter la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES), deuxième pourvoyeuse de projets de délibération dans un contexte complexe caractérisé par la présence de six adjoints au Maire de Paris.

Un entretien approfondi a également eu lieu avec la direction de la jeunesse et des sports (DJS) afin notamment de comprendre de quelle façon cette direction avait réussi à atteindre et même dépasser le taux de 70 % de subventions votées à l'issue de la séance de juillet du Conseil.

Un questionnaire (qui figure en annexe I) a par ailleurs été adressé à l'ensemble des directions. Certaines réponses n'ont été reçues que tardivement et quatre directions n'ont pas répondu du tout : la direction des usagers, des citoyens et des territoires (DUCT), la direction de l'immobilier, de la logistique et des transports (DILT), la direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur (DDEES) et la délégation à la politique de la ville et à l'intégration (DPVI). Il convient de remarquer que le total des projets de délibération préparés par ces dernières en 2010 s'élève tout de même à 735, soit plus de 15 % des projets de délibération de 2010 pour lesquels la mission n'a pu recueillir d'informations directes sur les conditions de leur préparation. A l'inverse certaines réponses se distinguent par leur qualité d'analyse et de complétude de l'information fournie.

Les données statistiques se sont en revanche avérées difficiles à recueillir.

Les auditrices ont pu s'appuyer sur les tableaux de suivi du secrétariat général de la Ville de Paris (SGVP) qui récapitulent par année le nombre de délibérations de chaque entité émettrice pour chaque séance du Conseil de Paris. Ces tableaux (annexe II) ne recensent cependant pas la typologie des projets de délibération, qu'il a fallu reconstituer à partir d'extractions d'ODS, l'application de gestion des projets de délibération une fois introduits au Conseil de Paris.

Ni Alpaca, l'application de préparation des projets de délibération, ni ODS ne proposant d'infocentre, il n'a pas été possible d'obtenir de chiffres par exemple sur les délais moyens d'examen des projets de délibération ou sur le nombre de notes de visa financier émises chaque année par la direction des finances (DF).

1. LES 4 600 DELIBERATIONS ANNUELLES DU CONSEIL DE PARIS : PRESENTATION ET CIRCUIT DE VALIDATION

1.1. Les délibérations du Conseil de Paris : volume, calendrier et typologie

1.1.1. Un étiage annuel de 4 600 projets de délibération

Au cours de la mandature 2001-2008, le nombre annuel de projets de délibération introduits au Conseil de Paris s'est régulièrement élevé, passant de 4 210 en 2002 à un « pic » atypique de 5 300 en 2007, la moyenne s'établissant à 4 600.

Tableau 1 : Nombre annuel de délibérations 2002-2007

2002	2003	2004	2005	2006	2007	Moyenne
4 210	4 363	4 305	4 517	4 886	5 300	4 597

(Source : tableaux SGVP)

Durant les trois premiers exercices de la mandature en cours, l'étiage paraît être de 4600, l'année 2008, caractérisée par des élections municipales, ayant marqué un léger fléchissement.

Tableau 2 : Nombre annuel de délibérations 2008-2010

2008	2009	2010	Moyenne
4 346	4 626	4 635	4 536

(Source : idem)

En tout état de cause, environ 4 600 délibérations par an paraît le chiffre à retenir.

1.1.1.1. Quatre délibérations sur cinq sont municipales

Le Conseil de Paris siège en formation de conseil municipal et en formation de conseil général : plus de quatre délibérations sur cinq sont des délibérations municipales. Sur les 4 626 délibérations de 2009, 3 758 (81,2 %) relevaient du conseil municipal et 868 (18,8 %) du conseil général. En 2010, le poids du conseil municipal s'accroît légèrement : 3 829 (82,6 %) délibérations municipales et 806 (17,4 %) délibérations départementales.

1.1.1.2. 70 % des délibérations sont « localisées »

3 197 projets de délibération en 2009, et 3 351 en 2010, étaient « localisés », c'est-à-dire que leur mise en œuvre concernait un ou des arrondissements particuliers⁵. 69 % en 2009

⁵ Code général des collectivités territoriales art L2511-13. « Le conseil d'arrondissement est saisi pour avis des rapports de présentation et des projets de délibération concernant les affaires dont l'exécution est prévue, en tout ou partie, dans les limites de l'arrondissement, préalablement à leur examen par le conseil municipal et sous réserve des règles particulières à l'élaboration du budget de la commune fixées par la section 2 du présent chapitre.

Le conseil d'arrondissement émet son avis dans le délai fixé par le maire de la commune. Sauf urgence dûment constatée par le conseil municipal, ce délai ne peut être inférieur à quinze jours, à compter de la saisine du conseil d'arrondissement. A défaut d'avis émis dans ce délai, le conseil municipal délibère.

Le conseil d'arrondissement se fait communiquer les pièces relatives aux affaires qui lui sont soumises. L'avis du conseil d'arrondissement ou, à défaut, le document prouvant qu'il a été saisi dans les délais, est joint au projet de délibération et est annexé à la délibération du conseil municipal. »

et plus de 72 % en 2010 des projets de délibération ont donc été soumis aux conseils d'arrondissement (source : tableaux de suivi du SGCP).

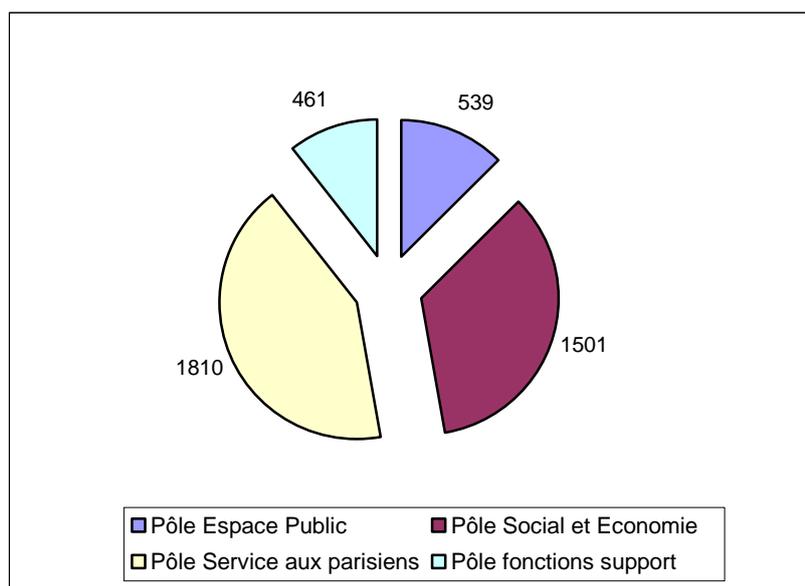
1.1.1.3. La répartition par pôles

En 2010 le nombre total de délibérations adopté par le Conseil de Paris dans ses deux formations s'est élevé à 4 635. Le total des projets de délibération émis par les quatre pôles de directions de la Ville ne représente cependant que 93 % de ce total (4 311) ; il faut en effet retrancher les délibérations de la Préfecture de Police (75), celles du SGVP (202), du SGCP (15), du cabinet du Maire (31) et de l'IG (1).

Dans ce sous total de 4 311, certains pôles sont nettement plus pourvoyeurs que d'autres.

Ainsi en 2010, 42 % des projets de délibération provenaient du pôle Service aux parisiens, 34,8 % du pôle Social et économie, 12,5 % du pôle Espace public et 10,7 % du pôle Fonctions support et appui aux directions.

Graphique 1 : La répartition des projets de délibération par pôles



1.1.1.4. Dix directions produisent 75 % des projets de délibération

Trois quarts des projets de délibération introduits au Conseil de Paris proviennent de dix directions, cette concentration s'accroissant entre 2009 et 2010, puisque le « top ten » progresse de plus de deux points, passant de 74,4 % à 76,3 %.

A elles seules la DAC et la DASES fournissent plus du quart des projets de délibération.

On relève quelques évolutions significatives entre 2009 et 2010. En raison de la réforme du code des marchés publics, la DPA sort du top ten, et la DU y fait son entrée.

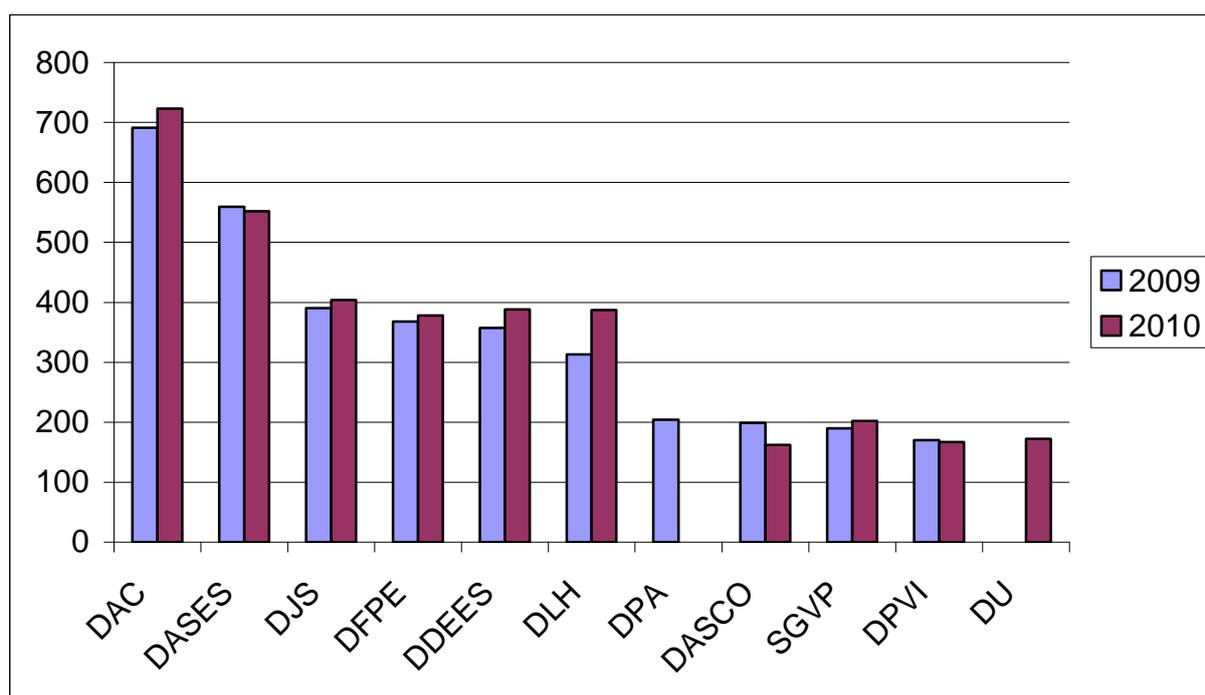
A noter également l'augmentation de 23,6 % des projets de délibération DLH, qui traduit la mise en œuvre des engagements de mandature en matière de logement social.

Tableau 3 : Le « top ten » 2009 et 2010 des dix directions les plus pourvoyeuses de projets de délibération

Directions	Nombre de délibérations 2009	% du total 2009 (4626)	Directions	Nombre de délibérations 2010	% du total 2010 (4635)	2010/2009
DAC	691	14,9%	DAC	723	15,6%	4,6%
DASES	559	12,1%	DASES	552	11,9%	-1,3%
DJS	390	8,4%	DJS	404	8,7%	3,6%
DFPE	368	8,0%	DDEEES	388	8,4%	8,7%
DDEES	357	7,7%	DLH	387	8,3%	23,6%
DLH	313	6,8%	DFPE	378	8,2%	2,7%
DPA	204	4,4%	SGVP	202	4,4%	6,3%
DASCO	199	4,3%	DU	172	3,7%	34,4%
SGVP	190	4,1%	DPVI	167	3,6%	-1,8%
DPVI	170	3,7%	DASCO	162	3,5%	-18,6%
Total des 10	3441	74,4%	Total des 10	3535		2,7%

(Source : tableaux SGVP)

Graphique 2 : Le « top ten » 2009 et 2010 des dix directions les plus pourvoyeuses de projets de délibération.



1.1.2. Une majorité de délibérations adoptée au second semestre

Le Conseil de Paris se réunit entre huit et dix fois par an : huit en 2007, dix en 2008 et 2009, neuf en 2010.

Le rythme de transmission des projets de délibération au Conseil de Paris n'est cependant pas homogène mais au contraire marqué par une forte saisonnalité, qui voit des ordres du jour peu chargés au premier semestre et beaucoup plus au second.

Il convient ici de rappeler le caractère atypique de l'année 2008, les élections municipales ayant eu lieu au mois de mars. 2009 paraissait en net progrès : la part des projets délibérés durant la première partie de l'année frôlait les 50 %. La séance de décembre est normalement dévolue au débat budgétaire, et le nombre de projets de délibération présenté à cette séance devrait être le plus faible possible. En 2009, il avait été ramené à un étiage assez bas.

Il est étonnant de voir sur l'année 2010 le balancier repartir dans l'autre sens, la part des projets votés de janvier à juillet diminuant, tandis que la séance de décembre a de nouveau concentré près de 14 % des projets de l'année.

Tableau 4 : Proportion des projets de délibération adoptés après la séance de juillet, à la séance de septembre, après la séance de novembre et à la séance de décembre, de 2008 à 2010

	janvier-juillet		septembre		octobre-novembre		décembre		total
2008	1684	38,7%	893	20,5%	1145	26,3%	624	14,4%	4346
2009	2293	49,6%	908	19,6%	1017	22,0%	408	8,8%	4626
2010	2197	47,4%	853	18,4%	939	20,3%	646	13,9%	4635

(Source : tableaux SGVP)

C'est la raison pour laquelle il a paru intéressant de consacrer une analyse particulière à cette séance de décembre 2010.

Les sources statistiques ne sont cependant pas les mêmes, comme il sera expliqué *infra*. Tous les chiffres utilisés ci-dessus sont ceux du SGVP, alors que l'analyse du conseil de décembre a été effectuée à partir d'ODS, qui comptabilise deux fois les projets sous double timbre. Ceci ne modifie cependant pas significativement les ordres de grandeur. ODS comptabilise 538 projets de délibération municipaux et 126 départementaux, soit un total de 664 légèrement supérieur au total réel de 646.

Sur ces 664 projets de délibération : 139 provenaient de la DLH, 117 de la DAC, 91 de la DASES, 49 de la DDEEES.

Concernant la DLH, celle-ci déplore elle-même ce rythme, dans sa réponse au questionnaire de l'IG, dans les termes suivants.

« La production est fortement concentrée en fin d'année (entre 54 % et 66 % des délibérations de la DLH sont votées au quatrième trimestre). Ce mauvais étalement provient exclusivement du secteur du logement social. Les autres types de délibération se répartissent très régulièrement au cours de l'année. [...] La principale difficulté reste toutefois liée à l'accumulation de la majeure partie des délibérations sur la fin de l'année qui outre qu'elle suscite un agacement du côté du Conseil de Paris peut comporter des risques pour la qualité de ces délibérations même si les services font de leur mieux pour s'y adapter. Ce problème d'étalement au cours de l'année, lié très profondément au cycle de financement du logement social, est toutefois extrêmement difficile à corriger. L'amélioration sensible de la part des délibérations votées du 1^{er} au 3^{ème} trimestre en 2009 (39 %) et 2010 (46 %) par rapport à la situation particulièrement insatisfaisante de 2008 (34 %) ne s'est d'ailleurs pas traduite par une diminution du nombre de délibérations passées en fin d'année compte tenu de l'augmentation de la production totale. »

Il a paru par ailleurs intéressant de relever le nombre de subventions délibérées au conseil de décembre et de le mettre en regard de l'objectif qu'au moins 70 % de ces subventions aient été délibérées à l'issue de la séance de juillet du Conseil. Celles-ci s'élèvent à 312⁶, c'est-à-dire que 11,3 % du total des subventions⁷ n'ont été délibérées qu'à la séance de décembre (cf. *infra* 3.3.).

1.1.3. La typologie des projets de délibération : la prépondérance des subventions

Pour caractériser la typologie des projets de délibération, la difficulté de trouver des sources statistiques et l'absence d'infocentre dans Alpaca comme dans ODS rendent l'analyse complexe.

Les données quantitatives présentées *supra* proviennent des tableaux de suivi du SGVP ainsi que du SGCP. Mais ce suivi ne prend pas en compte la typologie des projets de délibération.

Pour disposer d'une telle typologie, il a fallu demander au chef de projet ODS d'opérer une extraction et un retraitement des données sur la base des 47 catégories de délibération. Ces « types d'affaires » correspondent à la codification prévue au programme ACTES pour les actes soumis au contrôle de légalité dématérialisé.

Cette opération a été effectuée sur les années 2009 et 2010, et de façon distincte pour le conseil municipal et le conseil général⁸, à charge pour les auditrices de totaliser conseil municipal et conseil général pour obtenir une vue globale.

En 2009, ODS enregistre 3 771 délibérations du conseil municipal⁹ et 872 délibérations du conseil général, soit un total de 4 643 délibérations.

⁶ dont notamment 103 DAC, 81 DASES, 34 DFPE, 28 DDEEES, 23 DUCT et 17 DPVI

⁷ Pour la DAC, 16,5 % des subventions votées à la séance de décembre.

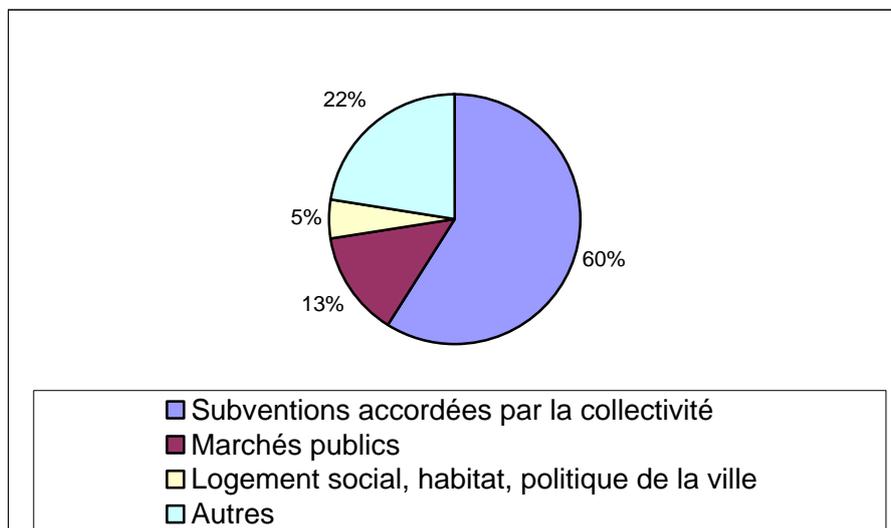
⁸ Il convient de noter que les chiffres issus du suivi du SGVP et ceux issus de l'extraction d'ODS diffèrent légèrement, alors que la base de suivi est la même. La divergence est cependant négligeable : 4 626 projets de délibération en 2009 et 4 635 en 2010 selon le suivi du SGVP, 4 643 en 2009 et 4 615 en 2010 selon l'extraction d'ODS. En tout état de cause elle n'affecte pas le raisonnement mené sur la typologie.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le SGCP observe qu'il « *exploite les données d'Alpaca, qui reflètent le travail préparatoire aux séances et incluent notamment les quelques délibérations relevant des seuls conseils d'arrondissement et ne passant pas en Conseil de Paris (pouvoir propre du conseil d'arrondissement en application de l'article L 2511-16 du CGCT. Le SGCP tire ses chiffres d'ODS, reflet de la séance elle-même, qui peuvent inclure quelques délibérations introduites directement dans ODS (MIE, propositions de délibération des groupes, etc). Aucune des deux applications ne dispose d'un module de statistiques, c'est l'une des faiblesses de notre dispositif, et l'objet, en ce qui concerne ODS, d'un projet DSTI/SGCP, en route pour une mise en service, compte tenu des développements nécessaires, au premier semestre 2012* ».

⁹ Parmi lesquelles 85 délibérations de la Préfecture de Police.

Dans la cinquantaine de « types d'affaires », trois catégories représentent à elles seules 77,5 % de l'ensemble : 59 % des délibérations sont des « subventions accordées par la collectivité », 13,4 % des marchés publics et 5,1 % des délibérations « logement social, habitat, politique de la ville »¹⁰.

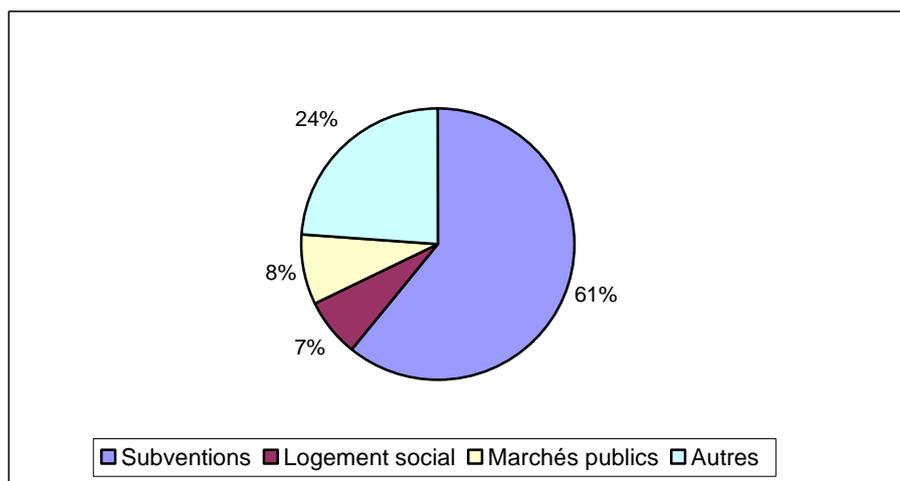
Graphique 3 : Les trois « types d'affaires » les plus représentés en 2009



(Source : ODS)

Ces chiffres s'infléchissent légèrement en 2010 en raison de l'entrée en vigueur des dispositions adoptées par la Ville en conséquence de la réforme du code des marchés publics et de l'augmentation des projets de délibération en matière de logement social : les subventions constituent 60,8 % des délibérations, les marchés publics fléchissent de 13,4 à 8,1 % tandis que les délibérations de logement social progressent de 5,1 à 6,9 %.

Graphique 4 : Les trois « types d'affaires » les plus représentés en 2010



(Source : ODS)

¹⁰ En dépit de cette dénomination, les délibérations de cette catégorie correspondent *stricto sensu* aux délibérations de logement social de la DLH.

Cette progression en pourcentage reflète également une augmentation significative en valeur absolue : le nombre passe de 238 en 2009 à 320 en 2010, soit une augmentation de plus d'un tiers qui traduit la montée en charge de la mise en œuvre des objectifs de mandature.

Dans la catégorie « subventions accordées par la collectivité » sont regroupées toutes les subventions, qu'elles concernent des organismes associatifs ou non¹¹.

Cette prépondérance des subventions parmi les délibérations du Conseil de Paris constitue, s'il en était besoin, un argument supplémentaire de la pertinence de la réforme de la procédure d'instruction des subventions entrée en vigueur en janvier 2011. Avant cette réforme, le Bureau des subventions aux associations (BSA)¹² devait en effet examiner, préalablement à leur introduction dans Alpaca, 60 % de tous les projets de délibération et délivrer pour chacun d'eux un « avis de recevabilité ». Vu la saisonnalité décrite ci-dessus, des engorgements inévitables se produisaient au BSA, générant des plaintes récurrentes de la part des directions et des pressions continues exercées sur le BSA.

Par ailleurs ces subventions sont fortement concentrées : deux directions, la DAC et la DASES, représentent 40 % des délibérations, et cinq directions en représentent 75 %.

Tableau 5 : Les directions produisant plus de 100 délibérations de subventions par an

	2009	%	2010	%
DAC	614	22,4	622	22,6
DASES	537	19,6	524	19
DFPE	319	11,7	334	12,1
DJS	321	11,7	322	11,7
DDEEES	273	10,0	304	11,0
DPVI	164	6,0	178	6,5
SG	149	5,4	150	5,4
DUCT	128	4,7	117	4,2
Autres	233		203	
Total	2738		2754	

(Source : extractions ODS)

1.2. Un circuit complexe

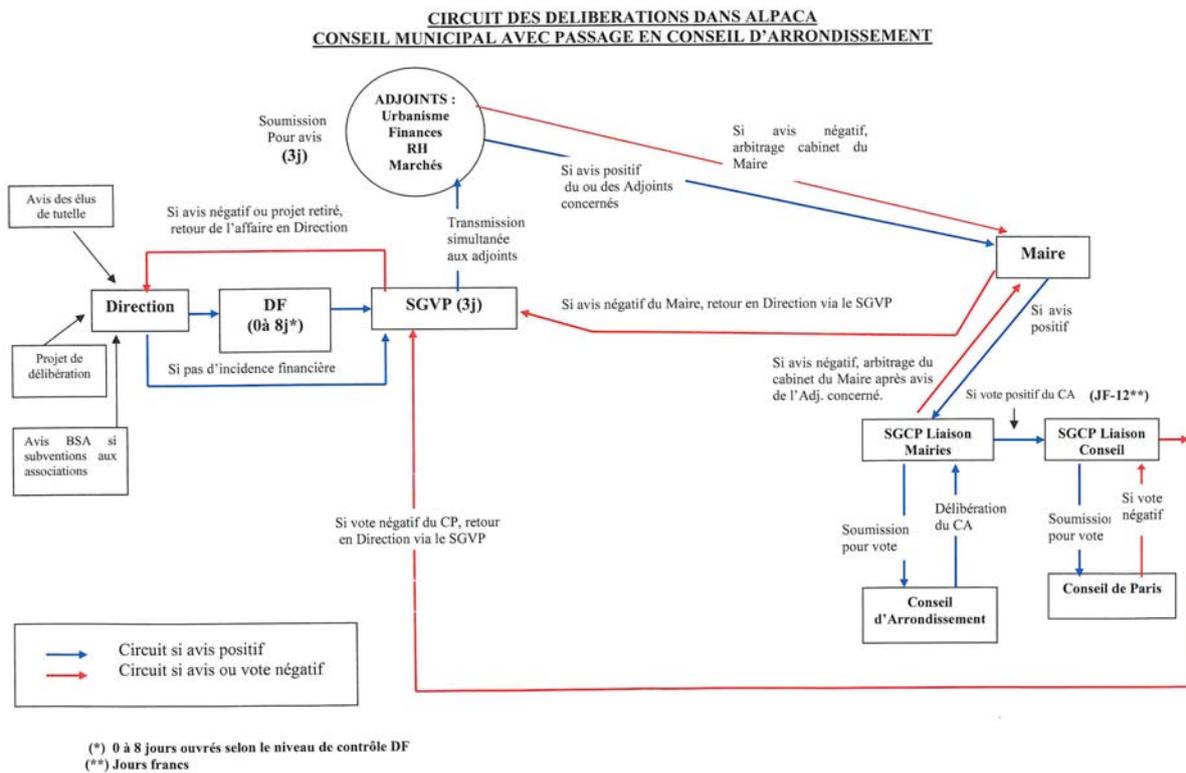
Comme le montre le diagramme ci-dessous, la préparation d'un projet de délibération est un processus complexe que l'on peut schématiquement décomposer en deux phases : une phase interne à la direction puis une phase de validation après l'introduction dans le logiciel ALPACA.

¹¹ Dans sa réponse au rapport provisoire, le SGCP fait observer que « l'usage de la catégorie « subvention » sur Alpaca, malgré la rédaction du SGCP du manuel actualisé d'aide à la saisie des types d'affaires, n'est pas encore parfaitement maîtrisé et peut fausser légèrement les statistiques. S'y glissent notamment des contributions budgétaires obligatoires (telles que les dotations aux collèges). D'une manière générale, environ 6 % des catégories choisies par les directions sont erronées ».

¹² Le BSA dépend de la sous-direction de la vie associative de la DUCT. Cf infra 2.5.

Cette succession d'étapes qui mêle les validations politiques et les validations administratives est génératrice de délais voire d'engorgements. Le schéma transmis par la DPA illustre cette situation (annexe III).

Graphique 5 : Le circuit des délibérations dans ALPACA



(Source SGVP 2010) :

Ce schéma se réfère à la période auditée. Depuis janvier 2011, le BSA examine seulement les subventions de + 10 000€.

1.2.1. Une phase interne à la direction

Cette phase « préalpaca » comprend l'élaboration de la délibération, la validation politique de l'adjoint compétent et, s'il doit être requis, l'avis du bureau des subventions aux associations.

1.2.1.1. L'élaboration et la validation du projet dans la direction

La phase d'élaboration et de validation interne par la direction est fixée dans son circuit interne, validé dans le contrat hiérarchisé avec la DF (cf. infra 2.1.). Le circuit prévoit à la sortie du bureau instructeur, les étapes et les visas qui doivent garantir la qualité du contenu des délibérations : contrôle de régularité budgétaire et contrôle juridique auprès des bureaux compétents, contrôle hiérarchique (chef de bureau, sous-directeur, directeur). La cellule Conseil de Paris a généralement en charge la vérification de la complétude des dossiers, le contrôle de la forme de la délibération, la vérification du suivi des visas.

Les éléments concourant à la qualité des processus internes existant dans les directions : implication du directeur et niveau de responsabilité du référent Conseil de Paris, mise à disposition des agents de documentation interne, seront exposés au paragraphe 3.3.

La phase d'instruction dans la direction est dépendante en termes de délais et d'efficacité des directives (notes d'instruction, consignes et rappels) données aux services produisant des délibérations. En effet, si certaines délibérations spécifiques comme par exemple des marchés devant passer devant la CAO sont très encadrées dans leur réalisation, pour d'autres délibérations les délais réellement contraignants sont ceux que se donne en interne la direction. Une direction comme la DJS, par exemple, a mis au point une circulation interne de ses projets de délibération quantifiée en termes de délais, ce qui constitue l'un des facteurs lui permettant d'atteindre la demande du secrétariat général de faire passer 70% de ses subventions pour le mois de juillet (voir point 3.3.2).

L'amélioration de l'efficacité du circuit interne de la direction passe donc par un cadre de procédure rigoureux favorisant le traitement des délibérations s'appuyant sur une quantification précise (en termes de jours) : de l'élaboration du projet de délibération dans le bureau instructeur, à la chaîne des contrôles et visas internes nécessaires jusqu'à son introduction dans ALPACA.

Après la validation interne de la direction, le projet doit recueillir (si nécessaire) l'avis du BSA et obligatoirement le visa de l'adjoint sectoriel.

1.2.1.2. L'avis de recevabilité du BSA

Cette vérification préalable du BSA consiste en une analyse de recevabilité des demandes de subventions sous leurs aspects juridiques, comptables et financiers.

Jusqu'en janvier 2011, date de l'entrée en vigueur de la réforme de la procédure d'instruction des subventions allouées aux associations, tous les dossiers de demande devaient être examinés par le BSA (soit 3 700 dossiers traités en 2009), l'« avis de recevabilité » de ce dernier conditionnant l'introduction de tout dossier de subvention dans ALPACA.

Les subventions représentant actuellement 60% des projets de délibération, leur importance en nombre et leur saisonnalité (qui a été évoquée au point 1.1.3), avaient fait du BSA un point d'engorgement du circuit. Ses temps d'examen atteignant plusieurs semaines, les délais d'introduction des projets des directions dans ALPACA s'en trouvaient allongés et occasionnaient des pressions nombreuses sur le BSA dans les périodes pré-conseils.

Cette situation a conduit à la réforme de la procédure qui vise un allègement du nombre de contrôles effectués par le BSA. La réforme est exposée au paragraphe 2.4.

1.2.1.3. Le visa de l'adjoint sectoriel

Le visa de l'adjoint sectoriel, rapporteur du projet devant le Conseil de Paris, est la validation politique préalable du projet. Son obtention subordonne l'introduction du projet dans l'application ALPACA.

Les projets sont transmis, en général, aux cabinets des adjoints par les bureaux instructeurs auxquels les élus répondent par courriels ou notes. Les directions précisent

que les délais de délivrance des visas sont très variables d'un adjoint à un autre, qu'ils sont fonction de la complexité technique ou des aspects politiques des opérations projetées. Elles font état de délais de réponses s'échelonnant de quelques jours à plusieurs semaines.

Ces incertitudes sur les délais contribuent aux difficultés d'anticipation des directions. Il a été signalé aux auditrices que certains élus attributeurs de subventions souhaitent procéder à des programmations intégrales de leurs lignes budgétaires, retardant d'autant l'introduction des projets de délibération. Par ailleurs des décisions d'attribution de subventions sont prises au second semestre au vu des reliquats budgétaires, souvent pour de petites sommes. La direction doit alors monter rapidement le dossier, les documents peuvent être difficiles à rassembler s'il s'agit de petites associations et le projet de délibération ne peut être présenté qu'en toute fin d'année au Conseil de Paris.

Il ressort des situations ci-dessus décrites que, pour obtenir une réelle amélioration du nombre de subventions passant avant le mois de juillet, une sensibilisation des élus devrait être envisagée.

1.2.1.4. L'introduction dans ALPACA

L'objectif des services est donc de parvenir à obtenir toutes les validations internes et externes : avis de recevabilité du BSA, visa politique de l'adjoint sectoriel suffisamment en amont par rapport à l'introduction du projet de délibération dans ALPACA qui doit être anticipée en fonction de la date du conseil de Paris. Selon que la délibération doit ou non recueillir l'avis d'un conseil d'arrondissement, les délais d'introduction sont de :

- 45 jours avant la séance du Conseil de Paris, pour les projets « localisés » qui représentent 60% des délibérations annuelles ;
- 30 jours avant la séance du Conseil de Paris pour les projets non localisés.

Les cellules Conseil de Paris des directions ont indiqué aux auditrices que cette période précédant l'introduction des projets dans ALPACA, est source de tensions et de forte mobilisation de l'équipe.

Pour parvenir à une gestion plus aplanie, les directions bien organisées prévoient différents instruments : des réunions de cadrage (éventuellement au niveau des comités de direction) sur le calendrier de présentation des projets au Conseil où des ajustements sont opérés, des rappels internes réguliers aux services instructeurs sur la date de fin de réception des projets par la cellule Conseil de Paris (courriels ou notes), mise à jour dans la rubrique conseil de Paris de leur site intranet des informations telles le retro-planning des dates des séances du Conseil de Paris sur six mois et un calendrier type de circulation d'un projet de délibération calculé en fonction des prochaines séances du Conseil de Paris.

1.2.2. Une phase de validation une fois le projet introduit dans ALPACA

Toutes les étapes suivantes interviennent dans l'application ALPACA : validation administrative des projets introduits par les directions, sous le contrôle du SGVP, et validation politique, par les adjoints au Maire et le Cabinet du Maire.

Les délais sont fortement contraints et pèsent sur les différents acteurs qui ont souvent le sentiment de travailler dans l'urgence :

- visa de la DF, dans le cadre du contrôle hiérarchisé (0 à 8 jours) ;

- validation par le SGVP (3 jours) ;
- saisine par le SGVP des adjoints ayant une délégation transversale (première adjointe, finances, ressources humaines, marchés...) selon la nature du projet ;
- transmission au Cabinet du Maire et validation politique : passage chez au moins un conseiller technique et signature du projet par le Maire 15 jours francs avant la séance, soit le vendredi après-midi (note du directeur du Cabinet du Maire du 1^{er} septembre 2005). Cette signature via ALPACA et la transmission au SGCP déclenchent l'inscription à l'ordre jour de la séance ;
- transmission au SGCP et soumission pour avis des projets localisés aux conseils d'arrondissement. Ceux-ci disposent de 15 jours pour se prononcer. A défaut d'avis dans ce délai, le Conseil de Paris peut se prononcer ;
- l'ordre du jour du Conseil de Paris est arrêté 12 jours francs avant la séance, conformément à l'article 5 du règlement du Conseil de Paris.

Si le travail des services, décrit dans les paragraphes qui suivent, demeure sous forte tension pendant cette phase, de nouvelles procédures ont été mises en place par l'administration ces dernières années pour en améliorer la gestion et mieux maîtriser les calendriers.

2. LES EFFORTS DE FLUIDIFICATION ET DE RATIONALISATION DEJA MENES

Les cinq dernières années ont vu la mise en œuvre d'un certain nombre d'initiatives destinées à améliorer et fluidifier un circuit devenu très complexe. Ce sont, dans l'ordre chronologique :

- le contrôle hiérarchisé mis en œuvre par la DF ;
- le renforcement et la rationalisation du pilotage du secrétariat général ;
- l'action du SGCP ;
- la réforme des procédures d'instruction des subventions aux associations.

2.1. Le contrôle hiérarchisé mis en place par la direction des finances

Si historiquement, la direction des finances (DF) contrôlait systématiquement l'ensemble des projets de délibération, en étant un point de passage obligé dans l'application ALPACA, cette exhaustivité avait atteint ses limites au début de la mandature 2001-2008. La saisonnalité, décrite au paragraphe 1.1, entraînait des phénomènes de thrombose. Des pressions étaient exercées pour viser les projets de délibération introduits *in extremis* sans que la DF en ait eu connaissance préalablement. En 2002, une « réforme » d'ALPACA avait réduit à trois, puis à cinq jours ouvrés son délai de visa¹³.

C'est dans ce contexte que, à partir de 2006, dans le cadre du projet de modernisation de la DF, a été mis en place le contrôle hiérarchisé des projets de délibération (voir en annexe IV un exemple de contrat hiérarchisé).

Il s'agit d'une démarche partenariale entre la DF et les directions signataires visant un contrôle plus qualitatif des délibérations ainsi que la fluidification de leur circuit et la réduction des engorgements lors des périodes de pré conseil.

Progressivement, la direction des finances a signé des contrats de contrôle hiérarchisé avec les directions de la Ville. A l'heure actuelle, seules trois directions productrices de délibérations n'ont pas signé de contrat : la direction des achats (DA), la direction des affaires juridiques (DAJ) et la direction des usagers, des citoyens et des territoires (DUCT).

2.1.1. Niveau de contrôle et délais

Dans leurs contrats les directions s'engagent sur trois points :

- maintenir ou améliorer le circuit interne de leurs projets de délibération, décrit en annexe du contrat, afin de préserver ou parfaire les modalités de contrôle qu'il garantit. Celui-ci doit pouvoir faire l'objet d'un audit à tout moment ;
- une typologie des projets de délibération de la direction (classés dans une grille annexée au contrat) qui détermine le niveau de contrôle de la direction des finances ;
- la production, à la veille des réunions mensuelles du secrétariat général, d'un état prévisionnel des projets de délibération qu'elle compte présenter au cours des trois mois suivants.

¹³ Quelle que soit la quantité des projets parvenus et sans qu'ALPACA fournisse le moyen de mesurer les délais. Un projet non examiné dans ce délai par la DF était réputé avoir obtenu un visa favorable et automatiquement transmis au SGVP.

En contrepartie, la direction des finances s'engage sur des modalités et délais d'instruction des projets de délibération, en définissant trois niveaux de contrôle, en fonction de la typologie des délibérations de la direction. Selon le niveau de contrôle mis en œuvre, le délai d'examen d'un projet à la direction des finances varie de 0 à 8 jours.

Niveau 0 : transmission directe au secrétariat général, il s'agit de délibérations n'ayant pas d'incidence financière (telles que des délibérations proposant des noms de rue) ;

Niveau 1 : la DF n'exerce par sondage qu'un contrôle de régularité budgétaire, le délai de visa étant de deux jours ouvrés pour les projets ne faisant pas l'objet d'un sondage, et porté à huit jours ouvrés pour les projets retenus à l'issue du sondage ;

Niveau 2 : il s'agit d'un contrôle approfondi des dossiers discriminés avec possibilité d'appel à l'expertise d'une autre direction. Le délai de visa est de 8 jours ouvrés.

A titre d'exemple concernant la direction de l'urbanisme, les projets de niveau 2 ont été les suivants :

- les ZAC et concessions d'aménagement : création, avenants, flux financiers et avances, approbation des comptes,
- les programmes d'aménagement d'ensemble,
- les conventions de mandat de maîtrise d'ouvrage et avenants,
- tous les types de marché à l'exception des avenants sans incidence financière,
- les délibérations tarifaires, les contrats de transaction de plus de 75 000 € et les remises gracieuses.

Compte tenu de l'absence de reporting dans le logiciel ALPACA, la DF ne peut fournir de statistiques précises sur ses délais d'examen des projets de délibération. Cependant différents sondages aléatoires montrent qu'elle respecte les délais qui lui sont impartis et que 90% des délibérations de type 1 restent moins de deux jours à la DF.

2.1.2. Etats prévisionnels

Dans le cadre du contrôle hiérarchisé, les directions s'engagent à fournir à la DF, à la veille des réunions mensuelles organisées par le Secrétariat général pour la préparation du Conseil, un état prévisionnel des projets de délibération qu'elles souhaitent présenter dans les trois mois suivants.

2.1.2.1. Un grand progrès dans la gestion des délibérations qui permet une anticipation et facilite le dialogue de gestion

Le fait que la plupart des directions fournissent ces états prévisionnels représente un grand progrès qui permet à la DF d'exercer le contrôle hiérarchisé.

L'examen des états prévisionnels par la DF permet l'établissement du dialogue de gestion (questions, voire réunions) pendant la période qui s'écoule entre la transmission de l'état prévisionnel et l'introduction de la délibération dans ALPACA.

Les chargés de secteur de la DF peuvent ainsi signaler les délibérations pour lesquelles ils souhaitent disposer d'informations anticipées. Ces demandes concernent en général les projets à fort enjeu budgétaire ou à forte complexité. Les listes prévisionnelles leur permettent aussi de s'assurer que le niveau de contrôle est correct ; la DF indique que, à leur lecture, il arrive régulièrement qu'une modification du niveau de contrôle soit demandée.

Depuis l'instauration des listes prévisionnelles, la DF constate aussi une diminution des situations d'urgence et de l'introduction tardive des délibérations. Ces listes demeurent cependant perfectibles, notamment quant à leur fiabilité.

2.1.2.2. Les réserves de la direction des finances sur le contenu des listes prévisionnelles

La DF rappelle que le travail en amont prévu dans le contrôle hiérarchisé dépend de la collaboration des directions. Parfois, la délibération figurant dans la liste prévisionnelle n'est pas encore rédigée, la DF ne dispose que de sa dénomination et c'est seulement dans la rédaction finale qu'apparaîtront les soucis budgétaires car le texte peut changer jusqu'au dernier moment. Par ailleurs, les listes prévisionnelles sont glissantes : par rapport aux listes à trois mois, les délibérations sont souvent retardées, même les listes à un mois ne sont pas parfaites.

Les difficultés des directions à établir des listes fiables à un mois et *a fortiori* à trois mois

Il ressort des questionnaires que le souci premier des directions est de fournir une liste mais que sa précision n'est pas garantie.

Les remarques de la DVD dans son questionnaire reflètent, malgré un circuit interne bien établi, la difficulté d'établir des listes fiables : « *Les tableaux prévisionnels trimestriels, à partir des données fournies par les services via l'application interne « DELIB » sont finalisés par le bureau de la programmation, du budget et des marchés et portés à la connaissance de la directrice. La liste des dossiers susceptibles d'être votés sur trois mois est mise au point avec l'ensemble des services et essaie de tenir compte du stade réel d'avancement de ces derniers. La production de cette liste se trouve confrontée à la difficulté de communiquer des données sûres et réalistes. Elle s'appuie donc plus sur des perspectives de travail pour une période de trois mois incluant des paramètres politiques, techniques et financiers* ».

Les listes prévisionnelles sont d'autant moins fiables que leur objectif initial est perdu de vue. La direction des finances a communiqué quelques éléments d'analyse sur les listes prévisionnelles de la DU qui montrent un défaut d'organisation interne. La DF indique que dans le cadre de la préparation du Conseil de novembre 2010 une première liste prévisionnelle lui avait été communiquée mi-octobre, et que, à la suite des remarques de ses services, un nouvel état avait été envoyé quelques jours plus tard le 20 octobre dans lequel les délibérations prévues pour le mois suivant étaient passées de 32 à 20. Les représentants de la direction concernée ont indiqué aux auditrices que « *compte tenu des incertitudes portant sur ses opérations immobilières, dès que la direction sait qu'un projet pourrait aboutir, elle l'ajoute dans ses tableaux. Si le projet bouge plusieurs fois, il peut figurer sur le tableau jusqu'à un an à l'avance* ». La direction précise que si elle ne procède pas ainsi, la délibération risque d'apparaître au dernier moment avant le Conseil, de façon urgente. Les tableaux sont devenus un « pense bête ». L'objectif prévisionnel

prévu dans le contrôle hiérarchisé est donc largement dévié et ces tableaux ne sont pas suffisamment fiables pour le bon fonctionnement du dialogue de gestion.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DU convient que « *il est exact de dire que dans la plupart des cas, la DU n'est pas en mesure de prévoir trois mois à l'avance (ni même souvent quinze jours à l'avance) la complétude de ses projets de délibération, lesquels - de nature foncière ou liés à des opérations d'aménagement - sont pour cette raison très dépendants du dénouement de négociations compliquées, d'estimations foncières (France Domaine) acceptables ou non par les parties, d'urgences ou de compromis politiques. [...]* Ce reproche n'est pas nouveau et toutes les tentatives d'y remédier se sont heurtées, dans le passé, aux réalités économiques et politiques des domaines traités.

La seule solution ayant émergé à chaque fois, dont les inconvénients sont toujours apparus supérieurs à ceux de la situation actuelle, serait que la DU ne porte un projet au calendrier trimestriel (et ce serait alors pour le mois m+3 à venir) que lorsqu'il devient effectivement bouclé et en état d'être délibéré ; ce faisant, le calendrier procédural serait à coup sûr respecté, mais trois mois seraient perdus sur le calendrier de l'opération concernée ».

L'IG prend acte de ces éléments mais ne considère pas que le choix se résume aux deux branches extrêmes d'une alternative et qu'une amélioration de la qualité informationnelle des tableaux de la DU, les rendant mieux utilisables pour la fixation des ordres du jour des séances du Conseil, est à la fois possible et souhaitable.

2.1.3. Le visa de la direction des finances

Là encore, l'absence de reporting dans ALPACA conduit à une absence de statistiques. Un bilan détaillé a cependant été réalisé par le bureau F2 qui est notamment en charge des directions du pôle espace public. La DF a indiqué aux auditeurs que, en l'absence d'un outil informatique disponible, répliquer ce tableau pour l'ensemble des bureaux serait trop coûteux en temps et que, en tout état de cause, l'exemple de F2 pouvait être extrapolé aux autres bureaux de la DF.

L'on constate que dans le cadre du contrôle hiérarchisé les notes de visa (avec observations ou défavorables) sont plus rares mais que des situations d'urgence et de pression avant Conseil perdurent, notamment pour certaines délibérations de la direction de l'urbanisme.

2.1.3.1. Le bilan du contrôle hiérarchisé du bureau F2

Tableau 6 : Bilan du contrôle hiérarchisé 2010 effectué par le bureau F2 de janvier à décembre, soit 10 séances du Conseil de Paris

	PD introduits	PD niveau 2	PD niveau 1	dont contrôle par sondage	PD visés F2	NVF
DEVE*	100	36	16	2	39	6
DPP	41	0	9	1	1	0
DSTI	37	31	2	0	32	2
DPE*	86	43	32	4	47	3
DVD	134	76	38	4	81	8
DU	171	32	110	11	44	17
total	569	218	207	22	244	36

* : y/c budgets annexes
(Source DF 2011)

Il ressort de ce tableau, relatif à 569 projets de délibération introduits en 2010 dans le cadre du contrôle hiérarchisé du bureau F2, les éléments suivants :

- 144 projets de délibération, soit 25,3% sont de « niveau 0 » ;
- 218 sont en niveau 2, soit 38,3% ;
- 207 en niveau 1 soit 36,8% ;
- le nombre de projets de niveau 1, contrôlés par sondage, s'élève sur la globalité à 10% des projets et se concentre nettement sur une direction : la DU, 11 contrôles sur 22 ;
- le nombre de projets visés par F2 est de 244, soit 42,8% des projets introduits. Il faut remarquer que le nombre de projets est légèrement supérieur au total des délibérations de niveau 2 et à la colonne de contrôle par sondage : 3 de plus qui correspondent à des projets de délibérations de niveau 1 non sondés dont l'examen par la DF a été spécifiquement demandé par le secrétariat général ou un adjoint transversal ;
- le pourcentage de projets faisant l'objet de notes de visa (avec observations ou défavorables) est de 6,3%.

2.1.3.2. Dans le cadre du contrôle hiérarchisé, les notes de visas sont rares

Le bilan du contrôle hiérarchisé de F2, ci-dessus, montre que les projets de délibération faisant l'objet de notes de visas (avec observations ou défavorables) est de 6,3%. La DF précise que le dialogue de gestion est bien instauré et que ses notes de visa négatives sont rares (5 à 10 par mois sur l'ensemble des directions).

Les directions partagent ce point de vue, rapportant dans leurs questionnaires que les notes de visas sont en général motivées par des questions d'enveloppes budgétaires. Elles relèvent la qualité du dialogue avec la DF.

Ainsi, la DPE indique-t-elle que « *les notes de visas financiers sont rares car les problèmes éventuels sont anticipés et que les projets financiers ne sont mis dans le circuit que lorsque la DF et la DPE sont d'accord sur le financement.* »

Pour la DLH, « *ces notes traduisent le jeu de rôle normal en matière budgétaire, la DF souhaitant signaler à l'exécutif des projets qui lui semblent porteurs de risques de dépenses non prévues ou dépassant les enveloppes expressément arbitrées.* »

La DASCO indique également, en 2010, avoir reçu cinq notes de visas avec observations qui relèvent le « *risque* » financier de dépassement du budget tel qu'il ressort du projet de délibération et sept visas défavorables qui portent le projet à l'arbitrage de l'exécutif, motivés par un montant inscrit au budget insuffisant ou une perte de recette potentielle. »

2.1.3.3. Un cas particulier : celui de certaines délibérations d'urbanisme

La DF signale cependant qu'il existe encore des situations où elle doit donner son visa dans des délais très brefs et dans un contexte tendu. Elle a souhaité signaler aux auditrices un ensemble de délibérations d'urbanisme pour lesquelles, en raison de leur introduction hors délai dans le circuit, son examen n'a pu s'exercer.

Il s'agit d'opérations à fort enjeu budgétaire et stratégique.

1. Le protocole foncier avec Paris Habitat pour l'acquisition de terrains (pour la réalisation d'un jardin) et de volumes (pour la réalisation d'une bibliothèque) (2010-DU-169 « Gare d'Auteuil 91-111 boulevard Suchet (16^{ème}) »).

Le dossier a été introduit dans le logiciel ALPACA, en contrôle de niveau 1, hors délai (le 6 septembre pour la séance du 27 septembre). Le chargé de secteur de la DF qui avait manifesté auprès de la DU le souhait de prendre connaissance de la version définitive de ce projet n'a pu le consulter. Le temps d'examen de la DF n'a pas été respecté puisque le dossier a été immédiatement transféré au Secrétariat général.

La note d'observations en préparation à la DF n'a pu être signée par le directeur. Elle précisait les incertitudes financières pesant sur le projet.

2. Le dossier DU 119-a et b relatif à la signature d'un protocole foncier entre la Ville et RFF (Réseau ferré de France) dans le cadre de l'aménagement du secteur « Macdonald Eole Evangile » et le lancement d'une consultation pour la cession d'un terrain rue Gaston Tessier (19^{ème}).

Le projet a été introduit en contrôle de niveau 2, hors délai, (le 4/10 alors que la clôture était le 27/09), le Secrétariat général demandant son traitement immédiat.

La note de visa de la DF du 4 octobre 2010 portait le projet à l'arbitrage de l'exécutif dans la mesure où les acquisitions prévues conduisaient à un dépassement des crédits alloués.

3. Les projets 2010 DU 255-1 et 255-2 relatifs pour le premier, à l'approbation de l'avenant n°2 de la concession d'aménagement de la ZAC Clichy-Batignolles et pour le second, à l'approbation d'une convention d'avance de trésorerie remboursable avec la SPLA Paris Batignolles Aménagement.

Ces dossiers ont été introduits dans le logiciel ALPACA en contrôle de niveau 2, hors délai (le 12/09 alors que la clôture était fixée le 27/08) et immédiatement « aspirés » par le Cabinet du Maire, alors que le chargé de secteur avait manifesté le souhait de prendre connaissance de leur dernière version. La note de visa était en préparation et a été transmise *a posteriori* dans ALPACA le 23 septembre.

Sur l'ensemble de ces dossiers, il convient de relever l'urgence dans laquelle la DF doit rédiger un avis financier alors que le temps de contrôle qui lui est imparti dans les procédures du circuit des délibérations n'est pas respecté et qu'il s'agit d'opérations à fort impact financier. Cette pratique ne permet pas de son point de vue un temps d'examen suffisant pour la sécurisation des projets.

2.1.3.4. La quasi disparition de la procédure d'« aspiration »¹⁴

Les projets 2010 DU 255-1 et 255-2 (évoqués ci-dessus en 3) ont été « aspirés ». Il n'existe pas de statistiques sur cette procédure : la DF indique cependant que le nombre de délibérations « aspirées » à chaque conseil est devenu anecdotique. Elle constate que le SGVP ou le Cabinet du Maire n'utilisent plus ce procédé que de façon exceptionnelle.

¹⁴ Le secrétariat général et le Cabinet du Maire ont la possibilité prévue dans ALPACA « d'aspirer » un projet de délibération, c'est-à-dire de le soustraire au contrôle de la DF.

2.1.4. Le point de vue de la DF et des directions

2.1.4.1. Une amélioration de la fluidité du circuit et le début d'une anticipation

Pour le directeur des finances, le contrôle hiérarchisé est satisfaisant : il joue son rôle dans l'allègement du circuit. Les directions sont responsabilisées sur leurs projets et la DF peut concentrer son examen sur les délibérations complexes. Il précise que « *le cycle mensuel des délibérations continue cependant à générer du stress collectif. Pour le sous-directeur des finances, une fois par mois pendant deux ou trois jours, il y a un vrai pic d'activité. Le risque d'un problème de dernière minute sur un projet existe toujours et c'est dans ce sens que le contrôle hiérarchisé est une bonne chose. Toutefois, la procédure a apporté un peu de sérénité dans le travail sur les délibérations et une certaine anticipation sur la validation de la DF et sa capacité à signaler les risques sur une délibération, même si la notion d'urgence n'a pas encore complètement disparu* ».

2.1.4.2. Une bonne qualité du dialogue de gestion

Il ressort des réponses des directions au questionnaire un sentiment également positif sur le contrôle hiérarchisé. Elles notent la qualité du travail de coopération et du dialogue de gestion effectué sur les délibérations avec la direction des finances. Elles indiquent que la DF peut sélectionner les projets les plus importants en ayant pu être informée des éventuelles difficultés en amont.

2.1.4.3. Peu d'incidences sur l'équilibrage des ordres du jour des séances du Conseil de Paris

Depuis la mise en place du contrôle hiérarchisé en 2006/2007, l'on n'a cependant pas constaté de rééquilibrage des séances du Conseil. Les séances du second semestre restent plus chargées. Le nombre des subventions présenté par les directions (sauf cas de la DJS) demeure plus important sur la deuxième partie de l'année (voir le paragraphe 1.1.2).

Une note interne de la directrice de la DAC du 19/12/2008 adressée à ses bureaux émetteurs illustre bien la situation. Elle indique que « *le bilan en matière d'élaboration des projets de délibération fait apparaître une activité concentrée sur le deuxième semestre de l'année avec un nombre de délibérations adoptées de 86%. Ainsi, paradoxalement la mise en place du contrôle hiérarchisé avec la DF, loin de servir à l'amélioration de nos délais, a été utilisée pour permettre des introductions de plus en plus tardives.* »

2.1.5. Un dispositif à perfectionner

Par ailleurs, les contrats signés pour un an n'ont pas été actualisés.

2.1.5.1. Les contrats de contrôle hiérarchisé étaient conclus pour une durée d'un an

Aux termes de l'article 1 des contrats hiérarchisés, il a été décidé entre la DF et les directions d'expérimenter pour une durée d'un an les procédures prévues au contrat. Un bilan d'évaluation devait être établi l'année suivante pour vérifier les points d'engagements respectifs.

Les contrats n'ont pas fait l'objet d'une nouvelle signature à l'issue de ce délai. Seuls certains avenants ont été signés : ainsi la DJS et la DAC ont signé un avenant relatif à la typologie de leur contrat et à leur circuit interne après l'expérimentation de la première année.

La plupart des contrats ayant été conclus en 2006/2007, ils sont donc caducs.

2.1.5.2. Les changements de périmètre des directions

Depuis la signature des contrats, les directions ont connu des changements de périmètre : ainsi la sous direction de l'enseignement supérieur et de la recherche a été transférée de la DASCO à la DDEES.

La création en octobre 2009 de la direction des Achats, qui a pour vocation de gérer à terme l'ensemble des achats de la collectivité, induit des transferts de compétences qui impactent le périmètre des directions, l'ensemble des marchés de la Ville devant être traités par la DA à partir de 2012. La DPE, dont les marchés ont été pris en charge fin 2009, a récusé la proposition de la DA de prendre en charge la rédaction finale des projets de délibération, la sollicitation du visa de l'élú de tutelle et l'introduction dans Alpaca sous timbre DA. Soulignant que « *la discussion finale sur la sensibilité politique de la rédaction d'un projet de délibération, notamment au moment du visa de l'élú sectoriel, ne peut se faire entre les services techniques de la DA et les cabinets* », elle a proposé¹⁵, pour répondre à la préoccupation de la DA sur les délais, de lui transmettre en amont, hors Alpaca, l'exposé des motifs pour s'assurer de la cohérence finale des pièces introduites dans Alpaca (exposé des motifs, délibéré, fiche financière, pièces de marchés).

2.1.5.3. La réforme du contrôle des subventions

Cette réforme initiée en janvier 2011 (et décrite au paragraphe 2.4) agit sur l'organisation des directions. Pour l'appliquer, elles ont dû ou vont devoir adapter leur circuit interne de contrôle des délibérations.

Par ailleurs, il serait bon que la DF indique quelles conséquences elle entend tirer de cette réforme en termes de niveaux de contrôle.

Ces évolutions conduisent à des changements de base dans les termes des contrats hiérarchisés qui doivent être pris en compte.

2.1.5.4. Le renouvellement des contrats

Une renégociation paraît donc s'imposer pour l'ensemble des contrats, passant par la prise en compte des changements de typologie des délibérations de la direction, de leur niveau de contrôle ainsi que celle du circuit interne.

Par ailleurs, les directions productrices de délibérations et non soumises au contrôle hiérarchisé, DUCT, DAJ et DA ne doivent plus demeurer en dehors de cette démarche.

Les nouveaux contrats devraient comporter une clause de renégociation à un terme déterminé entre la DF et les directions, pour permettre leur actualisation régulière.

¹⁵ Par note du 01/09/2010

2.1.5.5. Les bilans adressés par la direction des finances

La DF a cessé d'envoyer des bilans de séance après conseil aux directions en 2009. La DF et les directions indiquent leur manque d'efficacité sous leur forme actuelle.

Des bilans trop quantitatifs

Les bilans après Conseil retraçaient :

- un bilan quantitatif des projets examinés dans le cadre du contrôle hiérarchisé ;
- le nombre de projets examinés au niveau de contrôle 1 ;
- le nombre de projets examinés au niveau de contrôle 2 ;
- l'énumération et l'objet des dossiers ayant fait l'objet de retours en direction pour modifications (imputation budgétaire, exposé des motifs...) ;
- des observations concernant les lacunes des listes prévisionnelles ;
- les bilans pouvaient être l'occasion pour la DF de proposer des changements de typologie.

Le directeur des finances a précisé que *« la DF s'était engagée à fournir des bilans après chaque conseil. Elle ne le fait plus car les directions ne réagissaient pratiquement jamais à ces bilans alors qu'il était coûteux en temps de les sortir. Les réponses qu'elle a pu recevoir provenaient seulement de directions où cela se passe bien, lorsqu'un problème isolé avait eu lieu. »*

Les réponses des directions au questionnaire reflètent ce constat. La DLH indique par exemple que *« la DF n'a plus adressé de notes de bilan depuis le 25 mars 2009. Ces bilans ne contenaient pas toutefois d'éléments réellement utiles à la DLH. »*

La DASES précise que *« les bilans de la DF étaient d'une utilité toute relative, car l'essentiel consistait en un pointage des projets programmés à une séance et passés à une autre. Ils demandaient « une parfaite cohérence » entre la programmation et la réalisation, par définition impossible dans l'attente de pièces techniques ou accords politiques, et parfois ne tenaient pas compte de mises à jour régulièrement transmises. »*

Programmer un bilan annuel plus qualitatif

La DASES indique que, à la place de ces notes, un bilan annuel qualitatif de la DF sur ses délibérations pourrait être envisagé à partir du nombre de contrôles effectués et du nombre de notes de visas. *« Il permettrait à la direction de mieux identifier les risques financiers par sous-direction et les risques par établissement. »*

Les auditrices suggèrent qu'un bilan portant sur le fond des observations faites par la DF sur les projets de délibération soit effectué annuellement. Lors de la réunion consacrée au dialogue de gestion, un moment pourrait être consacré à ce thème entre la DF et la direction.

2.2. L'instauration du pilotage du Secrétariat général

Encore récemment, le Secrétariat général, le Cabinet du Maire et le SGCP étaient démunis, en l'absence d'instruments préparatoires, pour bâtir les ordres de jour de la séance du Conseil, et pouvaient subir un flot d'arrivées de projets de délibérations sur certaines séances, alors que d'autres étaient peu fournies. A part quelques grands projets de mandature, leur visibilité sur les projets présentés par les directions était très faible.

La volonté de piloter le plus en amont possible la préparation des séances du Conseil de Paris et la présentation des délibérations s'exprime dans la note du 9 mars 2009 de la Secrétaire générale adressée aux directeurs. « *L'objectif pour le Secrétariat général, largement partagé par le Maire de Paris et son Cabinet, est que nous arrivions à mieux identifier les projets qui doivent figurer à l'ordre du jour des prochaines séances du Conseil, que nous puissions éventuellement mieux planifier ou regrouper les projets par thématiques, que nous soyons alertés en amont des projets à caractère sensible, urgent, ou particulièrement délicat, et que nous puissions mieux anticiper d'éventuelles difficultés.* »

En vue de mieux planifier le travail en amont des séances du Conseil de Paris, le SGVP a progressivement mis en place des outils de pilotage :

- dès 2002, ont été organisées, à l'initiative du secrétaire général délégué à l'espace public, des réunions préparatoires du Conseil de Paris réunissant cabinet du Maire, SGCP, Secrétariat général et directions ;
- à partir de 2009, les états prévisionnels élaborés dans le cadre du contrôle hiérarchisé de la DF, ont été repensés et utilisés pour bâtir l'ordre du jour prévisionnel ;
- une note est mensuellement adressée au Maire par la Secrétaire générale pour l'informer sur les principales délibérations devant être présentées au Conseil dans les trois prochains mois.

2.2.1. Le pilotage s'appuie sur les tableaux prévisionnels à trois mois

Depuis 2009, en vue d'une meilleure planification des ordres du jour, le Secrétariat général est devenu le destinataire principal des listes prévisionnelles et s'est attaché à en améliorer la qualité.

2.2.1.1. La transmission des listes prévisionnelles

Au SGVP, le travail sur les délibérations repose sur la cellule du Conseil de Paris qui est composée de trois agents (un responsable secrétaire administratif et deux adjoints administratifs). Elle a un rôle d'information, d'appui et de lien en interne vis-à-vis des chargés de mission mais aussi en externe à l'égard des partenaires (Cabinet du Maire, SGCP et directions). Son activité permet au SGVP d'avoir une information en temps réel, de sécuriser le Cabinet du Maire et le SGCP et d'avoir une approche plus rationnelle de la préparation des séances du Conseil.

Le responsable de la cellule fait remarquer que, en 2009, son premier souci a été d'obtenir que toutes les directions envoient leurs tableaux prévisionnels, trois semaines avant la date de clôture. Il travaille sur la fiabilisation des listes dans l'objectif de l'introduction le plus en amont possible des projets de délibération.

2.2.1.2. L'amélioration de la forme des tableaux prévisionnels

Depuis 2006 et la signature des contrats hiérarchisés, les modèles des tableaux prévisionnels ont évolué en fonction de la direction, les rubriques sont renseignées de façon différente, certaines ont pu être ajoutées voire supprimées, d'autres ne sont pas utilisées.

Pour unifier la présentation des listes et dans l'objectif de parvenir à un pilotage plus efficient, par note de mars 2009 déjà citée, la secrétaire générale a demandé aux directions d'envoyer leurs listes prévisionnelles sur un nouveau modèle (joint en annexe V).

La principale innovation de cette maquette est l'ajout d'une rubrique « Observations /signalement du caractère important » portant sur les délibérations à fort impact budgétaire ou stratégique, la Secrétaire générale demandant aux directeurs « *de veiller personnellement à la qualité des précisions qui seront apportées dans cette rubrique* ».

A la lecture des tableaux, on constate que si des directions comme la DEVE, la DSTI, la DPE ou la DASES y portent les informations nécessaires, certaines directions s'abstiennent encore de tout commentaire bien que leurs partenaires (DF, SGVP, cabinets) soulignent l'utilité des informations qui pourraient y être portées.

En outre, le modèle de 2009 n'est pas entièrement respecté. Des rubriques spécifiquement financières, comme le « montant de la délibération » ainsi que le « coût total du projet après délibération », ne sont que très rarement renseignées. La DU (déjà citée au paragraphe 2.1.2.2) dévie l'objectif des tableaux prévisionnels en y introduisant tout projet même à un stade encore virtuel, sans renseigner la colonne destinée à la programmation de la « séance prévue du Conseil ». Une telle utilisation des états prévisionnels ne permet pas de concourir correctement à l'élaboration de l'ordre du jour prévisionnel.

La qualité de ces listes paraît varier en fonction de l'implication des directrices et directeurs.

2.2.2. Le rôle pivot du SGVP dans la préparation en amont du Conseil de Paris et la rédaction de la note au Maire

La préparation en amont des Conseils de Paris par le SGVP suit un schéma très établi.

Le travail sur les listes : à partir des listes prévisionnelles transmises par les directions, (trois semaines avant la date de clôture), les chargés de mission et la cellule Conseil de Paris établissent des notes prévisionnelles par pôle sur trois mois.

Les réunions préparatoires au Conseil de Paris et le travail en réseau : depuis 2002, dans l'optique d'éclairer le Secrétariat général sur les délibérations que prévoient de présenter les directions, est organisée, 15 jours avant la date de clôture, une réunion préparatoire au Conseil de Paris. Elle réunit, sous la présidence du secrétaire général délégué et de la secrétaire générale du Conseil de Paris, les chargés de mission du SGVP et les responsables des cellules Conseil de Paris des directions (celles du SGVP et Cabinet du Maire comprises). Outre la meilleure information du Secrétariat général, les réunions permettent un échange et une coordination des services sur les délibérations. Elles doivent permettre un travail plus anticipatif pour bâtir l'ordre du jour prévisionnel des Conseils.

Rédaction de la note au Maire : à l'issue de cette réunion, la note au Maire est finalisée par la cellule Conseil de Paris du SGVP. En effet, depuis octobre 2009, la secrétaire générale a demandé à la cellule de préparer ce document qui, basé sur les listes prévisionnelles, présente par pôles un tableau commun des délibérations importantes prévues pour les trois séances à venir du Conseil.

La note au Maire relative au prévisionnel sur trois mois est devenue un outil de travail interne au sein du SGVP. Elle est transmise au Cabinet du Maire, au SGCP et à la DF pour laquelle elle sert de relance.

2.2.3. Des tensions existent toujours à la veille de la clôture

Outre le déséquilibre de charge des séances du Conseil de Paris au cours de l'année, déjà mentionné à plusieurs reprises, force est de souligner le sentiment des différents interlocuteurs « situés en fin de circuit ALPACA » (Secrétariat général, Cabinet du Maire, SGCP) d'être souvent soumis à « l'urgence ».

Les délais serrés de cette fin de circuit (trois jours d'examen pour le SGVP, signature du Maire 15 jours avant la séance, transmission au SGVP et arrêt de l'ordre du jour 12 jours avant la séance) ont été décrits au paragraphe 1.2.2.

Ce contexte pose des problèmes de sécurisation des délibérations et ne permet pas encore d'équilibrer les charges des séances du Conseil de Paris au cours de l'année.

La responsable de la cellule Conseil de Paris au Cabinet du Maire a indiqué aux auditrices que l'examen des délibérations se fait encore dans un climat tendu, un certain nombre de projets arrivant toujours le jour de clôture. Un progrès se dessine pourtant, car depuis deux ans, le Cabinet envoie des rappels systématiques et à intervalles réguliers aux responsables des cellules Conseil de Paris des directions (en général par courriel) : envois de rétroplanning, rappels des échéances posant des dates butoir et demandes de rééquilibrage de la présentation des délibérations dès la première séance de l'année.

« L'urgence en bout de chaîne » est illustrée par le cas des projets 2010 DU 255-1 et 255-2 relatifs à la ZAC Clichy Batignolles (déjà cités au paragraphe 2.1.3.3), introduits hors délai dans ALPACA et immédiatement « aspirés ».

Les représentants du SGCP chargés de l'organisation des séances du Conseil ont indiqué aux auditrices que la transmission en urgence des projets pose des problèmes de sécurisation. Les contrôles qu'ils effectuent sur tous les projets de délibération sont nécessairement moins corrects lorsque 50 délibérations arrivent simultanément le jour de la clôture. Ainsi, dans la délibération relative à Paris Métropole, personne n'avait vu l'erreur de collectivité et le Maire avait signé pour le président du conseil général.

Le SGCP signale plus particulièrement le cas des projets localisés et leur soumission pour avis aux conseils d'arrondissement. Ces derniers disposent de 15 jours pour se prononcer (article L2511-13 du CGCT). A défaut d'avis dans ce délai, le Conseil de Paris peut se prononcer. Des difficultés récurrentes sont relevées pour respecter ce délai réglementaire de 15 jours. Compte tenu de l'absence de reporting dans le logiciel ALPACA, le SGCP n'a pu fournir de statistiques précises sur ces retards sur une période significative comme par exemple l'année 2010. Cependant, une estimation réalisée sur la séance du Conseil de Paris du 2 février 2011 montre que sur 135 projets soumis aux conseils d'arrondissement, 128 projets ont été envoyés dans les arrondissements entre le 18 et 21 janvier respectant le délai de saisine de 15 jours. Mais sept projets (soit 5%) ont été transmis les 24 et 25 janvier, ce qui induit un temps de transit inférieur à 15 jours dans l'arrondissement puisque le Conseil de Paris se réunissait sur ces affaires le 7 février. Ce phénomène est bien sûr amplifié lors de séances plus remplies du Conseil de Paris.

On constate d'une manière générale une méconnaissance de cette règle, notamment par les services de la Ville. Pourtant, sa non observation fragilise juridiquement les délibérations.

La réunion de l'ordre du jour, tenue en général la veille de l'arrêt de ce dernier, rassemble les représentants du Cabinet du maire, SGVP et SGCP. L'objectif est de parvenir à une meilleure gestion des ordres du jour, à rééquilibrer les séances et lisser les projets sur l'ensemble de l'année quantitativement et qualitativement. Certaines délibérations peuvent être repoussées, après consultation des partenaires (directions, SGVP), sur des projets arrivés au dernier moment ou pour mieux homogénéiser les thèmes d'un ordre du jour.

Les messages des responsables du Secrétariat général et du Cabinet sont concordants sur l'organisation à mettre en place pour parvenir à un meilleur phasage des délibérations.

Le secrétaire général délégué chargé du pôle « espace public » insiste sur le travail partenarial car *« le circuit des délibérations ne peut fonctionner qu'avec l'implication des directeurs ainsi que la mise en place d'une vie de réseau autour d'ALPACA. Actuellement, le Cabinet du Maire et le SGVP se sont organisés en ce sens avec un correspondant bien identifié dans les deux structures. L'on constate actuellement moins de pressions de dernière minute, il faut que les directions agissent dans le même sens pour que l'anticipation et le dialogue entre partenaires soient réels sur les délibérations. »*

Le directeur du Cabinet du Maire a indiqué aux auditrices *« que les tableaux prévisionnels et l'amélioration du travail en réseau ont permis d'avoir une vision de la perspective des délibérations sur trois mois. Il serait désormais intéressant d'avoir une perspective sur six mois ou sur l'année entière qui permettrait de mieux équilibrer les ordres du jour du Conseil. Un référent Conseil stable par direction permettrait notamment de discuter sur le placement ou non de telle délibération à telle séance, voire procéder à des glissements sans répercussion négative pour les services »*.

Cette perspective à six mois ou un an ne peut bien entendu s'appuyer sur des états prévisionnels aussi précis que le sont les états trimestriels, mais sur un réseau de correspondants de bon niveau dans les directions (voir infra 3.3.1. et 4.2.).

La DJS signale en effet dans sa réponse au rapport provisoire qu'*«une tentative a été menée au début de la mandature 2001-2008 qui a échoué»*. La DASES indique de son côté que, avec l'harmonisation des tableaux prévisionnels, elle a abandonné les tableaux prévisionnels annuels qu'elle réalisait en interne de 2001 à 2006. *« Si l'on souhaite revenir sur la période de programmation, ce qui indéniablement peut améliorer la visibilité à plus long terme, il nous semble important de ne pas demander en même temps des mises à jour mensuelles de l'ensemble des prévisions »*.

2.3. L'action du Secrétariat général du Conseil de Paris

Le SGCP a mis en place une série d'actions visant à améliorer la qualité du travail des directions sur les délibérations au travers, d'une part, de l'enrichissement de son site intranet proposant des informations et des documents destinés aux services instructeurs (décrit au paragraphe 3.1.1) et, d'autre part, d'un travail pédagogique.

Le SGCP développe le travail en réseau en s'appuyant sur les correspondants Conseil de Paris des directions, ayant constaté que les agents manquent de vision sur le parcours des délibérations :

- des réunions d'information des correspondants du réseau Conseil de Paris sont organisées deux à trois fois par an (sur des thèmes d'actualité du Conseil) ;

- une réunion présidée par la secrétaire générale du SGCP et le directeur des affaires juridiques a convié en janvier 2010 les correspondants juridiques des directions et les correspondants Conseil de Paris sur le thème « rapport entre les directions et le Conseil de Paris » ;
- le SGCP avec les représentants des cellules Conseil de Paris du SGVP et du Cabinet du Maire ont organisé en décembre 2010 à la DDEES une séance d'information des agents sur le circuit des délibérations ;
- une politique de pédagogie vis-à-vis des directions a été lancée pour exposer le rôle du Conseil de Paris.

Trois directions ont été accueillies en 2009 et 2010 au SGCP : la DASCO, la DPA et la DVD en octobre 2010. Lors de ces visites, les agents de la direction sont accueillis dans la salle du Conseil de Paris. Il s'agit pour eux de découvrir le site et de mieux comprendre le mécanisme de préparation des séances du conseil et le devenir des projets de délibération élaborés au sein de leur direction. Le SGCP avait en effet constaté que les agents des directions ne réalisent pas bien le cheminement d'une délibération après son introduction dans ALPACA.

Certains agents se prêtent au jeu d'une simulation de débats et du déroulement d'une séance du Conseil de Paris jusqu'au vote de délibérations.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le SGCP indique dès 2008 s'être « *attelé à la rédaction de divers documents répondant à trois objectifs :*

- *formaliser par écrit ce qui relève plutôt de la coutume dans le fonctionnement du Conseil de Paris, permettant ainsi un socle de connaissance commun, une plus grande transparence, un approfondissement juridique et un gain de temps majeur pour les nouveaux arrivants ; c'est notamment l'objet des 10 fiches pratiques (une quinzaine au moins est prévue) ;*
- *améliorer la qualité rédactionnelle et donc juridique des projets de délibération, en harmonisant les modes de présentation, très divers d'une direction à l'autre : le memento d'harmonisation des délibérations, diffusé en juillet 2009, a produit des effets immédiats en faisant passer de 80 % à 20 % le taux de délibérations corrigées par le SGCP (erreurs de rédaction, de chiffres, de production ou reproduction des pièces jointes, etc) ;*
- *partager une information commune et souvent réalisée en divers lieux de la ville : le calendrier de production des outils d'aide à la préparation des délibérations et séances du Conseil (calendriers, mementos, etc) paraît à la fois redondant, pas toujours à jour et incomplet. Il m'a paru utile de proposer une documentation de base unifiée, qu'il faut en effet mutualiser et améliorer. »*

2.4. La réforme des procédures d'attribution des subventions

2.4.1. La procédure en vigueur jusque fin 2010

Cette procédure de traitement des demandes de subvention avait été mise en place en 2001, sous l'impulsion de l'adjointe au Maire alors chargée de la démocratie locale et de la vie associative, afin de contrôler « au premier euro » toute subvention allouée par la collectivité parisienne, quel que soit son montant.

Un rapport de l'Inspection générale de septembre 2009 « Audit de la procédure d'attribution des subventions aux associations » indiquait que :

- toutes les demandes étaient déposées auprès d'un « guichet unique », le Bureau des subventions aux associations (BSA), qui les enregistrerait avant de les envoyer pour instruction aux directions concernées ;
- toutes les demandes, quels que soient leur provenance ou leur montant, suivaient le même circuit de traitement ;
- chaque subvention donnait lieu à la rédaction d'un avis de recevabilité émis par le BSA et signé de l'adjoint au Maire chargé de la démocratie locale et de la vie associative.

Ce dispositif, qui permettait de traiter chaque année un volume d'environ 3 500 subventions pour un montant de plus de 200 M€¹⁶, paraissait cependant soulever plusieurs difficultés :

- sa complexité, tant pour les associations sollicitant une subvention que pour les acteurs de l'administration parisienne ;
- son manque de réactivité : un délai moyen de sept mois et demi entre le dépôt de la demande de subvention et le versement des fonds alloués ;
- sa non exhaustivité : 40 % des demandes n'étaient pas déposées au BSA, et un certain nombre de subventions étaient chaque année votées sans avis de recevabilité du BSA ;
- son coût administratif, évalué à 1 200 € par subvention ;
- les interrogations de nombre d'intervenants sur la plus-value réellement apportée par les avis de recevabilité considérés comme trop négatifs et peu exploitables ;
- la sous-utilisation chronique de l'application Astre.

A ces inconvénients relevés par l'IG s'ajoutaient bien entendu l'engorgement du BSA et les délais de délivrance de ses avis, toujours jugés excessifs par les directions : les délibérations de subventions représentent 60 % de l'ensemble des projets de délibération, et compte tenu de la saisonnalité évoquée plus haut, l'embouteillage des projets déversés par les directions conduisait à la quasi-thrombose du BSA et en tout état de cause à un allongement excessif des délais. Il s'ensuivait des récriminations et des pressions qui s'exerçaient avec plus ou moins de force sur le BSA et sa hiérarchie. A l'instar du contrôle hiérarchisé mis en place par la DF pour remédier au même état de fait, il était devenu urgent d'imaginer une autre procédure d'instruction.

L'IG avait proposé 16 mesures d'application rapide¹⁷.

2.4.2. La réforme entrée en vigueur pour la campagne 2011

Une grande partie de ces mesures a été retenue, avec parfois quelques modifications.

Dans le même temps l'application SIMPA Subventions a été ouverte le 7 juin 2010, permettant le dépôt en ligne de la demande de subvention.

¹⁶ en 2010, 3 498 pour un montant de 203,3 M€.

¹⁷ Deux d'entre elles concernaient la décentralisation des subventions d'intérêt local prévue par la délibération DDATC 2009-112 « Mise en œuvre de la Communication « Pour un meilleur service aux parisiens ». La mise en œuvre de cette décentralisation a été ajournée.

La réforme de la procédure d'attribution des subventions aux associations répond à trois objectifs¹⁸ :

- simplifier la procédure et les contrôles *a priori* afin de réduire les délais d'instruction ;
- renforcer les contrôles *a posteriori* et mieux évaluer l'utilisation des subventions ;
- donner une plus grande lisibilité à l'action de la collectivité parisienne en direction des associations.

L'ensemble des mesures arbitrées par le Maire de Paris figure en annexe VI.

On retiendra ici celles qui intéressent directement la fluidité du circuit des projets de délibération.

Les avis du BSA ne seront dorénavant délivrés que pour les subventions d'un montant supérieur à 10 000 €, les subventions à des associations nouvellement subventionnées, les associations multi subventionnées, les associations signalées par les directions et celles posant des problèmes graves et récurrents ou dont le BSA souhaite s'autosaisir.

L'avis de recevabilité est remplacé par une fiche d'évaluation des risques (FER), signée non plus de l'adjoint chargé de la démocratie locale et de la vie associative, mais des directrices ou directeurs des directions pour les montants inférieurs à 10 000 € et du directeur de la DUCT pour les montants supérieurs à 10 000 €.

Est également supprimée l'instruction des renouvellements de demande pour les associations ayant signé une convention triennale.

La seule fixation du seuil de 10 000 € conduit à ne plus soumettre au BSA 67 % des subventions. Ce seuil pourrait encore évoluer : dans sa note du 20/05/2010, le directeur de cabinet du Maire indique que « *après une période test, si les avantages d'une telle formule (risque/rapidité de traitement) s'avéraient concluants, le seuil serait porté à 23 000 €* ».

En ce cas, le nombre de subventions concernées par l'examen préalable du BSA serait encore ramené de 33 à 21 %.

Pour les FER demeurant de sa compétence, le BSA s'est engagé sur un délai maximum de quatre à six semaines¹⁹.

La mise en œuvre de la réforme, dont n'ont été présentés ici que les aspects concernant le circuit des projets de délibération, est bien trop récente pour en tirer un bilan : mais il sera intéressant d'en mesurer les effets tant en termes de réduction des délais que de qualité des contrôles exercés en interne.

¹⁸ Note de la Secrétaire générale du 15/07/2010

¹⁹ « L'instruction des subventions aux associations » Guide des services p 23.

3. UN PROCESSUS QUI RESTE FRAGILISÉ PAR LE MANQUE DE CADRE COMMUN, L'OBSOLESCENCE DE L'OUTIL INFORMATIQUE ET L'ATTENTION INSUFFISANTE QU'Y PORTENT CERTAINES DIRECTIONS

3.1. Un paradoxe : acte juridique majeur de la collectivité parisienne, la préparation des projets de délibération offre peu de visibilité et de lisibilité

Au démarrage de la présente mission, le premier mouvement a bien entendu été de rechercher toute documentation disponible sur les instructions et les conditions de préparation de ces 4 600 actes juridiques annuels majeurs que sont les délibérations du Conseil de Paris. Force a été de constater l'absence quasi-totale de ce thème : il n'existe pas de guide de préparation des projets de délibération, l'intranet du secrétariat général ne recèle que quelques indications éparses et mineures, le catalogue de formation de la DRH n'offre aucune formation, à quelque niveau que ce soit, à l'élaboration des projets de délibération, le second schéma directeur informatique est muet sur ce point.

3.1.1. Absence d'un vade-mecum commun

A l'échelle de la collectivité parisienne, il n'existe aucun guide de préparation des projets de délibération, sous quelque forme que ce soit. Il en existe cependant d'excellents rédigés par certaines directions à leur usage interne, disponibles sous des formes variables²⁰, et qui pourraient fort utilement servir de base à un guide général. Ce point sera traité *infra* 3.3.4.

Sur l'intranet du SGCP, à l'onglet « Assemblées », figurent trois documents :

- une fiche pratique « le circuit des projets de délibération » dont l'objet est de récapituler les différentes étapes du parcours de validation d'un projet de délibération ;
- un memento d'harmonisation des délibérations. Ce document de 17 pages fort utile a une visée avant tout pratique et propose des « modèles » d'exposé des motifs et de délibérés. Sa finalité est exclusivement le respect de normes formelles ;
- un « manuel actualisé d'aide à la saisie des types d'affaires des projets de délibération dans Alpaca » de 29 pages, qui a pour objet « *de constituer un recueil des documents attendus par les élus lors de la consultation des projets de délibération dans ODS [...] et répond également au besoin de faciliter la codification des actes soumis au contrôle de légalité avant leur télétransmission à la préfecture de Paris* ».

Sur l'intranet du SGVP, figurent quelques indications sur la préparation des projets de délibération mais dispersées entre deux rubriques :

- à la fin de la rubrique « notes aux directions » figurent les deux documents du SGCP cités plus haut ainsi que la note du 17/07/2009 signée des deux secrétaires générales

²⁰ Dans leur rubrique intranet ou sur leur réseau interne ou encore sous simple format papier. Toutes n'en sont cependant pas pourvues.

pour accompagner la diffusion du memento, dans le but « *de faciliter la compréhension par les élus de tous ces projets [de délibération], de permettre aux parisiens d'en saisir le sens et la portée, de garantir les formes requises pour la clarté du BMO et la transmission des actes au contrôle de légalité* » ;

- à la rubrique « Rôle et missions du SG, au chapitre « piloter l'action administrative » est mentionnée la nécessité « *d'une meilleure capacité d'anticipation collective [...] à trois mois pour la prévision des délibérations qui devront être proposées au vote des élus du Conseil de Paris* ».

Enfin à la une figure une mention « Conseil de Paris » dont les quelques lignes recèlent au moins deux inexactitudes :

- jamais le Conseil ne se réunit onze fois par an, tout au plus huit à dix fois selon les années ;
- la durée des séances varie non « d'une journée et demie à deux jours », mais d'une journée et demie à trois jours.

En dehors de ces indications très formelles, il n'existe aucune note d'instruction générale ni de vade-mecum destiné à l'ensemble des directions.

C'est un peu comme si l'on disposait d'un précis d'orthographe et de grammaire, mais sans indication sur la nature du texte à rédiger et ses règles : dissertation, poésie, essai, roman...

La mission recommande la rédaction et la mise en ligne d'un guide d'élaboration et de préparation des projets de délibération.

3.1.2. Absence de formation, tant à l'élaboration des projets de délibération qu'à l'utilisation d'Alpaca

La consultation du recueil « Formation professionnelle continue , stages de qualification professionnelle » de la DRH ne permet de trouver aucune formation à la préparation d'un projet de délibération, qu'il s'agisse des rubriques 4 « Utilisateurs de logiciels », 8 « Droit et réglementation », 9 « Méthodes de travail administratif ».

Il n'existe pas non plus de formation à l'utilisation d'Alpaca. Celle-ci s'effectue au sein des directions, de façon purement coutumière, de la part de personnes sachant déjà le manier, avec tous les biais et la déperdition d'information que suppose ce type de transmission.

Lors de l'entretien avec les auditrices, la secrétaire générale du Conseil de Paris a de son côté relevé l'absence de formations pour les collaborateurs de cabinet ; elle considère toutefois que cette mandature est trop avancée pour en organiser, mais que cela devrait être prévu dès le tout début de la prochaine mandature.

La mission recommande la mise en place de formations à l'élaboration des projets de délibération.

3.1.3. Non prise en compte par le Schéma Directeur informatique

Le second schéma directeur informatique (SDI) de la Ville de Paris²¹, pour la période 2009-2014, est lui aussi muet sur ce sujet : le point 2 « Favoriser la transversalité du travail de l'administration » ne contient nulle occurrence du terme, non plus que de Alpaca ni de ODS, les deux applications informatiques concernées.

Il sera revenu ci-dessous sur les raisons qui ont conduit à écarter ce thème du SDI.

3.2. Les applications informatiques : la modernisation inachevée

Une fois introduits au Conseil, les projets de délibération sont traités et diffusés dans ODS, qui fonctionne depuis 2008. En revanche, leur préparation s'effectue dans une application archaïque et en voie d'obsolescence.

3.2.1. Une application archaïque pour la phase de préparation des projets de délibération : ALPACA

Mise en œuvre depuis 1994, l'application Alpaca (Automatisation des Liaisons Permanentes entre le Conseil et l'Administration) assure essentiellement le traitement automatique de la procédure administrative d'instruction des projets de délibération par une cinquantaine d'entités productives.

Un dossier ou projet de délibération est composé de :

- métadonnées, au nombre de neuf²² ;
- composants associés au projet de délibération ;
- pièces annexes n'ayant pas vocation à être transmises aux élus : notes d'accompagnement, messages, notes de visa financier et fiches des saisines.

Il s'agit d'une application en mode client/serveur reposant sur des techniques en voie d'obsolescence, ce qui en rend difficiles la maintenance technique et les évolutions fonctionnelles²³.

Au-delà, lors de sa conception, l'architecture d'Alpaca a valorisé les procédures administratives des directions pour l'élaboration des projets de délibération sans outil de pilotage opérationnel ni fonction de reporting. Alpaca ne dispose d'aucun outil prévisionnel de planification annuelle ni de tableaux de bord donnant une vision de l'état des projets à introduire ni des délais devant être respectés.

Le circuit de traitement est jalonné d'étapes séquentielles et calendaires mêlant chaque entité concernée par la procédure administrative ainsi que les visas politiques, mais sans fonction de programmation ni de suivi ni d'alerte.

²¹ Repères et arguments n°10

²² Année, code de la direction émettrice, numéro du projet, formation M ou G du Conseil, code des directions co-émettrices, DSP oui ou non, mode d'introduction (soumis ou non à l'avis du conseil d'arrondissement), numéro de l'arrondissement, objet, code de la catégorie d'affaires, présence ou non de pièces manuelles.

²³ Etude interne DSTI « Etude des solutions pour la refonte Alpaca » (mai 2009).

Ces carences et cette lourdeur d'Alpaca contrastent avec la rapidité de la circulation de l'information par messagerie (la messagerie d'Alpaca est très peu utilisée, les différents acteurs utilisant naturellement Outlook) et contribuent indubitablement à la lenteur des procédures d'instruction.

En outre, alors qu'Alpaca est une application transversale où les 400 utilisateurs sont reliés à un serveur de stockage de données, les nouvelles applications mises en place²⁴ sont des outils ouverts et relèvent d'une organisation de l'information où les documents sont reliés entre eux par des liens hypertextes.

Les coupures de service aux utilisateurs sont relativement fréquentes tandis que le déploiement sur chaque poste de nouvelles versions est nécessaire au lieu d'un téléchargement par l'utilisateur.

Alpaca gère par ailleurs difficilement les documents scannés (mauvaise qualité de l'image) et ne peut absorber les fichiers lourds que produisent d'autres applications.

Il ne dispose enfin d'aucune assistance à la création des projets de délibération à l'aide de modèles prédéfinis (comme en dispose par exemple EPM pour les marchés publics) et ne contribue donc en rien au nécessaire effort d'harmonisation de la rédaction et de la présentation des projets de délibération.

3.2.2. Une application moderne de diffusion dématérialisée des projets de délibération : ODS

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a modifié l'article L 2121-10 du Code général des collectivités territoriales en permettant d'adresser convocations et rapports aux conseillers de Paris autrement que par courrier traditionnel.

Dans ce cadre, le SGCP a mis en place le moyen de transformer les modalités de diffusion des documents de séance aux élus en substituant à la diffusion par courrier traditionnel (12 millions de copies par an) une diffusion dématérialisée au moyen de ODS : Organisation Dématérialisée de la Séance.

Les principes de l'application sont les suivants :

- substituer à la diffusion « papier » des documents de séance une diffusion par voie électronique ;
- garantir la diffusion exhaustive des dossiers via ODS après leur signature par le Maire dans Alpaca (seules les pièces manuelles : plans en couleurs de grand format, dossiers volumineux ne sont pas télétransmises mais mises en consultation à la bibliothèque de l'Hôtel de Ville);
- disposer de la preuve électronique du respect des délais d'envoi ;
- garantir le caractère personnel des accès à ODS en filaire comme en nomade ;
- répondre aux exigences de conservation des éléments transmis (traçabilité et horodatage).

ODS, progiciel de diffusion électronique des documents de séance 100 % Open Source, intégré dans le premier schéma directeur informatique de la Ville de Paris, a été initié dans ce but. L'application a été ouverte en fonctionnement pilote le 20 novembre 2007 et aux conseillers de Paris en septembre 2008.

²⁴ EPM, SIMPA, GO

Elle s'est appuyée sur un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage attribué en mai 2006 à la société ATEXO.

L'étroite association des conseillers de Paris et des collaborateurs de groupes politiques réunis en comité stratégique de suivi et de validation a permis le changement des méthodes de travail des élus.

A partir de 2010 s'est effectuée la dématérialisation complète de la transmission des délibérations à la préfecture de Paris pour l'exercice du contrôle de légalité.

ODS compte aujourd'hui 1 350 utilisateurs, dont près de 500 en mairies d'arrondissement.

Les travaux de reprographie ont été ramenés de 13 à 2,5 millions de copies, soit une économie annuelle de 26 tonnes de papier.

*

* *

On est donc dans une situation paradoxale dans laquelle la préparation des projets de délibération continue de s'effectuer à l'aide d'une application archaïque aux fonctionnalités limitées²⁵ qui contraste avec le caractère moderne d'ODS.

Non que la perspective d'une évolution ou d'une refonte d'Alpaca n'ait pas été envisagée. Les raisons qui ont conduit à écarter cette refonte du second schéma directeur informatique constituent un cas d'école de sociologie des organisations.

Officiellement, les raisons avancées ont été de deux ordres :

- des considérations budgétaires. Les difficultés d'arbitrage du second SDI auraient conduit à écarter la refonte d'Alpaca ;
- avec Alpaca, on disposait d'une application certes rustique et archaïque, mais fonctionnelle et robuste.

Ces arguments, sans être faux, ne sont pas décisifs.

En 2002, les circuits de validation interne d'Alpaca avaient été modifiés pour y insérer les élus, jusque là absents d'un circuit purement interne à l'administration. Le visa de la DF étant considéré comme générateur de délais, trois jours ouvrables lui avaient été impartis pour l'examen des projets de délibération. A partir du quatrième jour, les projets sortaient automatiquement de la DF avec un visa réputé favorable.

La vivacité des débats occasionnés par cette réforme avait laissé un souvenir tel que toute tentative de faire évoluer Alpaca risquait de s'analyser comme une remise en cause du circuit de validation.

²⁵ Dans sa réponse du 29/04/11, la DSTI conteste le qualificatif d'archaïque. « *Alpaca ne peut être qualifiée d'archaïque* » mais plutôt de limitée dans sa capacité d'évolution, ce qui [...] peut faire peser un risque à terme pour la Ville : étant au cœur du SI de la Ville, elle sera amenée à devoir s'interfacer avec de nouvelles applications, ce qui posera de plus en plus de difficultés ». Ces considérants nous paraissent précisément caractériser l'archaïsme de l'application.

Il paraît cependant aux auditrices que le temps est venu d'en finir avec cette confusion entre l'objectif - donner les moyens d'un processus efficient de préparation des projets de délibération - et l'instrument informatique, en définissant ce que doit être une application moderne et ce qu'elle peut permettre en termes de réduction des délais et d'amélioration des processus. L'obsolescence avancée d'Alpaca rend urgente cette prise de décision.

Une nouvelle application devrait répondre aux besoins suivants :

- permettre l'émission automatique de tableaux de bord²⁶ et d'alertes sur les délais ;
- fournir un module d'aide à la rédaction, à l'instar du « clausier » d'EPM pour les marchés publics ;
- inclure toutes les étapes de validation (aujourd'hui le visa de l'élu sectoriel et l'avis de recevabilité du BSA sont hors Alpaca) ;
- permettre et sécuriser le travail collaboratif, qui s'effectue aujourd'hui de façon parallèle et « sauvage » dans Outlook, c'est-à-dire assurer la traçabilité et le suivi des modifications ;
- être dans une complète fluidité avec ODS.

Bien entendu, cette application devra disposer de possibilités de paramétrage permettant une totale souplesse d'adaptation à toutes les modifications qu'un exécutif souhaiterait apporter au circuit de validation tel qu'il existe aujourd'hui. Mais ces deux questions, celle de la modernisation de l'application et celle du circuit de validation, doivent demeurer totalement étanches l'une à l'autre et la seconde ne doit plus venir polluer la première. C'est la raison pour laquelle n'est prônée ici que la modernisation de l'application.

En tout état de cause, la DSTI a transmis aux auditrices les conclusions d'une étude menée en interne en 2008 intitulée « projet refonte Alpaca ». Cette étude envisageait trois scénarii possibles :

- S1 : réalisation d'une application spécifique sur la base d'ODS par utilisation des marchés DSTI existants ;
- S2 : réalisation d'une application spécifique sur la base d'ODS sur appel d'offres ;
- S3 : intégration sur la base d'un progiciel sur appel d'offres.

Les coûts étaient ainsi estimés :

- AMOE : entre 0,3 et 0,5 M€ ;
- AMOA : de 360 à 410 000 €.

Le calendrier nécessaire variait de 21 mois pour S1 à 27 mois pour S2 en passant par 24 mois pour S3.

²⁶ Se substituant aux tableaux de formats et de contenus variables transmis mensuellement par les directions et générant des flux très lourds dans la messagerie. Cf. *infra* 2.3.1.

Cette étude avait été complétée d'une exploration des solutions existantes de gestion des délibérations, qui utilisent essentiellement de la GED (gestion documentaire) et de la dématérialisation, associées à la modélisation de processus.

Sept solutions avaient fait l'objet d'une analyse comparative. Les conclusions avaient été les suivantes :

- il existe bien des solutions de gestion des délibérations « clés en main » répondant aux exigences fonctionnelles, techniques et financières de la Ville ;
- les quatre solutions les mieux notées dans l'étude présentent des caractéristiques relativement similaires, pour un budget compris entre 280 et 430 000 € ;
- la mise en œuvre d'un socle commun entre la gestion des délibérations et celle du courrier permettrait de réduire les coûts d'investissement ;
- il faut prendre en compte la capacité de l'éditeur à accompagner la Ville dans le déploiement d'un outil transverse ;
- quel que soit l'outil, les facteurs de succès sont liés à :
 - . la présence d'une MOA transverse et l'implication forte des entités concernées,
 - . la conduite du changement,
 - . la mise en œuvre d'une démarche CMMI²⁷ et une communication projet adéquate,
 - . la mobilisation de tous les acteurs concernés à la DSTI.

Après un nouvel entretien avec la DSTI durant lequel les auditrices avaient exposé les besoins auxquels devrait répondre une application moderne, la DSTI a transmis une nouvelle estimation de coûts s'élevant à 555 000 € pour la maîtrise d'œuvre et de 200 à 250 000 € pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

La mission recommande d'entamer sans plus attendre les études préalables en vue de disposer d'une application performante de préparation des projets de délibération dans les meilleurs délais.

3.3. Un sujet inégalement traité dans les directions

Comme expliqué en introduction, l'analyse de l'organisation des directions s'est effectuée de deux façons :

- par l'exploitation des réponses des directions au questionnaire adressé par les auditrices (annexe 1) ;
- par l'examen plus approfondi de trois directions : la DAC, la DU et la DASES. Les deux premières avaient été fortement suggérées aux auditrices par leurs premiers interlocuteurs en raison du caractère problématique ou délicat de leurs projets.

A contrario, l'examen de la DASES est à l'initiative de l'IG en raison :

²⁷ CMMI : Capability Maturity Model Integration. Norme de qualité de type ISO donnant des indications sur la qualité des services rendus par une entité en mesurant notamment l'efficacité de ses processus mis en œuvre. La DSTI est aujourd'hui au niveau 2 et travaille à atteindre le niveau 3.

- du cadre complexe qui est le sien : cinq adjoints sectoriels²⁸, et même six²⁹ si l'on considère que la cellule Alpaca est demeurée commune à la DASES et à la DPFE ;
- du volume important de projets de délibération qu'elle prépare : 552 en 2010, soit près de 12 % des délibérations soumises au Conseil de Paris ;
- de l'excellente rubrique qu'elle consacre à la préparation des projets de délibération sur son intranet « Conseil de Paris : projets de délibération » sous l'onglet Guide pratique.

Un entretien approfondi a également eu lieu avec la DJS afin notamment de comprendre de quelle façon cette direction avait réussi à atteindre et même dépasser le taux de 70 % de subventions votées à l'issue de la séance de juillet du Conseil.

Les facteurs concourant à la bonne qualité du processus de préparation des projets de délibération dans les directions n'ont pas paru aux auditrices très nombreux mais leur présence ou leur absence est décisive.

La qualité du circuit de validation interne des directions est importante mais non suffisante. Ces circuits sont analysés *supra* (1.2.). A ce stade, on relèvera simplement que toutes les directions ayant signé avec la direction des finances un contrat de contrôle hiérarchisé (c'est-à-dire toutes sauf trois, DAJ, DUCT et DA) y ont annexé un tel circuit. Pour autant le fonctionnement des processus de préparation des projets de délibération dans ces différentes directions est de qualité très inégale.

Trois éléments ont en revanche paru aux auditrices décisifs :

- l'implication personnelle de la directrice ou du directeur ;
- la présence d'un cadre proche du directeur responsable du pilotage de l'ensemble du processus ;
- la culture interne propre à la direction concernant ce processus.

3.3.1. L'importance accordée au processus par la directrice ou le directeur et le rattachement de la personne qu'il charge de ce suivi.

La qualité du processus a paru aux auditrices en corrélation directe avec le degré d'implication de la directrice ou du directeur.

Dans sa note du 9 mars 2009, la secrétaire générale insiste sur ce point : « *je vous remercie de veiller personnellement à la qualité des précisions qui seront apportées dans cette colonne, la bonne préparation des séances du Conseil de Paris nécessitant l'implication des directrices et directeurs.* »

²⁸ Liliane Capelle, chargée des seniors et du lien intergénérationnel, Myriam El Khomri, chargée de la protection de l'enfance et de prévention spécialisée, Olga Trostiansky, chargée de la solidarité, de la famille et de la lutte contre l'exclusion, Véronique Dubarry, chargée des personnes en situation de handicap, Jean-Marie Le Guen, chargé de la santé publique et des relations avec l'AP/HP. Ce dispositif a été remanié en février 2011, à la suite de la démission de Georges Sarre de ses fonctions d'adjoint. Myriam El Khomri devient adjointe chargée de la sécurité et de la prévention, et Romain Levy devient adjoint chargé de la protection de l'enfance.

²⁹ Christophe Najdovski, chargé de la petite enfance

Sur ce point, les réponses des directions au questionnaire de l'IG montrent que l'implication personnelle des directrices et directeurs est très inégale.

Certaines directions ont communiqué à la mission les notes qu'elles adressent sur ce sujet à leurs services. Ces notes sont significatives et montrent que l'impulsion donnée à l'organisation de la préparation des projets de délibération doit venir du plus haut niveau de la direction.

Ainsi une note du directeur de la DPE est venue en décembre 2010 rappeler les services au respect des délais, *« cette fin d'année [ayant] été l'occasion de nombreuses remarques du cabinet du Maire et des cabinets de nos deux adjoints référents quant au non respect des délais de transmission des projets de délibération, voire quant au contenu même de ces projets (contenu incomplet, syntaxe...) »*.

La DAC a également produit de nombreuses notes d'instructions ou de rappel de ces instructions, qui constituent d'ailleurs un relevé des difficultés qu'elle rencontre. Ainsi une note de la directrice adjointe du 19/12/2008, qui demandait notamment pour début janvier 2009 *« une liste prévisionnelle des projets de délibération préparés par vos services pour les trois prochains mois »* paraît avoir soulevé une émotion³⁰ interne telle qu'une réunion a dû être organisée.

Le 7 octobre 2009, une autre note observe que *« certains projets de délibération font l'objet, souvent dans l'urgence de demandes de modifications par les adjoints sectoriels [...]. Les projets de délibération qui font l'objet de modifications substantielles, notamment dans les montants ou le choix de l'argumentation, font l'objet d'un second visa de ma part. »*

Enfin la directrice de la DJS a répondu dans les termes suivants à la question concernant l'élaboration des tableaux prévisionnels : *« les tableaux sont élaborés par le chargé de mission auprès de la directrice. [...] Ces tableaux me sont communiqués et préalablement à leur élaboration ils font l'objet d'une note de ma part adressée aux sous-directeurs qui doivent valider personnellement les informations. Le chargé de mission me rend compte de toute difficulté et prend systématiquement mon attache pour valider certains points. Je prends donc bien sûr connaissance de ces tableaux qui sont pour moi des outils de pilotage qui sont évoqués si nécessaire lors des comités de direction hebdomadaires réunissant les sous-directeurs, les chargés de mission et les chefs de service. »*

Si l'emploi du temps d'un directeur n'est pas toujours compatible avec le suivi constant des projets de délibération, à tout le moins cette mission doit-elle être remplie au sein des directions.

Ainsi, à la DASES comme à la DJS, on note la présence d'un cadre compétent, très bon connaisseur du sujet, dépositaire de la culture qu'il ou elle diffuse à l'intérieur de sa direction, et interlocuteur de qualité du SG, du SGCP, des cabinets d'élus et du cabinet du Maire. A la DJS, il est directement rattaché à la directrice. A la DASES, elle l'est à la sous-directrice de l'administration générale, du personnel et du budget.

³⁰ *« Certains d'entre vous y ont vu une mise en cause du travail de leurs services et une méconnaissance des difficultés qu'ils rencontrent »*. Note directrice adjointe DAC 15/01/2009.

A la DJS se combinent l'implication personnelle des directrices successives, la présence d'un cadre chargé de mission auprès de la directrice pilotant l'ensemble du processus et la constance de la démarche. On trouvera en annexe VII une note de la directrice de la jeunesse et des sports du 4 mars 2004 qui nous paraît constituer le meilleur descriptif possible de ce que doit être l'organisation mise en place dans une direction pour assurer le suivi des projets de délibération.

« Dès ma prise de fonctions comme directrice de la jeunesse et des sports, et dans le cadre de la réorganisation de ma direction, j'ai confié à M. R..., attaché principal d'administration placé directement auprès de moi, la mission de suivre les projets de délibération, de leur préparation à leur présentation au Conseil de Paris, en passant par leur instruction dans le progiciel Alpaca.[...] Depuis maintenant deux ans et demi, des procédures ont été mises en place afin que les services de la DJS disposent d'un cadre rigoureux³¹ favorisant le traitement des projets de délibération. »

3.3.2. La constance de la démarche

Pour illustrer la nécessité de cette constance dans la durée, l'atteinte de l'objectif d'avoir délibéré à l'issue de la séance de juillet 70 % des subventions aux associations constitue un exemple intéressant.

Il convient en premier lieu de souligner la difficulté de mesurer réellement l'atteinte de cet objectif. Alpaca comme ODS ne connaissent que les « subventions accordées par la collectivité », quelle que soit la nature juridique de l'organisme bénéficiaire. Or l'objectif de 70 % ne concerne que les associations, mais ni Alpaca ni ODS ne permettent de les isoler.

Le secrétariat général a retracé la situation des différentes directions au regard de l'atteinte de cet objectif : seule la DJS l'atteint et même le dépasse.

Le tableau ci-dessous retrace par ordre décroissant les résultats des huit directions qui produisent plus de 100 délibérations de subventions.

Tableau 7 : Taux de délibérations de subventions votées à l'issue de la séance de juillet pour les directions produisant plus de 100 projets de ce type par an

	Délibérations 2010	% voté après la séance de juillet
DJS	321	77
SG	158	63
DDEEES	320	47
DPVI	163	42
DASES	521	39
DAC	624	37
DFPE	314	36
DUCT	112	32

(Source : SGVP)

Comment la DJS parvient-elle à ce résultat ?

³¹ Souligné par nous

Il convient tout d'abord de relever que ce taux global de 77 % se décompose en 55 % pour le secteur jeunesse et 90 % pour le secteur sports.

Les auditrices soulignent en premier lieu l'ancienneté de la démarche : celle-ci a été engagée dès les années 2002-2003, un courrier ayant été adressé à chaque président d'association ayant perçu une subvention afin de l'inciter à présenter une demande de subvention pour l'année n+1 avant le 10 décembre de l'année n. En 2010, ce délai avait été avancé jusqu'au 18 octobre.

L'adjoint au Maire chargé des sports avait renforcé cette démarche en diffusant dès 2003 une plaquette « lettre d'information aux associations sportives parisiennes », qui précisait aux associations les modalités pratiques pour obtenir une subvention.

Elles remarquent en second lieu que l'effort ne s'est jamais relâché, les directrices successives de la DJS adressant régulièrement des notes à leurs services pour les informer - et éventuellement les féliciter - des résultats atteints. « *Le traitement rapide des projets de délibération portant sur les subventions est crucial pour les associations qui évitent ainsi de payer des agios ou de recourir à l'emprunt, et pour la DJS qui se doit de tout mettre en œuvre pour répondre aux instructions du Maire de Paris³²* ».

La DJS a pris des mesures internes pour accélérer le traitement des projets de délibération :

- fixation d'un délai maximum de cinq jours entre le départ du projet du bureau instructeur et l'arrivée au secrétariat de la directrice ;
- suppression du contrôle du bureau des affaires financières pour les subventions jeunesse et les subventions sport de faible montant, les contrôles étant effectués par le chargé de mission ;
- regroupement des 570 subventions en seulement 321 projets de délibération, regroupés par arrondissement ou par thématiques (exemple : sports de l'eau).

En 2009, la DJS avait rendu obligatoire la dématérialisation des demandes de créneaux d'occupation des équipements sportifs au travers de l'application SIMPA. Elle a pu dès lors rendre obligatoire dès 2010, pour le sport de proximité, la dématérialisation des demandes de subventions pour 2011, atteignant d'emblée un pourcentage de 80 %³³.

Ces résultats remarquables ont pu être obtenus progressivement grâce à la constance de la démarche, adoptée par les trois directrices qui ont été à la tête de la DJS depuis 2002.

Cet exemple démontre à nouveau que toute tentative d'amélioration significative du processus à l'intérieur d'une direction devrait pouvoir s'appuyer sur la présence d'un cadre investi de la confiance de la directrice ou du directeur et en mesure de piloter le processus.

³² Note DJS du 21/01/2009

³³ 461 des 570 associations subventionnées en 2010 ont effectué leur demande de subvention pour 2011 dans SIMPA. Dans les autres directions, seule est obligatoire l'inscription dans SIMPA, mais pas le dépôt en ligne de la demande de subvention.

3.3.3. Les difficultés des directions

3.3.3.1. Les spécificités de la direction des affaires culturelles

Après un premier entretien avec les auditrices, la DAC a récapitulé dans une note les raisons qui selon elle s'opposent à l'atteinte en ce qui la concerne d'un tel objectif. Ces arguments sont les suivants :

- le cadrage budgétaire. Le budget des subventions culture est chaque année porté à l'arbitrage du Maire. Le budget 2010, voté en baisse par rapport à 2009, a nécessité la préparation d'un compte d'emploi adapté et dont l'arbitrage définitif n'a été connu que le 26/03/2010. La dotation du budget primitif est par ailleurs régulièrement abondée en budget supplémentaire : il en résulte un manque de visibilité qui ralentit ou retarde les arbitrages et par conséquent la présentation au Conseil des projets de délibération ;
- pour une soixantaine de structures subventionnées pour des montants supérieurs à 100 000 € (dont 11 de 1 à 18 M€), la DAC a mis en place une procédure d'acomptes (calculés sur la base de 50 % de la subvention n-1) qui permet d'accorder une partie de la subvention dès le début de l'exercice. Le solde est établi au vu des comptes de l'exercice n-1, et les délibérations correspondantes sont introduites à partir du conseil de juillet ;
- 20 % des subventions sont accordées à des structures n'ayant pas bénéficié de subventions l'année précédente, ce qui entraîne nécessairement des délais d'instruction et des arbitrages ;
- enfin les propositions de subventions transmises par les mairies d'arrondissement ne parviennent pas à la DAC avant mai ou juin, et ne sont donc pas présentées au Conseil avant les séances d'octobre ou de novembre.

Ces arguments sont recevables ; l'équation de la DAC est certainement complexe. Il paraît cependant à l'IG que entre 37 et 70 % existe une importante marge de progression et qu'une organisation plus solide et un pilotage plus resserré permettraient d'améliorer substantiellement la proportion de subventions votées à l'issue de la séance de juillet.

3.3.3.2. La direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur : une culture à instaurer

A l'inverse, la DDEES soulevait beaucoup de difficultés à ses interlocuteurs de l'Hôtel de Ville : cabinet du Maire, SGVP, SGCP. Une réunion spécifique a été organisée avec elle le 02/12/2010, à laquelle l'IG a pu assister. Notons qu'avec 391 délibérations en 2010, cette direction est la quatrième plus importante productrice. 82 % de ces délibérations sont des subventions.

L'ensemble de ses interlocuteurs lui reprochait la méconnaissance de règles de base :

- l'absence de programmation prévisionnelle de ses tableaux qui ne sont que la compilation pour le mois suivant de l'ensemble des projets, sans aucun signalement ;

- le non respect des délais d'introduction, un « nombre anormalement élevé » étant régulièrement introduits dans Alpaca bien après la date limite, et la méconnaissance totale des règles spécifiques concernant les projets « localisés » transmis aux conseils d'arrondissement ;
- l'introduction fréquente de conventions non signées de l'autre partie.

Le directeur de la DDEES n'avait pas assisté à l'ensemble de la réunion mais l'avait introduite, en indiquant que « *la pluralité des élus de référence et des modes opératoires des cabinets implique des traitements différenciés, de préférence à une centralisation, sur le mode de celle « pratiquée par les cellules Alpaca » des autres directions. Cette organisation ne paraît pas devoir, à court terme, être remise en cause* ».

Il paraît au contraire à l'IG qu'elle doit l'être, pour les raisons suivantes :

- l'argument de la pluralité des élus milite au contraire pour qu'une organisation solide existe au sein de la direction pour gérer cette diversité, à l'instar de la DASES qui elle aussi travaille avec de nombreux élus ;
- les nombreuses erreurs relevées par le SGVP, le SGCP et le cabinet du Maire traduisent un manque de connaissances de cette direction quant au fonctionnement du Conseil de Paris et du circuit de validation, les projets péchant souvent dans leur forme et ne respectant pas les délais d'introduction au Conseil. Nul ne paraît dépositaire de cette connaissance à la DDEES et le processus de préparation des projets de délibération n'est pas piloté.

Dans le cadre de l'audit, la DDEES n'a pas été en mesure de transmettre une réponse au questionnaire de l'IG.

Dans sa réponse au rapport provisoire, elle indique qu'« *après des difficultés réelles remontant à la fin de l'année 2009, le processus a fait l'objet d'une mise au point progressive* », que « *la centralisation des projets de délibération est désormais intégrée au bureau du budget et des achats* » et que « *les moyens matériels et humains de la DDEES ne lui permettent pas de déployer une structure « alpaca affaires réservées » de cinq agents à l'instar de la DASES* ».

3.3.4. L'existence ou non d'une documentation interne à la direction concernant le fonctionnement du Conseil de Paris et le processus de préparation des projets de délibération

L'existence ou non d'une documentation interne aux directions concernant le processus de préparation des projets de délibération est également significative de l'importance accordée à ce processus.

- Certaines directions se caractérisent par la qualité de cette documentation, disponible sur intranet ou sur le réseau interne de la direction, et régulièrement actualisée.

C'est le cas de l'excellent manuel réalisé par la DJS dès 2003, remis à jour en 2005 puis en 2009. La dernière refonte a donné lieu à cinq sessions de formation interne de 2 h 30, instillant et diffusant ainsi une culture commune à la direction.

C'est également le cas, déjà signalé, de la rubrique Conseil de Paris de l'intranet de la DASES. Deux fois par an, la responsable de la cellule présente le Conseil de Paris et les grandes lignes des processus aux sessions d'accueil des nouveaux agents de la DASES (une session pour attachés, une session pour SA, SMS, adjoints et agents techniques). Des visites ponctuelles à une séance du Conseil sont organisées par la responsable de la cellule pour des agents, soit nouveaux et curieux, soit directement concernés par la rédaction des projets.

D'autres directions proposent sur leur intranet des rubriques de bonne qualité : DLH, DPA, DASCO.

A la DPE existe aussi un document de qualité intitulé « Procédure de suivi des projets de délibération, de la réception par le service des finances et des marchés au vote du Conseil de Paris » (annexe 10). Rédigé en 2006, il nécessiterait cependant une remise à jour.

La DAC signale également l'existence depuis 2004 d'un guide de procédure d'instruction des demandes de subvention, qui doit être actualisé à la suite de la mise en place de la réforme de l'instruction des subventions. Ce guide ne paraît cependant pas disponible sous intranet. En revanche de nombreuses notes de la directrice ont jalonné les années 2008 à 2010.

La DEVE signale aussi un memento d'aide à la rédaction disponible sur le réseau.

- Dans certaines directions, la documentation est trop ancienne (DU : 2003) ou en projet : la DFPE prépare la création d'une rubrique intranet.
- Dans un certain nombre de directions, il n'existe pas de documentation spécifique : DF, DAJ, DSTI, DPP, DICOM, DA.
- Enfin la consultation des intranets des quatre directions n'ayant pas répondu au questionnaire de l'IG ne permet pas de trouver d'information concernant le Conseil de Paris et les projets de délibération : DDEEES, DUCT, DILT, DPVI.

3.4. Si le contrôle juridique est de bonne qualité, il souffre d'une absence d'organisation

La question est posée dans la lettre de mission dans les termes suivants : « *sur le plan juridique, je souhaite que vous évaluez la procédure aujourd'hui mise en œuvre pour s'assurer de l'application effective des directives données par le SGVP et l'implication en amont de la DAJ dans les délibérations les plus délicates sur le plan juridique* ».

Lors de l'entretien qu'il a eu avec les auditrices, le secrétaire général délégué observait que dans les précédentes collectivités territoriales dans lesquelles il avait exercé ses fonctions, il n'eût pas été envisageable qu'un projet de délibération soit introduit non revêtu du visa de la direction financière comme de celui de la direction juridique. Mais à Paris, les problèmes en changeant de dimension changent souvent de nature et il n'est guère pensable de faire transiter les 4 600 projets annuels par la DAJ.

La sécurité juridique des projets de délibération est de bon niveau mais le recours à l'expertise de la DAJ gagnerait à être mieux organisé.

3.4.1. Un bon niveau de sécurité juridique du processus de préparation des projets de délibération.

Plusieurs arguments convergent en ce sens : l'expertise de la direction des affaires juridiques, des ressources consistantes au sein des directions, le faible nombre de recours du contrôle de légalité et le faible nombre de contentieux en cours sur des délibérations.

3.4.1.1. L'expertise de la direction des affaires juridiques

Lors de notre entretien avec le directeur des affaires juridiques, celui-ci nous a exposé le champ de l'expertise et du contrôle de la DAJ, ainsi que ses limites.

La DAJ assurant le secrétariat général de la CAO, elle connaît donc tous les marchés³⁴ et toutes les DSP soumis à cette instance. A contrario, cela signifie qu'elle n'a connaissance des 1 900 marchés à procédure adaptée que en cas d'observations ou de déféré du contrôle de légalité. Elle souligne cependant deux éléments tendant à relativiser cette apparente insuffisance :

- au fur et à mesure du rattachement des achats à la direction des achats, ce sera le bureau des marchés de cette direction qui exercera ce contrôle ;
- la sécurisation juridique a été renforcée par l'application EPM, même si celle-ci n'a pas été rendue bloquante.

La DAJ souligne cependant qu'elle est associée très en amont lors de l'élaboration de marchés complexes ou innovants ou de montants importants, tels le contrat de performance énergétique portant sur l'éclairage public et les cours d'école. Elle l'est également à la plupart des grandes DSP³⁵ : par exemple POPB, funéraire, Jean Bouin, marchés couverts.

Elle porte même certains projets, tels le fonds de dotation de l'ESPCI ou les licences d'utilisation du projet Open conduit par l'adjoint au Maire chargé de l'innovation, de la recherche et des universités.

Le directeur souligne en revanche que le risque zéro n'existe pas au regard des évolutions de jurisprudence, notamment sur certains projets emblématiques de la mandature qui suscitent nécessairement des recours. Il en a donné trois exemples éloquentes :

- l'annulation, par un jugement du 18/12/2009, de la délibération DJS 07-241 du 12/02/2007 approuvant le principe de la démolition puis de la reconstruction du stade Jean Bouin au motif du caractère insuffisamment détaillé de l'exposé des motifs, qui aurait ainsi méconnu le principe du droit à l'information des conseillers municipaux énoncé dans le code général des collectivités territoriales ; ce contentieux est désormais devant le Conseil d'Etat ;

³⁴ Ne sont soumis à la CAO que les marchés passés dans le cadre de procédures formalisées (appel d'offres, procédure négociée, dialogue compétitif), soit en 2009 1 100 marchés sur un total de 3 000.

³⁵ Concernant les DSP, elle note que l'insécurité ne réside pas tant selon elle dans l'élaboration du projet de délibération et des pièces contractuelles que dans le suivi de l'exécution. Mais ce dernier ne relève pas du champ de la mission...

- concernant la ZAC Clichy-Batignolles, par un jugement du 24 juin dernier, le TA de Paris a annulé trois délibérations de 2007 approuvant d'une part le dossier de réalisation et le programme des équipements publics de la ZAC et d'autre part le traité de concession avec l'attribution du pilotage du chantier à la SEMAVIP. Le tribunal a considéré que le dossier de réalisation aurait dû faire état de l'accord des personnes publiques compétentes sur la réalisation de la déchetterie ainsi que sur le principe du prolongement et du passage de la ligne de tramway, ainsi que de l'échéancier du financement pour les stations Velib et pour le tramway. Le tribunal n'a cependant annulé que les délibérations, non le traité de concession lui-même, en vertu de la théorie de l'acte détachable. Cette concession a été transférée à la SPLA Paris Batignolles Aménagement par délibérations DU de septembre 2010. Le dossier de réalisation de la ZAC sera présenté au Conseil de Paris, une fois approuvée la révision simplifiée du PLU, probablement à la séance du Conseil de juillet 2011 ;
- le juge avait suspendu le permis de démolir relatif au jardin des Halles délivré par le maire de Paris le 23/07/2009. Le juge des référés avait en effet considéré que si la délibération du Conseil de Paris en date des 12-13/11/2007 avait autorisé le maire de Paris à déposer les demandes de permis de démolir et de construire pour la réalisation de l'opération des Halles, cette autorisation ne s'étendait pas au jardin. Par un arrêt du 18/12/2010, le Conseil d'Etat a annulé l'ordonnance du juge : *« considérant [...] qu'il ressort, en outre, de la délibération datée des 6 et 7 avril 2009 arrêtant le dossier définitif du projet de réaménagement du Forum des Halles, notamment de son exposé des motifs et du détail du projet qui lui est annexé, que le Conseil d Paris a expressément donné son accord de principe au maire afin que celui-ci conduise l'opération d'aménagement du quartier du Forum des Halles conformément aux orientations ainsi actées qui, notamment, impliquaient les travaux de démolition contestés ; qu'il suit de là qu'en jugeant qu'était, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision contestée, le moyen tiré de ce que le conseil municipal n'avait pas expressément autorisé le maire à présenter la demande de permis de démolir litigieuse, le juge des référés a dénaturé les pièces du dossier ; que, dès lors, la Ville de Paris est fondée à demander l'annulation de l'ordonnance attaquée ; [...]»*.

3.4.1.2. Des procédures consistantes de sécurisation dans les directions

Dans l'ensemble les directions dans leurs réponses au questionnaire de l'IG ont décrit des procédures consistantes de sécurisation juridique. Certaines d'entre elles n'hésitent pas à recourir à des conseils extérieurs.

3.4.1.2.1. *Les processus décrits par les directions*

Plusieurs directions indiquent combiner les analyses de leur bureau des affaires juridiques et la consultation de la DAJ pour les délibérations complexes ou sensibles : c'est le cas de la DVD, de la DASCO pour la délibération des 10-11/05/2010 sur les tarifs de la restauration scolaire, et au secrétariat général de la Mission Halles et de la Délégation à Paris Métropole et à la Coopération.

Interrogées sur les projets les plus délicats sur le plan juridique, les directions ont indiqué les points suivants.

- Pour la DPA, les projets les plus délicats sont les délégations de maîtrise d'ouvrage, les avenants à ces délégations et les contrats de transaction, ainsi que les montages

complexes : baux emphytéotiques administratifs, partenariats : « pour les cas les plus difficiles, une saisine de la DAJ peut intervenir, notamment s'il s'agit de valider un montage juridique particulier. Cette saisine demeure cependant assez rare. Sauf exception, les contrôles effectués en interne permettent de sécuriser les procédures sur le sujet. »

- Pour la DPE, les projets les plus délicats sont ceux :
 - liés conjoncturellement à la réorganisation du service public de l'eau ;
 - concernant les marchés publics, notamment de services, où le risque de recours n'est pas négligeable : ceux-ci sont désormais passés par la direction des achats (DA) mais la DPE porte la délibération correspondante et est donc associée au risque ;
 - les protocoles transactionnels.

La sécurisation est d'abord recherchée au niveau du bureau juridique de la direction ; le recours à l'expertise de la DAJ est parfois utilisé. S'agissant des budgets annexes, il est fréquent d'échanger en amont avec la direction régionale des finances publiques.

- Pour la DEVE, les projets les plus délicats sont les marchés publics dans leur montage contractuel, certaines subventions [.....] pour le risque de gestion de fait ou de prise illégale d'intérêt, les indemnisations et les projets relatifs à la gestion du domaine public. La DAJ est consultée pour les transactions importantes dans le cadre de contentieux ou de précontentieux, pour certaines conventions, elle l'est systématiquement pour tous les protocoles destinés à mettre fin à une procédure contentieuse ou pour les indemnisations liées à des dommages corporels.
- Pour la DJS, ce sont les projets de concessions sportives : ils font l'objet d'une préparation en amont avec la DAJ, la DF et le SG.
- Pour la DAC, les projets de délibération les plus délicats sont les contrats de transaction en matière de marchés publics, et elle considère, avec une assurance peut-être légèrement excessive, que ses projets de délibération « sont sécurisés au maximum de ce qu'il est possible de faire ».

Certaines directions se montrent plus circonspectes.

Ainsi la DASES ne pratique pas la préparation en amont avec la DAJ, sauf exceptions (dossiers complexes) et indique que « les services saisissent très en amont la responsable juridique du service du budget sur des projets identifiés comme posant problème (exemple : subventions à des associations pouvant avoir des activités culturelles, projets d'investissement importants..) et qu'il s'agit d'une pratique courante mais non systématique. Des consignes pourraient être rappelées en ce sens aux services ».

De son côté, la DPP considère comme les plus délicates les subventions à des organismes autres qu'associatifs : le GPIS, l'APEP, le CNRS. S'il lui arrive de consulter la DAJ elle considère cette sécurisation comme insuffisante « car elle n'est pas systématique ».

Il convient enfin de rappeler que quatre directions n'ont pas transmis de réponse au questionnaire, et parmi elles d'importantes pourvoyeuses de projets de délibération, telles la DDEES ou la DUCT.

3.4.1.2.2. *Certaines d'entre elles n'hésitent pas à s'entourer de conseils extérieurs*

Ainsi la DU, qui considère comme délicats sur le plan juridique la quasi-totalité des projets de délibération qu'elle prépare, à part les dénominations de rue et les quelques rares appels d'offres de prestations sans sensibilité particulière, élabore le plus souvent ses projets de délibération en lien avec la DAJ mais aussi avec des conseils juridiques extérieurs : le GRIDAUH³⁶, des conseillers d'Etat, des avocats spécialisés, les notaires de la Ville. La convergence ou non des avis obtenus est d'ailleurs considérée comme un signe de risque potentiel du projet. Certains projets de délibération ne peuvent être rédigés « sans risque » mais au « moindre risque global estimé ».

La DU a d'ailleurs prévu de passer en 2011 deux accords-cadres :

- l'un concernera les permis de construire. Le PLU est en effet un dispositif réglementaire très interprétatif qui conduit à une certaine fragilité des permis de construire ;
- le second sera destiné à la sécurisation du montage juridique des opérations d'aménagement.

Le dispositif juridique de la DU se composera donc de l'assistance de la DAJ et de l'externalisation auprès de prestataires extérieurs. C'est pourquoi a été prise l'option de sélectionner plusieurs titulaires pour ne pas dépendre d'un conseil déjà engagé par une association sur un litige avec la Ville.

L'objectif de cette sécurisation n'est pas d'éviter les contentieux - inéluctables - mais d'«être sûrs de gagner à la fin».

La DLH recourt elle aussi aux conseils extérieurs. *« Parmi les projets de délibération produits aujourd'hui couramment par la DLH, les baux emphytéotiques sont ceux qui comportent potentiellement le plus de risques juridiques. Leur sécurisation a été recherchée en premier lieu par la rédaction, principalement avec les notaires de la Ville, de projets d'acte et de délibérations types et d'une procédure rigoureuse permettant de mener à bien sans erreur l'ensemble des conditions préalables à la signature des actes (saisie de France Domaine et de l'étude notariale, recueil de l'accord du preneur du bail, délibération du Conseil de Paris dans des délais optimisés). Une réorganisation interne qui a permis de confier ce processus à une cellule de quatre agents spécialisés y a également contribué.*

D'autres délibérations moins standardisées soulèvent des questions spécifiques qui peuvent être complexes. Par exemple, pour la DLH dans une période récente, la création d'une société publique locale d'aménagement, la passation d'une concession d'aménagement avec cette société, la réalisation de conventions financières avec des SEM de construction devenues illégales. Dans ces situations, la DLH consulte très en amont la DAJ et mobilise d'autres conseils externes en fonction du sujet (notaires, avocats, services

³⁶ Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat. GIP de recherche, ses membres sont le ministère chargé de la recherche et celui chargé de l'urbanisme, la Ville de Paris, le CNRS, l'université de Paris I, la fédération des OPHLM, le Conseil supérieur du notariat, le Barreau de Paris, l'Ordre des géomètres experts, la SCET et l'ADCF.

de l'Etat, partenaires externes divers et leurs fédérations) ainsi que son propre bureau des affaires juridiques. »

En définitive le directeur du logement et de l'habitat relève que « ces projets les plus complexes sont peut-être ceux dont les risques sont les mieux maîtrisés compte tenu de l'attention qui leur est portée. [...] La sécurisation de la production quotidienne plus ordinaire nécessite en revanche un effort constant qui ne peut être relâché. »

3.4.1.3. Le faible nombre de remarques et recours gracieux du contrôle de légalité

Le suivi des remarques du contrôle de légalité relatif aux délibérations du Conseil de Paris s'effectue au secrétariat général. Il y a eu 34 courriers du préfet concernant des délibérations de 2009 et 24 concernant des délibérations de 2010 : ce total de 58 est à mettre en rapport avec les 9 276 délibérations adoptées en 2009 et 2010, soit une très faible proportion de 0,64 %.

Encore convient-il de souligner que la majorité de ces courriers relève des oublis de pièces jointes ou consiste en de simples observations.

On ne dénombre que neuf délibérations en 2009 et quatre en 2010 dont le préfet ait demandé le retrait. Le tableau joint (en annexe VIII) récapitule les délibérations dont le retrait avait été demandé en 2009.

3.4.1.4. Le faible nombre de procédures contentieuses

Interrogée sur ce point, la DAJ a dû établir un tableau des contentieux en cours sur des délibérations. Un tel tableau n'existait pas³⁷ (annexe n°IX).

A la date du 26/01/2011, 30 contentieux de ce type étaient suivis par la DAJ, dont 19 sont des contentieux de droit urbain, huit des contentieux de droit public (parmi lesquels l'appel de la Ville contre l'annulation par le tribunal administratif de Paris de la délibération de principe de l'opération du stade Jean Bouin), un contentieux de droit privé (recours contre le protocole d'indemnisation de la Ville de Paris par l'UMP d'une part, M. Jacques Chirac d'autre part) et un contentieux de veille juridique (recours du maire du premier arrondissement contre l'avenant n°2 au marché de maîtrise d'œuvre relatif à l'aménagement du jardin des Halles).

Rapporté au nombre total de délibérations, ce chiffre est particulièrement faible.

3.4.2. L'expertise de la DAJ gagnerait cependant à être organisée et systématisée

3.4.2.1. Le recours à la DAJ n'est pas organisé

3.4.2.1.1. *La DAJ est trop souvent saisie dans l'urgence*

Lors de notre entretien, le directeur des affaires juridiques a déploré à plusieurs reprises cet état de fait. En voici deux exemples.

³⁷ Son exhaustivité n'est pas certaine : les auditrices relèvent l'absence de la délibération DJS 2009-253 mentionnée ci-dessus.

La veille de la date limite de transmission au conseil d'arrondissement du 13^{ème}, le directeur n'a disposé que de la soirée pour émettre un avis sur le projet 2010 DU-82 :

« Paris Rive Gauche (13^{ème}) : bilan de la concertation ; approbation de la révision simplifiée du PLU sur le secteur Masséna-Bruneseau ; modification de l'acte et du dossier de création de la ZAC Paris Rive Gauche », c'est-à-dire sur le sujet très sensible de la modification du PLU permettant la construction d'immeubles de grande hauteur, avec un exposé des motifs de 23 pages.

Par la suite, la DAJ a transmis l'exemple du projet de délibération relatif à l'attribution de la DSP « Camping de Paris - Bois de Boulogne », dont elle a été saisie la veille de son introduction dans Alpaca et pour lequel elle n'a donc disposé que d'une journée pour un projet qui présentait des insuffisances notables, ce dont témoigne la comparaison entre le projet tel qu'il a été transmis le 21/10/2010 et le projet 2010 DF-83 tel qu'il figure dans ODS. A notamment été ajouté un long développement pour pallier « l'insuffisance flagrante de précisions motivant le choix du délégataire et présentant l'économie du futur contrat³⁸ ».

Dans ces deux cas, l'étroitesse du délai tant pour permettre à la DAJ d'exercer son expertise que pour corriger (dans le second cas) les insuffisances du projet de délibération était porteuse de risques pour la Ville.

3.4.2.1.2. *Il n'existe pas de directives à ce sujet*

En dépit de la mention contenue dans la lettre de mission « sur le plan juridique, je souhaite que vous évaluiez la procédure aujourd'hui mise en œuvre pour s'assurer de l'application effective des directives données par le SGVP [... »], les auditrices n'ont pu trouver nulle trace de ces directives qui, si elles ont pu être indiquées oralement, n'ont pas fait l'objet de notes d'instructions.

3.4.2.2. Certains domaines lui échappent

La DAJ a signalé aux auditrices un domaine spécifique dont elle n'a jamais à connaître : celui des questions de statut des personnels.

La DRH confirme cette exclusion puisque dans sa réponse à la question sur la sécurisation juridique des projets de délibération, elle indique ne recourir à l'expertise de la DAJ que pour les projets concernant les prestations sociales. Pour les délibérations statutaires, elle s'appuie seulement sur son Bureau de la réglementation et du statut.

La DAJ a donné l'exemple de la décision du Conseil d'Etat n°332568 du 23/07/2010 concernant l'indemnité pour travail dominical par laquelle la Ville a été condamnée, et dont la DAJ n'avait jamais eu connaissance.

Lorsque cette décision du Conseil d'Etat a été rendue publique, c'est bien entendu vers le directeur des affaires juridiques que se sont tournées les autorités. Il était difficilement concevable que la DAJ n'ait pas connaissance d'un contentieux en cours devant le Conseil d'Etat.

³⁸ Code général des collectivités territoriales art L1415-5

Même si le Bureau de la réglementation et du statut de la DRH a un niveau élevé de compétence, il serait de bonne pratique, s'agissant de questions aussi délicates que celles qui ont trait au statut du personnel et au droit de la fonction publique, qu'un autre niveau de contrôle interne s'exerce à la Ville.

4. LES RECOMMANDATIONS : DONNER A LA PREPARATION DES PROJETS DE DELIBERATION TOUTE LA DIMENSION QUI DOIT ETRE LA SIENNE

Les recommandations répondent aux questions posées dans la lettre de mission qui concernaient l'organisation du processus et la sécurité financière et juridique.

Concernant l'amélioration de l'organisation, les recommandations sont de trois ordres :

- la constitution d'un socle de connaissances commun à l'administration parisienne, par la diffusion d'un guide des projets de délibération et la mise à disposition de formations ;
- la diffusion d'instructions concernant la place qui doit être celle de la préparation des projets de délibération parmi les missions des directrices et directeurs et la présence, surtout dans les directions produisant plus de 100 délibérations annuelles, d'un cadre responsable ;
- le remplacement d'Alpaca par une application moderne, garantissant rapidité, traçabilité et sécurité et permettant l'émission de tableaux de bord.

En termes de sécurité financière, le bilan à tirer du contrôle hiérarchisé des projets de délibération est largement positif : ce contrôle serait amélioré par l'actualisation régulière des contrats, par un meilleur « reporting » de la part de la DF et un bilan partagé en fin d'exercice avec les directions co-contractantes.

En termes de sécurité juridique, celle-ci se situe d'ores et déjà à un bon niveau : le contrôle juridique doit cependant être organisé et élargi.

4.1. La constitution d'un socle de connaissances commun à l'administration parisienne

4.1.1. La rédaction d'un guide d'élaboration des projets de délibération

Comme déjà remarqué plus haut, dans certaines directions ont été réalisés des documents de grande qualité qui serviront utilement de base.

Quant à la forme, le Guide d'instruction des subventions, rédigé sous forme de questions/réponses et disposant de liens hypertextes, pourrait utilement inspirer le guide des projets de délibération.

Un tel guide devrait comporter une partie générale, concernant les compétences du conseil de Paris, la présentation de l'acte juridique qu'est un projet de délibération, de ses composants, l'ensemble du circuit de préparation et de validation, et une présentation par type de projet de délibération.

A titre d'exemple figure en annexe X le guide en vigueur à la DPE.

Recommandation n°1 : Rédaction d'un guide du Conseil de Paris et de l'élaboration des projets de délibération.

4.1.2. La prise en compte de ce sujet dans les formations organisées tant par la DRH que par le SGCP

L'absence totale dans le catalogue de la DRH de formations à la préparation des projets de délibération, pour les cadres comme pour les non cadres, a déjà été relevée.

De même, la secrétaire générale du Conseil de Paris a souligné la nécessité de telles formations pour les collaborateurs d'élus, surtout en début de mandature, mais en tenant compte également de la rotation élevée sur ce type de fonctions.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le SGCP indique être « *convaincu de la nécessité d'un programme complet de formation et [qu'il] s'apprêtait à en proposer un sur les aspects qui le concernent. Il dispose de ressources et compétences, donc de plusieurs formateurs potentiels dans plusieurs domaines : fonctionnement institutionnel, articulation politique/administratif, circuit des délibérations, rédaction des délibérations, applications Alpaca et ODS...Il mettra bien sûr tout en œuvre pour participer à l'élaboration de ce programme et à sa mise en œuvre* ».

Recommandation n°2 : Mise en place de formations tant pour le personnel de l'administration parisienne que pour les collaborateurs d'élus.

4.2. Conduire les directions à se doter de l'organisation nécessaire

Ce point est très important. Hors les trois directions n'ayant pas souscrit de contrat de contrôle hiérarchisé, toutes les directions ont joint à leur contrat leurs circuits de validation interne. Pour autant, leurs fonctionnements au regard du processus de préparation des projets de délibération sont de qualité inégale. Deux éléments paraissent en effet déterminants pour le bon déroulement du processus, et devraient faire l'objet d'instructions du secrétariat général :

- l'implication personnelle de la directrice ou du directeur ;
- la présence d'un cadre de bon niveau responsable de l'ensemble du processus.

Sur le second point, le modèle dont pourraient s'inspirer toutes les directions est celui de la DJS. Voici les principaux items de la « fiche métier » de chargé de mission responsable de la préparation des projets de délibération :

- responsabilité des états prévisionnels trimestriels ;
- bonne connaissance générale du fonctionnement du Conseil de Paris et du parcours des projets de délibération ;
- solides connaissances budgétaires, juridiques, droit des marchés, droit des subventions ;
- investi de l'autorité nécessaire pour piloter en interne la préparation des projets de délibération et en externe être un interlocuteur de qualité du secrétariat général, des cabinets d'élus et du cabinet du Maire.

Dans les directions productrices de subventions, la présence d'un tel cadre nous a paru l'une des conditions *sine qua non* pour progresser vers l'atteinte de l'objectif des 70 % de subventions délibérées à l'issue de la séance de juillet.

En tout état de cause, si cette organisation n'est peut-être pas obligatoire pour les directions produisant un faible nombre annuel de projets de délibération, elle nous paraît à recommander pour toutes les directions produisant plus de cent délibérations annuelles.

Recommandation n° 3 : Instructions concernant l'implication personnelle des directrices et directeurs et la désignation d'un cadre responsable de l'ensemble du processus

4.3. Adosser le processus de préparation des projets de délibération sur une application moderne

4.3.1. Ses caractéristiques, calendrier et coût

Les éléments disponibles ont été présentés *supra* (3.2.)

4.3.2. Quelle maîtrise d'ouvrage ?

Au regard du caractère structurant et transversal d'une telle application, il semble difficile d'envisager d'en confier la maîtrise d'ouvrage à une direction en particulier. Aucune d'entre elles ne disposerait de la légitimité nécessaire. S'agissant de coordonner, améliorer la qualité et les délais de la préparation des projets de délibération, le pilotage paraît en revenir naturellement au secrétariat général. Ce pilotage devra bien entendu associer très étroitement le SGCP, qui, dans sa réponse au rapport provisoire « *s'estime assez légitime pour revendiquer le co-pilotage, voire le pilotage de cette rénovation* ».

4.3.3. « Gains et apports »

L'expression est ici placée entre guillemets car il ne s'agit évidemment pas d'une analyse « Mareva », mais les gains à retirer d'une application moderne nous paraissent décisifs en termes de qualité, de sécurité et de traçabilité :

- qualité de la prévision : les directions entreraient directement leurs projets de délibération dans l'application, qui générerait ainsi automatiquement des tableaux de bord ; la présence de liens hypertextes vers le projet de délibération lui-même permettrait de visualiser nettement l'avancement de la préparation du projet, et mettrait naturellement fin à l'usage « pense bête » ;
- en termes de suivi des délais : chaque mouvement du projet de délibération serait signalé par une émission automatique de message ;
- en termes de sécurité et traçabilité : toutes les modifications apportées aux projets de délibération ne s'effectueraient que dans l'application et seraient « traçables » ; la circulation de versions multiples disparaîtrait et l'on saurait immédiatement quelle entité souhaite telle modification et pourquoi.

Recommandation n° 4 : Mise en place par le secrétariat général de l'organe de pilotage nécessaire et lancement des études en vue de disposer d'une application moderne et performante de préparation des projets de délibération.

4.4. Le contrôle financier hiérarchisé

4.4.1. L'actualisation des contrats

L'ensemble des contrats déjà conclus doit être réactualisé pour tenir compte des modifications de périmètre ainsi que des réformes intervenues.

Les directions n'ayant pas contractualisé doivent se mettre rapidement en situation de le faire.

4.4.2. Un « reporting » nécessaire

Dépourvue des outils nécessaires au suivi, la direction des finances a éprouvé quelques difficultés à répondre aux questions des auditrices. Elle n'a pu fournir de bilan global du contrôle hiérarchisé - seulement celui du bureau F2 dont elle nous a indiqué qu'on pouvait l'extrapoler - ni même le nombre annuel de notes de visa financier ainsi que leur répartition. Certes les insuffisances d'Alpaca sont ici à incriminer : la DF ne pourrait fournir ces données que si elle les ressaisissait et les retraitait. Un argument de plus à verser au dossier de l'évolution nécessaire vers une application performante de préparation des projets de délibération.

4.4.3. Quels bilans ?

La DF a indiqué avoir cessé depuis fin 2009 d'adresser des bilans aux directions, bilans qui ne suscitaient guère de réactions des directions, qui de leur côté les trouvaient sans grand intérêt. Dans sa réponse au rapport provisoire, la DF a indiqué sa préférence pour un bilan annuel qui aurait lieu durant les réunions de dialogue de gestion qu'elle tient avec les directions.

La question demeure ouverte.

Recommandation n° 5 : Les contrats de contrôle hiérarchisé doivent être souscrits par toutes les directions et faire l'objet d'actualisations régulières.

4.5. Le contrôle juridique : mieux l'organiser

L'hypothèse de l'instauration d'un visa juridique à l'instar du visa financier, et par conséquent de l'insertion de la DAJ dans le circuit Alpaca, a été évoquée à plusieurs reprises au cours de la décennie écoulée sans jamais être retenue. La DAJ n'a cependant pas été en capacité de produire aux auditrices les écrits retraçant ces épisodes.

Lors de l'entretien avec le directeur, celui-ci n'en a pas écarté la possibilité sous la réserve que sa direction soit dotée des ETP nécessaires, les effectifs actuels ne lui permettant pas de prendre en charge cette mission supplémentaire.

La mission ne retient cependant pas cette idée, car il lui a paru que la sécurité juridique était dans l'ensemble bonne, et qu'elle avait plutôt besoin d'être organisée et systématisée. Deux raisons militent pour écarter l'instauration d'un visa juridique :

- le temps de l'expertise juridique n'est pas celui de la délivrance d'un visa, et cet examen requiert du temps ;
- le risque serait grand de recréer une source d'engorgement dans le circuit fragile de validation des projets de délibération, alors même que le contrôle hiérarchisé de la DF et la réforme du circuit des subventions en auront supprimé deux.

Il paraît pour ces raisons plus fructueux de s'inspirer des contrats conclus entre la DF et les directions pour le contrôle hiérarchisé et de prôner l'établissement de contrats entre la DAJ et les directions. Ces contrats s'accorderaient sur :

- la nature et la typologie des projets de délibération de la direction devant obligatoirement être vus en amont par la DAJ ;
- un délai minimal de transmission du texte stabilisé à la DAJ ;
- un délai maximal d'examen par la DAJ ;
- le visa délivré par la DAJ figurerait obligatoirement dans le projet de délibération introduit.

Aucun domaine de nature juridique ne devrait demeurer en dehors du périmètre de ces contrats, et notamment les questions de statut du personnel gérées par le bureau de la réglementation et du statut de la DRH.

La proposition est donc celle d'un contrôle hiérarchisé, et non d'un visa systématique. Ce contrôle ne devrait pas modifier significativement l'actuel périmètre de la DAJ, mais permettre d'en organiser les conditions d'exercice, notamment en termes de délais. De même que le contrôle financier hiérarchisé ne s'est mis en place que progressivement à partir de 2006, de même il serait sans doute préférable de commencer par une expérimentation avec deux ou trois directions.

La secrétaire générale de la Ville a cependant indiqué, dans sa réponse au rapport provisoire, être réservée sur cette proposition, qui « *mobiliserait des ressources supplémentaires non négligeables pour un gain potentiel nécessairement peu significatif* ». Il lui paraît préférable de mettre en œuvre un processus plus souple reposant sur la responsabilité des acteurs.

Elle propose :

- d'inclure dans les instructions prévues par la recommandation n°3 la saisine de la DAJ par les directrices et directeurs « *dès lors qu'elles (ils) auraient identifié un risque juridique significatif et faire cette saisine suffisamment en amont [...] pour que l'expertise de la DAJ soit prise en compte* » ;
- de communiquer systématiquement à la DAJ les tableaux prévisionnels à trois mois des directions, en repérant dans le tableau les délibérations justifiant d'une expertise DAJ, « *ce repérage se faisant à l'initiative de la partie la plus diligente (direction, DAJ ou SG)* ».

Un document attestant que la DAJ a validé la délibération pourrait être joint au dossier Alpaca. Cette validation « *devrait naturellement faire partie intégrante du projet de refonte de l'outil de préparation des délibérations* ».

Recommandation n° 6 : Prévoir sous forme d'instructions écrites du secrétariat général des modalités d'information systématique de la DAJ sur les projets de délibération en préparation et de recours à son expertise dans des délais raisonnables.

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Cabinet du Maire

[.....] Directeur de Cabinet
[.....] Directeur adjoint de Cabinet
[.....] Responsable du suivi du Conseil de Paris

Cabinet de la Première adjointe au Maire de Paris, chargée de l'urbanisme et de l'architecture

[.....] Directeur de Cabinet

Cabinet de l'Adjoint au Maire chargé de l'organisation et du fonctionnement du conseil de Paris, de la propreté et du traitement des déchets

François DAGNAUD Adjoint au Maire
[.....] Chef de Cabinet

Cabinet de l'adjoint au Maire chargé du budget, des finances et du suivi des sociétés d'économie mixte

[.....] Directeur de Cabinet
[.....] Chef de Cabinet

Secrétariat général du Conseil de Paris

[.....] Secrétaire générale
[.....] Secrétaire général adjoint
[.....] Chef du bureau de la séance
[.....] Chef du service des relations avec les arrondissements
[.....] Responsable de la septième commission
[.....] Chef de la mission modernisation

Secrétariat général

[.....] Secrétaire générale
[.....] Secrétaire général délégué chargé du pôle «espace public»
[.....] Directeur du programme Sequana
[.....] Chargée de mission Pôle service aux parisiens
[.....] Responsable de la cellule de suivi du Conseil de Paris

Direction des affaires culturelles

[.....] Directrice adjointe

Direction des affaires juridiques

- [.....] Directeur
- [.....] Administratrice chargée de la sous direction des marchés publics et des délégations de service public
- [.....] Sous directeur du droit

Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé

- [.....] Directrice
- [.....] Sous directrice de l'administration générale, du personnel et du budget
- [.....] Responsable de la cellule Conseil de Paris, courrier réservé

Direction des finances

- [.....] Directeur
- [.....] Sous directeur des finances

Direction de la jeunesse et des sports

- [.....] Responsable des politiques transversales et cellule ALPACA

Direction des systèmes et technologies de l'information

- [.....] Directeur
- [.....] Directeur Adjoint
- [.....] Chef du bureau des projets de l'informatique communicante et des nouveaux médias
- [.....] Bureau des projets de l'informatique communicante et des nouveaux médias

Direction de l'urbanisme

- [.....] Directeur adjoint
- [.....] Adjoint à la directrice, chargé des systèmes d'information et du contrôle de gestion
- [.....] Chef du bureau du budget, des marchés, et du contrôle de gestion

PROCEDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire d'audit du processus de préparation des projets de délibération a été transmis le 29 mars 2011 à la Secrétaire Générale.

- La réponse au rapport provisoire a été reçue le 17 mai 2011.



Affaire suivie par :

Paris, le 16 MAI 2011

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

Objet : Réponse à la transmission du rapport provisoire d'audit sur le processus de préparation des projets de délibération (n° 10-23)

Le rapport visé en objet traite, me semble-t-il, le sujet de manière satisfaisante et j'en partage globalement les analyses.

Vous formulez six recommandations :

1. Rédaction d'un guide du Conseil de Paris et de l'élaboration des projets de délibération.
2. Mise en place de formations tant pour le personnel de l'administration parisienne que pour les collaborateurs d'élus.
3. Diffusion d'instructions concernant l'implication personnelle des directrices et directeurs et l'organisation à mettre en place pour obtenir un processus efficace de préparation des projets de délibérations.
4. Mise en place par le Secrétariat Général de l'organe de pilotage nécessaire et lancement des études en vue de disposer d'une application moderne et performante de préparation des projets de délibération.
5. Les contrats de contrôle hiérarchisé doivent être souscrits par toutes les directions et faire l'objet d'un suivi partagé et d'actualisations régulières.
6. Instaurer un visa juridique sur certaines catégories de projets de délibérations définies de façon partenariale entre la DAJ et les directions.

Les recommandations 1, 2, 3 et 5 n'appellent pas de commentaires particuliers de ma part.

Sur la 4^{ème} recommandation : il me paraît en effet opportun d'entreprendre la refonte d'Alpaca de telle sorte que le nouvel outil puisse être rodé d'ici la fin de la présente mandature et il convient donc que le projet soit soumis à la validation des instances autorisant le lancement des projets SDI. Je suis d'accord pour que la maîtrise d'ouvrage de ce projet transverse soit assurée par le Secrétariat Général.

Je suis en revanche plus réservée sur l'opportunité d'instaurer un visa juridique obligatoire pour certaines catégories de délibérations, qui fait l'objet de votre 6^{ème} recommandation. Il ressort en effet de votre analyse que, s'il souffre d'une absence d'organisation, le contrôle juridique est de bonne qualité, ce qu'attestent d'ailleurs le faible taux de remarques et recours gracieux du contrôle de légalité et le faible nombre de procédures contentieuses. Cela ne paraît donc pas justifier l'instauration d'un contrôle systématique, même hiérarchisé, qui mobiliserait des ressources supplémentaires non négligeables pour un gain potentiel nécessairement peu significatif.

D'autre part il apparaît que les délibérations « à risque » ne relèvent pas systématiquement de telle ou telle catégorie, qu'elles représentent une faible proportion de l'ensemble et qu'elles sont en général bien identifiées par les directions, même si celles-ci ne prennent pas systématiquement l'attache de la DAJ.

Donc plutôt qu'instaurer dans le process final de validation des délibérations un visa juridique obligatoire pour telle ou telle catégorie de délibération, il me paraît préférable de mettre en œuvre un dispositif plus souple reposant sur la responsabilité des acteurs.

Il appartiendrait aux directrices et directeurs de saisir la DAJ dès lors qu'elles (ils) auraient identifié un risque juridique significatif et de faire cette saisine suffisamment en amont dans le process d'élaboration de la délibération pour que l'expertise de la DAJ soit prise en compte, avant même l'introduction dans Alpaca. Ce point pourrait être utilement inclus dans les instructions évoquées dans votre troisième recommandation.

Il pourrait également être utile que le Secrétariat Général communique systématiquement à la DAJ les tableaux prévisionnels à trois mois des délibérations, ce qui permettrait à cette direction d'identifier les délibérations dont l'objet ou les enjeux lui paraissent justifier d'une analyse juridique approfondie et de se rapprocher de la direction à l'initiative de la délibération si celle-ci n'a pas déjà pris l'initiative de la saisir.

Enfin, pour faciliter le pilotage du processus, les délibérations, justifiant d'une expertise DAJ, pourraient être repérées dans le tableau prévisionnel des délibérations, ce repérage se faisant à l'initiative de la partie la plus diligente (direction, DAJ ou SG).

Compte tenu de la difficulté à faire évoluer l'application actuelle et de la décision d'engager sa refonte, il paraît douteux qu'il faille investir pour instrumenter cette procédure dans Alpaca. Cependant un document attestant que la DAJ a validé la délibération pourrait être joint au dossier Alpaca des délibérations.

En revanche cette instrumentation devrait naturellement faire partie intégrante du projet de refonte de l'outil de préparation des délibérations.

Tels sont les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance.

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire d'audit du processus de préparation des projets de délibération a été transmis le 29 mars 2011 à la Direction des affaires culturelles.

- Cette direction a indiqué par un mail du 4 mai 2011 n'avoir pas d'observation particulière à formuler, et partager les conclusions et recommandations de l'audit.

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire d'audit du processus de préparation des projets de délibération a été transmis le 29 mars 2011 à la Direction de la jeunesse et des sports.

- La réponse au rapport provisoire a été reçue le 6 avril 2011.

N/Ref : PTA D 2011 - 11 - Affaire suivie par
DR/02 SUB - 12CP
Votre note 1134 du 28 mars 2011

Paris, le **- 5 AVR. 2011**

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

Objet : Rapport provisoire d'audit sur le processus de préparation des projets de délibération n° 10-26

Par note visée en référence vous m'avez transmis le rapport provisoire d'audit sur le processus de préparation des projets de délibération.

Je souscris à ce rapport, tant dans son analyse que sur les recommandations préconisées.

Je formulerai quelques observations :

- à la page 3 de l'introduction et à la page 6 du rapport, il est fait une description des 3 niveaux du contrôle hiérarchisé figurant dans les contrats conclus entre la direction des finances et les directions.

Il est précisé que le niveau 0 concerne les délibérations sans incidence financière et qui sont transmises directement au Secrétariat Général. S'agissant de la DJS, le niveau de contrôle 0 s'applique aux projets de délibération portant sur des subventions de fonctionnement, des subventions d'équipement ainsi que des indemnisations et transactions inférieures à 75 000 € TTC.

- A la page 25, le directeur de Cabinet du Maire indique qu' « il serait désormais intéressant d'avoir une perspective sur 6 mois ou sur l'année entière ». Une tentative a été menée au début de la mandature 2001-2008 qui a échoué. Le volume traité (4 600 projets de délibération par an) est trop important pour pouvoir répartir les projets de délibération sur l'année. De plus, il est impossible d'avoir une vision précise en début d'année sur le nombre de subventions qui seront accordées. Trop d'éléments sont alors encore non maîtrisés : arbitrages des adjoints au maire sectoriels, consultation des maires d'arrondissement, qualité des dossiers présentés par les associations, bien fondé de la subvention demandée, etc... L'expérience démontre que la réalisation d'un tableau prévisionnel sur 3 séances du Conseil de Paris est difficile et nécessite un travail d'analyse important pour coller au plus près de la réalité, c'est-à-dire aux projets de délibération effectivement votés par le Conseil de Paris.

En revanche, il pourrait être demandé aux directions de présenter en début d'année la liste des projets les plus importants et/ou les plus stratégiques qui seront présentés aux huit séances en moyenne du Conseil de Paris.

La DJS a effectué ce travail pour la première fois en décembre 2010, sans toutefois pouvoir préciser les dates du Conseil de Paris. En effet sur des projets comme Roland Garros, le BEA du Parc des Princes, le DSP du POPB, la révision des tarifs des centres d'animation (...) trop d'incertitudes planaient pour pouvoir raisonnablement indiquer la séance du Conseil de Paris où seraient présentés ces projets de délibération.

Toutefois, il me semble que c'est une voie à approfondir qui pourrait permettre de répondre, en partie, à la demande du directeur de Cabinet du Maire de Paris.

Sur les recommandations j'insisterai tout particulièrement sur la nécessité de constituer un socle de connaissances commun avec des outils pédagogiques et des formations.

J'approuve également la proposition de lancer des études afin de disposer d'une application informatique efficiente qui remplacerait ALPACA.

Directrice de la Jeunesse et des Sports

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire d'audit du processus de préparation des projets de délibération a été transmis le 29 mars 2011 à la Direction de l'urbanisme.

- La réponse au rapport provisoire a été reçue le 27 avril 2011.



N/Ref :

Affaire suivie par :

Paris, le 26 AVR. 2011

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

Objet : Rapport provisoire d'audit sur le processus de préparation des projets de délibération (n° 10.26)
Remarques de la direction de l'urbanismeRéf : Votre note 1137 du 28 mars 2011 *Zoll - 0774*

Vous me transmettez le 28 mars un exemplaire du rapport provisoire de l'audit conduit par l'inspection générale sur le processus de préparation des projets de délibération.

Vous souhaitez recevoir mes observations et remarques avant le 30 avril, que je vous livre ci-dessous après lecture dudit rapport provisoire.

- A) L'inspection relève globalement que la direction de l'urbanisme ne respecte pas une programmation stable sur les trois mois à venir pour ses projets de délibération; et notamment (mais ce n'en est qu'un des aspects) que la DU détourne l'usage premier du tableau trimestriel de programmation, en lui donnant aussi un rôle de vivier des projets à faire aboutir dès que possible.

Il est exact que dans la plupart des cas, la DU n'est pas en mesure de prévoir 3 mois à l'avance (ni même souvent 15 jours à l'avance) la complétude de ses projets de délibération, lesquels - de nature foncière ou liés à des opérations d'aménagement - sont pour cette raison très dépendants du dénouement de négociations compliquées, d'estimations foncières (France Domaine) acceptables ou non par les parties, d'urgences ou de compromis politiques.

Il est exact également que cette situation perturbe indéniablement la fonction de contrôle de la direction des finances, comme bien entendu le niveau de maîtrise du maire sur l'ordre du jour des Conseils à venir.

Ce reproche n'est pas nouveau et toutes les tentatives d'y remédier se sont heurtées, dans le passé, aux réalités économiques et politiques des domaines traités.

La seule solution ayant émergé à chaque fois, dont les inconvénients sont toujours apparus supérieurs à ceux de la situation actuelle, serait que la DU ne porte un projet au calendrier trimestriel (et ce serait alors pour le mois m+3 à venir) que lorsqu'il devient effectivement bouclé et en état d'être délibéré; ce faisant, le calendrier procédural serait à coup sûr respecté, mais 3 mois seraient perdus sur le calendrier de l'opération concernée¹.

¹ Sans compter qu'assez souvent, une négociation délicate menée à terme, qu'elle soit foncière ou politique, nécessite un acte conclusif immédiat; elle ne survivrait pas forcément toujours à une latence de 3 mois propice aux remises en cause

B) L'inspection énonce ensuite 6 recommandations :

- a) Rédaction d'un guide : pas d'observation
- b) Formations pour les personnels : pas d'observation
- c) Organisation interne de suivi : la direction de l'urbanisme s'estime déjà dans l'axe de cette recommandation, puisque :
 - Le pilote interne, interlocuteur du SGVP est un cadre A+, responsable du calendrier trimestriel et également du contrôle de gestion de la direction.
 - Un pilotage des visas et du contenu des projets est effectué vis à vis des cabinets et du SGVP par un cadre A au niveau du secrétariat de la direction.
 - Une réunion hebdomadaire de suivi du tableau est organisée et présidée par le directeur adjoint.
- d) Refondre Alpaca : pas d'observation
- e) Actualiser le contrat DF-DU de contrôle hiérarchisé : pas d'observation
- f) Instaurer via un contrat un contrôle juridique hiérarchisé DU-DAJ ; la DU recoure déjà de manière importante à la DAJ (parallèlement à d'autres sources de droit), mais en mode « travail » plus qu'en mode « contrôle », dans le cadre des circuits de visas préalables dits « pré-Alpaca » ;
Un contrat de contrôle hiérarchisé (type celui DF-DU) ne sera pertinent que pour les dossiers n'ayant pas déjà été co-élaborés de la sorte.
Un tel dispositif nécessitera probablement des moyens DAJ renforcés, en interne ou en contrats de prestations.

La directrice de l'urbanisme

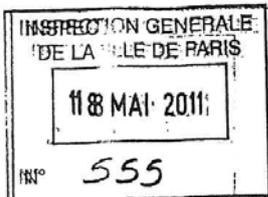
Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire d'audit du processus de préparation des projets de délibération a été transmis le 29 mars 2011 à la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé.

- La réponse au rapport provisoire a été reçue le 18 mai 2011.

Paris, le 6 mai 2011

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

Objet : Rapport provisoire d'audit sur le processus de préparation des projets de délibération

Votre réf: N° 10.26

A la demande du Maire, un audit du processus de préparation des projets de délibération a été réalisé par l'Inspection Générale, afin d'analyser la sécurité juridique et financière des conditions de préparation des projets de délibération et plus généralement de faire toutes propositions afin de fluidifier et sécuriser l'ensemble de la procédure.

La Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES) fait partie de quatre Directions pourvoyeuses de délibérations que les auditrices ont regardées de façon plus approfondie, en particulier dans le cadre de visites sur place les 1^{er} et 23 décembre 2010. Le rapport provisoire en date du 28 mars 2011 m'a été communiqué pour avis.

De façon générale, je tiens à saluer le climat constructif de ces échanges, ainsi que l'économie globale du rapport, dont je partage l'essentiel des analyses et propositions. Le rapport souligne les efforts d'amélioration déjà menés, et conforte certains choix internes à la DASES .

Les recommandations concourent toutes à la réalisation des objectifs qui nous sont donnés : la rédaction d'un guide commun d'élaboration des projets de délibération, l'organisation de formations par la DRH et le SGCP, l'importance accordée à l'organisation interne aux Directions du pilotage du processus, le remplacement d'Alpaca par une application moderne et performante, l'actualisation du contrat de contrôle hiérarchisé avec la Direction des finances, et l'instauration d'un contrôle juridique sur certaines catégories de projets définies de façon partenariale avec la Direction des affaires juridiques.

Mes seules précisions ou remarques concerneraient l'amélioration préconisée des tableaux prévisionnels :

Page 23 / 2.2.1.2 - 4^e et 5^e para « En outre, une dérive du modèle de 2009 apparaît déjà. Certaines directions ont pu rajouter une colonne comme la DASES qui a introduit des rubriques : « subvention », « date de saisine du BSA », »

Il nous semble que cette évolution, qui se situe en marge du socle du tableau Excel triable, permet justement de mieux jauger le réalisme des prévisions des projets de délibération, et de répondre simultanément à une demande plus récente du Bureau des subventions aux associations, qui souhaite l'envoi de prévisions quasi-mensuelles pour les Fiches d'évaluation des risques (cf compte-rendu de la Réunion des correspondants Subventions du 27 janvier 2011). Nos correspondants au BSA semblent satisfaits de cette solution, qui ne crée pas de tâches nouvelles par ailleurs pour la DASES.

Page 25 / 2.2.3 - dernière para « Le directeur du cabinet du Maire a indiqué aux auditrices « que les tableaux prévisionnels et l'amélioration du travail en réseau ont permis d'avoir une vision de la perspective des délibérations sur trois mois. Il serait désormais intéressant d'avoir une perspective sur six mois ou sur l'année entière qui permettrait de mieux équilibrer les ordres du jour du Conseil.... » »

La DASES réalisait en interne, de 2001 à 2006, des tableaux prévisionnels annuels, avec des mises à jour périodiques. A partir de 2007, le contrat de contrôle hiérarchisé négocié avec la DF, qui souhaitait des prévisions sur trois mois, a entériné l'envoi de tableaux semestriels, de nouveau avec des mises à jour périodiques. Dans les deux cas, une mise à jour complète et quasi-mensuelle de la programmation de centaines de projets n'était pas envisageable, les tentatives en ce sens se faisant au détriment du travail d'instruction et de suivi.

Avec l'instauration des réunions de préparation SGVP - SGCP en amont de chaque séance du Conseil de Paris et l'harmonisation des tableaux prévisionnels, la DASES a dû progressivement aligner sa pratique et réalise maintenant des prévisions sur trois mois, mises à jour avant chaque séance. La vision d'ensemble au début d'une année ou d'un semestre, qui était toujours forcément incomplète mais très utile, a cédé la place à une meilleure efficacité à plus court terme.

A la lumière de cette expérience, et si l'on souhaite revenir sur la période de programmation, ce qui indéniablement peut améliorer la visibilité à plus long terme, il nous semble important de ne pas demander en même temps des mises à jour mensuelles de l'ensemble des prévisions.

**La Directrice générale de l'action sociale,
de l'enfance et de la santé,**

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire d'audit du processus de préparation des projets de délibération a été transmis le 29 mars 2011 à la Direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur.

- La réponse au rapport provisoire a été reçue le 4 mai 2011.



LE DIRECTEUR

N/Réf :

Paris : - 3 MAI 2011

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

Objet : Rapport provisoire d'audit n° 10.26 sur le processus de
préparation des projets de délibération**V/ Réf :** votre note 1133 du 28 mars 2011

Par note citée en référence, vous sollicitez mes commentaires sur le document cité en objet.

Après examen de ce document, il convient d'apporter les observations suivantes :

I - OBSERVATIONS SUR LES CONDITIONS DE RÉALISATION DE L'ÉTUDE

J'observe, tout d'abord, que la DDEES, au regard du tableau placé en page 7 de votre rapport, est pourvoyeuse de plus de 8 % des délibérations. Ce qui la place en quatrième position à la Ville.

En dépit de cette proportion importante, elle ne fait pas partie des directions rencontrées, citées en page 51. Cela aurait sans doute été utile, eu égard en la relative spécificité, soulignée dans ce rapport, de son mode opératoire.

En effet, la réunion évoquée en page 39 entre le cabinet du Maire, le SGVP, le SGCP et la DDEES, à laquelle l'Inspection Générale a pu être associée, s'analyse plus comme une « démarche qualité » ponctuelle, évoquant des dysfonctionnements localisés dans la chaîne de traitement, plutôt qu'en une approche globale, appréhendant un processus dans son ensemble. Le compte-rendu de cette réunion, joint en annexe, montre d'ailleurs qu'il s'agit de traiter des difficultés, non de les considérer comme insolubles.

En conséquence, s'il paraît possible d'en tirer quelques enseignements, il n'est guère pertinent de leur donner une portée générale.

II - OBSERVATIONS SUR LE FOND

Les commentaires, relatifs au mode opératoire de la DDEEES, sont, ainsi, évoqués, toujours en page 39.

Sans avoir besoin de reprendre, *in extenso*, la totalité du texte, sont cités notamment :

« l'absence de programmation prévisionnelle de ces tableaux qui ne sont que la compilation pour le mois suivant de l'ensemble des projets, sans aucun signalement ».

Il ne s'agit là, tout au plus, que d'un phénomène ponctuel, non clairement identifié jusqu'alors par la DDEEES, et pouvant aisément être traité par un décalage, dans le temps, de la programmation des projets de délibération. Ce qui est fait, sans difficulté, depuis deux mois. De plus, il n'est pas exact d'indiquer que ces tableaux sont « sans aucun signalement », les délibérations « stratégiques » étant dûment « jaunies » depuis la mise en place de cette disposition par le SGVP.

« le non respect des délais d'introduction (...) et l'introduction fréquente de conventions non signées de l'autre partie ».

Il est vrai que la DDEEES est parfois, contrainte par des introductions tardives. Mais le rapport passe, peut-être un peu hâtivement, sous silence que ces retards, comme il l'a été souligné à l'occasion de cette réunion, sont, le plus souvent, liés aux délais ou demandes émanant des cabinets d'élus.

J'observe, ensuite, que le choix d'accepter des saisines postérieures aux dates limites indiquées est celui du Conseil de Paris.

S'agissant de l'introduction de conventions non signées par l'autre partie, l'ambiguïté, et les incertitudes juridiques, de cette situation a été soulevée par les représentants de la DDEEES elle-même.

D'autre part, vous relevez dans le dernier paragraphe :

« les nombreuses erreurs, relevées par le SGVP et le cabinet du Maire, traduisent un manque de connaissances de cette direction quant au fonctionnement du Conseil de Paris »

Ce qui paraît quelque peu exagéré, aucun chiffre n'ayant été clairement donné à l'occasion de cette réunion. Et que les anomalies constatées ont, après mise en place d'un processus de « relecture » des projets, été très largement réduites.

et enfin :

« Nul ne paraît dépositaire de cette connaissance à la DDEEES et le processus de préparation des projets de délibération n'est pas piloté ».

Au regard de la réalité des faits, ces analyses paraissent abruptes. D'une part, après des difficultés réelles remontant à la fin de l'année 2009, le processus a fait l'objet d'une mise au point progressive. Il se trouve dans un mode de fonctionnement opérationnel depuis plus d'un an maintenant. La DDEEES est, ainsi, dûment représentée aux réunions mensuelles de préparation du Conseil de Paris, et les états d'information transmis régulièrement à nos différents partenaires.

Et il aurait pu être utilement mis en valeur que le traitement des projets de délibération était précisément dans une logique de normalisation et de professionnalisation.

Le rapport de l'Inspection Générale ignore ainsi, notamment, le fait que la centralisation des projets de délibération, après validation du comité technique paritaire de la DDEES, est désormais intégrée au Bureau du budget et des achats. L'arrêté d'organisation a été publié au BMO du 8 avril, et un secrétaire administratif, recruté au récent concours, a vocation à appréhender ces dossiers.

De même, également par souci d'actualiser le processus de traitement des projets de délibération, la capacité de signer la « fiche d'évaluation des risques », dite « fer », mise en place dans le cadre de la récente réforme des subventions, a été attribuée aux chefs de bureau par l'arrêté de délégation de signature actualisé publié à ce même BMO du 8 avril dernier.

Tout ceci paraît répondre à l'objectif de « professionnalisation » et de « pilotage », et « d'organisation solide » suggéré par l'Inspection dans son rapport.

III - RAPPEL DES PRINCIPES DIRECTEURS ET DU MODE DE FONCTIONNEMENT DES TRAITEMENTS DE DÉLIBÉRATIONS À LA DDEES

S'agissant de notre mode de fonctionnement, nous pouvons rappeler les lignes directrices suivantes :

Le principe de base est celui d'une décentralisation, de la saisie et de l'instruction, des projets de délibération au niveau des bureaux. En effet, les moyens matériels et humains de la DDEES ne lui permettent pas de déployer une structure « *alpaca affaires réservées* » de cinq agents ; à l'instar de la DASES citée en exemple dans votre rapport.

Ainsi, sur l'ensemble de la direction, une vingtaine de « porteurs de projet » procèdent à l'instruction des délibérations. C'est-à-dire de leur rédaction, ainsi que de leur mise au point, technique et budgétaire, en liaison avec les cabinets d'élus.

Ensuite, la saisie dans Alpaca est confiée à un agent, en règle générale de catégorie C, disposant des capacités techniques et des habilitations requises. Il y en a cinq ou six sur l'ensemble de la direction.

La fonction centralisatrice est assurée par le Service des affaires générales. Il s'agit d'attribuer un numéro aux projets de délibération, de confectionner les états mensuels à l'attention des partenaires extérieurs (Conseil de Paris, Direction des finances, DUCT et Centre de services partagés), et d'assurer la représentation de la Direction en réunion mensuelle préparatoire du Conseil de Paris.

Ce dispositif se singularise, sans doute, par rapport à ceux habituellement mis en œuvre, et impliquant, en règle générale, une centralisation plus forte du traitement des projets de délibération.

Une telle organisation a certes ses inconvénients, et en tout premier lieu un relatif déficit d'expertise, pour les agents concernés, par rapport à leurs homologues, plus spécialisés, des autres directions.

Néanmoins, elle permet à la DDEES, avec des moyens humains globalement sans commune mesure avec ceux des autres directions principalement productrices de projets, de gérer un volume relativement élevé de projets de délibération, impliquant une grande pluralité d'élus.

Sans doute aurait-il été utile, pour une meilleure visibilité des suggestions de ce rapport, par ailleurs fort instructif, que de tels éléments de ratio moyens humains/production des délibérations soient mis en valeur.

Directeur

Copie :

Secrétaire générale adjointe de la Ville de Paris

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire d'audit du processus de préparation des projets de délibération a été transmis le 29 mars 2011 à la Direction des finances.

- La réponse au rapport provisoire a été reçue le 18 mai 2011.



Affaire suivie par :



N/Ref : 11000678 du - 9 MAI 2011

Paris, le - 9 MAI 2011

NOTE à l'attention de :

Directrice Générale de l'Inspection Générale

Objet : rapport provisoire d'audit sur le processus de préparation des projets de délibération.

Vous avez bien voulu me faire parvenir un exemplaire du rapport provisoire faisant l'audit du circuit des délibérations.

Je tenais doré et déjà à vous remercier pour ce travail approfondi qui va nous permettre d'améliorer nos processus et nos pratiques.

Pour ma part je souhaite formuler les observations suivantes :

1. **Les modalités et la qualité du dialogue de gestion** (P. 22)

L'audit fait apparaître une bonne qualité des relations entre la DF et les directions se traduisant par une compréhension des visés DF et une gestion le plus souvent adaptée des délibérations urgentes. Il est noté que depuis 2009 la DF n'effectue plus un bilan régulier des délibérations.

La DF considère en effet que la donnée n'a de sens que lorsqu'elle sert au pilotage. Or comme le note les auditrices, « les bilans fournis ne suscitaient guère de réaction des directions ». Dans un contexte de contraintes des ressources comme pour les autres directions, il a été décidé d'abandonner un bilan quantitatif et de mettre l'accent sur un dialogue régulier avec les directions au fil des délibérations.

Il est proposé que la DF profite des négociations budgétaires pour consacrer un moment à ce thème.

Cependant les entretiens budgétaires sont déjà denses et consacrés aux demandes et projets des directions. Je suggère donc que ce thème soit plutôt abordé lors d'une des réunions de dialogue de gestion que nous avons avec les directions en cours d'année. Ces réunions permettront de faire un point sur les principales conclusions de l'année écoulée.

2. L'actualisation des contrats et la signature des contrats avec les directions n'ayant pas encore signé. (P. 21 et Recommandation 5 p. 49)

La DF souscrit au constat des auditrices de la nécessité d'actualiser les contrats tant au vu du bilan qualitatif tiré du fonctionnement du dispositif ces dernières années que du changement de périmètre des directions.

Elle ne peut que regretter que certaines directions aient refusé de s'engager dans la démarche du contrôle hiérarchisé en dépit de relances nombreuses.

3. Les conséquences à tirer de la réforme des procédures d'attribution des subventions (P3, 26 et suivantes)

La DF a participé aux groupes de travail du secrétariat général aboutissant à la réforme des procédures d'attribution des subventions en particulier de la définition de la fiche d'évaluation des risques.

Cette démarche constitue une avancée importante dans le suivi des associations.

La DF entend se servir de cette réforme sous deux angles. D'une part, les avis du BSA seront d'une utilité directe au moment de l'attribution de la subvention pour apprécier la solidité de l'association et ses modalités de financement. D'autre part, au vu des informations contenues, la DF entend sélectionner des associations pour lesquelles elle demandera des informations complémentaires aux directions. Ce travail sera mené en lien avec le BSA pour éviter que ce dialogue approfondi sur les structures ne soit pas effectué en doublon.

4. Le visa juridique (P. 41 et suivantes et recommandation 6)

La DF serait intéressée à pouvoir demander une validation de la DAJ quand les enjeux financiers du dossier ou le risque apparent de contentieux le justifient.

Telles sont les observations dont je souhaitais vous faire part à la lecture de ce rapport provisoire qui donnera lieu à la diffusion d'une note de service interne pour en tirer les conséquences sur nos pratiques.

Le Directeur des Finances

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire d'audit du processus de préparation des projets de délibération a été transmis le 29 mars 2011 au Secrétariat général du Conseil de Paris.

- La réponse au rapport provisoire a été reçue le 24 mai 2011.

N /Ref : SGCP/CS

Paris, le : 27 avril 2011

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'inspection générale de la ville de Paris

Sous-couvert de : _____, secrétaire générale de la
ville de ParisObjet : Rapport provisoire d'audit sur le processus de préparation
des projets de délibérationsCopie à : M. _____ secrétaire général adjoint
M. _____ DSTI

Je vous remercie de m'avoir adressé le rapport provisoire établi par l'Inspection générale de la ville de Paris sur le processus de préparation des projets de délibérations, et vous fais part, en retour, de quelques observations.

Le Secrétariat général du Conseil de Paris est chargé, entre autres missions relatives au travail des élus, de l'organisation et du bon déroulement des séances du Conseil de Paris. A ce titre, il s'estime largement impliqué dans trois des six points faisant l'objet de vos recommandations.

Sur la partie diagnostic, très complète, trois observations mineures :

- Les écarts parfois constatés entre les statistiques du SGVP et celle du SGCP me paraissent explicables. Le SGVP exploite les données d'Alpaca, qui reflètent le travail préparatoire aux séances et incluent notamment les quelques délibérations relevant des seuls conseils d'arrondissement et ne passant pas en Conseil de Paris (pouvoir propre du conseil d'arrondissement en application de l'article L 2511-16 du CGCT). Le SGCP tire ses chiffres d'ODS, reflet de la séance elle-même, qui peuvent inclure quelques délibérations introduites directement dans ODS (MIE, propositions de délibérations des groupes, etc). Ceci dit, aucune des deux applications ne disposent d'un module de statistiques, c'est l'une des faiblesses de notre dispositif, et l'objet, en ce qui concerne ODS, d'un projet DSTI/SGCP, en route pour une mise en service, compte tenu des développements nécessaires, au premier semestre 2012.
- Nous observons en effet un léger flottement des chiffres. Le pourcentage de délibérations localisées nous paraît en particulier plus proche de 55% que des 60 ou 70 % que vous évoquez.
- L'évocation des actions mises en œuvre par le SGCP pour remédier à certains manques me paraît mériter quelques compléments d'information, fournis ci-dessous.

La constitution d'un socle de connaissances commun à l'administration parisienne fait bien partie des priorités d'action du SGCP depuis 2008.

Depuis plus de deux ans en effet, plusieurs leviers ont été combinés pour améliorer ce partage :

1) LA REDACTION DE MANUELS ET VADE-MECUMS

Complément d'information :

Dès 2008, le SGCP s'est attelé à la rédaction de divers documents répondant à trois objectifs :

- formaliser par écrit ce qui relève plutôt de la coutume dans le fonctionnement du Conseil de Paris, permettant ainsi un socle de connaissance commun, une plus grande transparence, un approfondissement juridique et un gain de temps majeur pour les nouveaux arrivants : c'est notamment l'objectif des 10 fiches pratiques (une quinzaine au moins est prévue);
- améliorer la qualité rédactionnelle et donc juridique des projets de délibérations, en harmonisant les modes de présentation, très divers d'une direction à l'autre : le memento d'harmonisation des délibérations, diffusé en juillet 2009, a produits des effets immédiats en faisant passer de 80% à 20% le taux de délibérations corrigées par le SGCP (erreurs de rédaction, de chiffres, de production ou reproduction des pièces jointes, etc) ;
- partager une information commune et souvent réalisée en divers lieux de la ville : le travail de production des outils d'aide à la préparation des délibérations et séances du Conseil (calendriers, mementos, etc) paraît à la fois redondant, pas toujours à jour et incomplet. Il m'a paru utile de proposer une documentation de base unifiée, qu'il faut en effet mutualiser et améliorer.

Un travail est par ailleurs en cours au SGCP en vue d'une rédaction plus ciblée des objets des projets de délibérations, dont la forme, bien que dorénavant harmonisée, n'est plus adaptée aux différents usages qui en sont fait électroniquement : élaboration de l'ordre du jour et du déroulé, télétransmission au contrôle de légalité, publication au BMO, basculement sur *paris.fr*, etc. Ce travail doit être présenté aux directions lors de la réunion Alpaca du 23 mai 2011.

Suggestions :

Le SGCP est bien sûr prêt à s'associer au SGVP pour compléter cette documentation par la rédaction d'un guide plus complet tel que vous le préconisez.

Il souligne par ailleurs deux points relatifs aux subventions, que votre rapport pourrait mentionner :

- L'usage de la catégorie « subvention » sur Alpaca, malgré la rédaction par le SGCP du manuel actualisé d'aide à la saisie des types d'affaires, n'est pas encore parfaitement maîtrisé et peut fausser légèrement les statistiques. S'y glissent notamment des contributions budgétaires obligatoires (telles que les dotations aux collèges). D'une manière générale, environ 6% des catégories choisies par les directions sont erronées.
- La procédure de co-instruction prévue par la charte des arrondissements (2010 DUCT 172 chapitre 2, alinéa 3) me paraît nécessiter un travail collectif de précision avant mise en œuvre au Conseil de Paris.

II) LA MISE EN LIGNE SUR INTRAPARIS DE CES OUTILS

Complément d'information :

L'onglet « Assemblées » de l'intranet du SGCP apporte une information structurée sur le Conseil :

- fonctionnement et règlement
- calendriers
- préparation
- déroulement
- comptes-rendus
- ODS

qui pourrait constituer la base d'un vade-mecum plus complet.

Suggestions :

Votre rapport me paraît mettre en évidence un défaut de visibilité de ces documents, ainsi qu'un risque de redondance entre les différents sites des directions. Si certains réalisent des liens avec notre site ou celui du SGVP, plusieurs élaborent des documents qui sont par ailleurs réalisés par d'autres, et présentent quelques défauts de mises à jour.

Je me propose donc d'améliorer rapidement cette visibilité et renouvelle ici la proposition faite à Nicolas Moulin, lors de la réflexion sur la V2, d'une rubrique transversale « Conseil de Paris » sur

Intr@paris, alimentée conjointement par le SGCP et le SGVP et devant accueillir tous les outils et mementos communs.

III) LA FORMATION DES FONCTIONNAIRES ET COLLABORATEURS

Complément d'information :

Le SGCP, fort de la longue expérience de ses agents, s'est engagé dans une politique active de formation des multiples « usagers » des séances du Conseil de Paris. Cette politique prend plusieurs formes :

- accueil des directions dans l'hémicycle, afin de leur présenter le fonctionnement des séances et l'articulation entre leur travail administratif et le travail politique (6 directions reçues à ce jour)
- accueil de divers groupes de nouveaux arrivants pour une présentation détaillée des circuits et procédures :
 - o nouvelles promotions d'administrateurs et d'attachés, préparation aux concours internes, en lien avec la DRH ;
 - o nouveaux arrivants de la DASES (avec le bureau de la formation de cette direction) : groupes d'une dizaine d'agents assistant à 2 heures de séance puis reçus à la bibliothèque du Conseil pour une présentation générale et réponse aux questions
 - o accueil systématique depuis début 2011 des nouveaux collaborateurs des adjoints au maire (environ un par mois) par la secrétaire générale du Conseil, son adjoint chargé des assemblées, puis la MIDOC
- organisation d'une offre de formation individuelle à ODS ouverte à tous les utilisateurs (formulaire d'inscription sur intr@paris)

Enfin, le SGCP est en train d'élaborer un programme de formation déclinant les diverses compétences du SGCP en fonction des différents publics identifiés : nouveaux arrivants fonctionnaires et contractuels, collaborateurs des adjoints, des groupes et des conseillers de Paris, cellules Alpaca et rédacteurs de délibérations, secrétariats des adjoints, groupes et conseillers de Paris, conseillers au cabinet du maire, chargés de mission du SGVP, fonctionnaires et collaborateurs des mairies d'arrondissement (en lien avec la DUCT) , huissiers de séance, correspondants formation dans les directions, correspondants juridiques et communication interne, stagiaires longue durée...

Suggestions :

Le SGCP est convaincu de la nécessité d'un programme complet de formation et s'apprête à en proposer un sur les aspects qui le concernent. Il dispose de ressources et compétences, donc de plusieurs formateurs potentiels, dans plusieurs domaines : fonctionnement institutionnel, articulation politique/administratif, circuit des délibérations, rédaction des délibérations, applications Alpaca et ODS,...

Il mettra bien sûr tous ces moyens à disposition pour participer à l'élaboration de ce programme et à sa mise en œuvre.

IV) L'ANIMATION DU RESEAU « ALPACA »

Complément d'information :

Le SGCP s'est davantage investi, depuis 2008, dans la co-animation, avec le SGVP, du réseau ALPACA. Outre les différents outils et documents évoqués plus haut, il faut souligner le rôle des réunions du réseau, organisées deux ou 3 fois par an, pour approfondir et améliorer le socle de connaissances commun.

Plusieurs actions sont en projet afin d'élargir l'impact de ces contacts réguliers et organisés : visites réciproques entre les cellules Alpaca et le SGCP/SGVP (expérience menée récemment avec la DDEES), actions à destination de la totalité des rédacteurs de délibérations dans une direction, etc.

J'ajoute enfin que sur ces quatre premiers points, le SGCP a entrepris de se rapprocher de la DUCT en partageant plusieurs projets (mise en oeuvre d'ODS-mairies, réflexion juridique, guide d'accueil des collaborateurs, séminaire conjoint, etc) : les mairies d'arrondissements sont également des acteurs du réseau de production des délibérations, utilisateurs d'ALPACA, d'ODS-Conseil-de-Paris et d'ODS-Mairies, et donc futurs destinataires des actions communes que vous préconisez.

V) L'AVENIR D'ALPACA

La question de l'avenir d'Alpaca, posée par le cabinet de M. Dagnaud en 2009, avait alors fait l'objet de réunions conjointes SGCP/SGVP/DSTI, d'où il ressortait que la migration des fonctionnalités d'ALPACA vers une application plus moderne et renouvelée est bien une nécessité, jugée non urgente au regard du PIPP de la présente mandature (incluant en particulier le lancement d'ODS-mairies), mais à inscrire en priorité au PIPP de la prochaine, donc à commencer à préparer dès 2013-2014.

Le SGCP plaide pour que cette nouvelle application :

- soit développée à partir des environnements et des fonctionnalités d'ODS ;
- prenne en compte la phase amont d'ALPACA, c'est-à-dire les circuits internes à chaque direction;
- intègre des outils en ligne d'assistance à la rédaction des délibérations, tels que le choix dans des menus déroulants ou listes limitatives de contenus de zones.

Le SGCP est largement impliqué dans la phase de préparation des projets de délibérations et dans l'utilisation de l'application Alpaca. Le bureau de la séance comme les secrétaires de commissions s'y consacrent quotidiennement pour suivre le cheminement des projets, en lien avec les directions, le SGVP, les cabinets des adjoints et le cabinet du maire. Aussi il s'estime assez légitime pour revendiquer le co-pilotage, voire le pilotage de cette rénovation. Je signale en particulier que le chef de projet d'ODS, fort de la réussite de cette application, se déclare prêt à enchaîner avec la migration d'Alpaca vers une technologie web.

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire d'audit du processus de préparation des projets de délibération a été transmis le 29 mars 2011 à la Direction des affaires juridiques.

- La réponse au rapport provisoire a été reçue le 5 mai 2011.



N/Réf. : 2011/1826
Affaire suivie par :
Paris, Le - 4 MAI 2011

NOTE à l'attention de : Madame
Directrice de l'inspection générale

Objet : Réponse au rapport provisoire d'audit de l'inspection générale sur le processus de préparation des projets de délibération n° 10.26.

Copie : - Madame
Secrétaire générale de la Mairie de Paris
- Monsieur
Secrétaire général adjoint

Vous m'avez transmis le rapport provisoire établi par l'Inspection Générale sur le processus de préparation des projets de délibération. Ce document appelle de ma part les observations suivantes :

1 > Les constats du rapport.

Je note en premier lieu avec satisfaction que la mission de l'inspection générale souligne la qualité de l'expertise juridique de la direction des affaires juridiques (DAJ) ainsi que des services juridiques de nombreuses directions (p.4). Cette qualité se mesure effectivement à « l'aune du très faible nombre de recours gracieux, et a fortiori de déférés du contrôle de légalité (neuf en 2009, quatre en 2010)».

Je tiens à souligner que ce résultat a pu être obtenu ces dernières années par un renforcement de la culture juridique au sein de la Ville, les directions étant attentives à la régularité de leurs délibérations et saisissant la DAJ chaque fois qu'elles ont un doute sur le montage des opérations parfois très complexes qu'elles montent.

Par ailleurs, le renforcement de cette culture juridique vient de la fréquentation du site intranet de la DAJ ou du logiciel EPM (sur la passation des marchés) qui diffuse des modèles, de la jurisprudence et des recommandations de la DAJ. Enfin et à l'initiative de la secrétaire générale, la mise en place du réseau des correspondants juridiques de la ville avec un site dédié et des réunions régulières a constitué un renforcement des liens entre la DAJ, tête de pont du réseau et les directions partenaires.

Pour autant, vous soulignez qu'on peut toujours faire mieux. Et il est vrai que l'on doit faire mieux. C'est pourquoi, je partage votre analyse sur le fait que les modalités d'intervention de la DAJ ne sont pas entièrement satisfaisantes. La DAJ intervient trop tardivement dans un certain nombre de dossiers puisqu'elle est très souvent saisie juste avant la clôture d'Alpaca et même parfois après, quand elle intervient à la demande du SGVP ou du cabinet du Maire. La DAJ est alors obligée de fournir en urgence des analyses juridiques sur des sujets souvent sensibles. Je constate néanmoins à la lecture de votre rapport que ces tensions relatives à l'urgence ne sont pas propres à la DAJ et que la DF ou le SGCP connaissent des difficultés similaires.

Il est vrai que les contentieux sont assez peu nombreux sur les délibérations. Néanmoins, ces contentieux portent sur les projets emblématiques de la collectivité parisienne (Jean Bouin, les Halles...) ou à haute sensibilité politique (ex. caisses des écoles). L'objectif n'est pas de faire baisser le nombre de recours contentieux -ce serait en tout état de cause irréaliste- mais de s'assurer qu'ils trouveront une issue positive pour la Ville. Une meilleure sécurisation de ces dossiers passe donc comme vous le suggérez par une meilleure organisation de l'expertise de la DAJ, même si le risque zéro n'existe pas.

Il faut se convaincre que le droit n'est pas une science exacte et qu'il serait vain de monter des dispositifs administratifs totalement disproportionnés en termes de temps et de coûts pour un gain marginal en termes de sécurité juridique. Eu égard au nombre limité de contentieux sur les délibérations, il serait en effet tout à fait disproportionné en termes de moyens humains de demander à la DAJ de viser les délibérations soumises au Conseil de Paris dans leur ensemble.

2. Les recommandations du rapport

2.1 Vous suggérez (recommandation n° 1) la rédaction d'un guide d'élaboration des projets de délibération à l'échelle de la collectivité parisienne. Ce guide aurait vocation à remplacer les guides internes aux directions et les fiches méthodologiques du SGCP afin que l'ensemble des services de la Ville dispose d'un outil de travail commun. Cette recommandation me paraît tout à fait pertinente, tant la DAJ constate parfois des maladroites dans l'exposé des motifs, la rédaction des visas, l'absence de motivation quand c'est nécessaire ou des erreurs dans le dispositif. Je propose que la DAJ participe à l'élaboration de ce guide et à sa validation.

2.2 S'agissant du contrôle juridique proprement dit, vous écarterez l'idée d'un visa juridique sur les projets de délibération. Comme je vous l'ai indiqué au cours de l'entretien avec les auditrices, cette mission nouvelle nécessiterait un renforcement très important des effectifs de la DAJ qui pourrait en effet paraître disproportionné par rapport au niveau actuel de sécurité juridique.

Vous proposez en revanche « d'instaurer un visa juridique sur certaines catégories de projets de délibération définies de façon partenariale entre la DAJ et les Directions » (p.5) Vous soulignez que pour ce faire on pourrait s'inspirer des contrats conclus entre la DF et les directions (p.15 à 22) pour le contrôle hiérarchisé et vous prônez la signature de contrats similaires entre la DAJ et les directions.

La création de ce contrôle juridique hiérarchisé me paraît une idée intéressante dans son principe. Sa mise en œuvre concrète suscite en revanche quelques interrogations et nécessitera un travail approfondi entre la DAJ et les directions, en se posant les questions suivantes :

Quel type de contrôle ?

Tout d'abord, je ne suis pas certain que l'on puisse instituer un contrôle à 3 niveaux à l'instar de ce qui existe à la DF. Le niveau 0 signifie l'absence de contrôle par la DF. Pour les projets relevant du niveau 1, la DF exerce un simple contrôle de régularité budgétaire. Pour ceux relevant du niveau 2, la DF exerce un contrôle approfondi.

S'agissant du contrôle juridique, on peut évidemment envisager un contrôle de niveau 0 ou 2. En revanche, il est plus délicat de prévoir un contrôle de niveau 1 qui correspond à un contrôle allégé. En effet, je ne suis pas certain qu'on puisse moduler le niveau d'analyse juridique d'un dossier. Soit le dossier est revu par la DAJ, soit il ne l'est pas. Il faudrait donc distinguer deux catégories de projets de délibérations : ceux qui ne sont pas systématiquement transmis à la DAJ et ceux qui le sont systématiquement.

Quelle catégorie de délibération ?

S'agissant des projets qui devraient être soumis au contrôle juridique de la DAJ, on pense spontanément aux DSP ou aux délibérations d'urbanisme (ZAC, concessions d'aménagement ou programmes d'aménagement..) qui portent, comme vous le soulignez, sur des opérations à fort enjeu budgétaire et stratégique. Les contrats de transaction peuvent également faire partie des dossiers à risques. De même, s'agissant des grands projets de la mandature, la DAJ devrait être systématiquement saisie quel que soit l'objet de la délibération.

En revanche, la situation est moins claire pour certaines catégories de projets de délibérations comme par exemple celles portant sur des marchés publics. Les marchés passés par la DA sont soumis au contrôle interne de cette direction et il serait improductif de faire un double contrôle sur les pièces de marché. En revanche, il convient d'identifier en amont et en lien avec la DA les dossiers délicats qui doivent systématiquement faire l'objet d'échanges entre nos directions respectives.

Au total, à l'exception de quelques catégories bien précises de délibération, la détermination de ce qui relève du contrôle juridique doit être examinée au cas par cas avec chaque direction, y compris, comme vous le soulignez, avec la DRH sur les questions statutaires.

Il serait en tout état de cause souhaitable que la DAJ soit également systématiquement destinataire des tableaux prévisionnels établis par les directions afin qu'elle puisse le cas échéant identifier le plus en amont possible les projets à risques.

Dans quel état de formalisation les délibérations font elles l'objet du contrôle ?

A titre liminaire, je partage largement vos remarques sur le contrôle juridique des projets de délibération qui vous amène à observer que la DAJ est en général associée en amont à l'élaboration des grands projets et des contrats complexes. Elle est également saisie au cas par cas d'un certain nombre de projets de délibération par le SGVP ou les cabinets au moment de la validation par ces derniers des projets en question. Je pense qu'effectivement l'association de la DAJ aux projets de délibération est utile et enrichissant au stade amont de leur élaboration plus qu'à l'extrémité aval de leur mise en forme définitive. Je pense que l'ensemble des directions reconnaît l'utilité de l'intervention de la DAJ à ce stade de l'élaboration des délibérations.

En revanche, on peut se poser plus de questions sur une intervention complètement en aval, c'est-à-dire à un stade où les délibérations sont complètement élaborées et prêtes à entrer dans le système informatique. En effet, si un contrôle hiérarchisé des délibérations était mis en place, il faudrait définir avec précision les conditions dans lesquelles la DAJ se prononce et notamment sur le délai minimal d'examen qui lui est réservé. En effet, il ne faut pas perdre de vue que souvent les projets de délibérations, avec leur exposé des motifs et les pièces jointes qui les accompagnent ne connaissent leur forme définitive qu'au moment même de rentrer dans Alpaca.....Or pour qu'une délibération soit visée juridiquement, il convient qu'elle soit définitivement stabilisée et que l'organisme qui contrôle dispose d'un délai raisonnable pour exercer son visa ? Sinon ce contrôle n'est pas autre chose qu'une sécurité imaginaire ou un parapluie qu'on ouvre en dernière extrémité.....Enfin un visa effectué au tout dernier moment d'une longue procédure, juste avant son introduction dans Alpaca, pourrait-il sérieusement conduire à remettre un projet de délibération en cause en raison d'un problème juridique rencontré au tout dernier moment ?

Les moyens ?

Enfin, même en l'absence d'un visa juridique systématique sur tous les projets de délibération, et donc un visa borné à un certain nombre de délibérations repérées en amont, cette nouvelle procédure doit s'accompagner des moyens humains pour accomplir cette nouvelle mission qui serait confiée à la DAJ. Il est difficile de déterminer à ce stade la surcharge de travail qu'un tel contrôle implique dans la mesure où elle dépend largement du périmètre de contrôle qui sera retenu pour chacune des directions. Même si la DAJ n'était amenée à contrôler que 15% des 600 délibérations qui passent chaque année au Conseil en moyenne, cela ferait encore près de 100 délibérations à viser qui arriveraient probablement toutes en même temps c'est-à-dire dans les quelques jours qui précèdent l'introduction dans Alpaca. Il n'est pas envisageable que ce travail de contrôle juridique puisse être effectué à moyens constants.

Le directeur des affaires juridiques

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire d'audit du processus de préparation des projets de délibération a été transmis le 29 mars 2011 à la Direction des systèmes et technologies de l'information.

- La réponse au rapport provisoire a été reçue le 3 mai 2011.



Réf :

Paris, Le

29 AVR. 2011

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

Objet :

Transmission du rapport provisoire d'audit sur le processus de préparation des projets de délibération n° 10.26

La DSTI est principalement concernée par les observations et propositions sur l'application ALPACA.

Au plan des observations il me semble utile d'apporter les inflexions suivantes :

- L'Application ALPACA, certes de conception ancienne, délivre un service permettant à la Ville d'instruire et de gérer ses propositions de délibération. Elle est désormais bien stabilisée, étant bien appropriée par les utilisateurs et ne présentant que très exceptionnellement des difficultés d'exploitation.

- au cours du SDI 2002/2008 il est apparu plus efficace de lancer ODS pour apporter de nouveaux services aux élus (dématérialisation, accès aux documents,...) que de refondre complètement cette application.

Depuis 2001 ALPACA a pu prendre en compte la plupart des évolutions structurantes demandées par les élus et pour un coût modeste de maintenance évolutive. Dans ces conditions ALPACA ne peut être qualifiée d' « archaïque » mais plutôt de limitée dans sa capacité d'évolution, ce qui, comme le pointe le rapport, peut faire peser un risque à terme pour la Ville : étant au cœur du SI de la Ville elle sera amenée à devoir s'interfacer avec de nouvelles applications, ce qui posera de plus en plus de difficultés.

ALPACA n'étant largement pas qu'un outil informatique, l'absence d'une Maîtrise d'Ouvrage désignée pour cette application depuis 2001 explique pour une large part l'absence de vision stratégique pour son évolution.

Au plan des propositions, je partage le cadrage des besoins, évoqué dans le rapport, d'autant qu'il met en avant de nouveaux services pour les Directions à l'amont d'ALPACA (clausier, outil collaboratif,...) qui dégageront des gains évidents. Je partage également le souhait que le futur ALPACA soit construit sur les mêmes technologies qu'ODS et qu'une forte intégration des deux outils soit réalisée.

Pour atteindre ces objectifs deux conditions majeures devront être réunies :

- une maîtrise d'ouvrage clairement définie : la forte transversalité du projet suppose, comme l'indique le rapport, sa localisation au niveau du SGVP.

- un cadrage réaliste des besoins nouveaux avec l'objectif d'une dématérialisation de bout en bout et la disponibilité d'outils de pilotage.

Il conviendrait de lancer le projet en 2012 afin de disposer d'un cahier des charges (migration, nouveaux besoins) pour fin 2012 pour rendre l'application opérationnelle au tout début de 2014.

Directeur des Systèmes et Technologies de l'Information

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- Annexe I : Questionnaire aux directions
- Annexe II : Extractions d'ODS transmises par le SGCP
- Annexe III : Parcours d'un projet de délibération DPA
- Annexe IV : Exemple de contrat de contrôle hiérarchisé (DPA)
- Annexe V : Modèle de tableau prévisionnel des projets de délibération à partir de 2009
- Annexe VI : Arbitrage du Maire de Paris concernant la réforme de la procédure d'attribution des subventions
- Annexe VII : Note de la DJS du 4 mars 2004
- Annexe VIII : Les recours gracieux du contrôle de légalité en 2009 et 2010
- Annexe IX : Tableau DAJ des contentieux en cours sur des délibérations
- Annexe X : Procédure de suivi des projets de délibérations (DPE)

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