

Exemplaire n°

**RAPPORT**  
**AUDIT SUR LE CUMUL D'ACTIVITÉS À LA VILLE DE PARIS**  
**- Février 2021 -**  
**N° 19-13**

**Rapporteurs :**

[.....], inspecteur général

[.....], inspecteur général

[.....], chargée de mission

## SOMMAIRE

|  |           |
|--|-----------|
| NOTE DE SYNTHÈSE .....   | 2         |
| INTRODUCTION .....   | 4         |
| <b>1. UN CADRE JURIDIQUE COMPLEXE ET CHANGEANT .....</b>   | <b>6</b>  |
| <b>2. LE CUMUL D'ACTIVITÉS À LA VILLE DE PARIS : UN SUJET RH PEU EXPLORÉ JUSQU'À PRÉSENT .....</b>   | <b>10</b> |
| 2.1. Revue des informations relatives au cumul d'activités diffusées à l'échelon municipal.....      | 10        |
| 2.2. Les procédures mises en place par les directions .....  | 11        |
| 2.2.1. Les déclarations de cumul d'emplois .....   | 11        |
| 2.2.2. Les autorisations de cumul d'activités .....  | 11        |
| 2.3. La typologie des agents concernés par le cumul d'emplois .....                                  | 15        |
| 2.3.1. Typologie des agents soumis au régime de déclaration de cumul d'emplois .....                 | 16        |
| 2.3.2. Typologie des agents soumis au régime d'autorisation de cumul d'emplois .....                 | 16        |
| 2.4. Les cumuls d'activités illicites .....  | 21        |
| 2.4.1. Un très faible nombre de cumuls irréguliers recensés.....                                     | 21        |
| 2.4.2. La prévention des cumuls irréguliers .....  | 23        |
| 2.4.3. La détection des cumuls irréguliers.....  | 23        |
| <b>3. LE CONSTAT ET LES PROPOSITIONS .....</b>   | <b>26</b> |
| 3.1. Le bilan de l'audit .....   | 26        |
| 3.1.1. Le cumul d'activités, une pratique qui peut être génératrice de risques.....                  | 26        |
| 3.1.2. La situation parisienne en matière de cumul d'activités suscite plusieurs critiques..         | 29        |
| 3.2. Les recommandations de l'Inspection générale .....  | 31        |
| 3.2.1. Améliorer l'information sur le cumul d'activités pour prévenir les dérives .....              | 31        |
| 3.2.2. Renforcer la gestion des cumuls pour mieux maîtriser le phénomène.....                        | 34        |
| 3.2.3. Professionnaliser la détection des situations irrégulières pour pouvoir les sanctionner ..... | 35        |
| <b>LISTE DES RECOMMANDATIONS .....</b>   | <b>38</b> |
| <b>PROCÉDURE CONTRADICTOIRE .....</b>  | <b>40</b> |
| <b>LISTE DES ANNEXES .....</b>   | <b>50</b> |

## NOTE DE SYNTHÈSE

En application de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et du décret du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique, les agents publics doivent consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent par conséquent exercer en parallèle une activité privée lucrative. Il existe toutefois trois séries de dérogations à cette interdiction.

En premier lieu, les agents publics peuvent librement produire des œuvres de l'esprit. De même, les membres du personnel enseignant et les agents pratiquant des activités à caractère artistique peuvent exercer, s'ils le souhaitent, les professions libérales qui découlent de la nature de leurs fonctions.

En deuxième lieu, les agents publics qui ont été reçus à un concours de la fonction publique ou recrutés comme contractuels alors qu'ils dirigeaient une société ou une association à but lucratif peuvent continuer à exercer cette activité privée lucrative pendant une année renouvelable à condition d'en faire la déclaration à leur administration. Sont également soumis à un régime de déclaration du cumul d'activités les agents qui occupent un emploi permanent à temps non complet ou incomplet pour lequel la durée du travail est inférieure ou égale à 70 % de la durée légale ou réglementaire du travail.

Enfin, les agents publics à temps complet ont la possibilité de demander à exercer un service à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise. L'autorisation peut leur être accordée, sous réserve des nécessités du service, pour une durée de trois ou quatre ans. En outre, tout agent public peut être autorisé, sur sa demande, à exercer une activité accessoire parmi celles dont la liste est fixée à l'article 11 du décret précité du 30 janvier 2020 (expertise et consultation au profit d'une personne publique, enseignement et formation, etc.) à condition que celle-ci soit compatible avec ses fonctions et n'affecte pas leur exercice.

L'audit réalisé par l'Inspection générale, qui porte sur les années 2018 et 2019, met en évidence les points suivants :

- La complexité du cadre juridique applicable n'est pas toujours perçue par les directions de la Ville, certaines ignorant le régime de déclaration prévu par le statut de la fonction publique ou présentant le cumul d'activités sous un angle uniquement négatif comme s'il s'agissait d'une pratique à éviter, voire interdite.
- L'information donnée aux personnels sur les règles à respecter en la matière est multiple, dispersée, incomplète et d'un accès mal aisé.
- La gestion des cumuls manque parfois de professionnalisme (procédures de traitement des demandes insuffisamment définies, absence d'outil informatique dédié, suivi peu rigoureux des agents en situation de cumul, etc.), de sorte que la Ville n'est pas en mesure de fournir des données fiables et consolidées sur le nombre de ses agents ayant déclaré ou ayant été autorisés à exercer une seconde activité.
- La problématique du cumul d'activités ne concerne pas toutes les directions de la Ville mais constitue, pour quelques-unes d'entre elles (par exemple la direction de la propreté et de l'eau) un sujet de préoccupation RH en raison de suspicions de doubles emplois irréguliers.
- Les moyens dont dispose l'administration parisienne pour repérer et prouver l'existence de cumuls d'activités illicites sont très réduits, ce qui peut conduire quelquefois à tolérer des situations non conformes à la réglementation.

- Les agents qui exercent certaines professions (par exemple les professeurs de conservatoire) ou des métiers dans lesquels les rythmes de travail sont décalés (personnels de la propreté, chauffeurs, etc.) ou pour lesquels il existe des tensions sur le marché de l'emploi (informaticiens, etc.) ainsi que ceux qui se trouvent éloignés pendant des périodes assez longues de leur poste de travail habituel (congé maladie, accident de service, grève, etc.) sont plus susceptibles que les autres d'être tentés d'avoir une seconde activité, souvent non déclarée ou non autorisée.

Pour prévenir les risques liés au cumul d'activités, améliorer la gestion RH du phénomène et lutter plus efficacement contre les doubles emplois illicites, il est recommandé de :

- Créer sur Intraparis une page d'information spécifique sur le cumul d'emplois distincte de la rubrique *Déontologie*.
- Réviser les fiches pratiques et les formulaires types proposés sur Intraparis.
- Créer un lieu ressources dédié au cumul d'activités sur le site Intranet de chaque direction.
- Éditer une brochure d'information sur le cumul.
- Organiser périodiquement une campagne d'information sur le cumul d'activités à destination de tous les agents.
- Créer une base de données documentaire régulièrement actualisée et enrichie à destination des gestionnaires RH des directions.
- Organiser à l'échelle de la Ville des formations sur le cumul pour les gestionnaires RH des directions.
- Inscrire le cumul d'emplois à l'ordre du jour des réunions de dialogue social avec les organisations syndicales au sein des directions.
- Utiliser les mêmes formulaires de demande dans toutes les directions de la Ville.
- Établir au sein de chaque direction une procédure spécifique de traitement des déclarations de cumul et des demandes d'autorisation préalable.
- Créer une application pour dématérialiser les déclarations et demandes de cumul.
- Intégrer un état annuel des situations de cumul dans le bilan social des directions et celui de la Ville.
- Faire signer aux nouvelles recrues un document les engageant à respecter les règles sur le cumul.
- Rajouter un article relatif au cumul au sein des conventions de télétravail.
- Désigner un référent « cumul » au sein du SRH des directions les plus concernées par les cumuls irréguliers.
- Adopter une démarche proactive vis-à-vis des agents les plus susceptibles d'exercer irrégulièrement une autre activité.
- Définir une doctrine en matière de lutte contre les cumuls irréguliers.
- Étudier la faisabilité d'un rapprochement de fichiers avec l'administration fiscale et l'URSSAF pour détecter les cumuls irréguliers.

## INTRODUCTION

Par note de la Maire de Paris en date du 17 juillet 2019, l'Inspection générale a été chargée de réaliser un audit sur le cumul d'activités au sein de la Ville de Paris (voir annexe 1).

Lors de la phase de cadrage de la mission, il a été décidé que le périmètre de l'audit inclurait l'ensemble des directions de la Ville de Paris mais n'engloberait pas les établissements publics qui lui sont rattachés (Centre d'action sociale de la Ville de Paris, Paris Musées, etc.), ni les cabinets des élus et des groupes politiques.

### Les objectifs de la mission

Ils peuvent se résumer en trois points :

**1°) Décrire le cadre juridique qui s'impose à l'administration parisienne tout autant qu'à ses agents.** Les dispositions légales et réglementaires qui gouvernent le cumul d'activités dans la fonction publique ont en effet évolué au cours des dernières années sans que ces changements aient toujours été parfaitement perçus par le personnel et l'encadrement municipal. Le rappel du régime juridique applicable permettra de préciser les conditions dans lesquelles le cumul d'activités peut être pratiqué, mais aussi les procédures à respecter ainsi que les sanctions auxquelles s'exposent ceux qui exercent irrégulièrement deux emplois.

**2°) Dresser un état des lieux, le plus complet possible, de la situation actuelle.** Aucune base de données n'est aujourd'hui disponible au sein des directions, ni a fortiori à l'échelle de la Ville, sur le cumul d'activités. L'ampleur du phénomène demeure mal connue faute de données objectives et consolidées. Les rapporteurs se sont donc efforcés de recueillir des chiffres sur les cumuls déclarés et autorisés dans les directions ainsi que sur les procédures disciplinaires engagées à l'encontre d'agents cumulant irrégulièrement deux emplois. Au-delà de ces statistiques qui ne peuvent évidemment pas rendre compte du volume des cumuls échappant à la connaissance de l'administration, ils ont également cherché à décrire les pratiques en usage dans les différentes directions et, plus généralement, à repérer les familles de métiers et les positions statutaires dans lesquelles la tentation du cumul est la plus forte. S'inscrivant dans une démarche générale d'audit, ils n'ont en revanche pas enquêté sur les cas particuliers d'agents soupçonnés de cumul illicite qui leur ont été signalés.

**3°) Identifier les voies et moyens permettant de maîtriser le phénomène, de réduire les risques qui s'y attachent et de lutter efficacement contre les cumuls irréguliers.** L'audit a eu également pour finalité de mettre en évidence les risques encourus tant par les agents eux-mêmes que par l'administration parisienne en cas de cumuls d'activités irréguliers, de dégager des solutions concrètes pour faciliter la gestion et le traitement des demandes formulées par les personnels et, enfin, de proposer des outils permettant aux managers de détecter, de prouver et de mettre un terme aux situations de cumuls non autorisés.

### La méthodologie de l'audit

Pour obtenir les informations nécessaires à l'établissement d'un état des lieux sur le cumul d'activités au sein de la Ville, les rapporteurs ont adressé fin janvier 2020 aux services des ressources humaines (SRH) des différentes directions un questionnaire d'une douzaine de pages destiné à recueillir les données quantitatives disponibles sur le recours au cumul, à mettre en évidence leurs approches concernant ce phénomène et à cerner leurs besoins ainsi que leurs attentes dans ce domaine.

Toutes les directions l'ont rempli et retourné, à l'exception de la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES) qui a déclaré ne pas être en mesure d'y

répondre faute de remontée de données et qui s'est bornée à fournir quelques informations générales la concernant sur le sujet du cumul.

La crise sanitaire liée à la pandémie de COVID 19 a compliqué la tâche des rapporteurs qui ont eu beaucoup de difficultés à obtenir les réponses des SRH, lesquels ont été fortement sollicités notamment durant les périodes de confinement. Compte tenu de ce contexte, les entretiens initialement envisagés en présentiel avec les directions les plus concernées par le cumul ont dû être remplacés par des échanges de courriels. Si cette situation exceptionnelle a rallongé la durée de la mission, elle n'a pas eu toutefois d'impact notable sur la méthodologie de l'audit ni sur les conclusions auxquelles il aboutit.

Durant toute la mission, la direction des ressources humaines (DRH) et la déontologue centrale de la Ville de Paris ont été associées aux travaux et à la réflexion de l'Inspection générale qui a ainsi pu mettre à profit leur expertise dans le domaine du cumul.

En matière de benchmark, des contacts ont été établis avec le Centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP) et l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris. Ces échanges, souvent fructueux, ont permis de comparer les pratiques en vigueur et, éventuellement, de s'inspirer des solutions mises en place par ces établissements publics.

En revanche, il faut indiquer que, notamment en raison du contexte sanitaire, les rapporteurs n'ont pas été en mesure de se rapprocher de l'administration fiscale et de l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) comme le suggérait la note de saisine. Ils n'ont donc pas pu opérer de comparaison entre les données obtenues en interne et celles que détiennent ces services sur les personnels de la Ville de Paris et apprendre, par exemple, le nombre d'agents de la Ville ayant créé une entreprise ou adopté le statut de micro-entrepreneur.

### **Le plan du rapport**

Le présent rapport comprend trois parties.

La première décrit le régime juridique actuellement en vigueur en matière de cumul d'activités.

La seconde est consacrée à un état des lieux de la situation parisienne établi notamment à partir des questionnaires retournés par les SRH des directions de la Ville.

La troisième partie du rapport analyse les risques induits par le cumul d'activités, dresse un bilan critique de l'existant et dégage un certain nombre de pistes concrètes d'amélioration.

## 1. UN CADRE JURIDIQUE COMPLEXE ET CHANGEANT

Le régime juridique du cumul d'activités des agents publics est défini par l'article 25 septies de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et par le décret n°2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

L'article 25 septies a été inséré dans le titre I du statut de la fonction publique par la loi n°2016-483 du 20 avril 2016. Il a remplacé les dispositions précédemment applicables en matière de cumul d'activités (ancien article 25 de la loi du 13 juillet 1983) qui étaient issues de la loi n°2007-148 du 2 février 2007 et qui présentaient un caractère plus libéral que le régime actuel.

La loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique n'a modifié que marginalement l'article 25 septies, se bornant essentiellement à supprimer, à compter du 1<sup>er</sup> février 2020, la commission de déontologie de la fonction publique au profit de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Le décret n°2020-69 du 30 janvier 2020, pris pour l'application des dispositions de l'article 34 de la loi du 6 août 2019, a abrogé le décret n°2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique. S'agissant du cumul d'activités, il a toutefois repris l'essentiel des règles instituées par le décret de 2017 qui n'ont été modifiées que pour tenir compte du nouveau rôle imparti à la HATVP par la loi du 6 août 2019.

Le principe posé par l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 est que les agents publics doivent consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées et qu'ils ne peuvent, par suite, exercer en parallèle une activité privée lucrative. Il leur est notamment interdit de :

- créer ou reprendre une entreprise lorsque celle-ci donne lieu à immatriculation au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers ou à affiliation au régime prévu à l'article L.613-7 du code de la sécurité sociale, s'ils occupent un emploi à temps complet et qu'ils exercent ses fonctions à temps plein ;
- participer aux organes de direction de sociétés ou d'associations à but lucratif ;
- donner des consultations, procéder à des expertises ou plaider en justice dans les litiges intéressant toute personne publique, le cas échéant devant une juridiction étrangère ou internationale, sauf si cette prestation s'exerce au profit d'une personne publique ne relevant pas du secteur concurrentiel ;
- prendre ou détenir, directement ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle ils appartiennent ou en relation avec cette dernière, des intérêts de nature à compromettre leur indépendance ;
- cumuler un emploi permanent à temps complet avec un ou plusieurs autres emplois permanents à temps complet.

L'article 25 septies prévoit toutefois trois séries de dérogations à cette interdiction.

### **1<sup>ère</sup> série de dérogations : les activités qui peuvent être exercées librement**

Les agents publics peuvent librement produire des œuvres de l'esprit sans pour autant être déliés de leurs obligations en matière de secret professionnel et de discrétion professionnelle.

De même, les membres du personnel enseignant et les agents pratiquant des activités à caractère artistique peuvent exercer, s'ils le souhaitent, les professions libérales qui découlent de la nature de leurs fonctions.

Tout agent public a également la possibilité d'exercer une activité bénévole au profit d'une personne publique ou privée sans but lucratif (par exemple une association).

### **2<sup>ème</sup> série de dérogations : les activités soumises à déclaration**

Un agent public peut exercer à titre professionnel une seconde activité lucrative :

- pendant un an (renouvelable une fois) s'il a été reçu à un concours de la fonction publique ou recruté comme contractuel alors qu'il dirigeait une société ou une association à but lucratif ;
- s'il occupe un emploi permanent à temps non complet ou incomplet pour lequel la durée du travail est inférieure ou égale à 70 % de la durée légale ou réglementaire du travail.

Dans le premier cas, la poursuite de l'activité privée doit être compatible avec les obligations de service de l'agent et ne porter atteinte ni au fonctionnement normal du service, ni aux principes déontologiques en vigueur, notamment en matière de conflits d'intérêts.

Dans le second cas, l'autorité hiérarchique<sup>1</sup> doit informer l'agent à temps non complet ou incomplet de la possibilité de cumuler une ou plusieurs activités privées lucratives à condition qu'elles soient compatibles avec l'emploi qu'il occupe.

Dans les deux hypothèses susmentionnées, la déclaration doit être faite sous forme écrite et indiquer la nature de l'activité annexe ainsi que la dénomination de l'organisme pour le compte duquel elle est exercée.

### **3<sup>ème</sup> série de dérogations : les activités soumises à autorisation**

Un agent public qui occupe un emploi à temps complet peut demander à exercer un service à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise. L'autorisation peut lui être accordée, sous réserve des nécessités du service, pour une durée de trois ans renouvelable pour une durée d'un an (avant le 1<sup>er</sup> février 2020, deux ans renouvelable pour une durée d'un an).

Depuis cette même date, l'autorité hiérarchique doit examiner si l'activité envisagée risque de compromettre le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité du service et de méconnaître les principes déontologiques ou les interdictions pénales applicables. Si elle a un doute sérieux sur la compatibilité du projet de création ou de reprise d'une entreprise avec les fonctions exercées par le fonctionnaire au cours des trois années précédant sa demande d'autorisation, elle saisit pour avis, préalablement à sa décision, le référent déontologue. Lorsque l'avis de ce dernier ne permet pas de lever ce doute, l'autorité hiérarchique saisit la HATVP. Si le fonctionnaire occupe un emploi donnant lieu à une déclaration d'intérêts ou à une déclaration patrimoniale et une déclaration d'intérêts, l'autorité hiérarchique soumet obligatoirement sa demande d'autorisation à l'avis préalable de la HATVP<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> En vertu de l'article 3 du décret du 30 janvier 2020, dans la fonction publique territoriale, l'autorité hiérarchique est l'autorité territoriale, c'est-à-dire pour la Ville de Paris la Maire ou la personne disposant d'une délégation de signature de la Maire.

<sup>2</sup> Avant le 1<sup>er</sup> février 2020, l'examen de la compatibilité du projet de création ou de reprise d'entreprise était opéré par la commission de déontologie.



L'arrêté interministériel du 4 février 2020 énumère les pièces que l'agent doit fournir à l'autorité dont il dépend à l'appui de sa demande ainsi que celles que l'administration doit transmettre à la HATVP lorsqu'elle la saisit.

Par ailleurs, tout agent public peut être autorisé, sur sa demande, à exercer une activité accessoire, lucrative ou non, si cette activité est compatible avec ses fonctions et n'affecte pas leur exercice. La liste des activités accessoires susceptibles d'être autorisées, fixée par l'article 11 du décret du 30 janvier 2020, est la suivante :

- expertise et consultation au profit d'une personne publique ;
- enseignement et formation ;
- activité à caractère sportif ou culturel, y compris encadrement et animation dans les domaines sportif, culturel ou de l'éducation populaire ;
- activité agricole dans des exploitations agricoles constituées ou non sous forme sociale ;
- activité de conjoint collaborateur au sein d'une entreprise artisanale, commerciale ou libérale ;
- aide à domicile à un ascendant, à un descendant, à son conjoint, à son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou à son concubin, permettant au fonctionnaire de percevoir, le cas échéant, les allocations afférentes à cette aide ;
- travaux de faible importance réalisés chez des particuliers ;
- activité d'intérêt général exercée auprès d'une personne publique ou auprès d'une personne privée à but non lucratif ;
- mission d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'organismes d'intérêt général à caractère international ou d'un État étranger ;
- services à la personne ;
- vente de biens fabriqués personnellement par l'agent.

Les activités de services à la personne et de vente de biens fabriqués personnellement doivent être exercées sous le statut de travailleur indépendant.

L'agent qui souhaite exercer une activité accessoire doit adresser à l'autorité dont il relève une demande écrite mentionnant l'identité de l'organisme qui envisage de l'employer ainsi que la nature, la durée, la périodicité et les conditions de rémunération de cette activité annexe.

L'administration doit accuser réception de la demande et dispose d'un délai d'un mois pour notifier sa décision, étant précisé que son accord peut être assorti de réserves ou de recommandations liées à la déontologie ou au fonctionnement du service et qu'elle doit systématiquement indiquer que l'activité accessoire ne peut être exercée qu'en dehors des heures de service de l'intéressé. L'absence de réponse dans le délai susmentionné équivaut à un rejet.

L'administration qui a donné son autorisation peut s'opposer à tout moment à la poursuite de l'activité accessoire si l'intérêt du service le justifie, si les informations données par l'agent se révèlent erronées ou si l'activité en cause ne revêt plus un caractère accessoire.

La violation des dispositions édictées par l'article 25 septies doit entraîner le reversement des sommes perçues au titre des activités interdites ou non autorisées par voie de retenue sur le traitement. Elle est également susceptible de donner lieu à des sanctions disciplinaires dont la jurisprudence montre qu'elles peuvent aller jusqu'à la révocation ou au licenciement.

Pour compléter ce panorama du droit applicable, il faut ajouter que les règles sur le cumul d'activités continuent de s'appliquer :

- aux agents qui se trouvent en situation de congé et notamment en congé de maladie (Conseil d'État, 8 octobre 1990, n°107762) ou en congé pour accident de travail ;
- aux agents que l'administration a autorisés à télétravailler ou qui ont cessé leur activité pour fait de grève.

En revanche, ne sont plus soumis à l'interdiction d'exercer un autre emploi les agents qui :

- font l'objet d'une mesure de suspension au sens de l'article 30 de la loi du 13 juillet 1983 (Conseil d'État, 13 juillet 1966, n°52641 et 52804 et Cour administrative d'appel de Versailles, 19 juillet 2016, n°15VE00556) ;
- ont écopé d'une exclusion temporaire de fonctions (Conseil d'État, 3 juin 2019, n°424377) à condition de respecter les obligations déontologiques qui s'imposent à eux.

## 2. LE CUMUL D'ACTIVITÉS À LA VILLE DE PARIS : UN SUJET RH PEU EXPLORÉ JUSQU'À PRÉSENT

L'état des lieux concernant le cumul d'activités au sein de l'administration parisienne qu'on trouvera dans les pages qui suivent a été établi sur la base des investigations effectuées par les rapporteurs et des réponses des SRH des 20 directions<sup>3</sup> de la Ville au questionnaire de l'Inspection générale.

Ce questionnaire portait sur les années 2018 et 2019, c'est-à-dire sur une période où les règles de cumul étaient encore fixées par le décret du 27 janvier 2017 et non par le décret du 30 janvier 2020.

### 2.1. Revue des informations relatives au cumul d'activités diffusées à l'échelon municipal

Les rapporteurs ont recensé les différentes sources d'information concernant le cumul d'activités disponibles pour l'ensemble des agents de la Ville.

Avant janvier 2020 :

Sur Intraparis on trouvait :

- Dans NOMOS, le texte de l'article 25 septies et le décret du 27 janvier 2017 ainsi qu'une fiche pratique sur le « cumul d'activités » datant de février 2018 accessibles dans l'onglet *Réglementation générale*.
- Une fiche de juillet 2019 intitulée « le cumul d'activités » présentant la réglementation applicable aux cumuls d'activités (principe de non cumul et régimes dérogatoires, sanctions en cas de cumul d'activités interdit, procédure de saisine de la déontologue centrale et de la commission de déontologie de la fonction publique).
- Trois formulaires : il s'agit de formulaires de demande d'autorisation pour cumul d'activités à titre accessoire (premier formulaire), pour création ou reprise d'une entreprise (deuxième formulaire) et pour poursuite d'une activité privée (troisième formulaire). Ils comportent différentes parties à remplir concernant la situation administrative de l'agent demandeur, l'activité annexe souhaitée, la déclaration sur l'honneur d'absence de conflits d'intérêts, l'avis préalable du référent déontologue ou de la déontologue centrale et la décision finale de l'autorité hiérarchique.

Dans la charte de déontologie des agents de la Ville de Paris, à propos des obligations incombant aux agents de la Ville de Paris, un paragraphe a trait au principe de non cumul d'activités et aux activités accessoires pouvant exceptionnellement y déroger.

<sup>3</sup> Ces 20 directions sont la direction des affaires culturelles (DAC), la direction de l'attractivité et de l'emploi (DAE), la direction des affaires juridiques (DAJ), la direction des affaires scolaires (DASCO), la direction des constructions publiques et de l'architecture (DCPA), la direction de la démocratie, des citoyen.ne.s et des territoires (DDCT), la direction des espaces verts et de l'environnement (DEVE), la direction des finances et des achats (DFA), la direction des familles et de la petite enfance (DFPE), la direction de l'information et de la communication (DICOM), la direction de l'immobilier, de la logistique et des transports (DILT), la direction de la jeunesse et des sports (DJS), la direction du logement et de l'habitat (DLH), la direction de la propreté et de l'eau (DPE), la direction de la prévention, de la sécurité et de la protection (DPSP), la direction des ressources humaines (DRH), la direction des systèmes d'information et du numérique (DSIN), la direction de l'urbanisme (DU), la direction de la voirie et des déplacements (DVD) et l'Inspection générale (IG).

Dans le vademecum de l'encadrant, un paragraphe dans la fiche consacrée aux droits et obligations des fonctionnaires (fiche n°55) indique que « *l'agent ne peut qu'être exceptionnellement autorisé à poursuivre une activité privée et lucrative. Une autorisation de cumul doit être sollicitée. Le supérieur hiérarchique doit examiner précisément le type d'activité, sa compatibilité avec les principes déontologiques et les fonctions réellement exercées par l'agent.* »

À compter de janvier 2020 :

Outre la note de la secrétaire générale du 31 janvier 2020 comportant un paragraphe sur le cumul et la mise à jour des textes applicables dans NOMOS, il faut signaler la diffusion dans le domaine *Ressources et outils* d'Intraparis, dossier *Déontologie*, de quatre fiches sur le cumul qui remplacent la fiche de juillet 2019. Plus ciblées, elles apparaissent moins complexes et peuvent être plus facilement appréhendées par les agents. Toutefois, il est à noter qu'aucune ne présente le régime de déclaration prévu à l'article 25 septies. Ces fiches sont accompagnées des trois formulaires de demande décrits ci-dessus.

## **2.2. Les procédures mises en place par les directions**

### **2.2.1. Les déclarations de cumul d'emplois**

Le régime de déclaration prévu par la loi n'est pas perçu par les SRH comme une dérogation à part entière au principe de non cumul. Il est généralement confondu avec le régime d'autorisation de cumul. Même si cinq directions déclarent disposer d'une procédure spécifique pour la déclaration des cumuls d'emplois (DAC, DEVE, DLH, DRH, DSIN), cette procédure est en réalité commune avec celle des demandes d'autorisation de cumul et il n'existe qu'un seul formulaire pour les deux régimes.

La DLH justifie cette situation par le fait que « *les agents ne sont pas très au fait de ce qui doit ou ne doit pas être déclaré (...) ce dispositif avec un formulaire unique [pour les déclarations et demandes d'autorisation de cumul] (...) permet d'orienter les agents sur une procédure ou une autre, d'éviter de mauvaises interprétations a priori de la part des agents et de limiter des risques déontologiques qui seraient préjudiciables tant aux agents qu'à l'administration* ».

Le plus souvent, les déclarations de cumul d'emplois, versées aux dossiers des agents, sont centralisées dans les SRH (15 directions sur 20). Elles ne font toutefois l'objet que de peu de suivi (6 directions sur 20). Ce suivi est assuré généralement par un bureau du SRH. Il consiste le plus souvent dans le traitement de la déclaration de cumul (vérification de la nature de l'activité accessoire envisagée, du non dépassement des quotas horaires, transmission au référent déontologue). Seules 3 directions sur 20 (DEVE, DRH, DLH) établissent un tableau Excel de suivi des déclarations d'activités annexes.

### **2.2.2. Les autorisations de cumul d'activités**

12 directions, soit 60 % d'entre elles, déclarent disposer d'une procédure spécifique pour les demandes d'autorisation de cumul d'emplois. Pour 4 d'entre elles (DFA, DLH, DPSP, DVD) cette procédure est écrite. En pratique, le caractère écrit de cette procédure résulte soit d'une note interne (cas de la DPSP qui précise dans sa note du 17 décembre 2019 sur le déploiement de la nouvelle charte de déontologie la procédure à suivre en cas de cumul d'activités accessoires ; cas également de la DVD dans sa note du 18 décembre 2018), soit des formulaires eux-mêmes de demande d'autorisation dans lesquels figurent les différents avis à obtenir et le service compétent pour la délivrance de l'autorisation (DFA, DLH).

7 directions n'ont défini aucune procédure particulière (DAJ, DDCT, DFPE, DICOM, DILT, DCPA, IG).

Pour une direction sur deux, la procédure prévoit la consultation pour avis de la déontologue centrale ou du référent déontologue de la direction. La DRH précise que cet avis n'est demandé qu'en cas de doute. La déontologue peut être amenée à conseiller les référents déontologie des directions lorsque ceux-ci n'arrivent pas à donner de réponse sur des cas précis. Elle rédige également des avis écrits. Dans les faits, la déontologue semble surtout sollicitée à l'occasion de demandes de disponibilité d'agents publics partant dans le privé. S'agissant des cumuls d'emplois, son intervention est moins fréquente. Elle n'a transmis à l'Inspection générale qu'un seul avis relatif à une demande de travail à temps partiel en vue de l'exercice parallèle d'une activité privée (en l'espèce une activité paramédicale). La déontologue, constatant l'absence de risque de conflit d'intérêts avec la Ville de Paris, a rendu un avis favorable à cette demande.

#### 2.2.2.1. Les formulaires de demande d'autorisation de cumul

La majorité des directions ont établi un formulaire spécifique de demande d'autorisation de cumul d'activités. Six directions n'en possèdent pas (DCPA, DDCT, DICOM, DFPE, DRH, IG) et utilisent les formulaires mis à disposition sur la page *Déontologie* d'Intraparis (cf. § 2.1.).

Lorsque l'on examine les formulaires types des directions, on constate qu'ils sont relativement similaires même s'ils sont plus ou moins détaillés d'une direction à l'autre. Ils comportent tous une partie afférente à l'emploi principal de l'agent à la Ville de Paris, une partie consacrée à l'activité envisagée et au futur employeur et un questionnement sur les éventuelles autres activités accessoires exercées par l'agent. De nombreux formulaires contiennent également une déclaration sur l'honneur d'absence de conflit d'intérêts devant être signée par le demandeur, un cadre destiné à l'avis du supérieur hiérarchique, voire du référent déontologue et un cadre réservé à la décision finale de l'autorité hiérarchique compétente.

Certains formulaires doivent être actualisés. C'est le cas notamment de ceux de la DILT, de la DSIN et de la DU qui font référence au décret du 2 mai 2007 ou à celui du 20 janvier 2011.

La DAC présente la particularité d'avoir établi deux formulaires distincts pour les professeurs de conservatoire : l'un dans le cas où l'agent exerce son activité professionnelle principalement à la Ville de Paris ; l'autre dans le cas où l'exercice de ses fonctions à la DAC est une activité accessoire pour l'agent.

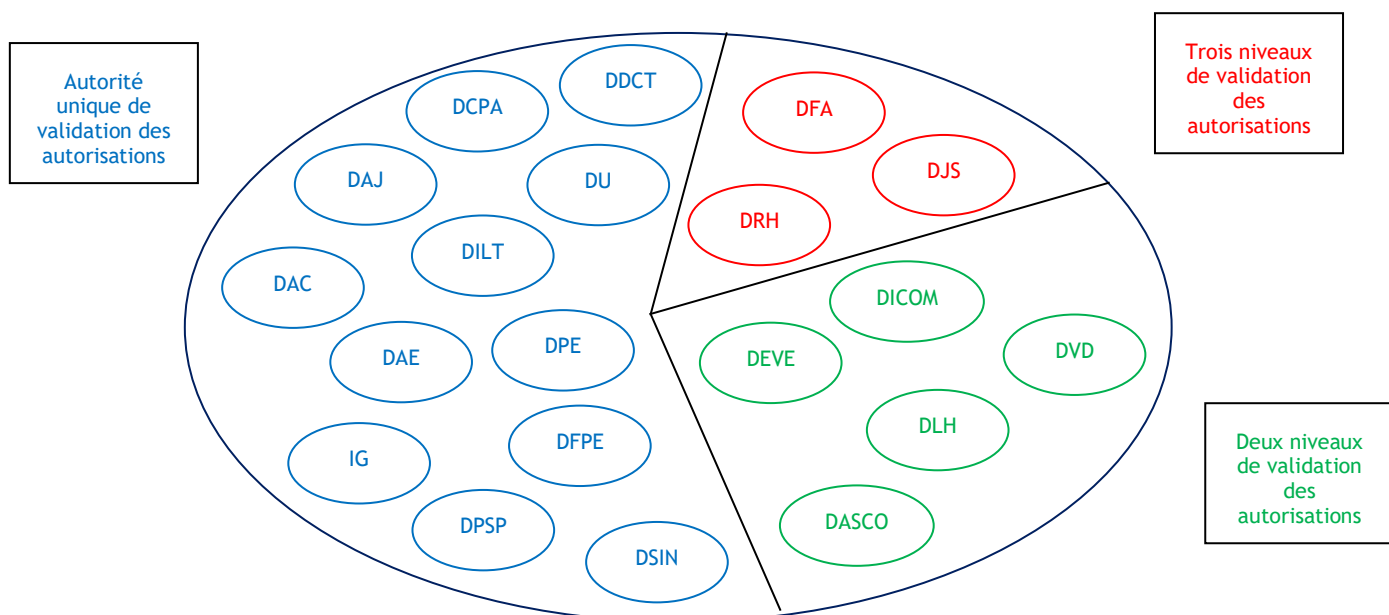
Le formulaire le plus contraignant est sans nul doute celui de la DJS. Ce formulaire, joint à une note du 23 juillet 2019 diffusée aux chefs de service et de circonscription de la direction, présente la particularité d'exiger une copie du contrat de travail ou de la décision d'embauche avec l'employeur secondaire ainsi qu'un planning prévisionnel sur trois mois validé par le N+1. Le formulaire comporte, en outre, un cadre réservé à l'employeur secondaire et devant être signé par lui (attestation de connaissance de l'emploi principal de l'agent, nom et coordonnées de l'employeur secondaire, conditions de rémunération, lieu et planning de l'activité annexe).

#### 2.2.2.2. La validation des autorisations de cumul d'activités

Les autorités administratives compétentes pour valider l'autorisation de cumul d'emplois varient d'une direction à l'autre.

12 directions ont opté pour une autorité administrative unique de validation des autorisations de cumul d'activité, 8 pour un partage de cette compétence entre plusieurs niveaux hiérarchiques.

Figure 1 : Autorités de validation des autorisations



Source : Questionnaire IG

Les tableaux suivants détaillent les niveaux hiérarchiques compétents suivant les directions.

Tableau 1 : Niveau hiérarchique compétent pour les directions ayant opté pour une autorité unique de validation

|                               | Service déconcentré/<br>Mairie | SRH      | Chef de bureau /<br>service | Sous-<br>directeur<br>(trice) | Directeur<br>(trice) |
|-------------------------------|--------------------------------|----------|-----------------------------|-------------------------------|----------------------|
| DAC                           |                                | 1        |                             |                               |                      |
| DAE                           |                                |          |                             |                               | 1                    |
| DAJ                           |                                |          |                             |                               | 1                    |
| DCPA                          |                                | 1        |                             |                               |                      |
| DDCT                          |                                |          |                             | 1                             |                      |
| DFPE                          |                                | 1        |                             |                               |                      |
| DILT                          |                                | 1        |                             |                               |                      |
| DPE                           |                                | 1        |                             |                               |                      |
| DPSP                          |                                |          |                             |                               | 1                    |
| DSIN                          |                                |          |                             | 1                             |                      |
| DU                            |                                |          |                             | 1                             |                      |
| IG                            |                                |          |                             |                               | 1                    |
| <b>Nb total de directions</b> | <b>0</b>                       | <b>5</b> | <b>0</b>                    | <b>3</b>                      | <b>4</b>             |

Source : Questionnaire IG

Tableau 2 : Directions ayant opté pour une multiplicité d'autorités de validation

|                               | Service déconcentré/ Mairie | SRH      | Chef de bureau / service | Sous-Directeur(trice) | Directeur(trice) | nb total d'autorités compétentes |
|-------------------------------|-----------------------------|----------|--------------------------|-----------------------|------------------|----------------------------------|
| DASCO                         | 1                           | 1        |                          |                       |                  | 2                                |
| DEVE                          |                             | 1        |                          |                       | 1                | 2                                |
| DFA                           |                             | 1        | 1                        | 1                     |                  | 3                                |
| DICOM                         |                             | 1        |                          | 1                     |                  | 2                                |
| DJS                           | 1                           |          | 1                        | 1                     |                  | 3                                |
| DLH                           |                             | 1        | 1                        |                       |                  | 2                                |
| DRH                           |                             | 1        |                          | 1                     | 1                | 3                                |
| DVD                           |                             |          |                          | 1                     | 1                | 2                                |
| <b>Nb total de directions</b> | <b>2</b>                    | <b>6</b> | <b>3</b>                 | <b>5</b>              | <b>3</b>         |                                  |

Source : Questionnaire IG

Certaines directions peuvent être amenées à définir plusieurs autorités de validation des cumuls d'emplois, ces dernières se répartissant les demandes des agents en fonction de critères variables :

- Selon l'affectation des agents en service déconcentré ou en service central. Tel est le cas à la DASCO où les autorisations de cumul sont validées par le SRH pour les agents des services centraux, par les CASPE pour les agents qui y sont rattachés.
- Selon les catégories de personnels. À la DRH, le SRH valide les autorisations de cumul d'emplois pour les agents de catégorie B et C, le sous-directeur, le directeur-adjoint ou la directrice pour les agents de catégorie A en fonction de leur situation dans l'organigramme. À la DVD, les cumuls d'activités sont validés soit par la sous-directrice des ressources, soit par la directrice, selon le grade de l'agent. Les demandes relatives à un chef de service sont validées par la directrice. La pratique établie est liée au niveau hiérarchique de la personne qui demande le cumul.

Certaines directions ont opté pour un double niveau de validation. La DLH, qui a adopté une validation au niveau du chef de bureau/service et du SRH, justifie ainsi cette organisation : « *La validation du chef de bureau permet d'avoir un avis sur l'activité envisagée et l'organisation du service : il lui appartient de juger si l'activité accessoire de l'agent nuira ou non au bon fonctionnement du service. Il s'agit en fait moins d'une validation que d'un avis, émanant de la personne compétente pour juger de la possibilité de l'agent d'exercer cette activité accessoire sans nuire au bon déroulement des activités du service.*

*Après avis du chef de service, le SRH donnera un avis technique et juridique. Le SRH pourra difficilement aller contre un avis négatif du chef de service. Il pourra cependant se distancer d'un avis positif du chef de service en cas d'incompatibilité juridique.*

*La seule validation par un chef de service exposerait la DLH à un risque juridique et à une absence totale de pilotage. La seule validation par le SRH priverait le chef de service de ses prérogatives d'organisation et de pilotage des activités de son service. Compte tenu des moyens techniques actuels et de la réactivité du SRH, le dispositif ainsi établi nous*



*paraît garantir le plus de sécurité et convenir à l'ensemble des parties. Il n'a jamais été remis en cause, les chefs de service appréciant ce double niveau de « validation » ».*

D'une manière générale, force est de constater que les services déconcentrés, exception faite de ceux de la DASCO et de la DJS, ne valident pas des autorisations de cumul.

Des directions, comme la DAC, la DCPA, la DFPE, la DILT ou la DPE, qui disposent de services déconcentrés ou de services de terrain, ont choisi comme autorité unique de validation le SRH central, même si des exceptions peuvent exister (à la DAC, par exemple, pour les professeurs de conservatoire, un double niveau de validation a été mis en place, le directeur du conservatoire municipal d'arrondissement (CMA) validant la demande en opportunité et le SRH la validant en droit). Si la DAC et la DILT prévoient dans leur formulaire spécifique d'autorisation de cumuls l'avis du supérieur hiérarchique, la DCPA, la DDCT et la DFPE, utilisent, quant à elles, le formulaire de demande d'autorisation mis en ligne sur le portail de la Ville, lequel ne comporte pas de demande d'avis du N+1 de l'agent demandeur. L'autorisation relève donc directement du SRH après avis du référent déontologue.

### 2.2.2.3. Le suivi des demandes d'autorisation de cumul d'emplois

Les autorisations de cumul d'activités sont généralement centralisées au SRH des directions. Elles restent insuffisamment suivies. Seules 9 directions sur 20 déclarent en assurer un suivi. Ce suivi est effectué le plus souvent par le SRH de la direction. Il consiste, pour 6 directions (DEVE, DICOM, DJS, DLH, DRH, DU), en un tableau Excel recensant les demandes et leur suivi. Pour 3 directions (DAC, DCPA, DFPE) le suivi s'arrête au traitement de la demande (vérification du respect des règles statutaires, réglementaires et déontologiques).

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DAC précise : *« Aucun tableau général n'est mis en place pour les enseignants des conservatoires. Néanmoins, en ce qui concerne les agents ou les conservatoires particulièrement concernés par les cumuls (CRR notamment), l'UGD tient un tableau de suivi pour s'assurer du respect du volume maximal sur l'année ».*

La très grande majorité des activités accessoires sont exercées auprès d'universités, d'écoles ou d'organismes de formation. Les organismes diffèrent en fonction des métiers exercés à titre principal par les agents : organismes de séjour de vacances et Éducation Nationale pour les personnels d'animation ; caisses des écoles pour les personnels de service de la DASCO ; clubs aquatiques pour les personnels de la DJS ; écoles d'art et collectivités territoriales pour les personnels de la DAC ; écoles d'ingénieur ou d'architecture pour les personnels de la DU et de la DVD.

Les refus d'autorisation de cumul d'activités sont exceptionnels. La DPE indique avoir refusé en 2018 deux demandes d'autorisation de cumul pour activités non référencées. En 2019, on comptabilise 3 refus : 2 de la DJS (un pour raison de santé et un pour incompatibilité avec les fonctions exercées) et 1 refus de la DVD pour incompatibilité entre le temps de travail de l'activité principale et celui de l'activité annexe.

## 2.3. La typologie des agents concernés par le cumul d'emplois

Concernant les données chiffrées relatives au nombre de cumuls autorisés, il faut préciser qu'ont été exclus du recensement demandé aux SRH les cumuls « internes » correspondant aux cas des agents municipaux exerçant une activité accessoire au profit d'une direction de la Ville autre que leur direction de rattachement.



### 2.3.1. Typologie des agents soumis au régime de déclaration de cumul d'emplois

#### 2.3.1.1. Les agents reçus à un concours de la fonction publique ou recrutés comme contractuels alors qu'ils dirigeaient une société ou association à but lucratif

Ce cas de figure reste très exceptionnel à la Ville de Paris. Deux directions (DAC et DFA) déclarent un agent dans cette situation en 2018 et la DDCT 2 agents en 2019. Il s'agit d'agents de catégorie A, dirigeants de société, d'au maximum 50 ans (1 agent a entre 18-30 ans, 1 entre 31-40 ans et 2 entre 41-50 ans).

#### 2.3.1.2. Les agents occupant un emploi permanent à temps non complet ou incomplet pour lequel la durée du travail est inférieure ou égale à 70 % de la durée légale ou réglementaire du travail

Seule une direction, la DRH, a fourni des données chiffrées pour cette catégorie, à savoir deux agents en 2018 et trois en 2019. Dans tous les cas, il s'agit d'agents de catégorie A exerçant de manière accessoire une activité de formation.

La Ville de Paris comptait, en 2019, 400 agents permanents travaillant à 70 % ou moins de la durée légale du temps de travail (405 en 2018)<sup>4</sup>. Le ratio entre le nombre d'agents recensés ayant déclaré une activité accessoire (2 en 2018 et 3 en 2019) et le nombre total d'agents permanents travaillant à 70 % ou moins de la durée légale du temps de travail s'élève donc à 0,75 % en 2019 (0,5 % en 2018), ce qui paraît extrêmement faible.

En réalité, la plupart des directions n'ont pas fourni de données chiffrées concernant les cumuls d'emplois soumis au régime de déclaration soit parce qu'elles n'ont pas de cumuls d'emplois de ce type ou ne les ont pas identifiés en tant que tels, soit parce qu'elles n'ont pas les moyens de fournir ces données. La DPE signale, par exemple, qu'aucun de ses agents n'a une durée de travail en dessous des 70 % de la durée légale du travail. La DAC, quant à elle, déclare compter un nombre important d'agents relevant de cette catégorie de cumul d'emplois mais être dans l'incapacité de fournir des données chiffrées. Celles-ci supposeraient, en l'absence d'outils informatiques adéquats, une recherche exhaustive dans les dossiers papiers des agents.

### 2.3.2. Typologie des agents soumis au régime d'autorisation de cumul d'emplois

#### 2.3.2.1. Les agents demandant à exercer un service à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise

Ce cas de figure reste exceptionnel à la Ville de Paris. Seule une direction, la DAC, signale un cas de ce genre en 2018.

#### 2.3.2.2. Les agents employés à temps complet et demandant à exercer une activité accessoire compatible avec leurs fonctions (hors activités accessoires effectuées pour le compte de la Ville de Paris)

On rappelle que la liste des activités accessoires susceptibles d'être autorisées est fixée par l'article 6 du décret du 27 janvier 2017 et aujourd'hui par l'article 11 du décret du 30 janvier 2020.

Six directions (DASCO, DASES, DCPA, DFPE, DILT, DPSP) ne fournissent aucun chiffre concernant ce type de demandes pour 2018 et 2019. Cette absence de données peut s'expliquer par le fait que ces directions, n'assurant aucun suivi des demandes

<sup>4</sup> Source : Bilans sociaux 2018 et 2019.

d'autorisation de cumul d'emplois, ne disposent d'aucune remontée d'informations en la matière.

Selon les données qui ont pu être recensées auprès des autres directions, 159 agents ont demandé une autorisation d'exercer une activité accessoire en 2018. Ce nombre s'élève à 187 en 2019, soit une augmentation de 18 % par rapport à l'année précédente.

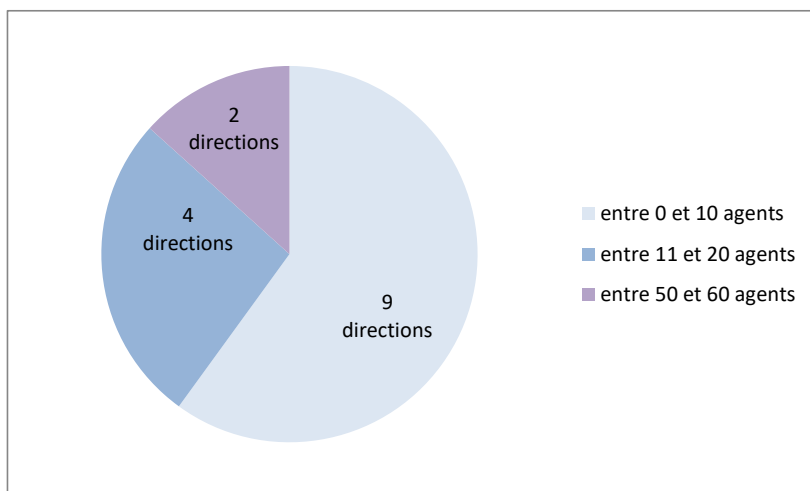
Ces volumes semblent néanmoins très faibles si on les rapporte au nombre total d'agents employés à temps complet à la Ville de Paris puisqu'ils représentent à peine 0,3 % des effectifs. Les données fournies sont parcellaires, compte tenu de la difficulté pour les directions à remonter ce type d'informations. L'analyse de la typologie des agents ci-après doit donc être regardée avec une certaine circonspection.

**Tableau 3 : Nombre d'agents ayant demandé un cumul d'emplois par direction**

|       | Nb d'agents ayant demandé une autorisation de cumul d'emplois en 2018 | Nb d'agents ayant demandé une autorisation de cumul d'emplois en 2019 |
|-------|---|---|
| DAC   | 42  | 52  |
| DAE   | 4   | 4   |
| DAJ   | 2   | 2   |
| DDCT  | 18  | 19  |
| DEVE  | 12  | 12  |
| DFA   | 4   | 11  |
| DICOM | 3   | 3   |
| DJS   | 47  | 50  |
| DLH   | 6   | 3   |
| DPE   | 3   | 3   |
| DRH   | 0   | 2   |
| DSIN  | 1   | 2   |
| DU    | 5   | 9   |
| DVD   | 11  | 13  |
| IG    | 1   | 2   |
| Total | 159   | 187   |

Source : Questionnaire IG

**Graphique 1 : Répartition des directions suivant le nombre d'agents ayant demandé un cumul d'emplois**



Source : Questionnaire IG

D'une manière générale, le nombre d'agents à temps complet sollicitant une autorisation de cumul d'activités est faible. Il est inférieur ou égal à 10 agents dans 9 directions, entre 11 et 20 agents dans 4 directions (DFA, DEVE, DDCT, DVD). Deux directions, la DAC et la DJS, enregistrent en 2019 un nombre plus important de demandes d'autorisation de cumul d'activités qu'en 2018 : 50 contre 47 pour la DJS et 52 contre 42 pour la DAC.

Il est difficile d'appréhender les profils des agents ayant obtenu une autorisation de cumul d'activités. Les données recueillies sont incomplètes. En dehors même des 6 directions n'ayant fourni aucune donnée chiffrée, d'autres directions n'ont pas été en mesure de donner les caractéristiques des agents concernés.

Toutefois sur les données collectées<sup>5</sup>, on constate que les cumuls d'activités accessoires concernent majoritairement des hommes (65 % en 2018, 61 % en 2019).

**Graphique 2 : Répartition des agents ayant obtenu une autorisation de cumul d'emplois par sexe en 2018 et 2019**

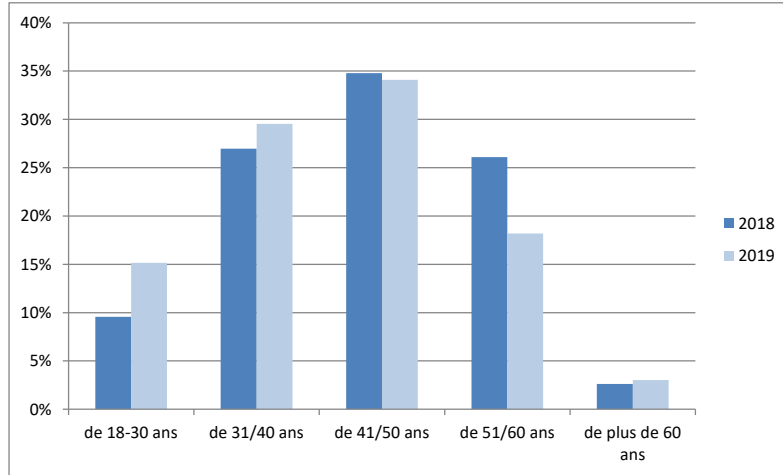


Source : Questionnaire IG

<sup>5</sup> Les données disponibles concernent 115 agents en 2018 et 135 en 2019.

La tranche d'âge la plus représentée parmi les agents ayant obtenu une autorisation de cumul d'emplois est celle des 41-50 ans (respectivement 34 et 35 % en 2018 et 2019).

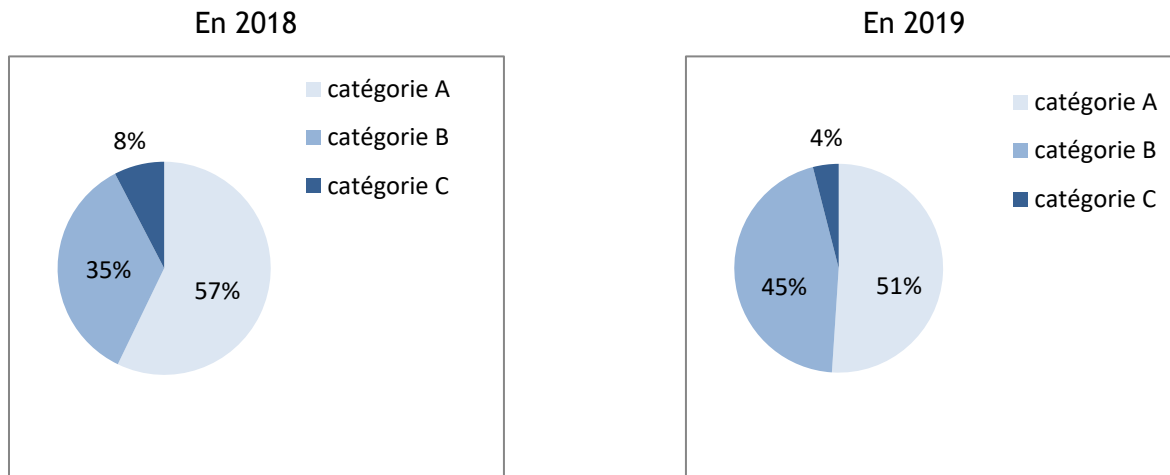
**Graphique 3 : Répartition des agents ayant obtenu une autorisation de cumul d'emplois par tranche d'âge en 2018 et 2019**



Source : Questionnaire IG

Les agents ayant obtenu une autorisation de cumul d'activités sont majoritairement des agents de catégorie A. Les agents de catégorie C sont faiblement représentés comme le montre le graphique suivant.

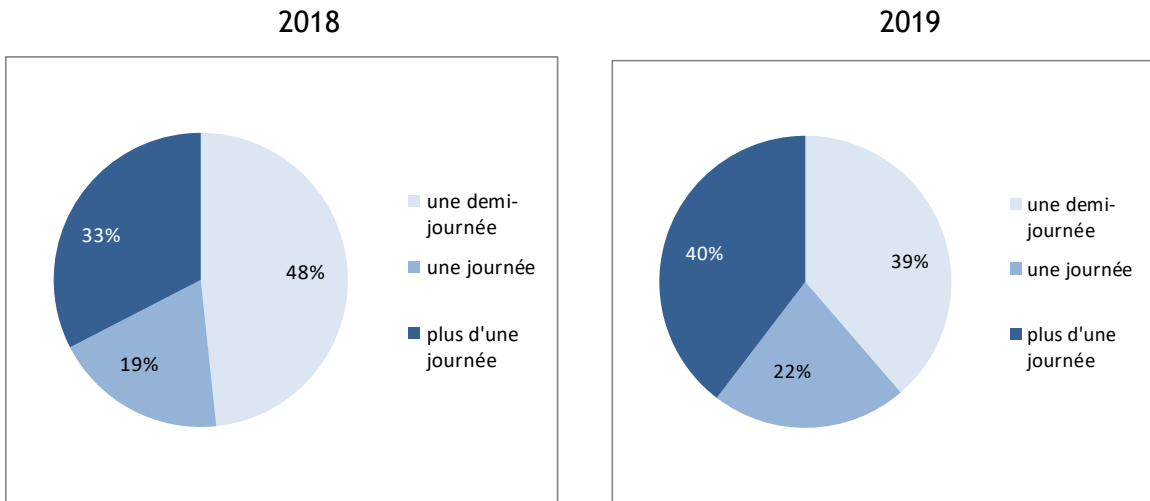
**Graphique 4 : Répartition des agents ayant obtenu une autorisation de cumul d'emplois par catégorie professionnelle**



Source : Questionnaire IG

Le temps de travail consacré aux activités annexes des agents cumulant plusieurs emplois a tendance à s'accroître entre 2018 et 2019. Il est majoritairement d'une demi-journée par semaine en 2018 et de plus d'une journée en 2019.

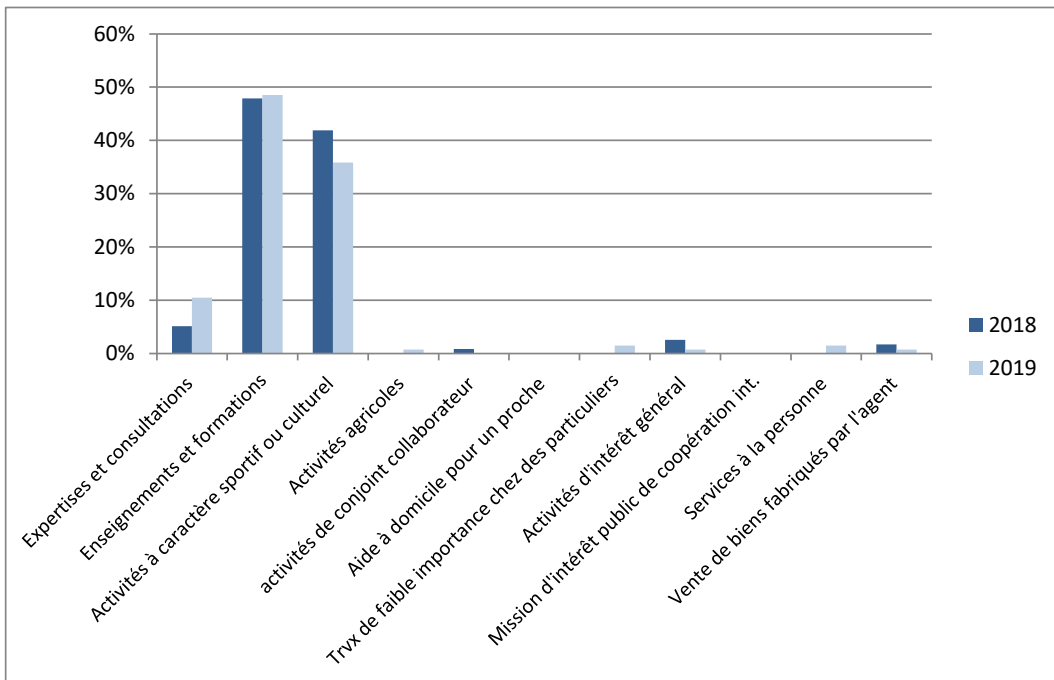
Graphique 5 : Temps de travail consacré aux activités annexes



Source : Questionnaire IG

Les enseignements et formations, d'une part, et les activités à caractère sportif ou culturel, d'autre part, constituent 85 à 90 % des activités accessoires cumulées. Viennent ensuite les expertises et consultations qui représentent 5 % des activités annexes en 2018, 10 % en 2019.

Graphique 6 : Types d'activités annexes cumulées



Source : Questionnaire IG

## 2.4. Les cumuls d'activités illicites

### 2.4.1. Un très faible nombre de cumuls irréguliers recensés

Il ressort de l'exploitation des questionnaires renvoyés par les SRH que les soupçons concernant les cumuls d'emplois irréguliers tout comme les cumuls irréguliers avérés sont rares. En 2018 et 2019, 6 cas annuels de soupçons de cumul d'emplois ont été déclarés. Les cas avérés sont à peine plus élevés (7 en 2018 et 8 en 2019) et sont le plus souvent sans rapport avec les soupçons émis par les directions.

Pour autant, certaines directions, comme la DPE, ont fait part aux rapporteurs de suspicions beaucoup plus larges. La DPE s'intéresse notamment aux agents cumulant un nombre important d'absences (maladie, accident, jours de grève, absences injustifiées) qui pourraient en profiter pour exercer illicitement un second emploi (cf. § 2.4.3.).

Tableau 4 : Cumuls d'emplois soupçonnés et avérés à la Ville de Paris en 2018 et 2019

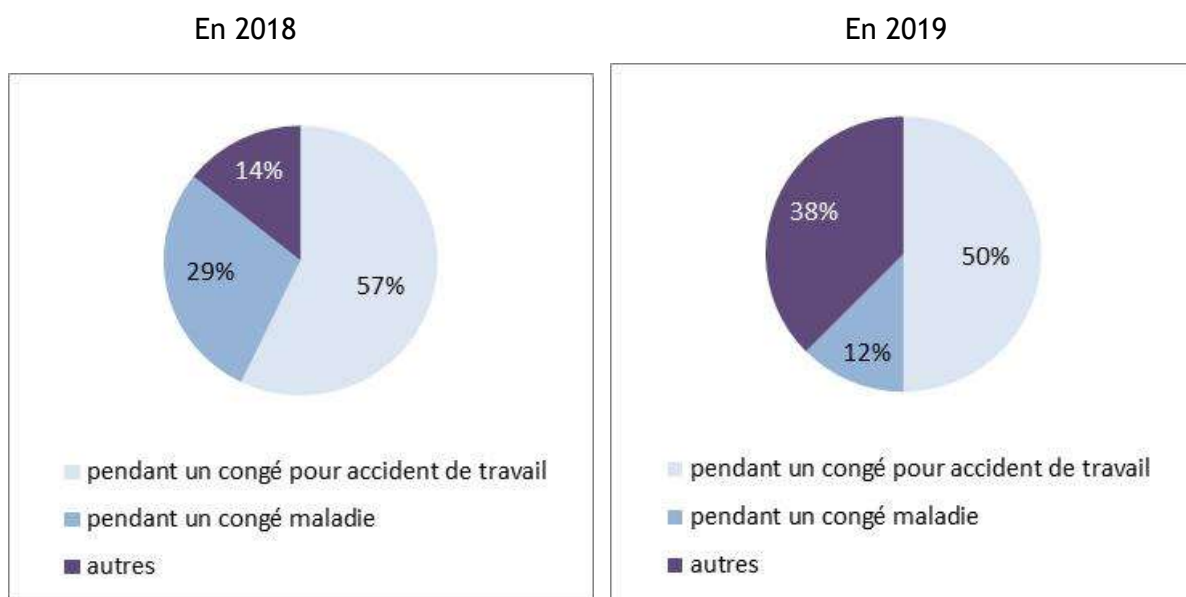
|              | cumuls irréguliers soupçonnés en 2018 | cumuls irréguliers avérés en 2018 | cumuls irréguliers soupçonnés en 2019 | cumuls irréguliers avérés en 2019 |
|--------------|---------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|
| DAC          | 0                                     | 0                                 | 1                                     | 0                                 |
| DAE          | 3                                     | 0                                 | 2                                     | 0                                 |
| DCPA         | 0                                     | 1                                 | 0                                     | 0                                 |
| DEVE         | 3                                     | 2                                 | 0                                     | 0                                 |
| DJS          | 0                                     | 3                                 | 0                                     | 1                                 |
| DLH          | 0                                     | 0                                 | 2                                     | 0                                 |
| DPE          | 0                                     | 1                                 | 0                                     | 5                                 |
| DSIN         | 0                                     | 0                                 | 0                                     | 1                                 |
| DVD          | 0                                     | 0                                 | 1                                     | 1                                 |
| <b>Total</b> | <b>6</b>                              | <b>7</b>                          | <b>6</b>                              | <b>8</b>                          |

Source : Questionnaire IG

Sur le nombre de cas avérés, on constate que les activités accessoires cumulées irrégulièrement sont exercées très majoritairement pendant un congé pour accident de travail ou un congé maladie. Même si le nombre de cas avérés est trop faible pour en tirer une généralité, ce constat interpelle. *A contrario*, aucun cumul illicite d'activités annexes n'a été décelé sur le temps du télétravail.

Dans sa réponse du 4 février 2021 au rapport provisoire, une direction signale qu'un cas possible de cumul d'activités non autorisé sur le temps du télétravail a été identifié et est en cours d'instruction.

Graphique 7 : Nombre de cumuls irréguliers d'emplois



Source : Questionnaire IG

Les suites disciplinaires pour cumul d'emplois irrégulier sont peu nombreuses. Seuls trois cumuls irréguliers ont été sanctionnés en 2018, six en 2019.

En 2018, deux sanctions du 1<sup>er</sup> groupe et une sanction du 4<sup>ème</sup> groupe ont été prononcées. Certaines sanctions sont légères faute d'éléments probants. Ainsi, en 2018, une agente de la DASCO en congé longue maladie a reconnu avoir créé un profil d'accompagnante à distance sur le site Internet d'une société suisse mais a nié avoir autorisé la parution de son profil et avoir perçu des rémunérations de ladite société. Faute de preuve, l'agente a été sanctionnée d'un blâme. En 2019, les sanctions infligées sont plus nombreuses notamment pour la DPE qui comptabilise à elle seule 4 des 6 sanctions relevées en 2019. Deux révocations ont été ainsi prononcées à l'encontre de deux agents de la propreté pour avoir créé sans autorisation des entreprises privées ayant leur siège à leur domicile alors même que ces deux agents totalisaient un nombre très important de jours d'arrêt maladie et/ou d'accidents de service.

Tableau 5 : Sanctions aux cumuls irréguliers d'emplois en 2019

|       | En 2018                 |                          |                          |                          | En 2019                 |                          |                          |                          |
|-------|-------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
|       | sanctions du 1er groupe | sanctions du 2ème groupe | sanctions du 3ème groupe | sanctions du 4ème groupe | sanctions du 1er groupe | sanctions du 2ème groupe | sanctions du 3ème groupe | sanctions du 4ème groupe |
| DASCO | 1                       |                          |                          |                          |                         |                          |                          |                          |
| DCPA  | 1                       |                          |                          |                          |                         |                          |                          |                          |
| DEVE  |                         |                          |                          |                          |                         |                          | 1                        |                          |
| DJS   |                         |                          |                          |                          | 1                       |                          |                          |                          |
| DPE   |                         |                          | 0                        | 1                        |                         |                          | 2                        | 2                        |
| Total | 2                       | 0                        | 0                        | 1                        | 1                       | 0                        | 3                        | 2                        |

Source : Questionnaire IG

Aucune direction n'a procédé au reversement des sommes indument perçues au titre d'un cumul irrégulier d'emplois. Une direction signale toutefois le cas d'un agent qui a cumulé une activité annexe d'enseignement malgré un refus d'autorisation de sa hiérarchie et qui

a subi, de ce fait, une retenue sur salaire pour absence de service fait sur la période pendant laquelle il a enseigné (1/2 journée de retenue sur salaire).

#### 2.4.2. La prévention des cumuls irréguliers

La prévention des cumuls d'emplois irréguliers passe principalement par une communication interne sur la réglementation applicable en la matière. 12 directions déclarent informer régulièrement leurs agents sur ce sujet.

En plus de l'information dispensée à l'échelle de la Ville (voir § 2.1.), les directions s'efforcent de sensibiliser, à leur niveau, leurs agents par divers moyens :

- Certaines directions informent les nouveaux agents de la réglementation applicable dès leur arrivée, lors de la journée de formation et de découverte de la direction pour les nouveaux arrivants (DAC, DAE, DPE) ou dans les livrets d'accueil (cas des professeurs de la Ville de Paris de la DASCO).
- Des réunions d'information peuvent être organisées pour les gestionnaires RH (exemple : celles à destination des UGD ou SGD sur les évolutions législatives ou réglementaires à la DFPE).
- Certains outils innovants sont déployés comme à la DFPE où il existe une foire aux questions actualisée répondant aux principales interrogations des agents notamment en matière de cumul d'emplois.
- Six directions ont diffusé des notes internes sur la réglementation applicable à l'ensemble de leurs encadrants ou agents entre 2017 et 2020.
- Des informations sont accessibles sur l'intranet de certaines directions comme les notes internes sur le cumul d'emploi ou les formulaires spécifiques à la direction. Des liens renvoient aussi parfois aux informations générales dispensées sur Intraparis.

#### 2.4.3. La détection des cumuls irréguliers

9 directions indiquent mettre en œuvre des moyens pour repérer les cumuls d'emplois illicites, même si ces moyens sont limités.

Les recherches sur Internet constituent un outil de détection pour trois directions : la DPE, la DJS et la DEVE. Certaines directions comme la DJS, la DSIN et la DVD évoquent également des cas de délation, de signalement par des collègues de travail ou de confidences, par inadvertance, d'agents. La découverte de cumuls irréguliers d'emplois relève parfois du hasard. La DVD signale ainsi le cas d'une crise sociale majeure au sein d'un service qui a conduit à des délations réciproques concernant le respect de la déontologie.

La DPE est la seule direction à avoir mis en place une politique de détection des cumuls d'emplois irréguliers : le SRH de cette direction organise depuis 2018 des réunions régulières avec les services déconcentrés afin de lutter contre l'absentéisme. Des requêtes sur les absences (maladie, accident, absences injustifiées) et les jours de grève permettent de détecter les agents qui font l'objet d'un absentéisme récurrent. Pour exemple, de janvier à juillet 2019, 42 agents ayant fait plus de 50 jours de grève ont été recensés. Ce type d'absentéisme, exclusif de rémunération, génère un soupçon de second emploi et déclenche un examen, voire une recherche sur Internet concernant un éventuel cumul d'emplois. Les dossiers qui remontent au SRH (ou qui sont détectés via l'absentéisme chronique) et pour lesquels des éléments de preuve tangibles peuvent être obtenus débouchent systématiquement sur une demande de passage en conseil de discipline. La DPE reconnaît toutefois, qu'en dehors de ces cas détectables par requête RH, les autres soupçons de cumul d'emplois ne remontent pas tous au SRH.



Les directions évoquent plusieurs difficultés dans leur tentative de contrôler les cumuls d'emplois irréguliers :

- La difficulté d'appréhender la réglementation en matière de cumul d'emplois. La DAC indique : « *Les critères édictés par la loi sont également assez complexes à mettre en œuvre, notamment quand il s'agit de savoir dans quel cas de figure on se trouve : régime de l'autorisation, de la déclaration ou absence d'obligation (œuvres de l'esprit). L'implication de la référente déontologue de la direction ne peut que se faire sur les cas complexes, reprise ou création d'une entreprise et recrutement d'un contractuel qui dirigeait un établissement du secteur privé lucratif en particulier, mais le volume des demandes ne permet pas sa saisine systématique* ». S'agissant des professeurs de la Ville de Paris, la DASCO déclare se heurter à une difficulté similaire pour distinguer les activités qui relèvent d'une activité artistique (donc non soumise à autorisation) et les activités exercées sous le statut d'autoentrepreneur.
- Le manque de temps pour contrôler les cumuls d'emplois irréguliers. La DAC précise que l'absence d'outils statistiques est pénalisante et qu'un suivi plus fin de ces cumuls induirait une charge de travail supplémentaire non négligeable pour les UGD de la direction qui sont déjà parmi les UGD de la Ville gérant le plus de dossiers individuels.
- Le peu de sensibilité des encadrants et des agents à la problématique des cumuls d'emplois irréguliers. Dès lors que l'activité principale est correctement assurée, il apparaît humainement difficile de sanctionner les agents cumulant irrégulièrement leur emploi avec une activité accessoire alors même que ces agents perçoivent des rémunérations modestes et cherchent, par ce biais, à compléter leurs revenus.
- La faiblesse de leurs moyens. Les recherches sur Internet n'aboutissent que si les agents créent des entreprises sous leur nom propre à l'adresse de leur domicile. En dehors de ce cas, les agents sont difficilement détectables. Il en est de même pour les agents salariés par une entreprise ou dont le travail n'est pas déclaré. Par ailleurs, l'absence de coopération des services fiscaux et de l'URSSAF empêche de prouver de manière indiscutable les situations de double emploi.

Pour 11 directions, des problématiques particulières peuvent également émerger en raison des métiers exercés par leurs agents.

- Certains métiers conduisent naturellement à des cumuls d'emplois. Les professeurs de conservatoire de la DAC demandent la plupart du temps des cumuls d'emplois. Ces professeurs sont très souvent employés dans plusieurs collectivités, interviennent pour des formations, des cours ou des jurys auprès d'institutions publiques et privées et mènent des carrières artistiques en parallèle de leur activité d'enseignement. Ils ont très régulièrement plusieurs employeurs publics et certains peuvent être titulaires dans une collectivité territoriale pour un nombre d'heures inférieur à celui effectué au profit de la Ville en tant que contractuels.
- Les conditions de travail de certains métiers peuvent favoriser des cumuls d'emploi. Certains agents bénéficient par exemple de plages de disponibilité importante. Tel est le cas à la DPE où le roulement et les horaires (6h-13h42, 12h30-20h12, 15h48-23h30) des agents de la propreté ainsi que le volume des congés et RTT engendrent une disponibilité importante. Au service technique des transports automobiles municipaux (STTAM) de la DILT, certains cycles de travail des chauffeurs prévoient une alternance d'une semaine de travail et d'une semaine de repos. Certains métiers de l'informatique peuvent être facilement exercés à distance ou hors des horaires de travail. Le temps partiel ou le temps de travail incomplet favorisent l'exercice d'activités annexes. C'est le cas par exemple des agents de nettoyage contractuels de la DILT ou des personnels de service des écoles (ASEM et agents techniques des écoles) de la DASCO. Les cumuls d'emplois pour des séjours en colonie de vacances effectués durant leurs congés sont assez fréquents chez les personnels d'animation. Des

demandes de disponibilité de courte durée durant la période estivale<sup>6</sup> de ces personnels sont observées depuis toujours par la DASCO. Il est possible que des agents exercent une autre activité professionnelle durant cette période, sans en demander l'autorisation.

- Certains métiers, comme les ouvriers du bâtiment, sont propices à l'auto-entrepreneuriat. Ces situations peuvent générer des conflits d'intérêts pour les agents travaillant en lien avec des entreprises bénéficiant de marchés publics de la Ville.
- Certains métiers, comme les jardiniers de la DEVE, peuvent donner lieu à des prestations identiques dans le secteur privé. Il est arrivé que des éducateurs des activités physiques et sportives (EAPS) aquatiques de la DJS exercent des activités annexes au sein de leur piscine sans changer de tenue.
- Certains agents peuvent être plus sollicités en raison même de leur métier sous tension sur le marché de l'emploi (chauffeurs VTC, informaticiens).

Certaines directions évoquent leurs difficultés quant à la gestion des cumuls d'activités multiples de leurs agents. La gestion des professeurs de conservatoire de la DAC apparaît particulièrement complexe en raison de la diversité et multiplicité de leurs activités. On peut citer également le cas des personnels de service des écoles de la DASCO qui exercent souvent des emplois de cantiniers auprès des caisses des écoles. La quotité du contrat DASCO est souvent inférieure à celle du contrat de la caisse des écoles qui est l'employeur principal. La DASCO indique éprouver de grandes difficultés notamment à contrôler le nombre réel d'heures travaillées, voire la compatibilité des emplois du temps en raison d'une absence totale de communication RH avec ces entités. De la même manière, le respect du temps de travail est difficile à assurer pour les adjoints d'animation qui sont par ailleurs AESH (accompagnants d'enfant en situation de handicap) contractuels pour l'Éducation Nationale.

---

<sup>6</sup> La durée hebdomadaire de travail est plus importante en période de vacances qu'en période scolaire.

### 3. LE CONSTAT ET LES PROPOSITIONS

#### 3.1. Le bilan de l'audit

##### 3.1.1. Le cumul d'activités, une pratique qui peut être génératrice de risques

###### 3.1.1.1. L'analyse des risques

À titre liminaire, il faut rappeler que le cumul d'activités n'est pas prohibé par le statut de la fonction publique à condition qu'il s'inscrive dans le cadre légal et réglementaire qui est le sien. Il ne doit donc pas être systématiquement proscrit, d'autant qu'il peut présenter des avantages tant pour celui qui le pratique que pour l'employeur public. Il comporte toutefois des risques qu'il est important d'identifier pour mieux les prévenir.

Le tableau qui suit vise à recenser les avantages et les risques du cumul selon qu'on se place au point de vue de l'agent ou de l'administration.

Tableau 6 : Avantages et risques liés au cumul d'activités

|                              | Avantages  | Risques   |
|------------------------------|--|---|
| <b>Pour l'agent</b>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Augmentation de sa rémunération globale</li> <li>▪ Reconnaissance de ses compétences et de son expertise</li> <li>▪ Enrichissement personnel</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fatigue et surmenage</li> <li>▪ Emploi principal négligé au profit de l'activité accessoire</li> <li>▪ Conflits d'intérêts possibles entre activités principale et annexe</li> <li>▪ Risque de travail au noir</li> </ul>  |
| <b>Pour l'administration</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Épanouissement des agents favorisé et meilleur climat social</li> <li>▪ Pression moindre en matière de revendications salariales</li> <li>▪ Image de marque valorisée auprès des employeurs extérieurs et montée en compétence des agents qui peut profiter à la Ville</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Travail moins bien réalisé et perte de motivation</li> <li>▪ Moindre disponibilité de l'agent (par exemple, refus d'effectuer des heures supplémentaires)</li> <li>▪ Absentéisme accru</li> <li>▪ Démotivation des collègues de l'agent en situation de double emploi</li> <li>▪ Agent en arrêt de travail en raison d'accidents survenus dans le cadre de la seconde activité</li> <li>▪ Prise en charge par l'administration d'accidents ou de préjudices occasionnés par l'activité annexe (accidents du travail indus, etc.)</li> <li>▪ Utilisation des moyens du service (photocopieur, téléphone, véhicules, matériels, etc.) pour l'activité annexe</li> <li>▪ Désorganisation du service</li> <li>▪ Surcharge de travail due à la gestion des demandes de cumul et aux éventuelles poursuites disciplinaires en cas de cumuls non autorisés</li> </ul> |

Source : IG

Concernant l'administration, d'autres facteurs de risques liés principalement à une mauvaise connaissance du cadre juridique en vigueur et aux modes de gestion des cumuls d'activités peuvent s'ajouter aux risques évoqués ci-dessus. Ils sont énumérés et déclinés dans le tableau suivant.

Tableau 7 : Facteurs de risques liés aux cumuls d'activités pour l'administration

| Facteurs de risques   | Risques associés  |
|---|---|
| Absence ou insuffisance d'information des personnels sur les règles applicables | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Augmentation du nombre de cumuls non déclarés et non autorisés</li> </ul>  |
| Application inappropriée de la réglementation en vigueur                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cumuls d'activités autorisés à tort / refus de cumul injustifiés</li> <li>▪ Autorisations ou refus de cumul utilisés comme récompenses ou sanctions par la hiérarchie</li> </ul> |
| Hétérogénéité des doctrines des directions en matière de cumul                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rupture d'égalité entre les agents</li> </ul>  |
| Absence de suivi des cumuls d'activités   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Manque de données fiables sur les cumuls</li> <li>▪ Cumuls d'emplois irréguliers plus nombreux</li> </ul>  |
| Absence de mécanismes de détection des situations de cumuls irréguliers         | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Multiplication des cumuls irréguliers</li> </ul>   |

Source : IG

A la lumière des deux tableaux qui précèdent, trois grandes catégories de risques peuvent être identifiées.

La première a trait à l'insuffisance de l'information sur la réglementation applicable. Elle concerne aussi bien les agents eux-mêmes qui, en toute bonne foi, peuvent cumuler illégalement des activités annexes avec leur activité principale que les responsables RH qui ne sont pas toujours au fait des évolutions juridiques en la matière. Il peut en résulter des erreurs d'appréciation des situations. Ce phénomène peut être aggravé par le manque d'homogénéité des doctrines et des procédures entre directions qui est susceptible de rompre l'égalité entre agents municipaux. Le flou sur la réglementation en vigueur peut également favoriser les décisions arbitraires, les autorisations ou les refus de cumul devenant alors pour la hiérarchie un moyen détourné de récompenser ou de sanctionner les agents.

La seconde catégorie de risques trouve son origine dans une gestion non professionnelle des cumuls d'activités, situation qui s'accompagne la plupart du temps d'une absence d'outils informatiques dédiés à cette problématique. Les demandes des agents sont traitées au cas par cas et ne font pas l'objet d'un suivi. Il n'est alors pas possible d'avoir une vision globale du phénomène ni de réunir des données fiables sur le sujet.

La dernière catégorie de risques est liée à l'existence de cumuls irréguliers qui peuvent générer démotivation au travail, conflits d'intérêt, utilisation indue des moyens du service, absentéisme, prise en charge par l'administration d'accidents survenus dans le cadre de la seconde activité, etc.

### 3.1.1.2. La perception des risques par les directions

7 directions sur les 20 ayant répondu au questionnaire déclarent avoir identifié des risques relatifs aux cumuls d'emplois, mais 4 seulement (DAC, DICOM, DPE, DVD) les ont intégrés à leur cartographie des risques, ce qui tend à prouver que toutes les directions de la Ville ne sont pas concernées au même degré par cette problématique.

Les risques relevés concernent majoritairement le dépassement horaire et le non-respect des temps de repos journaliers et hebdomadaires, ainsi que le surcroît de fatigue pouvant entraîner accidents de trajet ou de travail. La DJS cite le cas des éducateurs des activités physiques et sportives (EAPS) aquatiques dont la fatigue peut occasionner des défauts de surveillance avec un risque d'accidents d'usagers. La DPE, de son côté, explique que pour les conducteurs et les ripeurs le cumul d'emplois peut accroître la fatigue et entraîner une perte de vigilance et donc un risque d'accidents.

Est également évoqué par plusieurs directions un risque de démotivation au travail qui peut se traduire par une baisse d'activité, une augmentation du taux d'absentéisme et avoir un retentissement sur le climat social.

Le cumul d'activités peut aussi être source de conflits d'intérêts. La DAC donne l'exemple des professeurs de conservatoire dont la porosité entre leurs activités d'enseignement au sein des conservatoires et dans un cadre privé peut poser problème (cas par exemple d'un professeur qui incite ses élèves à prendre des cours ou à faire des stages dans l'association dont il est par ailleurs salarié). La DCPA, de son côté, cite le cas des métiers ouvriers du bâtiment lorsque l'activité annexe est exercée pour le compte d'un employeur lié à la Ville par un marché public.

### 3.1.2. La situation parisienne en matière de cumul d'activités suscite plusieurs critiques

#### 3.1.2.1. L'information sur le cadre juridique applicable est éparpillée et peu accessible

L'agent municipal souhaitant connaître les règles relatives au cumul d'activités aura des difficultés à trouver aisément les renseignements recherchés en raison, d'une part, de la multiplicité des sources d'information sur le sujet et, d'autre part, du caractère compliqué du parcours à effectuer pour les atteindre.

Sur Intraparis, pour trouver les textes applicables (article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 et décret du 30 janvier 2020), il convient de se rendre dans le domaine *Métiers*, puis dans le répertoire *Nomos* où, sous l'onglet *Réglementation par thèmes*, existe un chapitre intitulé *Cumul d'activités et exercice d'activité*. Mais il s'agit là d'une information juridique brute et non commentée. Si l'on souhaite des explications plus compréhensibles sur la question, il est nécessaire d'aller dans *Ressources et outils*, puis dans *Déontologie* où l'on trouvera dans le sous-dossier *Fiches pratiques* quatre fiches consacrées au cumul d'activités ainsi que trois modèles de formulaires de demande.

Le manager qui aura le réflexe de se reporter au vademecum de l'encadrant pour répondre éventuellement à une demande d'un membre de son équipe sera bien en peine d'y trouver ce qu'il recherche car ce document ne comporte pas de fiche traitant spécifiquement du cumul d'activités. Si ce cadre a la curiosité de consulter la fiche n°55 de ce guide relative aux droits et obligations des fonctionnaires, il y apprendra seulement qu'un « *agent ne peut qu'être exceptionnellement autorisé à poursuivre une activité privée et lucrative* ».

Un certain nombre de directions diffusent également, à leur niveau, de l'information sur le thème du cumul via leurs pages intranet, leurs livrets d'accueil ou encore à l'occasion de réunions. Cette information est quelquefois adaptée aux métiers de la direction. Sur l'intranet, l'information dispensée est très variable, certaines directions se bornant à reprendre ou à renvoyer au contenu de la page *Déontologie* d'Intraparis, alors que d'autres

y présentent leurs propres notes et formulaires. Toutefois, on constate un effort vers une meilleure harmonisation. La DFPE a par exemple renoncé, à la demande de la DRH, à disposer de documents spécifiquement rédigés pour les métiers de la DFPE par souci d'homogénéisation au niveau de la collectivité parisienne.

Au total, l'impression qui domine est que l'information est dispersée, parcellaire, souvent incomplète et d'un accès mal aisé, même si le secrétariat général a mis en ligne en février 2020 quatre fiches thématiques destinées à expliquer le principe de non cumul d'emplois et ses diverses dérogations.

### 3.1.2.2. L'information diffusée en interne comporte des erreurs et des manques

Sept directions (DAC, DASCO, DCPA, DICOM, DJS, DPE et DVD) ont transmis à l'Inspection générale des notes internes sur le cumul d'activités. Toutes sont antérieures au décret du 30 janvier 2020 et nécessitent donc d'être mises à jour.

Hormis ce décalage avec le cadre juridique en vigueur compréhensible compte tenu de la date d'envoi du questionnaire, on constate que certaines de ces notes comportent des indications erronées. Celle de la DAC, non datée, adressée aux directeurs de conservatoire exige ainsi à tort que la production d'œuvres de l'esprit (exemple cité : la participation à des concerts) fasse l'objet d'une déclaration à l'administration.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DAC indique que « *cette demande s'explique par le fait que la multiplication des concerts peut avoir un impact non négligeable sur les cours donnés par le professeur, sur le suivi pédagogique des élèves et sur l'activité du conservatoire* ». La DAC précise en outre qu'elle peut ainsi contrôler d'éventuels conflits d'intérêts (promotion des concerts au sein du conservatoire, etc.).

La note du 10 octobre 2018 de la DPE, quant à elle, indique que les activités extérieures « *sont toujours soumises à une autorisation préalable de la hiérarchie* », alors que, comme on le sait, certaines d'entre elles peuvent être exercées librement ou après une simple déclaration.

Le régime de déclaration du cumul d'activités est souvent méconnu ou purement et simplement occulté, les services ne retenant que celui de l'autorisation (voir § 2.2.1. du rapport). Cet état de fait peut avoir des conséquences juridiques non négligeables car le décret du 30 janvier 2020 impose désormais à l'administration d'informer les agents pour lesquels la durée de travail est inférieure ou égale à 70 % de la durée légale de la faculté qu'ils ont d'exercer une ou plusieurs activités privées lucratives compatibles avec leur emploi.

D'une manière générale, la réglementation en matière de cumul d'emplois étant particulièrement dense et complexe, les notes internes produites sur le sujet sont rarement claires et complètes. On notera également que le cumul d'activités y est présenté, la plupart du temps, sous un angle a priori négatif comme s'il s'agissait d'une pratique à éviter, voire à interdire.

### 3.1.2.3. Le phénomène du cumul d'activités est mal connu

La Ville de Paris ne dispose pas de données fiables et consolidées sur le cumul d'activités de ses agents. Les bilans sociaux qu'elle publie sont muets sur ce sujet. Il en va de même dans la plupart des directions où le cumul d'activités ne fait l'objet d'aucun suivi spécifique. L'audit de l'Inspection générale permet certes, sur la base des réponses au questionnaire faites par les SRH, de se faire une idée du volume approximatif des effectifs concernés par un second emploi déclaré ou autorisé ainsi que de leur profil, mais il met également en évidence le manque de connaissance de la majorité des directions dans la gestion des cumuls.



Cette méconnaissance du phénomène fait obstacle à la définition d'une politique cohérente en la matière, ainsi qu'à l'identification des catégories d'agents les plus susceptibles d'exercer irrégulièrement un double emploi, lesquels mériteraient la mise en œuvre d'actions ciblées.

#### 3.1.2.4. La lutte contre les cumuls irréguliers n'est pas organisée

Le cumul d'activités ne constitue pas un sujet RH central pour la plupart des directions de la Ville et les réponses au questionnaire de l'Inspection générale n'ont fait remonter que de rares soupçons de situations illicites en la matière (voir § 2.4.1.). Il n'en demeure pas moins toutefois que, dans certains services, il existe une préoccupation forte à propos des doubles emplois irréguliers. La DPE a ainsi déployé, au cours des dernières années, une série d'actions pour lutter contre ce phénomène (voir § 2.4.3.).

D'autres directions ne sont pas allées aussi loin dans cette voie. Elles ont rencontré divers freins et notamment se sont heurtées à la difficulté d'apporter la preuve de la réalité du double emploi, préalable indispensable à l'engagement d'une procédure disciplinaire. Les moyens d'investigation disponibles en interne sont en effet peu nombreux et guère efficaces. Dans une note du 19 mars 2018, la DAJ a bien recensé les actions susceptibles d'être engagées par la Ville afin d'établir la preuve d'une situation irrégulière de cumul d'emplois (constat d'huissier, sommation interpellative, etc.), mais, à la connaissance des rapporteurs, aucune direction en 2018 et 2019 n'a déclenché des procédures de ce genre.

Dans aucune direction, en tout cas, il n'existe de ressource dédiée pour enquêter sur les cas suspects, ni de méthodologie définie pour le faire, ni, plus généralement, de politique de lutte contre les cumuls illicites.

### 3.2. Les recommandations de l'Inspection générale

Elles peuvent s'organiser en trois axes :

- améliorer l'information sur la réglementation applicable dans une optique de prévention ;
- renforcer la gestion des cumuls d'activités afin de mieux maîtriser le phénomène ;
- professionnaliser la détection des situations irrégulières afin de pouvoir sanctionner les agents qui ne respectent le cadre légal.

#### 3.2.1. Améliorer l'information sur le cumul d'activités pour prévenir les dérives

**Recommandation 1 :** Créer sur Intraparis une page d'information spécifique sur le cumul d'emplois qui regrouperait les fiches pratiques et les formulaires types aujourd'hui disponibles dans la rubrique *Déontologie*.

Il est préconisé de créer sur Intraparis une page dédiée au cumul d'activités distincte de la rubrique *Déontologie*, même si les deux sujets sont étroitement liés. Actuellement, les informations concernant le cumul d'activités sont noyées parmi celles relatives aux règles déontologiques, de telle sorte qu'un agent qui cherche des renseignements sur ce sujet particulier peut parfaitement passer à côté.

**Recommandation 2 :** Réviser les fiches pratiques et les formulaires types proposés sur Intraparis.

Les quatre fiches pratiques existantes (fiche n°1 : *Les grands principes* ; fiche n°2 : *Les possibilités de cumul sans autorisation préalable* ; fiche n°3 : *Les possibilités de cumul avec autorisation* ; fiche n°4 : *Les possibilités de cumul avec la gestion d'une entreprise*)



mériteraient d'être en partie revues. En effet, la fiche sur les possibilités de cumul sans autorisation préalable se limite aux activités pouvant être librement exercées, c'est-à-dire la production d'œuvres de l'esprit et les activités spécifiques (vendanges, recensement, syndic), sans d'ailleurs citer le bénévolat et, surtout, sans présenter en tant que telles les activités relevant du régime de la déclaration. La possibilité pour le nouveau recruté de continuer à diriger une société ou une association à but lucratif pour une durée limitée, qui relève de la déclaration, est citée dans la fiche n°4, consacrée à la gestion d'une entreprise, laquelle mentionne aussi la création ou la reprise d'une entreprise par un agent public en fonction qui, elle, est soumise à autorisation, en sorte que cette fiche mêle deux régimes juridiques distincts (celui de la déclaration et celui de l'autorisation préalable). La possibilité pour un agent qui occupe un emploi à temps non complet ou incomplet d'une durée égale ou inférieure à 70 % de la durée légale de le cumuler avec un autre emploi, qui relève de la déclaration, n'est mentionnée dans aucune fiche. La présentation gagnerait en clarté en reprenant la tripartition qui fonde le régime juridique du cumul : les activités pouvant être librement exercées, celles qui relèvent du régime de la déclaration et celles qui nécessitent une autorisation préalable.

De même, il serait souhaitable de revoir les formulaires types en distinguant clairement les deux régimes juridiques (déclaration et autorisation). À l'arrivée, on aurait donc quatre formulaires types (au lieu des trois existants) regroupés en deux catégories :

#### 1<sup>ère</sup> catégorie : les formulaires de déclaration

Deux modèles seraient disponibles correspondant aux deux cas de figure prévus par la réglementation :

- un formulaire à remplir par l'agent nouvellement recruté dirigeant une société ou une association à but lucratif et souhaitant poursuivre temporairement cette activité privée ;
- un formulaire destiné à l'agent occupant un emploi à temps non complet ou incomplet d'une durée inférieure ou égale à 70 % qu'il souhaite cumuler avec une autre activité lucrative.

#### 2<sup>ème</sup> catégorie : les formulaires de demande d'autorisation préalable

Deux modèles seraient proposés correspondant aux deux cas de figure visés par la réglementation :

- un formulaire pour l'agent à temps complet qui souhaite demander à exercer un service à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise ;
- un formulaire destiné à tout agent qui désire exercer une des onze activités accessoires limitativement énumérées à l'article 11 du décret du 30 janvier 2020.

Dans le modèle de formulaire d'autorisation d'une activité accessoire, il est suggéré de prévoir une rubrique destinée à recueillir l'avis du supérieur hiérarchique de l'agent ainsi qu'un cadre réservé à l'employeur secondaire dans lequel celui-ci attesterait avoir connaissance de l'emploi principal de l'agent et fournirait des indications sur la rémunération, le lieu et le planning de l'activité annexe.

**Recommandation 3 :** Créer un lieu ressources sur le site Intranet de chaque direction.

Il reprendrait les formulaires disponibles sur Intraparis pour les agents qui n'auraient pas eu l'idée de s'y reporter. Il pourrait également reproduire les notes de la direction sur le cumul, à condition qu'elles soient expurgées des inexactitudes qu'elles contiennent et des références juridiques périmées. Il devrait comporter des informations adaptées au contexte de chaque direction et notamment apporter les précisions nécessaires aux agents qui exercent des métiers où le cumul autorisé est courant (professeurs de conservatoire de la DAC, etc.). Dans les directions où les cumuls irréguliers constituent une problématique

récurrente, ce lieu ressources pourrait insister sur les sanctions auxquelles s'exposent les agents qui ne respectent pas le cadre juridique applicable. Dans tous les cas, il devrait comporter toutes les précisions utiles sur les démarches que l'agent doit entreprendre et indiquer le responsable à qui il doit adresser sa demande de cumul (supérieur hiérarchique, SRH, etc.) en fonction de l'emploi qu'il occupe.

**Recommandation 4 :** Éditer une brochure d'information sur le cumul.

En 2017, l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris a édité un guide sur le cumul d'emplois à destination de ses personnels. La Ville de Paris pourrait s'inspirer de cette initiative et concevoir une brochure qui présenterait le cadre juridique du cumul sous une forme ludique et compréhensible par tous. Ce document pourrait être remis à chaque agent nouvellement recruté et prendrait place dans son dossier d'accueil. Il serait également adressé aux agents les plus exposés au risque de cumul irrégulier (agents totalisant un nombre important de jours d'absence, agents travaillant en horaires décalés, etc.). Une version dématérialisée de ce guide serait évidemment disponible sur Intraparis.

**Recommandation 5 :** Organiser périodiquement une campagne d'information sur le cumul d'activités à destination de tous les agents en fonction.

Elle pourrait donner lieu à la diffusion d'un flyer qui serait joint au bulletin de salaire, comme cela a déjà été fait par la Ville en matière de violences sexuelles et sexistes ou de discriminations et comme l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris l'a fait pour le cumul d'activités. Ce flyer présenterait le cumul comme une possibilité offerte aux agents dès lors qu'il répond aux conditions d'exercice prévues par la réglementation. Tout agent doit en effet pouvoir connaître l'étendue de ses droits en la matière et faire la distinction entre les activités qu'il peut exercer librement, celles relevant de la simple déclaration et celles soumises à autorisation préalable.

**Recommandation 6 :** Créer une base de données documentaire régulièrement actualisée et enrichie à destination des gestionnaires RH des directions.

On y trouverait une information plus technique destinée à faciliter l'appropriation par les gestionnaires de RH, dans l'exercice de leurs fonctions, des données et enjeux relatifs au cumul (cadre juridique avec les textes applicables et la jurisprudence, bonnes pratiques, organigrammes et schémas de procédure en cours et formalisés dans certaines directions, supports de formation dispensée à la Ville sur le sujet, etc.). La gestion de cette base documentaire serait assurée par la DRH.

**Recommandation 7 :** Organiser à l'échelle de la Ville des formations sur le cumul à destination des gestionnaires RH des directions.

La réglementation en matière de cumul est relativement complexe et a évolué dans les années récentes. Il est donc nécessaire de former les gestionnaires RH au droit applicable afin d'éviter les présentations restrictives qui se limitent à énumérer les interdictions. Une information trop négative sur les règles du cumul, outre qu'elle peut occulter les droits des agents, se heurte souvent à une incompréhension de leur part. De fait, certains cumuls d'activités bien compris peuvent s'avérer bénéfiques pour l'agent, qui peut y trouver un complément de rémunération aussi bien qu'un signe de reconnaissance de ses compétences professionnelles alors que la Ville, en retour, bénéficie d'un surcroît de notoriété. La formation porterait également sur les dispositifs de gestion à mettre en place pour assurer le traitement efficace des demandes, la traçabilité des situations individuelles et leur évaluation régulière. Enfin, un volet d'accompagnement au traitement des situations de cumul irrégulières pourrait aider certains gestionnaires, souvent démunis face à des comportements de fuite ou de dissimulation de certains agents.

**Recommandation 8 :** Inscrire le cumul d'emplois à l'ordre du jour des réunions de dialogue social avec les organisations syndicales au sein des directions.

Il pourrait s'agir soit d'une réunion dans le cadre du dialogue social informel de la direction, soit de l'une de ses instances officielles, comme le comité technique paritaire. Ces initiatives auraient pour but de sensibiliser les syndicats aux enjeux du cumul d'emplois, lesquels pourraient ainsi prêter leur concours à la diffusion d'une information de qualité auprès des agents.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DPE émet un avis réservé sur cette recommandation « *car elle considère qu'il n'y a pas de sujet d'incompréhension au niveau des organisations syndicales.* » Elle préconise « *l'intégration d'un point dédié au cumul d'activités à l'occasion du bilan disciplinaire du bilan social, jugé suffisant et permettant d'échanger sur le sujet.* »

### 3.2.2. Renforcer la gestion des cumuls pour mieux maîtriser le phénomène

**Recommandation 9 :** Utiliser les mêmes formulaires dans toutes les directions de la Ville.

L'objectif est de remplacer les divers formulaires mis en place par les directions par les quatre formulaires types évoqués à l'occasion de la recommandation n°2.

**Recommandation 10 :** Établir au sein de chaque direction une procédure spécifique de traitement des déclarations de cumul et des demandes d'autorisation préalable.

Il est indispensable que chaque direction définisse de manière formalisée les procédures de traitement et de suivi des déclarations et des demandes des agents. Y seraient identifiés les échelons hiérarchiques auprès desquels les agents devraient formuler leurs demandes et ceux qui les traiteraient, ainsi que les circuits de transmission entre les uns et les autres. Ces procédures seraient adaptées à l'organisation de chaque direction et tiendraient compte du lieu d'exercice des fonctions des agents. Elles prévoiraient systématiquement la consultation pour avis du N+1 de l'agent.

**Recommandation 11 :** Créer une application pour dématérialiser les déclarations et demandes de cumul.

Dès lors que des formulaires communs auront été mis à disposition des agents de toutes les directions, la dématérialisation des déclarations et des demandes d'autorisation sera un facteur de simplification et de clarification des droits des agents. En outre, une application informatique permettra de conserver la mémoire des demandes et d'établir des statistiques régulières et fiables sur les cumuls d'emplois.

Concrètement, la mise en œuvre de cette recommandation, qui s'inspire de ce qui a été fait à l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris, pourrait passer par l'ajout d'une fonctionnalité à *Mon compte agent*.

Selon la DAC, cette recommandation peut se heurter au fait qu'un « *nombre important de ses agents concernés par les demandes (de cumul) ne dispose pas d'ordinateur personnel et ne se saisit que difficilement des outils numériques de la Ville tels que le compte agent voire même de leur adresse mail professionnelle* ».

**Recommandation 12 :** Intégrer un état annuel des situations de cumul dans le bilan social des directions et celui de la Ville.

Cet état présenterait les demandes et déclarations nouvelles intervenues au cours de l'année écoulée et la situation consolidée faisant état du stock des situations de cumul en

cours en fin d'année. Le bilan social de la Ville reprendrait les données fournies par les directions pour en faire la synthèse.

**Recommandation 13 :** Faire signer aux nouvelles recrues un document les engageant à respecter les règles sur le cumul.

Les nouveaux personnels y déclareraient avoir pris connaissance des règles applicables en matière de cumul, des sanctions encourues en cas de non-respect de la réglementation et s'engageraient à entreprendre les démarches requises (déclaration ou demande d'autorisation préalable) pour le cas où ils souhaiteraient exercer un second emploi. Pour les contractuels, ce document pourrait être intégré à leur contrat.

**Recommandation 14 :** Rajouter un article relatif au cumul au sein des conventions de télétravail.

Compte du développement prévisible du télétravail du fait de l'épidémie de COVID, il serait judicieux d'ajouter dans les futures conventions un article spécifiquement consacré à la question du double emploi. Il stipulerait que l'agent a bien pris connaissance de la réglementation sur le cumul, qu'il s'engage à consacrer l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées lorsqu'il est en télétravail et à n'exercer une activité privée lucrative qu'après avoir effectué les démarches nécessaires.

### 3.2.3. Professionnaliser la détection des situations irrégulières pour pouvoir les sanctionner

**Recommandation 15 :** Désigner un référent « cumul » au sein du SRH des directions les plus concernées par les cumuls irréguliers.

Ce référent, après avoir reçu une formation adaptée, serait chargé de procéder à un certain nombre d'investigations simples lorsqu'un agent de la direction est soupçonné d'avoir une seconde activité non déclarée ou non autorisée par l'administration. Il est en effet facile via certains sites Internet spécialisés (Infogreffe, Scores & Décisions, etc.) de savoir si un agent a créé une entreprise déclarée au registre du commerce et des sociétés. De la même manière, la consultation de Facebook ou de LinkedIn peut permettre d'obtenir des renseignements sur un éventuel double emploi, certains utilisant ces réseaux sociaux pour se faire de la publicité.

**Recommandation 16 :** Adopter une démarche proactive vis-à-vis des agents les plus susceptibles d'exercer irrégulièrement une autre activité.

Sans attendre d'avoir des soupçons sur tel ou tel agent, il serait pertinent de mener des actions préventives en direction des catégories d'agents qui, compte tenu de leur situation professionnelle ou statutaire, sont identifiées comme présentant potentiellement un risque de cumul irrégulier. On a vu dans la deuxième partie du rapport que sont dans ce cas les agents qui travaillent en horaires décalés ou qui cumulent un nombre important de jours d'absence (congés maladie, accidents du travail, grève, etc.). Une fois par an, à l'époque de l'entretien annuel d'évaluation par exemple, l'administration pourrait interroger ces personnels et leur demander d'indiquer explicitement s'ils exercent ou non un second emploi en les invitant le cas échéant à régulariser leur situation. Une démarche de cette nature est fondée en droit et le refus de répondre à l'administration peut donner lieu à sanction (voir Cour administrative d'appel de Nancy, 2 décembre 2010, n°09NC01852).

**Recommandation 17 :** Définir une doctrine en matière de lutte contre les cumuls irréguliers.

L'administration parisienne aurait tout intérêt à se doter d'une doctrine exposant les suites disciplinaires en cas de découverte d'un double emploi illicite.

Elle a en effet la possibilité d'utiliser, en fonction de la gravité des faits, toute une gamme de sanctions allant de l'avertissement à la révocation en passant par l'exclusion temporaire de fonctions. Il serait utile qu'un mémento soit établi à l'usage des SRH des directions pour leur rappeler la jurisprudence applicable ainsi que les cas de cumul précédemment passés en conseil de discipline afin de les guider dans leur choix de sanctions.

Il serait également souhaitable que les agents sanctionnés soient systématiquement contraints à rembourser. Cette possibilité est expressément prévue par les textes et prend la forme d'une retenue sur salaire des sommes perçues au titre des activités interdites ou non autorisées. Cette procédure, qui relève du régime de la décision exécutoire, est simple d'utilisation et aurait un caractère dissuasif à l'égard des agents.

**Recommandation 18 :** Étudier la faisabilité d'un rapprochement de fichiers avec l'administration fiscale et l'URSSAF pour détecter les cumuls irréguliers.

Si la Ville souhaite lutter efficacement contre les situations de cumul irrégulier, il faudrait idéalement qu'elle recoure à des traitements informatiques permettant de croiser ses propres fichiers RH avec les fichiers détenus par l'administration fiscale et l'URSSAF. En effet, une comparaison des rémunérations versées aux agents de la Ville avec le total des traitements et salaires qu'ils déclarent au fisc permettrait d'identifier quasi infailliblement les personnels qui exercent un second emploi. De la même manière, un croisement avec les fichiers de l'URSSAF mettrait en évidence les agents municipaux qui exercent une activité privée lucrative via une entreprise.

Jusqu'à présent, la DGFIP et l'URSSAF n'ont jamais donné suite aux tentatives faites par la DRH et par certaines directions de la Ville en vue d'entamer avec elles des échanges sur la problématique du cumul d'activités et il est peu probable que la conjoncture actuelle, dominée par la crise sanitaire, soit propice à une coopération dans ce domaine avec ces services. Dans l'hypothèse où cette situation évoluerait dans l'avenir, la solution qui pourrait être mise en œuvre dans un premier temps consisterait, sur la base d'échanges formalisés avec ces organismes tiers, à effectuer un rapprochement portant sur un nombre limité de données issues de ces fichiers et sur un nombre restreint d'agents. Concrètement, la DRH extrairait de Suite 7 Paie quelques données (nom/prénom/adresse postale/rémunération annuelle) relatives à un échantillon d'agents choisis soit en raison des soupçons de double emploi les concernant, soit du fait de leur appartenance à une catégorie de personnels présentant un risque important de cumul irrégulier (voir recommandation n°16). Ces données seraient ensuite adressées, selon des processus définis et sécurisés, à l'administration fiscale qui, en retour, fournirait des informations sur les revenus salariaux déclarés par les intéressés. Il serait procédé de manière analogue avec l'URSSAF en limitant la transmission aux seules données indispensables au rapprochement (nom/prénom/adresse postale).

Pour établir l'existence d'une situation de double emploi illicite, certaines collectivités territoriales n'hésitent pas également à faire appel aux services d'enquêteurs privés. Le juge administratif a admis que le recours à un détective privé pour apporter la preuve d'un cumul irrégulier n'était pas illégal et ne constituait pas un manquement à l'obligation de loyauté à laquelle l'employeur public est tenu (voir par exemple Conseil d'État, 16 juillet 2014, n°355201), dès lors que la vie privée de l'agent est respectée et que l'enquête se déroule dans un lieu public ou sur le domaine public. Cette piste pourrait donc éventuellement être envisagée par la Ville de Paris en cas d'échec des recherches menées

par les référents « cumul » (voir recommandation n° 15), sauf à considérer que ce procédé puisse comporter de trop nombreux effets pervers (contradiction avec les valeurs de la Ville, risque d'image, risque social) ou qu'elle estime préférable de se doter en interne de ressources spécialisées dans ce type d'investigations.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DPE indique qu'en cas de mise en œuvre de la recommandation n° 18, elle est volontaire pour expérimenter le rapprochement de fichiers avec l'administration fiscale et l'URSSAF ainsi que le recours aux services d'enquêteurs privés.

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1** : Créer sur Intraparis une page d'information spécifique sur le cumul d'emplois qui regrouperait les fiches pratiques et les formulaires types aujourd'hui disponibles dans la rubrique *Déontologie*..... 31
- Recommandation 2** : Réviser les fiches pratiques et les formulaires types proposés sur Intraparis. .... 31
- Recommandation 3** : Créer un lieu ressources sur le site Intranet de chaque direction. .. 32
- Recommandation 4** : Éditer une brochure d'information sur le cumul. .... 33
- Recommandation 5** : Organiser périodiquement une campagne d'information sur le cumul d'activités à destination de tous les agents en fonction. .... 33
- Recommandation 6** : Créer une base de données documentaire régulièrement actualisée et enrichie à destination des gestionnaires RH des directions..... 33
- Recommandation 7** : Organiser à l'échelle de la Ville des formations sur le cumul à destination des gestionnaires RH des directions. .... 33
- Recommandation 8** : Inscrire le cumul d'emplois à l'ordre du jour des réunions de dialogue social avec les organisations syndicales au sein des directions..... 34
- Recommandation 9** : Utiliser les mêmes formulaires dans toutes les directions de la Ville. .... 34
- Recommandation 10** : Établir au sein de chaque direction une procédure spécifique de traitement des déclarations de cumul et des demandes d'autorisation préalable. .... 34
- Recommandation 11** : Créer une application pour dématérialiser les déclarations et demandes de cumul..... 34
- Recommandation 12** : Intégrer un état annuel des situations de cumul dans le bilan social des directions et celui de la Ville. .... 34
- Recommandation 13** : Faire signer aux nouvelles recrues un document les engageant à respecter les règles sur le cumul. .... 35
- Recommandation 14** : Rajouter un article relatif au cumul au sein des conventions de télétravail. .... 35
- Recommandation 15** : Désigner un référent « cumul » au sein du SRH des directions les plus concernées par les cumuls irréguliers. .... 35



- Recommandation 16** : Adopter une démarche proactive vis-à-vis des agents les plus susceptibles d'exercer irrégulièrement une autre activité. .... 35
- Recommandation 17** : Définir une doctrine en matière de lutte contre les cumuls irréguliers. .... 36
- Recommandation 18** : Étudier la faisabilité d'un rapprochement de fichiers avec l'administration fiscale et l'URSSAF pour détecter les cumuls irréguliers..... 36



## PROCÉDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire sur le cumul d'activités a été transmis le 1<sup>er</sup> décembre 2020 à la directrice des ressources humaines, au directeur de la propreté et de l'eau et à la directrice adjointe des affaires culturelles.

La réponse au rapport provisoire de la directrice des ressources humaines a été adressée par note du 8 janvier 2021, celle de la directrice des affaires culturelles par note du 15 janvier 2021 et celle du directeur de la propreté et de l'eau par note du 4 février 2021.

Ces trois notes sont reproduites dans les pages qui suivent.

Note de la directrice des ressources humaines du 8 janvier 2021

Elise D21DRH-00001



Direction des Ressources Humaines

Paris, le - 8 JAN. 2021

NOTE à l'attention de :

Directeur de l'Inspection Générale

Objet : **Audit sur le cumul d'activité**

Vous m'avez adressé le 1<sup>er</sup> décembre 2020 le rapport provisoire établi par l'Inspection générale concernant l'audit sur le cumul d'activités à la Ville de Paris. Après examen de ce rapport, je tiens à vous faire savoir que le constat présenté dans ce document n'appelle pas d'observations de ma part.

Je tiens à vous remercier pour la qualité et la complétude de ce rapport, sur un sujet sensible et important.

Les services de la direction des ressources humaines, en lien, le cas échéant, avec les directions concernées, prendront en charge la mise en œuvre des 18 recommandations que vous formulez en veillant au respect des délais préconisés.

Directrice des Ressources Humaines

Note de la directrice des affaires culturelles du 15 janvier 2021



Direction des affaires culturelles  
La Directrice

N° ELISE D21DAC-000011

Affaire suivie par :

Paris, le 15 JAN. 2021

NOTE à l'attention de :

Directeur de l'ICVP

Objet : **Réponse au rapport provisoire d'audit sur le cumul d'activités à la ville de Paris.**

La direction des affaires culturelles est particulièrement concernée par les cumuls d'activités du fait même de la nature des activités d'une part importante de ses agents. En effet, une grande partie des professeurs des conservatoires conservent une activité artistique ou ont une activité complémentaire d'enseignement auprès d'une autre entité publique ou privée. Cette question est complexe à gérer par le SRHFP de la direction de par la complexité d'interprétation des règles, du volume de cumuls en jeu et de l'absence d'outils de suivi et de gestion.

I- Les constats du rapport

*Page 13*, il est indiqué que la DAC présente la particularité d'avoir établi deux formulaires : l'un dans le cas où l'agent exerce son activité professionnelle principalement à la Ville de Paris ; l'autre dans le cas où l'exercice de ses fonctions à la DAC est une activité accessoire pour l'agent.

La DAC dispose en fait de plusieurs formulaires suivant les secteurs d'activités et effectivement de deux formulaires distincts pour les professeurs de conservatoire. Le formulaire « employeur secondaire » est dans les faits très peu utilisé et son utilité peut être questionnée car l'autorisation de cumul relève de l'employeur p.

*Page 14 et 16*, il est indiqué que la DAC a opté pour une autorité unique de validation.

Or dans le cas des professeurs de conservatoires notamment, nous avons mis en place un double niveau de validation Directeur de CMA / SRH, le directeur validant la demande en opportunité et le SRH la validant en droit

*Page 17*, il est indiqué que pour 3 directions (DAC, DCPA, DFPE) le suivi s'arrête au traitement de la demande (vérification du respect des règles statutaires, réglementaires et déontologiques).

Or dans le cas de la DAC, des tableaux Excel existent pour les agents des bibliothèques et de l'administration centrale. Aucun tableau général n'est mis en place pour les enseignants des conservatoires. Néanmoins, en ce qui concerne les agents ou les conservatoires particulièrement concernés par les cumuls (CRR notamment), l'UGD tient un tableau de suivi pour s'assurer du respect du volume maximal sur l'année. La formulation du rapport laisse à penser que le contrôle de la DAC

devrait aller plus loin que la vérification des règles statutaires, réglementaires et déontologiques sans préciser ce que devrait être la bonne pratique.

Le suivi statistique des demandes, en particulier pour les conservatoires, nécessiterait un outil ad-hoc et une clarification des procédures. En effet, il est parfois complexe de définir de quel régime relève la demande de cumul comme il est indiqué [page 25](#). Il est à noter que même le bureau du statut de la DRH a des difficultés à transmettre des éléments de doctrine fiables compte-tenu de la complexité réglementaire (cf. l'échange fourni en pièces-jointes).

Les chiffres fournis [page 19](#) concernant les demandes de cumul d'emplois sont largement incomplets. En effet, en l'absence d'outils de recensement des demandes dans le secteur des conservatoires, la majorité des demandes de cumuls ne sont pas recensées même si celles-ci sont instruites et font l'objet d'un contrôle. Il n'a donc pas été possible de fournir des chiffres illustrant le volume exact des demandes de cumuls. Les évolutions observées ne sont donc valables que pour les secteurs des bibliothèques et de l'administration centrale et ne reflètent aucunement la situation globale de la direction étant donnée la part prépondérante des enseignements artistiques dans les demandes de cumul.

[Page 31](#), il est indiqué que « la note de la DAC adressée aux directeurs de conservatoire exige ainsi à tort que la production d'œuvres de l'esprit (exemple cité : la participation à des concerts) fasse l'objet d'une déclaration à l'administration. »

Cette demande s'explique par le fait que la multiplication des concerts peut avoir un impact non négligeable sur les cours donnés par le professeur, sur le suivi pédagogique des élèves et sur l'activité du conservatoire. L'absence éventuelle d'un professeur à un cours due à sa participation à un concert doit, en outre, très souvent faire l'objet d'un remplacement et a donc des conséquences non négligeables pour la DAC (engagement d'un vacataire avec toutes les vérifications que cela nécessite). Cela peut aussi conduire à des conflits d'intérêts que la DAC se doit de contrôler (promotion des concerts au sein du conservatoire, engagement de professeurs qui deviennent dépendant économiquement d'un de leurs collègues, utilisation de ressources du conservatoire...). Par ailleurs, la production d'œuvres de l'esprit peut nécessiter une demande de cumul, notamment, quand les agents sont salariés d'une autre structure publique ou privée ou que la production se fait à titre personnelle dans le cadre d'une microentreprise. La notion d'œuvre de l'esprit n'apparaît donc pas suffisante à la DAC pour se passer d'une déclaration de l'agent, voir même d'une demande d'autorisation.

## II- Les recommandations du rapport

Recommandation n° 8 : Inscrire le cumul d'emplois à l'ordre du jour des réunions de dialogue social avec les organisations syndicales au sein des directions.

Il serait effectivement assez simple de faire une information aux représentants syndicaux mais il est à craindre, qu'au vu de la complexité du sujet, l'apport des organisations sur ce sujet soit assez limité et ne se traduise que peu par une meilleure information des agents. La DAC privilégie l'information des nouveaux arrivants ainsi que des responsables des équipements de proximité lors des réunions régulières organisées par le bureau métier en présence du SRHFP.

Recommandation n° 9 : Utiliser les mêmes formulaires de demande dans toutes les directions de la Ville.

Tendre vers des formulaires uniques est souvent source d'homogénéisation de l'instruction faite par les services. En revanche, une récente expérience n'a pas porté ses fruits par manque de concertation amont à la rédaction du formulaire et parce qu'il ne recouvrait pas tous les cas de figure existants. Dans le cas présent, il faut absolument que le SRHFP soit signataire (ce qui n'était pas prévu dans les formulaires types proposés), et en fonction des directions et du nombre de cas traités prévoir des possibilités différentes. Par exemple au sein de la DAC, le cumul d'un agent en bibliothèque peut être visé par le responsable d'établissement, le bureau des bibliothèques et de la lecture (BBL) et le SRHFP. L'implication du BBL est pertinente car ce sont des cumuls assez peu nombreux parfois très spécifiques aux bibliothèques et ayant

potentiellement des conséquences sur l'ensemble du réseau et le SRHFP peut difficilement avoir un avis en opportunité. Pour les professeurs des conservatoires, l'implication du bureau métier est impossible compte tenu du volume des demandes.

Recommandation n° II : Créer une application pour dématérialiser les déclarations et demandes de cumul.

Cette dématérialisation des demandes ne sera réellement utile que si les formulaires de demandes sont reliés à un parapheur électronique permettant la mise en place d'une chaîne de validation totalement dématérialisée. Cette dématérialisation devra s'accompagner de la création d'un logiciel permettant d'effectuer un suivi statistique des demandes. Toutefois, un nombre important des agents de la DAC concernés par les demandes ne dispose pas d'ordinateur personnel et ne se saisit que difficilement des outils numériques de la Ville tels que le compte agent voir même de leur adresse mail professionnelle. Le risque à ce stade serait que ces agents renoncent à respecter la procédure si cette dématérialisation ne bénéficiait pas d'une solide conduite du changement.

Recommandation 10 : Étudier la faisabilité d'un rapprochement de fichiers avec l'administration fiscale et l'URSSAF pour détecter les cumuls irréguliers.

Cette mesure semble indispensable pour assoir une volonté de détection et de sanction des cumuls illégaux. Actuellement, la détection d'éventuels cumuls illégaux n'est absolument pas systématisée faute de moyens d'enquêtes. Elle repose essentiellement sur la détection de signaux faibles et de recherches internet ponctuelles pour vérifier les éventuels soupçons.

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

*Avec mes salutations saluantes*

**Copies**

- ⇒ Secrétaire générale adjointe.
- ⇒ Secrétaire générale adjointe
- ⇒ chargé de mission auprès de la Secrétaire générale adjointe.



## Note du directeur de la propreté et de l'eau du 4 février 2021



Paris, le 4 FEV. 2021

NOTE à l'attention de :

Directeur de l'Inspection Générale

Objet : **Observations et avis de la DPE sur le rapport 19-13 Audit sur le cumul d'activités à la Ville de Paris**

PJ :

Je souhaite tout d'abord remercier chaleureusement les enquêteurs (inspecteur général, inspecteur général, et inspecteur chargée de mission) pour la qualité et la rapidité du travail accompli.

L'audit réalisé par l'Inspection générale permet de bien mettre en évidence et mesurer la complexité du cadre juridique applicable et de clarifier les différents régimes qui s'appliquent à la Ville de Paris en termes de cumul d'activité, la nécessité d'uniformiser, de mettre à jour et de faciliter l'accès à l'information donnée aux personnels sur les règles à respecter en la matière.

La DPE prend très au sérieux les risques et enjeux identifiés, comme cet audit le remarque très justement en soulignant son action notamment en termes de « politique de détection des cumuls d'emplois irréguliers », dans la mesure où cette problématique est pour la DPE un sujet de préoccupation RH majeure. La DPE s'appuiera sur les préconisations du rapport dans la mise en œuvre de son plan d'actions.

Conformément à votre demande, cette note a pour objet de vous faire part des observations de la DPE sur les constats et propositions du rapport.

### 1. Observations de la DPE sur les constats présentés dans le rapport

- 2.2.2.2 *La validation des autorisations de cumul d'activités, pages 13-14* : la DPE fait partie des directions qui ont opté pour une autorité administrative unique de validation des autorisations de cumul d'activité. Il convient de noter que depuis l'établissement de nouvelles procédures en février 2020, les demandes d'autorisation sont sujettes à validation par la Directrice adjointe après examen par la déontologue (SRH). Cette dernière a été saisie sur 4 demandes en 2020.

- *2.4.1 Un très faible nombre de cumuls irréguliers recensés, page 22* : Il est indiqué que « aucun cumul illicite d'activités annexes n'a été décelé sur le temps du télétravail ». La DPE souhaite notifier qu'un cas de possible cumul d'activités non autorisé sur le temps du télétravail a été identifié et est en cours d'instruction disciplinaire.
- *Tableau 5 : Sanctions aux cumuls irréguliers d'emplois en 2019* : La DPE notifie que pour l'année 2020, 2 sanctions du groupe 3 ont été prononcées dont une pour un agent de maîtrise.
- *3.1.1.1 L'analyse des risques, Tableau 6 : Avantages et risques liés au cumul d'activités, page 28*. La DPE souhaite indiquer que les avantages identifiés pour l'administration, en particulier « image de marque valorisée auprès des employeurs extérieurs et montée en compétence des agents qui peut profiter à la Ville », ne concernent qu'un type de cumul d'activités limité et restreint, autorisé. Ces avantages ne sauraient être généralisés en cas de cumul d'activités illégal.
- *3.1.2.2. L'information diffusée en interne comporte des erreurs et des manques, page 31* : Il est indiqué que la DPE a notamment « transmis à l'Inspection générale des notes internes sur le cumul d'activités [...] antérieures au décret du 30 janvier 2020 et [qui] nécessitent donc d'être mises à jour ». Depuis lors, la note du 31 Janvier 2020 du Secrétaire Général, *Mise en œuvre du volet déontologique de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique*, qui évoque le sujet du cumul d'activités (et le décret de 2020) a été largement diffusée au sein de la DPE.

**2. Avis de la DPE sur les recommandations la concernant et, le cas échéant, les mesures alternatives que la DPE préconise compte tenu des constats réalisés**

La DPE salue les propositions de cet audit pour prévenir les risques liés au cumul d'activités, améliorer la gestion RH, l'information et lutter plus efficacement contre les doubles emplois illicites, qui vont dans le sens de l'action entreprise par la DPE, qui a témoigné d'une préoccupation forte à propos des doubles emplois irréguliers et a d'ores et déjà déployé au cours des dernières années une série d'actions pour lutter contre les cumuls irréguliers.

- Recommandation 1 : Avis favorable. La DPE est favorable à la création, au niveau de la Ville, sur Intraparis d'une page dédiée, d'information spécifique sur le cumul d'emplois regroupant les fiches pratiques et les formulaires types pour permettre aux agents d'avoir plus facilement accès à ces renseignements.
- Recommandation 2 : Avis favorable. La DPE est favorable à la révision des fiches pratiques et des formulaires types proposés sur Intraparis, notamment pour distinguer clairement les deux régimes juridiques applicables (déclaration et autorisation) et est favorable à l'étude des modèles de formulaires proposés.

2



- Recommandation 3 : Avis réservé. Dans la mesure où le rapport insiste sur la nécessité d'uniformisation des procédures, des fiches et des formulaires, la DPE considère que pour ces points, le site Intranet de la DPE pourrait plutôt renvoyer vers les documents généraux sur Intraparis pour éviter des déclinaisons et variations selon les Directions. Toutefois, cette page dédiée sur l'Intranet de la Direction pourrait néanmoins comporter des informations complémentaires adaptées aux spécificités de la DPE et insister sur les sanctions auxquelles s'exposent les agents qui ne respectent pas le cadre juridique applicable ainsi que comporter toutes les précisions utiles sur les démarches que l'agent doit entreprendre, ainsi qu'indiquer le responsable à qui il doit adresser sa demande de cumul en fonction.
- Recommandation 4 : Avis favorable.
- Recommandation 5 : Avis favorable. La DPE est favorable à l'organisation périodique d'une campagne d'information sur le cumul d'activités à destination de tous les agents en fonction.
- Recommandation 6 : Avis favorable. La DPE est favorable à la création par la DRH d'une base de données documentaire régulièrement actualisée et enrichie à destination des gestionnaires RH et des directions.
- Recommandation 7 : Avis favorable. La DPE est favorable à l'organisation à l'échelle de la Ville de Paris de formations sur le cumul à destination des gestionnaires RH des directions sur l'ensemble des points évoqués. La DPE considère de plus nécessaire la mise en place de formations en direction des encadrants, notamment par l'intégration dans les modules de formation pour sensibiliser les encadrants et leurs équipes.
- Recommandation 8 : Avis réservé. La DPE ne souhaite pas inscrire le cumul d'emplois à l'ordre du jour des réunions de dialogue social avec les organisations syndicales au sein de la Direction car elle considère qu'il n'y a pas de sujet d'incompréhension au niveau des organisations syndicales. Toutefois la DPE préconise l'intégration d'un point dédié au cumul d'activités à l'occasion du bilan disciplinaire du bilan social, jugé suffisant et permettant d'échanger sur le sujet.
- Recommandation 9 : Avis favorable. La DPE est favorable à l'utilisation des mêmes formulaires dans toutes les directions de la Ville.
- Recommandation 10 : Avis favorable. La DPE est favorable à l'établissement au sein de la Direction d'une procédure spécifique de traitement des déclarations de cumul et des demandes d'autorisation préalable.

- Recommandation 11 : Avis favorable. La DPE est favorable à la création d'une application pour dématérialiser les déclarations et demandes d'autorisation, cette dématérialisation étant un facteur de simplification et de clarification des droits des agents, ainsi que du suivi et des statistiques.
- Recommandation 12 : Avis favorable. La DPE est favorable à l'intégration d'un état annuel des situations de cumul dans le bilan social de la Direction et de la Ville, présentant les demandes et déclarations nouvelles et la situation des cumuls en cours, sous réserve de la mise en place d'un suivi efficace des cumuls.
- Recommandation 13 : Avis très favorable. La DPE est favorable à l'idée de faire signer aux nouvelles recrues un document les engageant à respecter les règles sur le cumul dans lequel ils déclareraient avoir pris connaissance des règles applicables en matière de cumul, des sanctions encourues en cas de non-respect de la réglementation et s'engageraient à entreprendre les démarches requises pour le cas où ils souhaiteraient exercer un second emploi.
- Recommandation 14 : Avis favorable. La DPE est favorable au rajout d'un article relatif au cumul au sein des conventions de télétravail.
- Recommandation 15 : Avis favorable. La DPE est favorable à la désignation d'un référent « cumul » au sein du SRH de la Direction, chargé de procéder à un certain nombre d'investigations lorsqu'un agent est soupçonné d'avoir une seconde activité non déclarée ou, non autorisée.
- Recommandation 16 : Avis favorable. La DPE est favorable à l'adoption d'une démarche proactive vis-à-vis des agents les plus susceptibles d'exercer irrégulièrement une autre activité, en menant des actions préventives en direction des catégories d'agents identifiées comme présentant potentiellement un risque de cumul irrégulier. La DPE est favorable au fait d'interroger les personnels sur cette question lors de l'entretien annuel d'évaluation et de les inviter le cas échéant à régulariser leur situation.
- Recommandation 17 : Avis favorable. La DPE serait intéressée par une telle doctrine en matière de lutte contre les cumuls irréguliers, exposant les suites disciplinaires.
- Recommandation 18 : Avis très favorable. La DPE serait intéressée par davantage d'informations sur la faisabilité d'un rapprochement de fichiers avec l'administration fiscale et l'URSSAF pour détecter les cumuls irréguliers, et ce malgré le contexte sanitaire actuel. De plus, au cas où il était décidé au sein de la Ville de Paris d'expérimenter cette procédure, ou bien le recours à des services d'enquêteurs privés, la DPE serait volontaire pour être expérimentateur et appliquer ces procédés à sa lutte contre le cumul d'activités irrégulier.

Le Directeur de la Propreté et de l'Eau

Copie à :

Secrétaire Général Adjoint

## LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

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