

**RAPPORT ANNUEL  
DE L'INSPECTION GENERALE  
DE LA VILLE DE PARIS  
JUILLET 2013 - JUIN 2014**



## SOMMAIRE

<b>1.</b>	<b>LES TRAVAUX DE L'INSPECTION GENERALE</b>	<b>3</b>
1.1.	Nature des travaux et domaines d'investigation	5
1.2.	La mise en ligne des rapports	7
1.3.	Le suivi de la mise en œuvre des recommandations	8
<b>2.</b>	<b>SYNTHESE DES RAPPORTS</b>	<b>11</b>
2.1.	L'organisation des services	11
2.1.1.	Les processus de promotion de grade et de corps des personnels de la Ville de Paris (novembre 2013)	11
2.1.2.	Le processus de traitement des accidents du travail (juin 2014)	13
2.1.3.	Le contrôle des opérations d'exhumation administrative (février 2014)	14
2.1.4.	Les audits de train de vie : la société publique locale Paris Batignolles Aménagement, la régie municipale « Eau de Paris », l'office public Paris-Habitat	15
2.2.	La mise en œuvre de l'aménagement des rythmes éducatifs (février 2014)	19
2.3.	La culture	22
2.3.1.	L'association du Musée du Montparnasse (septembre 2013)	22
2.3.2.	L'association l'Été parisien (juin 2014)	23
2.3.3.	Les Ateliers des Beaux-Arts (juin 2014)	24
2.4.	La Maison de l'Europe à Paris (octobre 2013)	27
2.5.	L'action sociale et sanitaire	27
2.5.1.	Le dispositif des contrats « jeune majeur » de l'aide sociale à l'enfance (avril 2014)	27
2.5.2.	L'association « Paris Aide aux Victimes » (décembre 2013)	32
2.5.3.	L'association Jean-Cotxet (décembre 2013)	33
2.6.	La petite enfance	34
2.6.1.	La fondation Œuvre de la Croix Saint-Simon (décembre 2013)	34
2.6.2.	L'association Enfance pour tous (juillet 2013)	35
2.6.3.	L'association pour l'Accueil de tous les enfants (mai 2014)	36
2.7.	La gestion de l'espace public : Le Jardin d'acclimatation (octobre 2013)	37
2.8.	Huit contrôles et enquêtes administratives	38
2.8.1.	Les comptes de Vélib' (juillet 2013)	38
2.8.2.	Contrôle du centre sportif Bernard Lafay (août 2013)	38
2.8.3.	Les quatre pouponnières de la Ville de Paris (décembre 2013)	39
2.8.4.	Enquête administrative sur le comportement d'un agent du conservatoire municipal du 6 <sup>ème</sup> arrondissement (mai 2014)	40
2.8.5.	Contrôle de la caisse des écoles du 12 <sup>ème</sup> arrondissement (juin 2014)	40
<b>3.</b>	<b>LA VIE DU SERVICE</b>	<b>41</b>
3.1.	La délibération du 16 juin 2014 fixant les missions et les conditions d'intervention de l'Inspection générale	41

3.2. Les ressources humaines .....	41
3.3. Les fonctions support.....	42
3.4. Les outils et méthodes .....	42
<b>ANNEXE : DELIBERATIONS 2014 IGVP 1001 ET 1001 G DU 16 JUIN 2014.....</b>	<b>45</b>

Le présent rapport annuel d'activité de l'Inspection générale est le treizième présenté au Conseil de Paris. Il couvre l'ensemble des travaux achevés entre le 1<sup>er</sup> juillet 2013 et le 30 juin 2014.

## 1. LES TRAVAUX DE L'INSPECTION GENERALE

Seront présentés ici les rapports remis au Maire et à la Maire durant cette période, soit 119 rapports, en distinguant les audits et autres missions apparentées dont les rapports correspondants ont vocation à être publiés d'une part et les contrôles et enquêtes administratives de l'autre qui ne peuvent l'être en application de la loi de 1978 sur la communication des documents administratifs (voir *infra* au 1.2.).

Date du rapport définitif	Intitulés des audits, analyses, études et missions d'appui
30/06/2014	Audit des Ateliers Beaux-Arts de la Ville de Paris
27/06/2014	Audit de l'association l'Eté parisien
11/06/2014	Audit du processus de traitement des accidents du travail
22/05/2014	Audit de l'association pour l'accueil de Tous les Enfants
11/04/2014	Analyse du dispositif des contrats jeune majeur de l'aide sociale à l'enfance
11/04/2014	Rapport complémentaire étudiant les perspectives d'évolution des contrats "jeune majeur" de l'aide sociale à l'enfance
26/02/2014	Audit de l'organisation et du contrôle des opérations d'exhumation administrative
25/02/2014	Audit du train de vie de l'office "Paris Habitat - OPH"
10/02/2014	Mission d'appui au diagnostic organisationnel de l'aménagement des rythmes éducatifs (ARE) - Synthèse des visites de 90 écoles
07/02/2014	24 monographies relatives aux visites d'écoles <sup>1</sup>
03/02/2014	Rapport d'étape audit de la fonction de nettoyage des écoles
31/01/2014	20 monographies relatives aux visites d'écoles
24/01/2014	18 monographies relatives aux visites d'écoles
17/01/2014	18 monographies relatives aux visites d'écoles
10/01/2014	10 monographies relatives aux visites d'écoles
23/12/2013	Audit du train de vie de la régie municipale "Eau de Paris "
12/12/2013	Audit de l'association Jean-Cotxet
11/12/2013	Audit de la fondation dite Œuvre de la Croix Saint-Simon
03/12/2013	Audit de l'association "Paris Aide aux Victimes"
12/11/2013	Audit des processus de promotion de grade et de corps des personnels de la Ville de Paris

<sup>1</sup> Au total 90 monographies qui ont été remises au fur et à mesure de leurs réalisations.

25/10/2013	Audit du Jardin d'Acclimatation
14/10/2013	Audit de la Maison de l'Europe à Paris
30/09/2013	Audit du musée du Montparnasse
01/08/2013	Audit du train de vie de la société publique locale d'aménagement "Paris Batignolles Aménagement" (la SPLA PBA)
09/07/2013	Audit de l'association Enfance pour tous

Date du rapport définitif	Intitulés des contrôles et enquêtes administratives
30/06/2014	Contrôle de la Caisse des Ecoles du 12 <sup>ème</sup> arrondissement
19/05/2014	Enquête administrative sur le comportement d'un agent du conservatoire municipal du 6 <sup>ème</sup> arrondissement
16/12/2013	Contrôle des pouponnières de l'aide sociale à l'enfance
16/12/2013	Contrôle des pouponnières de la Ville de Paris - pouponnière Michelet
16/12/2013	Contrôle des pouponnières de la Ville de Paris - pouponnière Les Récollets
16/12/2013	Contrôle des pouponnières de la Ville de Paris - Pouponnière Mélingue
16/12/2013	Contrôle des pouponnières de la Ville de Paris - Pouponnière CAU Saint-Vincent-de-Paul
05/08/2013	Contrôle du centre sportif Bernard Lafay
26/07/2013	Contrôle des comptes de Vélib' tenus par la SOMUPI

Ce chiffre élevé de 119 rapports et monographies s'explique par la remise de 90 courtes synthèses des visites d'écoles réalisées dans le cadre d'une mission d'appui au diagnostic organisationnel de l'aménagement des rythmes éducatifs (ARE). Le nombre de missions terminées durant cette période s'élève à 24<sup>2</sup>. Neuf d'entre elles s'inscrivent dans la réalisation du programme de missions validé par le Maire, les autres résultant de saisines ponctuelles.

Au 30 juin 2014, six rapports étaient au stade du provisoire et donc soumis à la procédure contradictoire.

De juillet 2013 à juin 2014, 14 saisines ont été adressées à l'Inspection générale. Compte tenu des élections municipales il n'a pas été établi de nouveau programme de missions, hormis un programme d'audit portant sur quatre associations, validé par le Maire le 6 mars 2014. Le programme pour 2015 sera établi en décembre, pour tenir compte des propositions des groupes politiques, conformément à la délibération du 16/06/2014.

<sup>2</sup> Outre la mission d'appui sur l'ARE, deux autres missions ont donné lieu à la production de plusieurs rapports ; un rapport correspond à une mission encore en cours au 30 juin 2014 (rapport d'étape de la mission d'audit de la fonction de nettoyage des écoles) ; une mission d'appui à la DDEES ne donnant pas lieu à la rédaction d'un rapport a été réalisée (appui à la rédaction d'un cahier des charges d'expertise comptable).

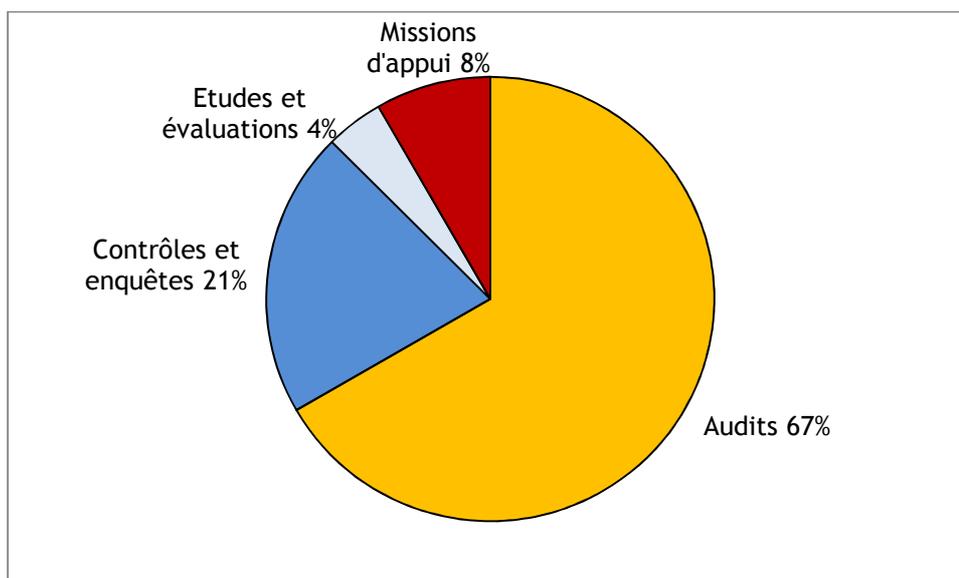
## 1.1. Nature des travaux et domaines d'investigation

L'analyse de l'activité peut être faite sur la base des rapports produits ou sur la base des missions réalisées. Compte tenu du poids important des rapports de la mission relative à l'aménagement des rythmes éducatifs, ces deux approches donnent des résultats très différents.

S'agissant des modes d'intervention, il a donc paru plus pertinent de faire porter l'analyse sur les missions. Parmi les 24 missions terminées entre le 1<sup>er</sup> juillet 2013 et le 30 juin 2014, on trouve :

- Seize missions d'audit portant sur des processus ou des services de la Ville, ou sur des organismes financés ou conventionnés par la Ville ;
- Quatre missions de contrôle de services gérés ou financés par la Ville ;
- Une mission d'enquête administrative ;
- Une mission d'étude ;
- Deux missions d'appui, de nature et d'ampleur très différentes : une mission lourde d'appui au secrétariat général pour le diagnostic organisationnel de la mise en œuvre de l'aménagement des rythmes éducatifs et une mission ponctuelle d'appui à la direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur (DDEES) pour la rédaction d'un cahier des charges d'expertise comptable.

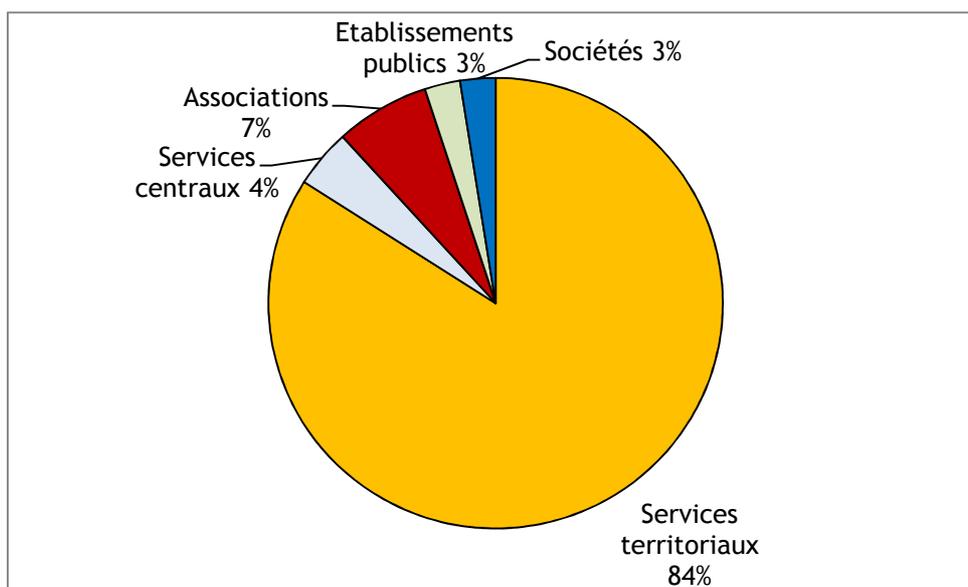
Graphique 1 : Répartition des missions selon les modes d'intervention de l'Inspection générale



S'agissant des catégories de structures concernées, sur les 119 rapports cités :

- Cinq concernent principalement les services centraux de la Ville,
- Cent portent principalement sur des services territoriaux (dont 90 synthèses de visites d'écoles),
- Huit portent sur des associations ou fondations,
- Trois sur des établissements publics locaux,
- Deux sur des sociétés privées,
- Un sur une société publique locale.

Graphique 2 : Répartition des rapports selon les types de structures concernées



Sur le plan sectoriel les domaines d'investigation sont très divers, à l'image du champ de compétences de la collectivité parisienne. L'analyse de leur répartition ne peut être qu'approximative, dans la mesure où certaines missions ont un caractère transversal.

Sur les 24 missions terminées :

- Huit portent sur le secteur social et l'enfance,
- Six portent sur l'organisation des services,
- Quatre portent sur le secteur culturel,
- Deux sur le secteur scolaire,
- Une sur le secteur des sports,
- Une sur le secteur des espaces verts,
- Une sur le secteur des déplacements,
- Une sur le domaine des relations internationales

Faisant suite au cycle d'audit achevé en 2011 sur le « train de vie » des SEM, le nouveau cycle d'audits de train de vie engagé en 2013 a été achevé avec la remise des rapports concernant la régie municipale « Eau de Paris », l'office public Paris Habitat, et la société publique locale d'aménagement « Paris Batignolles Aménagement ».

Comme chaque année l'Inspection a conduit des missions portant sur des thèmes transversaux à l'ensemble des directions : le processus de traitement des accidents du travail et les processus de promotion de grade et de corps des personnels de la Ville ; était quasiment abouti fin juin 2014 un audit de la fonction de support de premier niveau aux utilisateurs des outils informatiques (fonction de relais technique).

Deux missions portant sur le domaine de l'aide sociale à l'enfance ont été achevées : une mission de contrôle des quatre pouponnières de la Ville, réalisée conjointement avec l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), et une mission d'étude sur les contrats « jeune majeur », qui a donné lieu à deux phases successives : une phase d'analyse du dispositif puis une phase plus prospective en vue de dégager des perspectives d'évolution.

Outre celle avec l'IGAS, d'autres missions conjointes ont été conduites : avec l'Inspection générale des services judiciaires, sur l'association Paris Aide aux Victimes (PAV), et avec la mission d'audit de la direction régionale des finances publiques sur les comptes de Vélis

tenus par la SOMUPI. Les missions d'audit en partenariat avec le comptable public sont appelées à se développer, dans le cadre de la convention de services comptables et financiers relative à la préparation de la certification des comptes de la collectivité parisienne ; fin juin 2014 était en cours un audit conjoint des systèmes de contrôle des régies de recettes et dépenses de la Ville de Paris.

Comme chaque année l'Inspection a audité des associations et fondations subventionnées par la Ville de Paris, dont deux associations importantes du secteur social : l'association Jean-Cotxet et la fondation dite Œuvre de la Croix Saint Simon. Fin juin 2014 un audit de l'usage des subventions attribuées à la Croix-Rouge française était presque achevé.

Dans le cadre des contrôles réguliers de l'exécution des délégations de service public, un audit a été conduit en 2013 sur la Société du Jardin d'Acclimatation.

Enfin, le début d'année 2014 a été marqué par la réalisation d'une mission d'appui au diagnostic organisationnel de la mise en œuvre de l'aménagement des rythmes éducatifs. Demandée par le Maire de Paris le 5 décembre 2013, elle visait à organiser une remontée rapide d'informations sur un échantillon significatif d'écoles parisiennes, avec un double objectif : mesurer et analyser les difficultés rencontrées, identifier et valoriser les bonnes pratiques. Compte tenu des délais très courts (synthèse à remettre début février) l'Inspection générale a mobilisé une dizaine de ses membres qui ont réalisé des visites dans 90 écoles, chaque visite donnant lieu à des comptes rendus d'entretien ainsi qu'à une courte synthèse<sup>3</sup>. Compte tenu des difficultés observées notamment dans les écoles maternelles, l'Inspection générale a été mandatée parallèlement pour réaliser une mission d'audit spécifique sur la fonction de nettoyage des écoles. Celle-ci a donné lieu à un rapport d'étape remis en février 2014, et le rapport final était fin juin 2014 en phase contradictoire.

## **1.2. La mise en ligne des rapports**

Dans le cadre de la délibération soumise au Conseil de Paris sur les missions et conditions d'intervention de l'Inspection générale (cf. infra partie 3), le principe de publication des rapports de l'Inspection générale mis en œuvre depuis 2003 a été confirmé et ses modalités d'application précisées : Les rapports d'audit, d'étude et d'évaluation ont vocation à être publiés sur le site paris.fr, de même que les rapports de synthèse des missions donnant lieu à la production de plusieurs monographies. Leur mise en ligne est réalisée au plus tard six mois après leur diffusion administrative, sous réserve des exceptions à l'obligation de communication à des tiers fixées par la loi du 17 juillet 1978 modifiée, notamment dans les hypothèses suivantes :

- Les documents préalables à une décision administrative encore en cours d'élaboration ;
- Les documents portant une appréciation sur une personne physique facilement identifiable ou faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice ;
- Les documents susceptibles de porter atteinte à la sécurité publique ou aux secrets protégés par la loi et ceux dont la communication porterait atteinte au déroulement des procédures engagées devant les juridictions, ou d'opérations préliminaires à de telles procédures.

---

<sup>3</sup> Les inspecteurs et inspecteurs généraux mobilisés dans ce cadre ont interrompu leurs missions en cours, ce qui a entraîné un décalage dans les dates de remise des rapports correspondants.

Dans les rapports mis en ligne, les mentions non communicables ainsi que les noms propres sont occultés. Il en est de même des informations relatives à d'autres organismes ou collectivités publics ou privés lorsqu'elles ont été transmises à titre confidentiel dans le cadre d'une démarche comparative.

La publication des rapports produits conjointement par l'Inspection générale de la Ville de Paris et une autre inspection générale ou service d'audit est subordonnée à l'accord de l'autorité compétente.

La mise en ligne des rapports de l'Inspection générale est interrompue pendant la période précédant les élections municipales, à compter du premier jour du troisième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections, dans les mêmes conditions que pour les rapports de la Chambre régionale des Comptes (article L. 243-5 du code des juridictions financières).

Sur la période couverte par le présent rapport d'activité (juillet 2013 à juin 2014), 21 rapports ont été mis en ligne.

Selon les statistiques fournies par la direction de la communication, le nombre de consultations varie dans une fourchette de 1 000 à 4 000 selon les mois.

Au regard de l'ancienneté de certains rapports et des demandes de certains organismes concernés, il est apparu nécessaire d'adopter une règle d'archivage. Dans ce cadre, sont désormais conservés en ligne les rapports de la mandature en cours et ceux de la mandature précédente.

### **1.3. Le suivi de la mise en œuvre des recommandations**

Depuis 2003 est instituée une commission de suivi des rapports de l'Inspection générale. Présidée par le Secrétaire général, cette commission dresse pour la Maire le bilan des réformes engagées.

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

Y participent l'adjoint à la Maire de Paris chargé des ressources humaines, des services publics et de la modernisation de l'administration, l'adjoint à la Maire chargé des finances, des sociétés d'économie mixte, des marchés publics, des concessions et de la politique des achats, la directrice générale de l'Inspection, le secrétaire général de la Ville de Paris, les secrétaires généraux adjoints, le médiateur de la Ville et le Cabinet de la Maire. A l'occasion du changement de mandature, sa composition a été élargie au directeur des finances et des achats et au directeur des ressources humaines.

La commission de suivi des rapports de l'Inspection générale s'est réunie le 8 novembre 2013 pour examiner les suites données à 25 rapports, dont 16 lui étaient soumis pour la première fois, les autres ayant déjà été examinés et ayant fait l'objet d'une décision de prolongation de suivi.

Une décision de classement a été prise pour 13 rapports (dont 10 pour prise en compte satisfaisante des recommandations) et le suivi a été prolongé pour les 12 autres.

La réunion programmée habituellement chaque premier semestre s'est finalement tenue le 26 septembre 2014, en raison du changement d'équipe municipale.

\*

\*       \*

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



## 2. SYNTHÈSE DES RAPPORTS

### 2.1. L'organisation des services

#### 2.1.1. Les processus de promotion de grade et de corps des personnels de la Ville de Paris (novembre 2013)

Les promotions au choix de grade et de corps des fonctionnaires de la Ville de Paris sont nombreuses : on en compte 7 984 entre 2010 et 2012 avec une très forte prédominance des promotions de grade (93 % des promotions). Leur progression est, par ailleurs, significative : de 2 328 en 2010, elles passent à 2 852 en 2012, soit une augmentation de 23 %.

Le processus d'avancement au choix de grade et de corps obéit à des règles bien établies impliquant cinq acteurs principaux : la direction des ressources humaines (DRH), les directions opérationnelles, les organisations syndicales, les commissions administratives paritaires (CAP) et le Maire de Paris.

La DRH assure le pilotage de l'ensemble du processus. Elle détermine le nombre de promotions selon que l'avancement conjugue ou non choix et examen professionnel. Elle vérifie la liste des agents promouvables. Elle répartit le nombre de promus entre les directions pour les corps pluridirectionnels (droit de tirage). Elle examine les propositions des directions. Elle convoque et organise les CAP. Elle prépare les arrêtés de nomination pour le Maire de Paris ou la personne détentrice d'une délégation, etc.

Dans des délais contraints, ce processus est bien maîtrisé par la DRH et les directions opérationnelles.

Son rôle est, en outre, très différencié. Son implication est plus forte pour les promotions de corps et les avancements des fonctionnaires de catégorie A. Elle est moins prégnante pour les fonctionnaires relevant de corps à effectifs importants ou appartenant à des corps monodirectionnels.

L'examen du processus de promotion au choix fait apparaître une hétérogénéité des procédures et une clarté perfectible quant aux règles de gestion appliquées.

L'hétérogénéité des procédures est constatée à plusieurs niveaux :

- La transparence vis-à-vis des directions est diversement appliquée par les bureaux, allant d'une communication ouverte à une information réduite. De la même manière, le traitement d'agents en situation particulière (fonctionnaires détachés, soit à la Ville, soit à l'extérieur, agents en congé de longue durée, etc.) obéit à des règles différentes selon les bureaux, etc.
- Les procédures varient également au sein des directions, selon qu'elles ont des services territorialisés ou non, selon leur niveau de concertation avec les organisations syndicales, selon leurs méthodes d'approbation de la liste des proposés, etc.
- Les réunions préalables aux CAP, organisées entre les représentants des personnels et la DRH, associent plus ou moins les directions opérationnelles. Elles ont un impact non négligeable sur les choix de l'administration, les observations des représentants des personnels étant, dans une proportion significative, prises en compte immédiatement ou avec un effet différé.
- Enfin, à l'issue des CAP, les personnels concernés par une promotion sont très diversement informés. Les pratiques des directions varient allant des félicitations orales à la simple notification de l'arrêté d'avancement. En outre, aucune information n'est organisée par la DRH pour donner aux directions des éléments leur

permettant de répondre aux demandes d'explication des agents proposés mais non retenus.

Les règles de gestion présidant au choix des promus restent, par ailleurs, à mieux définir.

Au-delà des conditions statutaires pour bénéficier d'un avancement au choix, des règles de gestion spécifiques peuvent, en effet, être élaborées par la DRH ou les directions pour déterminer des cibles prioritaires, afin d'être partagées par tous.

Pour asseoir les propositions des directions, la DRH applique ou recommande quatre règles de gestion. Dans certains cas, elle impose l'ancienneté totale ou partielle aux propositions des directions. Dans d'autres cas, elle indique les éléments qu'elle entend privilégier (occuper deux postes, niveau de responsabilités, etc.). Pour certaines promotions, elle fait référence au « *mérite* » ou à la « *manière de servir* », notions qui restent à préciser. Pour certains avancements, la DRH donne aux directions des profils moyens, issus des statistiques des agents nommés précédemment. Pour les corps concernés par ces règles, les auditeurs ont relevé que les directions les respectaient globalement. Ces recommandations fondent 58 % des promotions au choix de 2010 à 2012, illustrant la responsabilité majeure de la DRH dans le processus d'avancement.

Les règles de gestion émanant des directions concernent essentiellement les avancements des corps monodirectionnels. Si on exclut l'ancienneté et deux initiatives locales de transparence et de valorisation objective, les directions se référant soit à des notions au contenu non précisé comme le « *mérite* » ou la « *manière de servir* », soit à l'âge, soit à la fonctionnalité des postes, soit au niveau de responsabilités.

Le critère de l'ancienneté joue un rôle important mais non exclusif. Il est le critère unique pour 38 % des avancements de 2010 à 2012. Cette part est sous-estimée : l'ancienneté est parfois prise en compte sans être expressément identifiée et, par ailleurs, les profils moyens de la DRH sont composés d'éléments étroitement liés à l'ancienneté (âge, ancienneté dans le grade ou dans les services publics).

La méconnaissance des critères, associée à l'hétérogénéité des procédures et à une communication aléatoire, est partiellement à l'origine du sentiment d'insatisfaction des personnels en matière d'avancement reflété par une enquête d'avril 2012.

En s'inspirant des règles appliquées dans d'autres collectivités, les auditeurs recommandent quatre axes de progrès :

- renforcer la communication interne pour expliquer et mieux informer les agents et les directions ;
- harmoniser les procédures de promotion à la DRH et au sein des directions ;
- offrir plus de lisibilité et de visibilité aux critères de gestion pour plus de transparence dans les choix ;
- inscrire le processus de promotion au choix dans une stratégie RH aux objectifs partagés.

*La DRH a établi un plan d'action définissant les mesures concrètes envisagées. Elle a mis au point une méthode fondée sur la constitution de groupes de travail associant, selon les thèmes, les organisations syndicales et les directions. Le calendrier court jusqu'en 2016 : il tient compte de l'importance des travaux préparatoires à mener ainsi que de la déclinaison des mesures dans les directions, en particulier pour des corps relevant d'une seule d'entre elles.*

*En tout état de cause, ce plan d'action ne produira tous ses effets qu'après les élections professionnelles de la fin 2014 et le renouvellement des commissions administratives paritaires qui s'ensuivra.*

## 2.1.2. Le processus de traitement des accidents du travail (juin 2014)

Initiée à la suite d'entretiens bilatéraux de la secrétaire générale de la Ville de Paris en 2012 avec les organisations syndicales, la mission a comporté deux axes d'investigation concernant la problématique des accidents du travail au sein de la collectivité parisienne.

⇒ Le premier axe a consisté à faire le point sur la procédure médico-administrative de traitement des accidents de service, accidents de trajet et maladies professionnelles.

Il est rappelé dans un premier temps qu'il existe pour la fonction publique un régime spécifique pour les accidents du travail et les maladies professionnelles (AT-MP). Bien que la jurisprudence tende à un rapprochement avec le régime général, le régime fonctionnaire se caractérise par l'absence de la présomption d'imputabilité, fondatrice du régime général. Les textes régissant le régime fonctionnaire sont à la fois complexes et peu précis, leur application et la jurisprudence varient selon les fonctions publiques et au sein de chacune d'entre elles.

Ce régime ne s'applique qu'aux fonctionnaires titulaires et stagiaires. L'ensemble des agents non titulaires de la fonction publique territoriale devraient relever du seul régime général de la sécurité sociale.

Au sein de la collectivité parisienne, la pratique administrative révèle une application incertaine du cadre juridique :

- par la création d'un régime *sui generis* pour les contractuels de droit public,
- par les modalités de prise en charge des frais médicaux,
- par l'absence de délibération du Conseil de Paris définissant les règles de maintien ou non des différentes primes et indemnités en cas d'arrêt de travail pour accident de travail ou maladie professionnelle,
- par l'instauration d'une règle de gestion qui consiste à placer d'emblée les agents sous le régime accident du travail dès la déclaration et avant la reconnaissance du caractère professionnel de l'accident, alors qu'un délai de six à huit mois minimum sépare la première de la seconde.

Il s'y ajoute une interprétation parfois restrictive des textes et des situations préjudiciables aux agents : délivrance sous condition du ou des triptyques supplémentaires, contestation quasi systématique des accidents de trajet en l'absence de témoin direct, contestation des rechutes d'accidents du travail ainsi que des accidents causés par des malaises, longueur excessive des procédures, requalification rétroactive totale ou partielle des arrêts de travail pour accident du travail en arrêts maladie simples, traitement plus que laborieux des demandes d'allocation temporaire d'invalidité (ATI) en cas d'incapacité permanente partielle (IPP) supérieure à 10 %.

Consciente de certains de ces dysfonctionnements, la collectivité parisienne a initié une profonde réforme avec la création en novembre 2013 d'un Pôle médecine statutaire et procédures médico-administratives. L'ampleur des chantiers que devra mener à bien ce nouveau pôle conduit l'IG à recommander de le traiter comme un équipement nouveau dédié aux usagers que sont les personnels de la collectivité parisienne concernés par ces procédures médico-administratives.

⇒ Le second axe consistait à faire le point sur l'hétérogénéité des enregistrements qui rend le suivi des accidents du travail difficile et sur l'insuffisante analyse des causes.

La lettre de mission invite à mesurer les progrès accomplis depuis la remise en décembre 2011 du rapport « Accidentabilité et accidentologie au travail dans les services de la Ville et du Département de Paris ». La diffusion et la publicité réduites données à ce rapport ont limité les progrès effectués dans la plupart des directions.

Ce rapport a en revanche largement inspiré l'accord cadre Santé et Sécurité au travail signé en février 2012, qui reprend à son compte les objectifs du rapport en matière de statistiques AT-MP et d'enquêtes post accident. Les rapporteurs formulaient dix propositions d'amélioration regroupées en trois thèmes.

Les documents chiffrés et d'études sont produits avec une bonne qualité pour les rapports annuels traitant d'évènements dont le dénombrement est stabilisé. Les tableaux de bord trimestriels sont d'une qualité moins affirmée ; la rédaction et la publication d'une ligne directrice fixant des règles communes à tous les acteurs conditionnent leur amélioration. Le rapport en prévoyait la rédaction courant 2012 et l'IG a pu prendre connaissance en décembre 2013 d'un projet.

Concernant le « positionnement » et l'évolution des acteurs, la création à partir de novembre 2013 du Pôle médecine statutaire et procédures médico-administratives va incontestablement dans le bon sens même s'il est trop tôt pour prédire si cette restructuration se traduira par les améliorations souhaitées.

Le rapport proposait également de faire des bureaux de prévention des risques professionnels (BPRP) des directions les acteurs essentiels du suivi des accidents du travail. Pour cela il faut confier aux techniciens de prévention la réalisation de l'analyse des accidents ainsi que la saisie des éléments qualitatifs des accidents dans Prorisq. Seule la DPE a adopté de façon systématique depuis début 2013 cette recommandation.

Enfin, concernant l'information, la sensibilisation et la qualification des agents, les progrès sont contrastés : information présente mais pas toujours lisible, absence de diffusion du rapport à destination des directeurs, nécessité de sensibiliser l'encadrement à la nécessité d'effectuer un suivi plus attentif des procédures de déclaration d'accidents et à analyser systématiquement les AT-MP.

*La DRH a fait part de son accord sur l'ensemble des 22 recommandations, une seule d'entre elles étant soumise à validation juridique préalable, a commencé à les mettre en œuvre et a défini un plan d'action courant jusqu'à la fin du premier semestre 2015.*

### **2.1.3. Le contrôle des opérations d'exhumation administrative (février 2014)**

Le segment particulier des exhumations (et des inhumations) comporte des règles ayant trait au respect de la personne humaine et de la décence, sanctionnées pénalement, qui ne font pas l'objet d'une formalisation par le service dans un format accessible et « opposable » aux agents censés s'y conformer.

Le caractère éparpillé des notes de service, essentiellement accessibles, à l'échelon élémentaire des fossoyeurs, par l'affichage dans les locaux sociaux et par les instructions verbales de la maîtrise, est insuffisant pour fonder une application rigoureuse des consignes et permettre une répression sans faiblesse des comportements incorrects.

Les rapporteurs n'ont pas mis en évidence de comportements répréhensibles, mais constaté des diversités d'information et de compréhension de la législation par les acteurs, auxquelles il convient de remédier.

En dépit de la présence d'agents de surveillance lors des exhumations, la maîtrise des risques liés à ces opérations apparaît globalement insuffisante au regard des différentes composantes du contrôle interne que sont l'environnement de contrôle (lié à la diffusion des valeurs), l'évaluation des risques, la matérialisation factuelle des contrôles, l'information et la communication, et enfin le pilotage.

Plus largement, même s'il s'agit d'un aspect limité de l'activité du service, son examen révèle les graves imperfections du dispositif de formalisation et de transmission des instructions que les rapporteurs estiment constituer un véritable problème de contrôle interne, voire de gouvernance, et conduit à préconiser une réflexion plus globale sur l'organisation et le pilotage du service des cimetières.

La nouvelle réglementation, renforce l'esprit des textes antérieurs en précisant notamment les dispositions éthiques à observer dans le traitement des restes mortels. Ainsi, les principes déontologiques de respect, de dignité et de décence établis de longue date envers les restes mortels exhumés, s'appliquent-ils sans distinction aux restes mortels des personnes incinérées, que sont les cendres.

A cet égard les rapporteurs sont amenés à formuler deux observations majeures :

De manière fréquente, les opérations d'exhumation donnent lieu à la découverte d'ossements épars, provenant d'inhumations antérieures à l'attribution de la concession reprise. Ces ossements sont regroupés dans de grands reliquaires qui font l'objet d'une crémation. Ils doivent être traités avec attention lors de leur translation. Certaines pratiques constatées par les rapporteurs sont à amender.

Concernant le traitement des cendres des restes mortels incinérés après une exhumation administrative, l'esprit de la loi est de procéder à la dispersion dans le cimetière où les défunts ou à tout le moins leur famille avaient choisi qu'ils reposent. L'enfouissement en tranchée de ces cendres au cimetière de Thiais ne paraît pas conforme à l'esprit de la loi et une alternative doit être trouvée. Cette solution est à mettre en regard de la constitution d'ossuaires supplémentaires.

*Le service des cimetières a pris en considération la quasi-totalité des recommandations et s'est engagé à les mettre en œuvre de manière pragmatique et rapide. D'ores et déjà les éléments d'information relatifs au cadre éthique ont été ajoutés aux documents sur les métiers communiqués lors des recrutements, l'harmonisation des pratiques permettant une traçabilité des opérations d'exhumation pour les conservateurs est effective, les attestations d'exhumation ont été complétées par des informations sur les incidents éventuels, des contrôles de terrain sont réalisés à l'improviste.*

### **2.1.3. Les audits de train de vie : la société publique locale Paris Batignolles Aménagement, la régie municipale « Eau de Paris », l'office public Paris-Habitat .**

#### **2.1.3.1. La société publique locale Paris Batignolles Aménagement (août 2013)**

Paris Batignolles Aménagement est une société publique locale d'aménagement<sup>4</sup> au capital de 6 millions d'euros répartis à raison de 60% des actions pour la Ville de Paris et 40% pour le Département de Paris. L'actionnariat est 100% public.

La SPLA Paris Batignolles Aménagement a été créée en avril 2010 pour conduire l'opération Clichy Batignolles (ZAC Cardinet Chalabre et ZAC Clichy Batignolles).

La mise en œuvre de l'opération nécessitait de disposer d'un outil suffisamment souple pour la bonne réalisation de cet éco-quartier comprenant - outre le futur Palais de Justice de Paris - des activités économiques et plus de 3 000 logements (dont au moins 50% sociaux) autour d'un parc de 10 hectares.

L'enjeu pour PBA est donc :

- structurel, en gestion de personnels et de salaires, de cohésion interne : car il s'agit de mener à moyen terme une opération de grande ampleur, avec une équipe en partie

---

<sup>4</sup> Une société publique locale est une société anonyme, donc de droit privé, mais dont les seuls actionnaires sont des collectivités publiques (au moins deux). Elle exerce ses activités exclusivement pour le compte de ses actionnaires.

issue de la SEMAVIP, de haut niveau, mais de petite taille, et qui devra s'appuyer sur des missions et des intervenants externalisés.

- immobilier : l'opération dans son ensemble doit être terminée à l'horizon 2018.
- de service public et de continuité du service vis-à-vis du grand public : notamment 6 500 nouveaux habitants.
- de communication externe : faire connaître au grand public l'existence du projet. L'arrivée dès 2017 du futur Palais de Justice de Paris et de ses 8 000 usagers quotidiens, ainsi que le renforcement de la desserte en transport en commun avec l'arrivée de la ligne 14 et du Tramway T3 à l'horizon 2017, vont transformer la Porte de Clichy en un centre urbain fréquenté par les parisiens et les clichois.
- à la fois technique et environnemental (éco quartier métropolitain autour d'un parc) et socio-économique (plus de 12 000 emplois).

Dans un contexte de démarrage d'une opération d'aménagement lourde à mener pour une équipe réduite, son résultat d'exploitation ne s'est pas dégradé, les dépenses de notes de frais, de restauration réception et les frais de déplacement apparaissent très modérées par rapport aux niveaux constatés lors d'audit dans d'autres entités.

Les dépenses de communication, certes nécessaires, ont comporté quelques dépenses un peu plus onéreuses en 2012, mais dont le retour sur investissement semble justifié.

La situation constatée est, au regard du train de vie de la société et compte tenu de la conjoncture, manifestement satisfaisante.

*L'unique recommandation du rapport portant sur l'organisation de la délégation de signature du directeur général a d'ores et déjà été mise en œuvre.*

#### 2.1.3.2. La régie municipale « Eau de Paris » (décembre 2013)

La régie « Eau de Paris » (EDP), pour devenir la société actuelle, structurée et en phase de stabilisation sociale, a connu de profondes mutations : doublement du nombre de salariés ; intégration de personnels de quatre origines différentes (SAGEP, deux distributeurs, laboratoire du CRECEP) ; intégration de nouveaux métiers (distribution et facturation) ; passage du statut d'économie mixte à celui d'établissement public (avec les contraintes de marché qui y sont associées) ; nouvelle organisation interne ; création d'un lien vers les usagers et protection de la ressource naturelle, alors que traditionnellement le monde de l'eau est tourné sur l'expertise technologique.

La fusion de quatre entités préexistantes en une seule aura pris trois ans. Elle s'est accompagnée d'une harmonisation des statuts, des salaires des quatre entités au prix d'une difficile concertation.

Eau de Paris s'est trouvée et se trouve sans cesse confrontée à de nouveaux enjeux :

- Un enjeu de communication interne dans un contexte social délicat, afin de créer un sentiment d'appartenance et une culture de l'eau.
- Un enjeu immobilier : le projet immobilier vise à réduire le nombre de sites parisiens et à centraliser les activités dans un siège social de haute performance énergétique.
- Un enjeu de service public et de continuité du service vis-à-vis du grand public, service public de l'eau écologique, de qualité, performant, innovant et de proximité.
- Un enjeu de communication externe : faire connaître au grand public l'existence d'un service « invisible » pour lui, et consolider dans la durée la confiance sur la qualité de l'eau. D'où l'option d'une stratégie de communication événementielle à forte présence sur le terrain (une centaine d'opérations annuelles grand public).

- Un enjeu technique et technologique : Eau de Paris doit assurer (et rassurer sur) la qualité de son eau, la régularité des analyses, la performance de ses équipements, sa maîtrise des fuites, son respect de l'environnement, sa politique de protection de la ressource, sa capacité de gestion des situations de crise, le respect des nouvelles normes (OMS).
- Un enjeu stratégique : plus grande entreprise publique d'eau de France, Eau de Paris est désormais directement responsable de la qualité du service de l'eau potable à Paris.
- Un enjeu dans l'optique du Grand Paris, car en concurrence directe avec le SEDIF (délégation de service public à Veolia) qui gère l'eau de l'autre côté du périphérique.
- Un enjeu environnemental : la protection de la ressource naturelle est une thématique clé : la Directive cadre sur l'eau et le Grenelle de l'environnement l'intègrent comme une composante majeure du bon état écologique de l'eau à l'horizon 2015 et donnent pour objectifs aux agences de l'eau de mobiliser des financements sur cette problématique.
- Un enjeu économique de marché : placée dans un univers marchand à forts enjeux économique et écologique (l'eau de boisson), Eau de Paris doit être compétitive.
- Un enjeu socio-économique : le prix de l'eau est un thème fort de politique publique dans un contexte difficile. La remunicipalisation du service de l'eau de Paris est fondée sur la maîtrise du coût du service de l'eau. Or, la pression sur le prix de l'eau va être d'autant plus forte que la crise économique a réaffirmé l'idée de la maîtrise des dépenses, y compris publiques, et que l'accès social (pour les plus défavorisés) à l'eau potable est une préoccupation. L'augmentation du prix de l'eau apparaît difficilement évitable dans l'avenir, car la diminution des consommations d'eau potable observée depuis 25 ans engendre une baisse des recettes, et donc de la redevance qui équilibre le budget. A cette évolution s'ajoute celle liée à l'emploi de technologies innovantes, et à la protection de la ressource naturelle en amont de la chaîne du service public.
- Un enjeu institutionnel : la remunicipalisation du service d'eau propose un nouveau modèle de gestion de l'eau potable aux autres collectivités locales.

Le rapport sur le train de vie d'Eau de Paris constate que, dans un tel contexte, notamment de fusion structurelle lourde à mener en peu de temps pour l'établissement, son résultat d'exploitation ne s'est pas dégradé, les dépenses de notes de frais, de restauration réception, les frais de déplacement, les dépenses afférentes aux véhicules apparaissent relativement modérées par rapport aux niveaux constatés lors d'audit dans d'autres entités.

Toutefois, la baisse régulière du chiffre d'affaires et l'accroissement des charges constituent un facteur de risques pour l'EPIC.

Une réflexion stratégique dite « Horizon 2025 » est engagée et doit déboucher sur une révision du contrat d'objectif 2015-2020, du plan d'équipement et du plan d'investissement.

Dans le cadre de l'audit du train de vie de l'établissement, les rapporteurs font les recommandations suivantes :

- Envisager une vision plus globale des accords d'interconnexion avec d'autres départements et une analyse anticipée de certains événements (pollution de la Seine), permettant ainsi de réaliser des économies de gestion et de capitaliser les capacités de production.
- Renforcer le contrôle de gestion en améliorant les outils de mesure sur le terrain (coûts unitaires, sécurisation et spécialisation du travail), puis en le plaçant auprès de

la direction générale, et en mettant en place un réseau de correspondants, chargés notamment de vérifier la fiabilité des données fournies au plan local.

- Limiter la progression des charges de personnel dans un contexte budgétaire contraint et facteur de risques dans les prochaines années (accroissement des charges et emprunt envisagé à partir de 2015).
- Poursuivre le processus de réduction du niveau encore trop important des frais de réception et restauration.
- Limiter le nombre de véhicules utilitaires et des véhicules légers, en fonction des besoins réels du service.
- Pour tenir compte de la nouvelle configuration du réseau, mettre en conformité le document de procédure interne sur les astreintes avec les textes nationaux prévoyant seulement deux niveaux d'astreinte (Décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime de concessions de logement ; Arrêté du 22 janvier 2013), redimensionner les niveaux d'astreinte (nécessité absolue de service : pas de redevance ; utilité de service : 50 % de la valeur locative ; autres cas : 80 % de la valeur locative), réduire le nombre d'agents bénéficiaires, vérifier si le parc de logements reste adapté et envisager la restitution des logements inutilisés.
- Contenir les dépenses de communication. Le rapport d'activité devrait être simplifié et moins coûteux.
- Réexaminer le mode de gestion du Pavillon de l'Eau, afin d'en accroître le rayonnement, mais aussi d'en améliorer la gestion financière.

*L'établissement public a communiqué des informations montrant son engagement à donner des suites aux recommandations de ce rapport, dont certaines sont déjà mises en œuvre : des tableaux de bord sont désormais établis mensuellement, l'évolution de la masse salariale est en cours de maîtrise, les notes de frais font l'objet d'un suivi systématique, le parc de véhicules a été limité de 18 unités en un an et la mutation du parc vers des véhicules propres est engagée.*

#### 2.1.3.3. L'office public Paris Habitat (février 2014)

Paris Habitat - OPH est le premier bailleur social d'Ile-de-France avec un patrimoine de plus de 120 000 logements, situés principalement à Paris : 110 274 logements en 2011 représentant environ 50% du parc de logement social à Paris.

En 2008 l'OPAC de Paris est devenu office public de l'habitat tout en demeurant un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Il a pris le nom de Paris Habitat, a changé de siège social et fixé pour la période 2009 - 2014 ses orientations stratégiques parmi lesquelles « *le renforcement de l'effort de production de logements et la poursuite de la rénovation du patrimoine en intégrant les objectifs de développement durable* ».

Paris Habitat a eu une activité de production soutenue en 2009 (2 606 logements produits), plus réduite en 2010 et 2011, mais en forte croissance en 2012 (1 489 logements produits, 2 204 logements mis en chantier, 2 183 logements réhabilités).

Des réformes importantes de réorganisation des services ont été engagées notamment avec l'objectif de renforcer la gestion de proximité par la création de six directions territoriales et vingt-trois agences de proximité pour améliorer la qualité du service rendu aux locataires. Parallèlement les procédures ont été renforcées pour assurer une meilleure sécurité juridique et financière.

Dans le cadre de l'audit du train de vie de l'établissement, les rapporteurs font les recommandations suivantes :

- Limiter la progression des charges de personnel dans un contexte budgétaire contraint ;
- Contenir l'évolution du poste déplacements/missions/réceptions et réexaminer en particulier les charges de réception ;
- Clarifier les dépenses liées au poste publicité/publication/receptions ;
- Etablir dans les meilleurs délais un bilan financier définitif de l'opération de transfert du siège social ;
- Rendre publique l'évaluation des actions conduites dans le cadre de la charte de développement durable et actualiser le plan d'action pour les années à venir.

*L'Office va prochainement informer la Ville des suites données aux recommandations de ce rapport.*

## **2.2. La mise en œuvre de l'aménagement des rythmes éducatifs (février 2014)**

Le Maire de Paris a confié le 5 décembre 2013 à l'Inspection générale une mission d'appui au diagnostic organisationnel de la mise en œuvre de l'aménagement des rythmes éducatifs (ARE), avec un double objectif : mesurer et analyser les difficultés d'organisation rencontrées, identifier et valoriser les bonnes pratiques.

Une dizaine de membres de l'Inspection générale se sont rendus dans 90 écoles (13,6 % des écoles, sur la base d'un échantillon aléatoire) ; dans chaque école, des entretiens ont été conduits, sur la base d'un canevas préparé par le secrétariat général, avec le directeur (ou la directrice), puis avec le ou la responsable éducatif Ville (REV) et/ou le ou la directeur(trice) de point d'accueil (DPA) lorsqu'il y en avait un(e) pour assister le REV dans l'école concernée.

A l'issue de chaque visite ont été rédigés des comptes rendus d'entretien ainsi qu'une courte synthèse. Le rapport de synthèse cherche à donner une vision transversale des principales informations recueillies dans le cadre de cette mission d'appui au diagnostic organisationnel.

Après des difficultés souvent importantes jusqu'aux vacances de la Toussaint, l'organisation des activités périscolaires du mardi et du vendredi semble stabilisée dans la plupart des écoles.

Les directeurs, souvent initialement opposés ou dubitatifs vis-à-vis des modalités de la réforme, se sentant pour nombre d'entre eux dépossédés d'une partie de leurs prérogatives, ont néanmoins pour environ les deux tiers d'entre eux joué le jeu de l'appui aux REV. Ceci a été un atout déterminant car, de par leur formation et leur expérience, ils étaient plus en mesure d'anticiper les problèmes et de concevoir des supports et des procédures pour y faire face.

Les REV ont dû prendre en charge des activités complètement nouvelles pour eux, et leur investissement personnel a souvent été considérable.

Concernant la gestion des transitions entre temps scolaires et périscolaires la majorité des directeurs et REV rencontrés considèrent que les difficultés du début de l'année scolaire ont été surmontées, et notamment que l'organisation mise en place les mardis et vendredis pour la transition de 15 heures est globalement satisfaisante. La répartition des responsabilités concernant la surveillance des sorties est dans l'ensemble bien intégrée.

Dans la majorité des cas, la prise de relais entre enseignants et animateurs se fait dans la cour ou le préau, avec un temps de récréation avant le début des ateliers, dont la durée effective varie entre 45 mn et 1h10.

Pour le partage et la transmission des informations nécessaires, les pratiques sont très variables, plus ou moins rigoureuses selon les écoles, et fortement dépendantes de l'implication des directeurs et de la bonne volonté des enseignants. Dans certaines écoles, la transmission des informations sur les imprévus quotidiens, généralement recueillies le matin par le directeur ou par les enseignants, ne semble pas vraiment organisée, ce qui est porteur de risques, notamment dans les écoles élémentaires où les élèves peuvent partir seuls. C'est particulièrement le cas du mercredi, où les « changements de programme » à l'initiative des parents, concernant la cantine ou le centre de loisirs, sont plus fréquents.

Concernant la communication avec les parents, les REV ont utilisé de multiples voies pour diffuser des informations générales et ont été plus ou moins proactifs.

L'ARE a introduit des séquences à horaires différents selon les jours, rendant plus complexe le recueil des informations de base concernant chaque enfant. Le directeur est chargé des inscriptions pour la cantine et pour l'étude/goûter, alors que c'est le REV qui est chargé des inscriptions pour les ateliers ARE et le centre de loisirs. Mais les parents, de même que les enseignants et les animateurs, ont besoin d'une vision commune de la semaine de chaque enfant notamment pour gérer ses horaires de sortie de l'école.

C'est pourquoi la plupart des directeurs ont pris l'initiative dès la rentrée de questionner les parents sur leurs choix et de mettre en place des supports de suivi des emplois du temps. Ceci explique que les nouveaux outils de liaison diffusés en décembre 2013 par la DASCO (« *emploi du temps périscolaire de votre enfant* ») n'ont été mis en service que dans une minorité des écoles visitées. En outre sur le plan pratique les pochettes à suspendre aux portemanteaux conçues pour les écoles maternelles se révèlent inadaptées.

L'importance des échanges verbaux et directs est unanimement soulignée. Les parents souhaitent mettre des visages sur les personnes qui s'occupent de leur enfant. Les choses se font plus facilement en maternelle où les parents peuvent rencontrer directement les animateurs lorsqu'ils viennent chercher leur enfant. Mais en maternelle comme en élémentaire, les parents sont plus souvent présents le matin à l'entrée de l'école ; c'est la principale difficulté soulevée par les REV, mais aussi par les directeurs qui indiquent être souvent questionnés par les parents le matin au sujet de l'ARE.

Si une gestion cloisonnée de la communication avec les parents apparaît ainsi porteuse de risques, la pratique inverse n'est pas facile à concrétiser car elle demande des efforts permanents d'information mutuelle entre REV et directeur. Il est significatif, à cet égard, que les bonnes pratiques signalées sur ce thème lors des entretiens portent sur la mise en commun d'outils de liaison avec les parents (cahiers de liaison, fiches de renseignements administratifs, autorisations de personnes habilitées à venir chercher l'enfant ...).

Concernant l'organisation des ateliers du mardi et du vendredi des différences importantes sont observées entre maternelles et élémentaires.

Dans la majorité des écoles maternelles, il n'y a pas eu de choix des enfants, et c'est un dispositif de rotation des ateliers qui est organisé chaque trimestre ou toutes les sept semaines, après chaque période de vacances scolaires.

Pour les enfants des petites sections, les REV ont pratiquement tous opté pour un modèle d'organisation privilégiant la stabilité des repères : les enfants restent dans leur classe avec leur agent spécialisé d'école maternelle (ASEM), à laquelle se joint un autre animateur (soit deux ateliers dans la classe, les enfants ayant souvent la possibilité de passer d'un atelier à un autre afin de ne pas lasser leur attention).

Une faible part des ateliers est confiée à des associations (entre 10 et 20 %), que les REV jugent le plus souvent bien intégrées et apportant une ouverture intéressante. Il y a peu de sorties pour des ateliers extérieurs.

Parmi les sujets de difficultés, on relève l'utilisation fréquente des classes, mais aussi des dortoirs et des réfectoires, et surtout l'évolution du métier des ASEM : la diversité de leurs

fonctions (nettoyage, assistance au enseignants, animation) et la triple autorité dont elles relèvent (directeur, REV, circonscription) est facteur de complexité et de frictions (plannings, absences) et leur intégration dans les équipes d'animation ne va pas de soi. Des ASEM sont décrites comme peu motivées ou en difficultés, et celles qui s'investissent dans leurs nouvelles fonctions d'animation sont aussi plus stressées et fatiguées. La question du change des enfants constitue un point délicat.

Dans les écoles élémentaires, les enfants ont choisi les ateliers auxquels ils souhaitent participer. Les associations animent dans 50% des cas la moitié et plus des ateliers, et les REV sont nettement moins satisfaits de cette collaboration : les animateurs associatifs ne sont présents que pour le temps de leur prestation, et donc absents aux réunions d'équipe, et il leur est souvent reproché de ne pas avoir d'expérience de gestion de groupes d'enfants voire de n'être pas suffisamment formés aux questions de sécurité.

Le nombre de classes occupées pour tenir les ateliers varie de 0 à 100 % et reflète directement les contraintes spatiales, pénalisantes pour certaines écoles, avec souvent des conséquences sur les relations entre l'équipe d'animation et l'équipe enseignante.

Le manque de matériels et fournitures adaptés est souvent signalé, en élémentaire comme en maternelle, ainsi que le manque d'espaces de rangement. Dans quelques cas, le partage des matériels de l'école ou de la coopérative est un sujet de frictions.

En ce qui concerne l'organisation de la pause méridienne, la situation est jugée globalement satisfaisante dans les deux tiers des écoles maternelles, alors que plus de la moitié des élémentaires et polyvalentes -où les ratios d'encadrement sont plus faibles- signalent des difficultés.

C'est le fait de disposer d'une équipe stable et de qualité qui est le plus souvent cité par les REV et directeurs qui considèrent la situation satisfaisante. Les difficultés signalées ont trait à l'absentéisme, aux problèmes de formation, notamment comportementale, de certains animateurs, à l'insuffisante qualité des remplaçants due à la pauvreté du vivier des circonscriptions et, dans les écoles élémentaires, à l'insuffisance des taux d'encadrement. On relève aussi la problématique du bruit et du manque de place, lorsque le nombre d'enfants dans le réfectoire est élevé ou lorsque la cour est exigüe. C'est source de fatigue pour les enfants.

S'agissant enfin des activités du soir (goûter en maternelle, étude en élémentaire), la situation est jugée globalement satisfaisante dans la grande majorité des écoles de l'échantillon.

Au nombre des difficultés signalées, figurent en maternelle le temps insuffisant pour préparer le goûter, la question du change des enfants et la désinvolture de certains parents qui reprennent leur enfant tardivement, après 18h30. La pertinence de l'horaire de sortie, plus tardif que pour les enfants de l'école élémentaire, est questionnée par certains directeurs ou REV rencontrés, compte tenu de l'importance du temps passé en collectivité pour les enfants qui restent le soir et qui fréquentent le centre de loisirs (50 heures par semaine).

Dans les écoles élémentaires, le taux d'encadrement ne permet pas le plus souvent de mettre en place des études dirigées, ce qui est mal compris par les parents. Les quelques écoles où la situation est jugée très problématique mentionnent des études surchargées, avec des défauts de surveillance de la part de certains animateurs.

Globalement, les ingrédients majeurs d'une mise en œuvre des nouveaux rythmes réussie sur le plan organisationnel sont l'implication très forte du REV, l'appui du directeur d'école sur les questions d'organisation, et la présence d'un noyau dur d'animateurs de qualité présents sur tous les temps (cantine, ARE, activités du soir, centre de loisirs).

Les écoles qui rencontrent le plus de difficultés sont celles où se cumulent les handicaps : relations directeur-REV tendues, locaux exigus et sonores, équipes d'animation fragilisées

par un turnover et un absentéisme importants, difficultés de gestion des remplacements, équipes enseignantes réticentes à partager les locaux et le matériel de l'école, part importante des ateliers confiés à des associations, dont l'intégration au projet se révèle difficile à organiser.

Dans toutes les écoles, le bon fonctionnement quotidien se révèle très dépendant de la qualité des relations personnelles entre le REV et le directeur. C'est en définitive le principal facteur de fragilité sur le plan organisationnel : l'unité de temps et de lieu entre les activités scolaires et périscolaires implique une forte coordination, notamment pour la communication avec les parents, pour le transfert des informations entre l'équipe enseignante et l'équipe d'animation, pour le respect de règles communes de sécurité.

Les nombreuses « bonnes pratiques » relevées à l'occasion des visites de l'Inspection générale témoignent de l'implication et des capacités d'adaptation des équipes locales.

*La DASCO a pris appui, entre autres éléments d'appréciation de la situation, sur les informations fournies par les travaux de l'Inspection générale pour procéder aux aménagements nécessaires afin de réussir la rentrée 2014.*

## 2.3. La culture

### 2.3.1. L'association du Musée du Montparnasse (septembre 2013)

L'association occupe des locaux de 427 m<sup>2</sup>, propriété de la Ville de Paris, au 21 avenue du Maine dans le 15<sup>ème</sup> arrondissement.

Au début du 20<sup>ème</sup> siècle, des ateliers d'artistes étaient installés dans les lieux et pendant la Première Guerre Mondiale, on y trouvait la « cantine » de Marie VASSILIEV.

En 1996 une opération immobilière avait été envisagée, mais avait été abandonnée suite à la mobilisation de personnalités du spectacle. C'est dans ce contexte que l'association « Le Musée du Montparnasse » (anciennement « Chemin du Montparnasse »), a été fondée, en 1996, par le photographe Roger PIC. En 2003, l'association a aménagé dans les locaux qui abritaient le laboratoire de Roger PIC un espace d'exposition dédié au sculpteur Frans KRAJCBERG qui a fait don de ses œuvres à la Ville.

Depuis sa création elle bénéficie du soutien de la Ville de Paris, à la fois sous forme de subventions de fonctionnement (en 2012, 156 250 €, pour un budget total de 438 500 €) et de réduction du montant du loyer, en raison selon la Direction des affaires culturelles de « *sa contribution à la mise en valeur d'un lieu emblématique de l'histoire artistique de Paris et à l'animation culturelle locale* ».

L'audit a mis en évidence des dérives dans le suivi administratif des relations entre la Ville et l'association qu'il s'agisse de la convention d'occupation du domaine public, dont la gestion a été transférée à la SEMAEST, ou de la convention d'objectifs passée avec la Ville de Paris.

La Ville doit se poser la question de la pertinence de ses relations avec l'association et ce d'autant plus que des négociations ont été engagées entre l'association et le musée de la Poste voisin.

L'examen de la vie associative fait apparaître qu'il s'agit d'une association fermée dont la gouvernance est en crise.

La Ville a lieu de se demander si l'appellation « musée du Montparnasse » est bien en adéquation avec les activités de l'association : en effet il s'agit d'un lieu d'exposition à faible fréquentation.

En ce qui concerne ses moyens, l'association est faiblement dotée en personnel. Sa gestion a fait l'objet de critiques qui ont été examinées par les auditeurs. La situation de

l'association est délicate compte tenu d'une structure financière fragile et de déficits persistants.

La fin du mandat de l'actuel Président et la dénonciation concomitante de la convention d'occupation du domaine public permettent à la direction des affaires culturelles de réexaminer la situation et à la Ville de se poser la question de l'avenir de cette association.

*L'association a, depuis, quitté les lieux et n'est plus subventionnée. Une convention spécifique d'occupation des lieux a été conclue par la SEMAEST.*

### 2.3.2. L'association l'Été parisien (juin 2014)

Le festival « Paris quartier d'été » a été créé en 1990 à la demande du ministère de la Culture avec les objectifs suivants :

- redonner à Paris durant l'été un rôle éminent de Ville internationale des arts ;
- animer la cité pour les parisiens qui ne partent pas en vacances, et les touristes ;
- inventer pour cette période particulière de l'année des événements culturels sortant de l'ordinaire.

L'association l'Été Parisien a été créée dans la foulée et a conservé le même directeur depuis l'origine.

Il s'agit d'un festival pluridisciplinaire de spectacles vivants se déroulant dans différents lieux de Paris et de la proche banlieue. Depuis sa création, l'offre culturelle a évolué et il existe maintenant de nombreuses manifestations culturelles en Ile de France l'été.

L'association dépend fortement des financements de différents partenaires institutionnels depuis sa création. L'Etat a été pilote à l'origine mais la Ville de Paris a progressivement pris le relais.

Un projet de convention avait été préparé qui fixait les objectifs de l'association pour la période 2013 à 2015 mais il n'a pas abouti.

L'Etat et la Ville ont néanmoins formalisé leurs attentes dans un courrier commun d'octobre 2011 sur les points suivants :

- Les partenariats,
- L'identité et l'objet du festival,
- La durée du festival,
- Le lieu central du festival.

Les statuts de l'association sont mal adaptés à la crise de la gouvernance qui s'est traduite par la démission de la Présidente et la difficulté à désigner de nouveaux membres du conseil d'administration.

Malgré le rôle prépondérant des tutelles, l'association ne saurait en l'état être qualifiée de transparente.

L'Été Parisien est organisé autour d'une équipe de trois permanents (directeur, co-directrice, administratrice), seuls personnels en contrat à durée indéterminée (CDI).

Un document unique d'évaluation des risques professionnels a été élaboré.

Les personnels de l'association l'Été Parisien dépendent de la convention collective nationale des entreprises artistiques et culturelles.

L'Été Parisien occupe des locaux à usage de bureaux qui accueillent à l'année l'équipe permanente de trois agents et font fonction de siège social de l'association (236 m<sup>2</sup> jusque fin 2013 et 190 m<sup>2</sup> depuis).

La situation financière de l'association est délicate : elle est étroitement tributaire des financements publics et, par ailleurs, ses charges de structures sont difficilement compressibles. Les autres produits qu'elle perçoit sont insuffisants pour assurer l'équilibre financier. Au cours des cinq dernières années, un seul exercice a fait apparaître un excédent, bien modeste en comparaison des déficits observés les autres années. Avec des capitaux propres négatifs, la situation de l'association est préoccupante sans être critique. Le coût par spectateur s'élève à 35,24 € en 2010, 37,38 € en 2011, 38,11 € en 2012.

*La prise en compte des recommandations devrait être effective dans le courant de l'année 2015.*

### 2.3.3. Les Ateliers des Beaux-Arts (juin 2014)

Issus de la longue tradition des cours de dessin pour adultes créés par la Ville de Paris dans la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle, ces ateliers ont longtemps été rattachés aux cours municipaux pour adultes. C'est en 1978, après la normalisation du statut de Paris, qu'ils seront d'abord regroupés en service de la Direction des affaires culturelles (DAC), puis confiés à la gestion d'une association alors que la ville fournit les locaux et la rémunération des professeurs. Cette situation prend fin en 2006 et le service est placé en gestion directe auprès du Bureau des enseignements artistiques et des pratiques amateurs (BEAPA).

Les ABA proposent des enseignements en arts plastiques réputés. 70% des ateliers relèvent des disciplines qui, en sus du dessin, constituent traditionnellement l'enseignement des « beaux-arts » : la peinture, la sculpture et la gravure, qui génèrent une forte demande parmi les usagers. L'offre s'est accrue et diversifiée depuis 2006 avec le renforcement des disciplines traditionnelles mais aussi l'émergence de disciplines nouvelles comme la photographie ou la bande dessinée. Le développement de ces dernières est toutefois limité par l'insuffisance des moyens disponibles.

En 2013-2014, les Ateliers des Beaux-Arts accueillent 4 662 élèves dans 88 ateliers répartis sur 16 sites. Ce réseau recrute à tous les âges et dans tous les milieux mais refuse un quart des demandes d'inscription faute de capacités suffisantes. Les élèves y recherchent avant tout un environnement qui les fasse progresser. Une part non négligeable y voit le moyen de réaliser un projet personnel ou professionnel, la motivation est forte et la grande majorité n'hésite pas à se déplacer au-delà de sa zone de résidence pour trouver l'atelier qui lui convient.

Les enseignements se déroulent en majorité en soirée (63%) et pour un tiers l'après-midi. Les élèves sont inscrits pour des cours de trois heures avec une répartition en deux cycles de trois années maximum, ceci répondant à la volonté d'établir un renouvellement régulier des élèves. Toutefois, il n'est pas aujourd'hui possible de retracer des évolutions parmi les élèves inscrits car l'information est absente, le service n'est doté que depuis deux ans d'un système d'information permettant une exploitation statistique des données individuelles collectées pour les besoins des inscriptions.

Les locaux sont de qualité inégale. Neuf sites sont intégrés, totalement ou en partie, dans des écoles élémentaires et six sont gérés directement par la DAC. Ils occupent au total 6 000 m<sup>2</sup> répartis sur 11 arrondissements. Les trois sites les plus importants sont entièrement dédiés aux ateliers et il s'en dégage une identité forte : le site Glacière, où l'on trouve des élèves en cycle intensif, dont certains viennent quotidiennement, ainsi qu'une classe préparatoire à l'entrée aux écoles supérieures d'arts plastiques ; le site Montparnasse qui est l'une des plus anciennes écoles d'art de Paris ; le site Sévigné partiellement installé dans un hôtel classé du Marais. Ces sites sont attachants, mais vétustes et mal entretenus, soit en raison d'une gestion aux contours mal définis, soit en raison de la nature même des bâtiments... Trois autres sites de moindre surface, Marc Bloch, Legendre et Gauthey, sont plus récents et plus adaptés.

Les recettes du service ont augmenté de 33 % depuis 2010, année d'application d'une nouvelle grille différenciant les droits d'inscription en fonction du quotient familial, mais elles ne couvrent qu'environ un tiers des charges. Depuis 2012, les ateliers des beaux-arts ont intégré le dispositif de facturation unique Facil'familles. Les coûts de fonctionnement sont peu élevés dans la mesure où la capacité d'accueil est importante et les locaux communaux ne pèsent pas sur les charges directes.

Le retour en régie municipale a provoqué une forte remise en cause du fonctionnement courant des ABA, la gestion associative était souple et relevait d'un projet global qui n'a pas été explicitement remplacé. La capacité du BEAPA à prendre en main leur organisation concomitamment à la mise en œuvre de la réforme des conservatoires a été surestimée au départ et plusieurs années d'indécision ont alors pesé sur l'évolution des ateliers. Sur les sites principaux les coordonnateurs qui cumulent tâches administratives, logistiques et d'enseignement ont été mis en difficulté ; leur rôle reste mal défini, d'autant que leurs interlocuteurs dans les services administratifs sont nombreux et que le BEAPA peine à jouer le rôle de référent unique.

78 professeurs recrutés sur des emplois contractuels enseignent dans les ateliers des beaux-arts. Ils travaillent en majorité 15 heures par semaine réparties en cinq cours de trois heures. La moyenne d'âge est de 51 ans et les départs en retraite au cours des quinze prochaines années toucheront 60 % de l'effectif. Pour leur recrutement, les professeurs doivent être diplômés d'une école supérieure et présenter un dossier témoignant de leur expérience artistique, le principe étant de recruter des artistes professionnels. C'est l'un des atouts principaux des ateliers des beaux-arts qui permet de maintenir une qualité d'enseignement peu contestée.

La mission d'audit a cherché à évaluer la capacité de l'administration à maîtriser les risques qui pourraient compromettre la réalisation des objectifs associés aux missions des ateliers des beaux-arts. Pour ce faire elle a, dans un premier temps, été amenée à dégager ces objectifs au moyen, entre autres, de la documentation émanant de la direction des affaires culturelles.

Les objectifs ainsi définis ont été déclinés à travers la réalisation de huit processus de gestion principaux. Des travaux d'investigation ont été menés pour comprendre les modalités de fonctionnement des ateliers et à cette fin les responsables administratifs, les coordinateurs et des professeurs ont été rencontrés.

L'évolution du dispositif se heurte à une stratégie mal définie, que ce soit sur le choix des disciplines, des publics prioritaires ou de l'organisation de l'enseignement. Les attentes des usagers n'étant pas analysées, la mission d'audit a lancé avec l'appui de la DAC et de la DSTI une enquête auprès des élèves qui a obtenu un taux de réponses élevé. Une large majorité des élèves exprime un avis favorable sur le fonctionnement général des ateliers des beaux-arts mais une minorité non négligeable porte ses critiques sur l'enseignement proprement dit. Parallèlement au développement du recueil de l'avis des usagers sur le service, la communication sur les ABA qui a fortement évolué depuis deux ans, pourrait être mieux planifiée afin d'accompagner le renouvellement de l'offre et des publics.

La contractualisation des professeurs a été un effet positif de la municipalisation, mais la gestion des ressources humaines semble injustement rigidifiée par des principes implicites tels que la limitation des obligations de service à 15 heures ou l'absence de mobilité interne. D'une manière générale, les droits et obligations des professeurs et des coordinateurs mériteraient d'être précisés dans un document qui établisse les responsabilités des uns et des autres. Une procédure susceptible de garantir l'objectivité des recrutements effectués a été mise en place, de même la règle de l'entretien d'évaluation annuelle est respectée et offre un outil d'amélioration de la qualité de l'enseignement et de l'organisation des ateliers.

L'organisation administrative de la scolarité des élèves par l'utilisation du logiciel Arpège reste mal maîtrisée. On constate un traitement inégal des usagers dans les procédures d'inscription ; les règles concernant la fréquence et les horaires de présence dans les ateliers ne sont pas clairement précisées et leur contrôle ne peut pas être effectué avec rigueur. Un progrès important pourrait être obtenu par la mise en œuvre d'un téléservice d'inscription en ligne qui faciliterait l'application du règlement intérieur, en particulier pour ce qui touche à la limitation du nombre d'années d'inscription et du nombre d'ateliers auxquels il est possible de s'inscrire.

Si les recettes couvrent une partie non négligeable des charges, le tarif des ateliers ne reflète pas l'hétérogénéité des activités et, même si les usagers sont satisfaits des tarifs proposés qui restent très en dessous des prix pratiqués dans les structures privées, l'utilisation d'un tarif unique, quel que soit le nombre d'heures et la discipline choisie, n'est pas satisfaisant. Aucune analyse de coût des ateliers n'est encore disponible pour préciser les bases d'une différenciation, mais ce travail devrait être réalisé prochainement.

Tout comme l'élaboration et l'exécution du budget consacré aux ABA, la maintenance des locaux relève d'une répartition de compétences qui rend difficile, voire impossible, la reconstitution des actions menées depuis la municipalisation. Cette situation est particulièrement risquée s'agissant des travaux sur le bâti relevant de la DAC qui nécessitent des investissements significatifs à programmer sur le moyen terme. Par ailleurs, le respect des règles en matière d'hygiène et sécurité des personnes et des locaux progresse avec l'action du bureau compétent de la DAC, mais des précisions écrites semblent nécessaires pour y associer efficacement les professeurs.

A Paris l'offre en arts plastiques est abondante et les ABA se trouvent en concurrence avec des structures comparables : les centres d'animation qui proposent des activités de loisirs de proximité très diverses et Paris-Ateliers qui déploie par ailleurs une offre importante dans les métiers d'art. Ces deux réseaux accueillent des enfants et des adolescents, et pour Paris-Ateliers les usagers sont en moyenne un peu plus féminins et plus âgés. Les ateliers y sont animés par des intervenants et non des professeurs, et visent à l'accompagnement de projets personnels sans se référer à la notion de cursus ou d'enseignement collectif. Leur offre pourrait être conçue de manière plus complémentaire de celle des ateliers des beaux-arts qu'elle ne l'est aujourd'hui.

Les spécificités des ABA tiennent à leur histoire et à la sélection des professeurs. Leur avantage comparatif tient à leur capacité de former leurs élèves à l'autonomie dans l'expression artistique en les aidant à la maîtrise du projet et du geste comme à la formation du jugement, en mêlant disciplines traditionnelles et approches plus contemporaines.

La mission préconise de rendre cette ambition plus lisible en confirmant la vocation des ateliers à dispenser un enseignement à des amateurs pour leur formation personnelle, mais aussi pour valoriser éventuellement leurs acquis dans une pratique professionnelle où les savoir-faire des arts plastiques jouent un rôle, ou bien encore pour préparer l'entrée des écoles supérieures d'art. Les formations assurées par les cours municipaux pour adultes, autre offre d'enseignement parisienne dont quelques domaines relèvent des professions artistiques, ne sont pas de même nature et ces deux filières ne sont pas substituables.

Pour réussir, l'organisation administrative et logistique des ABA devrait être renforcée dans un premier temps en mettant en place une structure autonome qui permette de préciser des objectifs pédagogiques répondant aux aspirations des usagers et de les réaliser par l'utilisation efficace des moyens mis en œuvre. Cette étape pourrait mener au choix de l'autonomie juridique avec le statut d'établissement public. L'existence de la Maison des pratiques artistiques amateurs, établissement public administratif relevant de la tutelle du BEAPA, pourrait offrir un cadre à cette évolution.

La plupart des recommandations font l'objet d'un suivi et seront mises en œuvre en 2015 et 2016.

## **2.4. La Maison de l'Europe à Paris (octobre 2013)**

Créée en 1956 « pour développer et entretenir dans un climat de coopération, d'amitié et de paix les liens culturels, économiques et sociaux entre les nations européennes et les territoires qui leur sont associés », l'association Maison de l'Europe a vu ses missions évoluer au cours de la construction européenne, et a lié son destin à la Ville de Paris en s'installant à l'Hôtel de Coulanges en 1978.

L'activité de l'équipe, constituée de dix personnes, est principalement orientée vers l'organisation de conférences publiques sur des thèmes européens : en 2012, 63 conférences qui touchent 6 199 personnes, soit en moyenne 98 personnes par manifestation.

La part apportée par la Ville de Paris dans le budget de l'association est structurellement supérieure à 50% : en 2011, pour un total de produits d'exploitation de 833 081 €, la participation de la Ville de Paris s'est élevée à 438 877 €.

Les efforts de l'association pour développer son activité et diversifier ses financements sont modérément suivis d'effet : les autres partenaires ne s'engagent que sur des projets précis ou des durées limitées ; les recettes tirées de l'activité sont faibles compte tenu de la gratuité de nombreuses manifestations et de la diminution du nombre d'adhérents ; les activités commerciales liées à l'utilisation de l'Hôtel de Coulanges permettent de percevoir des recettes mais sans dégager d'excédent.

La situation financière de l'association est fragile, sa dépendance à la Ville de Paris importante.

Une mise à jour et à niveau des relations avec la Ville de Paris s'avère nécessaire pour clarifier la situation à l'Hôtel de Coulanges, y effectuer les travaux nécessaires, préciser le rôle de chacun et permettre d'envisager l'avenir. Il importe que l'association se sente engagée par les conventions qu'elle signe.

Une remise en ordre de l'organisation et des procédures internes devrait permettre à l'association de poursuivre ses efforts de redressement et de mener une réflexion stratégique sur ses priorités et ses moyens d'action, en vue d'un rayonnement plus important.

*Les suites données à ce rapport dépendent du devenir de l'immeuble qui abrite ses activités, l'hôtel de Coulanges, et d'orientations à prendre sur ses activités, ce dont convient la direction.*

## **2.5. L'action sociale et sanitaire**

### **2.5.1. Le dispositif des contrats « jeune majeur » de l'aide sociale à l'enfance (avril 2014)**

#### **2.5.1.1. L'analyse du dispositif**

Créés en conséquence de l'abaissement en 1974 de l'âge de la majorité de 21 à 18 ans, les « contrats jeune majeur » ont été confirmés tant par les lois de décentralisation que par la loi du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance. Ils sont ouverts « aux majeurs de moins de 21 ans connaissant des difficultés susceptibles de compromettre gravement leur équilibre ». A la différence de ce qui concerne les mineurs, le président du conseil général n'a cependant pas compétence liée mais dispose d'un pouvoir d'appréciation pour

l'attribution et le renouvellement de cette prestation légale, celle-ci demeurant sous le contrôle du juge administratif. En dépit de l'usage du terme « contrat », la prise en charge administrative des jeunes majeurs est toujours accordée sur une décision unilatérale du président du conseil général, et les voies de recours sont celles du recours pour excès de pouvoir contre une décision administrative.

Il faut également noter la disparition *de facto* de la prise en charge judiciaire des jeunes majeurs.

L'entrée dans l'âge adulte est une période critique pour l'ensemble de la jeunesse, *a fortiori* pour les jeunes sortant de la protection de l'enfance. La crise aggrave les inégalités entre jeunes et accroît le nombre de ceux qui ne sont ni en emploi ni en formation.

Sur la période 2009-2013, les dépenses consacrées aux jeunes majeurs ont augmenté de 17 M€. Elles constituent une part à peu près constante de 18 % de l'ensemble des dépenses de l'Aide sociale à l'enfance (ASE). Leur augmentation résulte cependant de deux évolutions de sens inverse : la dépense au titre des jeunes majeurs « parisiens » diminue de 9 M€ tandis que celle au titre des ex mineurs isolés étrangers augmente de 27 M€, à un rythme beaucoup plus rapide que l'ensemble de la dépense de l'ASE.

Les mineurs étrangers isolés sont l'objet d'un débat récurrent entre l'Etat et les départements. La France ayant ratifié la Convention internationale des droits de l'enfant, un mineur isolé étranger doit avant tout être considéré comme un mineur en danger et c'est son intérêt supérieur qui doit prévaloir. Leur nombre est estimé à environ 8 000. Ils se concentrent dans certains départements, au premier rang desquels Paris, qui en accueille 1 800.

L'aide sociale à l'enfance étant une compétence des conseils généraux, l'accueil des mineurs isolés étrangers pèse sur les budgets départementaux aux prises avec un effet de ciseaux auquel il contribue.

Il a été institué récemment une prise en charge des mineurs isolés étrangers par l'Etat durant les cinq premiers jours suivant leur arrivée puis, une fois la minorité avérée, leur répartition sur l'ensemble du territoire national.

L'analyse des dépenses des contrats jeune majeur montre que ce sont pour l'essentiel des dépenses d'hébergement, ce dernier terme étant cependant impropre à caractériser de manière homogène des situations diverses.

Le nombre de jeunes majeurs pris en charge par l'ASE s'est révélé difficile à établir. Selon les rapports d'activité de la DASES, le nombre de jeunes majeurs serait passé de 1 125 en 2008 à 1 445 en 2011, soit une augmentation de 28 %. La proportion d'ex mineurs isolés étrangers parmi eux serait passée de 32 à 47 %. La mission de l'Inspection générale a dû recourir à une approche en « places occupées en équivalent temps plein (ETP) ». Le nombre de places d'hébergement occupées en ETP par les jeunes majeurs peut être estimé à 1 317 en 2013 contre 1 073 en 2009. Selon cette approche, la part occupée par les ex MIE est passée de 22 % en 2009 à 69 % en 2013.

Jeunes majeurs parisiens et jeunes majeurs ex MIE ne se répartissent pas de façon homogène dans les différents hébergements. Les jeunes majeurs parisiens sont particulièrement présents dans des structures d'hébergement non traditionnelles dont les coûts journaliers sont moyens. Les jeunes majeurs ex MIE sont surreprésentés dans les Centres éducatifs de formation professionnelle (CEFP) départementaux où ils occupent 85 % des places, dans les foyers/ Maisons d'enfants à caractère social (MECS 77 %) et dans les hôtels payés en régie (69 %).

L'amplitude des prix de journée est large : de 47 € en moyenne pour les foyers de jeunes travailleurs (FJT), qui sont les structures les moins chères, à 98-131 € pour les différents

placements non traditionnels, 143 € pour le placement familial associatif, 160 € pour les foyers/MECS et 200 € pour les CEFP.

Les ex MIE sont donc fortement représentés dans les deux types de structure dont le coût moyen à la place est le plus élevé. Globalement, les jeunes bénéficiaires d'un contrat jeune majeur représentent le quart de l'effectif total pris en charge par l'ASE, mais seulement 18 % de la dépense.

Jusqu'en 2011, le fait que le département dispose d'un pouvoir d'appréciation quant à l'attribution des contrats jeune majeur n'a pourtant pas conduit l'ASE à se doter d'instruments de pilotage ni d'un référentiel que les personnels auraient pu consulter et qui aurait pu conférer une certaine homogénéité aux pratiques des différents secteurs. Lorsqu'il est apparu nécessaire de rechercher une maîtrise de la dépense, la DASES n'a pu le faire qu'avec des dispositions visant à réguler les flux, car elle ne dispose pas d'instruments de pilotage permettant d'accroître l'efficacité de la dépense en promouvant les modes de prise en charge les plus efficaces.

Ces dispositions ont fait l'objet en 2012 de deux notes internes consacrées l'une à la mise en œuvre d'une nouvelle politique d'accueil des MIE, l'autre à l'accès aux contrats jeune majeur pour les jeunes non pris en charge par l'ASE durant leur minorité ou admis seulement après leur dix-septième anniversaire. S'il est encore trop tôt pour évaluer leur impact, ces mesures ont généré des difficultés. La première réside dans la fragilité juridique des refus de contrats jeune majeur, dont certains ont été censurés en référé par le tribunal administratif. Toutefois aucun jugement au fond n'est encore intervenu, et la jurisprudence ne semble pas stabilisée. En second lieu ces mesures retentissent sur les relations de l'ASE avec ses partenaires, qui n'ont pas été informés et se sont trouvés pris au dépourvu par des refus de contrats non anticipés.

Pour une approche comparative avec d'autres départements, la mission a recherché des comparaisons statistiques. Paris était en 2010 le troisième département en proportion de la dépense (18,2 %) et le deuxième en montant. La part des jeunes majeurs dans l'effectif total accueilli par l'ASE était en 2011 de 26,4 %, chiffre qui représente presque le double de la moyenne nationale (13,5 %), mais voisin de ceux observés dans d'autres départements de la région Ile-de-France. Enfin ce sont, en décembre 2010, 1,6 % des jeunes de 18 à 20 ans qui bénéficient à Paris d'une mesure ASE, pour une moyenne nationale de 0,87 %. Cinq départements devancent cependant Paris de ce point de vue.

La mission a souhaité éclairer l'analyse de la situation parisienne par l'exemple de deux départements : celui de la Seine Saint-Denis, notamment pour le cadre méthodologique de sa politique en direction des jeunes majeurs, et celui de la Loire Atlantique, pour la mise en place d'un contrat de soutien à l'autonomie des jeunes destiné à l'ensemble des jeunes de 16 à 25 ans éprouvant des difficultés d'insertion.

Les recommandations présentées par la mission s'ordonnent autour de trois axes :

- En premier lieu il apparaît essentiel que la DASES se donne rapidement les moyens d'agir sur les coûts, en dotant rapidement les secteurs de l'ASE des outils de pilotage nécessaires et en lançant des appels à projet pour développer le recours à des modes de prise en charge moins coûteux.
- Parallèlement, le cadre de référence de cette politique doit être redéfini, en précisant le règlement départemental d'aide sociale et en élaborant un référentiel pour les professionnels.
- Enfin la DASES devrait adapter son organisation par la création d'une entité spécifique aux jeunes majeurs, qui rassemblerait les compétences nécessaires à la gestion de cette tranche d'âge et faciliterait l'articulation avec les dispositifs de droit commun.

#### 2.5.1.2. Les perspectives d'évolution

Pour compléter l'analyse du dispositif des contrats « jeune majeur » de l'aide sociale à l'enfance (ASE), l'Inspection générale a réalisé une étude sur les perspectives d'évolution de cet outil. Celle-ci est partie des constats suivants :

- les pratiques de l'administration parisienne en matière d'attribution et de renouvellement de contrats « jeune majeur » manquent d'homogénéité en raison notamment du mode d'organisation adopté qui confie aux secteurs du bureau de l'aide sociale à l'enfance (BASE) la responsabilité des décisions concernant les jeunes pris en charge par l'ASE avant 17 ans ;
- les critères d'accès au contrat jeune majeur ne sont pas formalisés ;
- l'ASE n'a pas à sa disposition une palette d'outils suffisamment adaptés aux besoins réels des jeunes majeurs, de sorte que le contrat « jeune majeur » constitue souvent la seule solution existante pour venir en aide à un jeune, quelle que soit la nature de ses difficultés ;
- le contrat « jeune majeur », tel qu'il existe aujourd'hui, est un dispositif très protecteur qui ne prépare pas forcément le jeune à l'autonomie ;
- si le contrat jeune majeur peut être prolongé jusqu'aux 21 ans du jeune, il cesse automatiquement et brutalement lorsque cet âge est atteint, le laissant sans le moindre soutien alors qu'il n'est pas toujours en mesure de s'assumer de manière autonome ;
- les dépenses liées aux contrats « jeune majeur » ne sont pas suffisamment maîtrisées, en particulier parce que la question des coûts n'est pas intégrée dans le mécanisme d'octroi desdits contrats ;
- l'ASE n'a pas de visibilité sur le devenir des jeunes qu'elle a pris en charge comme mineurs ou comme majeurs ;
- les dispositifs de droit commun dédiés aux jeunes (Mission locale, école de la 2<sup>ème</sup> chance, emplois d'avenir, etc.) ne sont pas accessibles aux jeunes de l'ASE qui se trouvent dans une situation administrative non stabilisée au regard du droit au séjour ou qui ne sont pas domiciliés à Paris ;
- ces dispositifs ne constituent pas une réponse adaptée pour les jeunes de l'ASE qui nécessitent un encadrement éducatif important ;
- le dispositif n'est pas suffisamment articulé avec les dispositifs de droit commun dédiés aux jeunes rencontrant des difficultés d'insertion socioprofessionnelle alors que ces outils pourraient dans certains cas être utilisés comme des alternatives ou des relais ;
- les professionnels de l'ASE n'ont pas de contacts assez étroits et réguliers avec les différents gestionnaires de ces dispositifs.

Les pistes de réforme proposées par la mission s'organisent autour de deux axes :

⇒ Améliorer le pilotage et la gestion du dispositif « contrat jeune majeur »

- faire évoluer l'organisation du BASE en créant un nouveau secteur spécialement dédié aux jeunes majeurs ou en désignant des référents spécialisés au sein des secteurs existants, cette dernière option ayant la faveur de la DASES ;
- instituer un système d'enveloppes budgétaires pour les dépenses liées aux jeunes majeurs de l'ASE ;
- mettre en place, à titre expérimental, plusieurs types de contrats dont le contenu varierait en fonction des besoins réels du jeune majeur et qui pourraient, si nécessaire, être prolongés un peu au-delà des 21 ans ;

- déléguer une enveloppe de crédits ASE à la permanence sociale d'accueil (PSA) Belleville du CASVP pour les jeunes en errance âgés de 18 à 21 ans accueillis par cette structure ;
  - faire attribuer les aides ASE aux jeunes majeurs en s'appuyant sur l'avis d'une commission composée de cadres de la sous-direction des actions familiales et éducatives (SDAFE) ;
  - institutionnaliser une instance de concertation réunissant les divers acteurs intervenant auprès des jeunes (Mission locale, éducation nationale, associations, etc.) pour échanger sur les questions concernant les jeunes majeurs ;
  - éditer un guide des aides ASE susceptibles d'être allouées aux jeunes majeurs.
- ⇒ Articuler le dispositif « contrat jeune majeur » de l'ASE avec les dispositifs destinés à favoriser l'insertion socioprofessionnelle des jeunes
- supprimer la condition de domiciliation à Paris exigée dans certains dispositifs « jeunes » pour les jeunes issus de l'ASE ;
  - ouvrir aux jeunes issus de l'ASE Paris l'accès à toutes les aides du fonds d'aide aux jeunes parisiens (FAJP) ;
  - orienter les jeunes avant leur sortie de l'ASE vers la Mission locale pour qu'elle puisse les accompagner, si nécessaire, dans leur démarche d'insertion socioprofessionnelle ;
  - organiser un contact entre le jeune de l'ASE et sa mission locale pour l'aider à définir son projet professionnel avant toute demande visant à l'attribution d'un contrat « jeune majeur » ;
  - créer une quinzaine de places pour les jeunes majeurs de l'ASE en situation irrégulière au centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) Pixérécourt du pôle « Jeunes » du CASVP ;
  - réserver des emplois d'avenir, des missions du service civique de la Ville de Paris ainsi que des formations du programme départemental d'aide à l'emploi (PDAE) aux jeunes majeurs issus de l'ASE ;
  - désigner des correspondants croisés entre le BASE et les gestionnaires des dispositifs « jeunes ».

*La plupart des recommandations définissant des perspectives d'évolution des contrats sont mises en œuvre ou en passe de l'être : réseau de référents spécialisés, élargissement de la palette des contrats afin de tenir compte des besoins différenciés des jeunes en matière d'hébergement, de soutien financier ou d'accompagnement éducatif, attribution des aides ASE aux jeunes majeurs en s'appuyant sur l'avis d'une commission interne, domiciliation des jeunes de l'ASE au service, mobilisation de l'ensemble des directions compétentes de la collectivité parisienne afin d'accompagner plus efficacement les jeunes vers leur autonomie.*

### 2.5.2. L'association « Paris Aide aux Victimes » (décembre 2013)

Saisies en des termes identiques par la Garde des Sceaux ministre de la Justice et le Maire de Paris, l'Inspection générale des services judiciaires et l'Inspection générale de la Ville de Paris ont réalisé une mission d'expertise sur l'activité, le fonctionnement et la performance de l'association « Paris Aide aux Victimes ».

L'association Paris Aide aux Victimes (PAV) a été créée en 1987.

Elle aide les victimes d'infractions pénales et d'accidents de la route en organisant des consultations gratuites de soutien psychologique et juridique dans six sites parisiens, et partage avec l'association de politique criminelle appliquée et de réinsertion sociale (APCARS) les permanences du bureau d'aide aux victimes (BAV) du tribunal de grande instance de Paris. La qualité de ces prestations est jugée satisfaisante par l'ensemble des financeurs rencontrés par la mission.

En 2012, PAV a accueilli physiquement 6 167 personnes dont 5 905 se déclarant victimes.

Cette association dont la directrice travaille à temps partiel emploie 11 salariés.

Son budget prévisionnel pour l'année 2012 s'élevait à 485 600 € pour un réalisé de 481 980 €.

Son financement est essentiellement assuré par le biais de subventions versées par le ministère de la justice, la Ville de Paris, la préfecture de Paris et le conseil régional d'Ile-de-France. Ces subventions qui représentaient 96 % des ressources de PAV en 2012 s'élevaient à la même date à 440 603 €.

Durant la période auditée (2010-2012), les subventions des deux principaux financeurs que sont le ministère de la justice (237 200 €) et la Ville de Paris (80 000 €) ont respectivement progressé de 3 % et 7 %. En revanche, le total des soutiens financiers publics a diminué de 5 % en trois ans du fait de la disparition progressive des subventions correspondant aux emplois tremplins et adultes relais dont a bénéficié l'association.

La fin de ces emplois aidés et les difficultés éprouvées pour maîtriser les dépenses salariales (plus de 90 % des coûts) ont entraîné un déficit de 23 467 € en 2012.

Pour sa part, le commissaire aux comptes a émis un document de pré-alerte le 4 octobre 2012.

L'association a également connu une « crise » de sa gouvernance avec la démission de son ancien bureau à la suite du rejet des propositions.

La mission d'expertise considère qu'en dépit de la levée de la pré-alerte le 21 mars 2013, l'association se trouve à nouveau en fin d'exercice 2013 dans la même situation de fragilité faute de s'être réorganisée et d'avoir adopté des solutions pérennes : des réformes doivent donc être entreprises rapidement.

A cette fin, la mission d'expertise a dégagé des axes visant à pérenniser l'activité de l'association, portant sur une gestion optimisée des ressources, une meilleure coordination des permanences, une réponse adaptée aux enjeux de l'aide aux victimes ainsi que sur le management et la gouvernance :

- élaboration de budgets prévisionnels reposant sur des bases réalistes ;
- préparation à court terme du passage à temps plein du poste de directeur ;
- harmonisation des contrats de travail afin d'appliquer une pause méridienne à l'ensemble des salariés ;
- dévolution de l'entière gestion du bureau d'aide aux victimes du TGI de Paris à PAV ;
- réalisation d'un audit organisationnel et informatique de PAV ;

- élaboration, à court terme, d'un schéma départemental de l'aide aux victimes à l'initiative des principaux financeurs publics ;
- actualisation du projet associatif, notamment en matière de GRH, de diversification des activités et de renouvellement du partenariat institutionnel ;
- mise en place d'un comité des financeurs permettant une réelle communication entre ceux-ci et PAV ;
- enfin, une convention pluriannuelle d'objectifs avec les financeurs publics permettrait de donner davantage de visibilité à moyen terme à PAV.

*Plusieurs mesures ont été d'ores et déjà mises en œuvre. Toutefois celles qui dépendent du bureau de l'aide aux victimes du tribunal de grande instance de Paris et du renouvellement des instances dirigeantes de l'association sont en cours ou à l'étude.*

### 2.5.3. L'association Jean-Cotxet (décembre 2013)

L'association Jean-Cotxet, créée en 1959 et reconnue d'utilité publique en 1971, est l'une des principales associations françaises de protection de l'enfance.

Elle exerce ses nombreuses activités dans tous les départements franciliens mais son activité dans le cadre du département de Paris s'avère prépondérante (plus de 47% des journées en 2011).

Sa croissance est régulière et son effectif a atteint 1 021 salariés (soit 896 ETP) au 31/12/2011.

Les personnes directement affectées à la prise en charge des enfants représentent 67% de l'effectif total.

Son budget s'élevait à 55 Millions d'euros à la fin 2011.

L'association Jean-Cotxet est devenue un partenaire incontournable du département de Paris dans le domaine de la protection de l'enfance en participant aux travaux d'élaboration des schémas directeurs départementaux et en répondant aux appels à projets lancés par le département (au moins jusqu'à la mise en œuvre de la nouvelle procédure instaurée par la loi « Hôpital, patients, santé et territoires » de 2009).

Ses particularités sont très appréciées dans le domaine de la protection de l'enfance : capacité à lier soins mêmes psychiques et action éducative, travail original avec les fratries, volonté d'impliquer les familles dans le suivi des enfants, recherche d'une articulation forte avec le milieu scolaire, etc...

L'association connaît, toutefois, des problèmes de croissance et éprouve des difficultés à maîtriser des opérations complexes notamment dans leur dimension financière et immobilière.

Sa gestion des risques est insuffisante.

Sa situation financière reste fragile et elle a subi des « crises » de trésorerie liées en partie aux retards pris en matière de fixation des tarifs de certaines structures ainsi qu'au financement de certains travaux non validés par le département.

Les recommandations de la mission d'audit concernent à la fois à l'association et l'autorité de tutelle.

En ce qui concerne l'association, les préconisations visent notamment à :

- Revaloriser le rôle du conseil d'administration (y compris en assurant le renouvellement de ce dernier) ;

- Compléter la récente réorganisation de la Direction générale (mai 2013) par un développement de ses outils de pilotage (contrôle de gestion, comptabilité analytique, évaluation) ;
- Améliorer les relations avec la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé afin de rétablir un partenariat de confiance.

Concernant l'autorité de tutelle, les préconisations visent à :

- Fixer la tarification du service d'accueil familial dès le début de l'exercice ;
- Appuyer les demandes de l'association auprès des services de la protection judiciaire de la jeunesse afin de permettre l'établissement d'un bail d'une durée compatible avec l'importance des travaux de sécurité à entreprendre au service d'accueil d'urgence et d'hébergement de la Croix-Nivert ;
- Approfondir les différentes options permettant de surmonter la situation de blocage du dossier du foyer « Maison du Sacré Cœur ».

*La mise en œuvre des recommandations se fait progressivement : la Maison du Sacré-Cœur a ainsi fait l'objet de la définition d'un protocole, d'un nouveau bail de 50 ans et d'un début de travaux dès 2014. D'autres évolutions restent à mener en 2015.*

## **2.6. La petite enfance**

Outre la fondation Œuvre de la Croix Saint-Simon, deux associations gestionnaires d'équipements d'accueil de jeunes enfants ont été auditées : l'association Enfance pour tous et l'association pour l'Accueil de tous les enfants (APATE).

### **2.6.1. La fondation Œuvre de la Croix Saint-Simon (décembre 2013)**

La Fondation dite Œuvre de la Croix Saint-Simon est un opérateur majeur pour la collectivité parisienne. Originellement localisée dans l'Est de Paris, elle y a conservé son ancrage. Elle gère 47 établissements pour un chiffre d'affaires de 61 M€ en 2012. Ses effectifs sont de 963 salariés et 854 ETP (équivalent temps plein) au 31 décembre 2012.

Sa stratégie conduit actuellement la Fondation à se défaire de certaines structures isolées pour privilégier deux axes de développement :

- la petite enfance où elle a participé de manière conséquente à l'augmentation du nombre de places ouvertes durant les deux dernières mandatures, mettant à disposition actuellement plus d'un millier de places sur Paris dans 24 structures d'accueil de jeunes enfants tout en assurant la gestion de quatre centres de protection infantile ;
- la gérontologie avec un centre local d'information et de coordination Paris Émeraude, quatre centres d'accueil de jour pour malades d'Alzheimer et un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes à Stains, la Fondation gérant également le centre national de ressources documentaires soin palliatif et l'observatoire national de la fin de vie.

Entre ces deux axes, elle offre également une gamme diversifiée de structures de soins ambulatoires qu'elle tend à orienter en priorité vers des soins pédiatriques et gérontologiques (hospitalisation à domicile, soins infirmiers à domicile pour personnes âgées et handicapées ou atteintes de certaines pathologies chroniques, centre de santé médical et dentaire), ce tropisme du domaine de la santé à l'origine de la Fondation se manifestant également à travers un institut de formation aux soins infirmiers.

Parmi les établissements bénéficiaires de financements de la Ville, on peut également mentionner un service d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés ainsi

qu'une plateforme de services à la personne facilitant l'emploi de personnes intervenant au domicile de particuliers.

En 2012, la Ville a versé 10,6 M€ en fonctionnement et 2,5 M€ en investissement à la Fondation. Pour autant, elle n'est pas le seul ni le principal donneur d'ordre public, l'Agence régionale de santé, la Caisse primaire d'assurance maladie et la Caisse d'allocations familiales contribuant aux deux-tiers aux 42,9 M€ de financements publics perçus par la Fondation.

La qualité des relations entre les services de la Ville et les établissements de la Fondation donne satisfaction aux parties prenantes. Les travaux de la mission ont permis de constater le professionnalisme des pratiques de ses établissements.

Sur le plan financier, le principal risque résiduel est lié aux incertitudes sur la capacité du centre de santé médical et dentaire, dont les pertes en 2012 sont équivalentes à celles de l'ensemble de la Fondation (1 M€), à mettre au point un modèle économique viable. La collectivité parisienne n'a toutefois pas vocation à participer au financement de cette structure même si elle a concouru à un investissement important du centre de santé auquel elle a versé en outre jusqu'en 2013 des subventions exceptionnelles destinées à l'aider à restaurer l'équilibre de ses comptes.

La direction générale estime que 2013 devrait être l'année du retour de l'équilibre des comptes globaux de la Fondation.

La Fondation a une bonne maîtrise de la plupart de ses risques, ayant développé des services supports pour s'assurer de la bonne gestion de chacun de ses établissements. Le contrôle de gestion et la fonction financière ont sensiblement progressé.

Elle se trouve actuellement à une phase particulière de son développement, lequel devra se poursuivre dans les prochaines années pour maîtriser davantage certains de ses risques dans des secteurs comme la fonction immobilière, la communication externe et la collecte des dons... La réduction de ses capacités d'investissement immobilier est toutefois susceptible de constituer une limite, sauf à ce que les développements futurs passent prioritairement par la reprise d'activités préexistantes.

Des difficultés subsistent dans le domaine des ressources humaines avec de forts taux d'absentéisme et de rotation du personnel, situation au demeurant classique dans le domaine de la petite enfance en particulier.

Le rapport formule un ensemble de recommandations à l'intention de la Fondation et des services des directions de la Ville en relation avec ses établissements pour accroître la maîtrise de son organisation dans les années à venir.

*La Fondation et les directions de la Ville ont suivi la plupart des recommandations de l'inspection générale. La Fondation poursuit la refonte de son organisation en application de sa stratégie de recentrage sur un nombre de métiers limités et pour tenir compte des besoins de contrôle interne que sa taille et la diversité de ses secteurs d'activité justifient.*

#### **2.6.2. L'association Enfance pour tous (juillet 2013)**

Dans le cadre du programme des missions d'audit des associations subventionnées par la Ville de Paris, l'Inspection générale a conduit un audit rapide de l'association Enfance Pour Tous qui gère une crèche collective 16, rue des Réglisses dans le 20ème arrondissement de Paris.

L'association Enfance Pour Tous, dont le siège social est situé 3, place Louis Pradel à Lyon 69001, a été créée le 5 mai 2008. Elle a des activités de formation, de prévention et de travail social en direction des familles.

Elle assure aussi la gestion d'établissements : 13 structures qui emploient selon ses responsables 50 salariés, dont une seule à Paris.<sup>5</sup>

L'association a repris en gestion en 2008 l'établissement d'accueil de petite enfance parisien Les Petits Réglisses ouvert en 1999. La structure est agréée depuis le 12 juin 2008 pour une capacité d'accueil de 17 enfants, dans des locaux loués par l'association auprès du Centre Français de Protection de l'Enfance. Elle accueille habituellement des enfants qui ont entre 12 et 40 mois, dont les familles ont pour la plupart des revenus modestes.

Quelques risques ont été identifiés, portant sur la vie associative, sur une situation financière fragile et des informations trop lacunaires concernant les relations avec la société People and Baby.

*L'association a indiqué ne plus souhaiter travailler en lien avec la Ville et privilégier désormais une activité de crèche d'entreprise.*

### 2.6.3. L'association pour l'Accueil de tous les enfants (mai 2014)

L'association pour l'Accueil de tous les enfants (APATE) a été fondée le 4 décembre 1990.

L'objectif de l'association est de développer des projets innovants concernant la petite enfance, créer et gérer des structures favorisant l'intégration d'enfants en situation de handicap parmi les enfants valides. Un tiers des places est réservé à des enfants handicapés ou autistes.

Elle gère trois établissements :

- La Halte-garderie multi-accueil Dagobert dans le 12<sup>ème</sup> arrondissement, 20 places ;
- Le Jardin d'enfants Gulliver dans le 12<sup>ème</sup> arrondissement, 36 places ;
- La Caverne d'Ali Baba dans le 11<sup>ème</sup> arrondissement qui est halte-garderie multi-accueil et jardin d'enfants, 57 places.

Enfin, en 2010, a été créée au sein de la Caverne d'Ali Baba, la Taverne d'Ali Baba, axée sur la parentalité.

La Ville de Paris a signé en 2009 une convention d'objectifs avec l'association, qui fait l'objet d'avenants chaque année afin d'arrêter le montant de la subvention de l'exercice considéré. Une nouvelle convention a été signée fin 2013, avec une prise d'effet au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

En 2012, les subventions suivantes ont été votées :

- 209 665 € pour la Caverne d'Ali Baba,
- 300 874 € pour l'Ecole Gulliver,
- 129 707 € pour la Maison Dagobert.

En outre, la DASES verse 10 000 € pour la Taverne d'Ali Baba.

L'association est également financée par la Caisse d'allocations familiales (CAF) qui lui verse la prestation de service unique (PSU). Celle-ci compense les effets du barème des participations familiales et la Prestation de Service Enfance Jeunesse (PSEJ) dans le cadre du Contrat enfance et jeunesse signé entre la Ville et la CAF.

---

<sup>5</sup> People and Baby et son association de gestion Enfance Pour Tous gèrent en tout 25 structures d'accueil Petite enfance en Ile de France, soit 1 038 berceaux.

Les taux d'occupation et de fréquentation sont satisfaisants et supérieurs aux objectifs fixés dans la convention signée avec la Ville.

Les services de la DFPE ont relevé que les établissements fonctionnaient bien, cependant les responsabilités respectives de la directrice générale et des directrices d'établissement méritent d'être précisées.

L'ensemble du personnel est géré sur la base de la convention collective nationale des établissements privés d'hospitalisation, de soins, de cure et de garde à but non lucratif du 31 octobre 1951. Les textes réglementaires sur les effectifs et les qualifications nécessaires en matière d'établissements de garde d'enfants sont respectés. Les effectifs en personnels auprès des enfants sont suffisants en nombre et en qualification et sont même supérieurs aux normes exigées.

Les locaux sont fonctionnels et bien aménagés intérieurement.

L'analyse comptable fait apparaître la nécessité de clarifier les procédures d'engagement financier interne.

La situation financière est satisfaisante et l'association ne rencontre pas de problèmes de trésorerie. En 2010 et 2011, le résultat d'exploitation a été déficitaire mais l'exercice 2012 a été bénéficiaire.

Le financement de la CAF représente une part prépondérante des produits, variant dans une proportion de 50 % à 80 %.

L'établissement se base sur le barème des participations familiales de la CAF, qui module le tarif selon les revenus imposables des parents, mais applique un barème à taux minoré de 50 % à Gulliver et à la Caverne d'Ali Baba. Cette dérogation sera prochainement revue.

Les charges de personnel représentent la majeure partie des charges, environ les deux tiers.

Globalement les rapporteurs portent une appréciation positive sur les activités de l'APATE qui remplit bien sa mission et correspond à un besoin réel. *Point de vue partagé par la direction.*

## **2.7. La gestion de l'espace public : Le Jardin d'acclimatation (octobre 2013)**

Le Jardin d'acclimatation est une concession historique de la Ville, inscrite dans le cadre prestigieux et sensible du Bois de Boulogne. Elle est gérée par la Société du Jardin d'acclimatation depuis 1952, société appartenant actuellement au groupe LVMH. La concession actuelle, conclue pour une durée de 20 ans le 6 décembre 1995 expire le 6 décembre 2015.

L'emprise concédée initialement a été réduite d'un hectare environ afin d'y permettre l'implantation du bâtiment de la Fondation Louis Vuitton pour la création, dans le cadre d'une convention d'occupation en date du 1<sup>er</sup> janvier 2007, d'une durée de 55 ans, au terme de laquelle le bâtiment reviendra à la Ville.

Il accueille de l'ordre de 1 200 000 visiteurs payants chaque année, et bénéficie d'une image positive auprès d'une clientèle aisée et fidèle.

L'arrivée de la Fondation affecte profondément le Jardin, dans son fonctionnement, pendant la période des travaux, et au-delà, tant l'arrivée d'un site culturel de prestige, qui ne sera pas physiquement séparé du Jardin, doit s'accompagner d'une remise à niveau en termes d'aménagement, de sécurité, et de desserte. Cette remise à niveau est déjà engagée, en particulier avec la mise en œuvre du schéma de cohérence paysager, et devra être poursuivie. L'effort engagé sur la sécurisation de la billetterie devra être poursuivi.

Présentant une nature hybride de jardin public et de parc d'attractions, le Jardin devra aussi intégrer la présence de la Fondation, en revoyant son offre. Cette révision est déjà entamée, et ne va pas sans tensions, qui ne sauraient durer, avec le principal sous-concessionnaire, gestionnaire des manèges, dont la présence, elle aussi ancienne, participe également à l'identité traditionnelle du Jardin.

Economiquement, la situation de la Société est tendue, les résultats négatifs et la poursuite d'un fort niveau d'investissement amenant à s'interroger sur la nécessité d'une prochaine reconstitution des fonds propres.

Ainsi, paraît-il urgent de disposer rapidement de perspectives plus précises et plus explicites sur le projet poursuivi, son équilibre économique et la nature des activités proposées dans un avenir proche aux visiteurs, que ce soit des visiteurs les plus fidèles mais aussi de la clientèle scolaire bénéficiant de tarifs réduits, pour laquelle un effort particulier devra être mené.

*L'ensemble des recommandations a été suivi, qu'il s'agisse de celles relevant du Jardin et de celles relevant de la Ville, ou sont en cours de mise en œuvre.*

## **2.8. Huit contrôles et enquêtes administratives**

### **2.8.1. Les comptes de Vélib' (juillet 2013)**

Pour faire suite aux engagements pris en ce sens auprès de la Chambre régionale des comptes, le Maire de Paris a saisi l'Inspection générale le 24 janvier 2013, lui demandant de réaliser un contrôle des comptes de Vélib' tenus par SOMUPI et de le faire conjointement avec la Mission départementale d'audit de la Direction régionale des finances publiques d'Ile-de-France (DRFIP).

Le service de vélos en libre-service Vélib' a été confié à la société SOMUPI, filiale du groupe JCDecaux, avec l'attribution, en février 2007, d'un marché public dont la rémunération est réalisée par l'exploitation d'un réseau de mobiliers urbains d'information.

Les usagers acquittent cependant un prix de location pour l'utilisation des vélos, les recettes ainsi générées représentent près de 17 millions d'euros par an, ce sont des recettes publiques qui reviennent à la Ville de Paris.

Les comptes Vélib' qui sont l'objet de la mission renvoient à la comptabilisation de ces recettes et à leur transcription dans la comptabilité de la Ville.

Dans son rapport de septembre 2012, la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a indiqué la nécessité de faire transiter ces fonds publics par une régie d'avances et de recettes conformément à l'avis du Conseil d'Etat en date du 13 février 2007, rendu public par circulaire du ministère de l'intérieur du 8 février 2008.

*Le conseil de Paris a délibéré lors de sa session de septembre 2014 sur un dispositif d'ensemble permettant la mise en œuvre des principales recommandations du rapport.*

### **2.8.2. Contrôle du centre sportif Bernard Lafay (août 2013)**

Au cours du second semestre 2012, le fonctionnement du centre sportif Bernard Lafay, établissement municipal qui abrite une piscine et un gymnase, a été mis en cause à de nombreuses reprises sous des formes diverses (courriers, messages électroniques, appels téléphoniques anonymes, alerte diffusée sur le réseau social Facebook...) par des personnes se présentant comme des usagers.

Adressées à différents responsables municipaux, élus et fonctionnaires, les critiques formulées visaient, pour certaines, le comportement professionnel du responsable du

centre, qui a été conduit à porter plainte pour dénonciation calomnieuse et à demander à la Ville le bénéfice de la protection fonctionnelle, ce qui lui a été accordé.

La mission confiée par le Maire de Paris à l'Inspection générale visait à identifier les motifs des attaques intervenues et à vérifier la régularité du fonctionnement du centre.

*La plupart des 24 recommandations de ce rapport a été mise en œuvre ou est sur le point de l'être.*

### 2.8.3. Les quatre pouponnières de la Ville de Paris (décembre 2013)

A la demande du Maire de Paris et de la Ministre des Affaires sociales et de la Santé, une mission conjointe réunissant l'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale de la Ville de Paris a été constituée suite à un accident grave survenu, au cours du mois de septembre 2012, au sein d'une des quatre pouponnières départementales.

Cette mission a pour objectifs d'analyser les règles de fonctionnement des quatre pouponnières départementales à caractère social, gérées directement par la collectivité territoriale, de vérifier la pertinence des pratiques professionnelles collectives en vigueur et d'examiner la place de ces établissements dans la prise en charge des enfants âgés de quelques jours à trois ans confiés aux services de l'aide sociale à l'enfance pour répondre à leurs besoins d'accueil, en regard de la spécificité parisienne.

L'analyse des dysfonctionnements au sein de chaque pouponnière a été conduite dans une perspective d'amélioration, immédiate et à plus long terme, des pratiques institutionnelles portées par des professionnels très impliqués dans les orientations définies par les élus départementaux en matière protection de l'enfance.

Le rapport général analyse l'activité pour la période 2009-2012 - celle-ci répond quantitativement à la demande -, montre les points faibles de l'autonomie de gestion laissée aux pouponnières et souligne le cloisonnement trop important entre les nombreuses structures intervenant dans le champ de la protection de l'enfance.

A Paris, les enfants âgés de quelques jours à trois ans sont confiés à la direction de l'action sociale, de l'enfance, et de la santé (DASES) au titre de la protection de l'enfance, suite à une décision administrative ou judiciaire (ordonnance de placement provisoire ou jugement) ou en vue d'adoption. La sous-direction des actions familiales et éducatives (SDAFE) est chargée de mettre en œuvre le dispositif d'aide sociale à l'enfance (ASE) du département, en liaison avec l'ensemble des partenaires concernés et, en particulier les services judiciaires. Son bureau des établissements départementaux (BED) a en charge la gestion des pouponnières.

La présentation des recommandations est construite autour de quatre axes prioritaires :

- L'évolution du cadre référentiel relatif à l'accueil des enfants âgés de quelques jours à trois ans. Cet outil interne, élaboré par la DASES, s'adresse à l'ensemble de ses personnels. Il fixe le cadre des pratiques professionnelles et l'organisation de l'accueil et de la prise en charge des enfants et de leur famille, en conformité avec la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 *rénovant l'action sociale et médico-sociale* et celle du 5 mars 2007 *réformant la protection de l'enfance* ;
- La diversification des structures d'accueil et d'hébergement des tout-petits à Paris ;
- Un pilotage plus rigoureux des pouponnières ;
- Le renforcement de la coordination des acteurs impliqués dans la prise en charge des enfants.

*Selon la DASES, depuis septembre 2014, le déploiement du logiciel d UGO permet de réduire les délais de séjour en pouponnière avant placement familial. Une commission de régulation des admissions des 0 à 3 ans a, en outre, été mise en place début 2014*

*La coordination entre les services de l'aide sociale à l'enfance et de la protection maternelle et infantile a été renforcée afin que, notamment, des audits flash de qualité soient lancés dans les structures d'accueil de petits enfants de l'aide sociale à l'enfance pour prévenir tout dysfonctionnement ultérieur.*

#### **2.8.4. Enquête administrative sur le comportement d'un agent du conservatoire municipal du 6<sup>ème</sup> arrondissement (mai 2014)**

Une enquête administrative a été conduite sur la base d'une saisine de l'Inspection générale en date du 11 février 2014, à la suite de plaintes d'élèves relatives à des faits de harcèlement sexuel, portées à la connaissance de la direction des affaires culturelles par des professeurs. Le Maire de Paris a signalé les faits au procureur de la République de Paris sur le fondement de l'article 40 du Code de procédure pénale, concomitamment à la saisine de l'Inspection générale.

*A l'issue de cette enquête, conformément aux conclusions du rapport remis par l'Inspection générale, une procédure disciplinaire a été engagée et le Conseil de discipline, réuni dès le 4 juillet 2014, a décidé à l'unanimité la révocation de l'agent concerné ainsi que la publicité de cette mesure.*

#### **2.8.5. Contrôle de la caisse des écoles du 12<sup>ème</sup> arrondissement (juin 2014)**

Partant du constat de la dégradation de la situation financière de la Caisse des écoles mis en lumière par une mission d'audit et d'appui menée par la Direction des affaires scolaires (DASCO) et la Direction des finances (DF) en 2013, le Maire de Paris a souhaité que l'Inspection générale approfondisse et actualise les investigations déjà menées.

En particulier, il a été demandé d'analyser en détail la situation financière de la Caisse et d'apporter un éclairage sur les pratiques d'achats au regard du code des marchés publics.

*Les constats réalisés dans le cadre de cette enquête ont conduit la maire du 12<sup>ème</sup> arrondissement, présidente de la caisse des écoles, à décider d'y donner des suites disciplinaires, procédure aboutissant à un licenciement. Dans le cadre de l'article 40 du code de procédure pénale, les informations recueillies à l'occasion de la mission ont été transmises au procureur de la République.*

### 3. LA VIE DU SERVICE

#### 3.1. La délibération du 16 juin 2014 fixant les missions et les conditions d'intervention de l'Inspection générale

Sur la proposition de la Maire de Paris, le Conseil de Paris a adopté à l'unanimité, lundi 16 juin 2014, une délibération relative aux missions et aux conditions d'intervention de l'Inspection générale, antérieurement fixées par une instruction du Maire datant de 2003.

Dans un contexte de structuration des fonctions d'audit interne dans le secteur public (décret du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration), cette délibération renforce et actualise la définition des missions et des conditions d'intervention de l'Inspection générale, qui étaient fixées jusqu'à présent par une instruction du Maire de Paris du 17 janvier 2003. Pour ce qui concerne les missions d'audit interne, elle a vocation à constituer une « charte d'audit » au sens des normes internationales.

Elle confirme le champ de compétences, les pouvoirs d'investigation et la nature des missions confiées à l'Inspection générale (audits, évaluations, études, contrôles et enquêtes administratives, missions d'appui à titre exceptionnel) et retient pour les missions d'audit interne une définition conforme aux normes internationales.

Elle rappelle les principes essentiels qui régissent la conduite des missions, notamment l'information des responsables concernés, la restitution orale, le contradictoire écrit, ainsi que le suivi systématique des recommandations, assuré par la commission de suivi présidée par le secrétaire général.

Elle confirme également les règles déontologiques qui s'imposent aux membres de l'Inspection générale, et ne figuraient jusqu'à présent que dans une instruction interne.

Elle précise les conditions de la publication des rapports sur paris.fr, qui est une pratique spécifique à la ville de Paris.

Elle apporte enfin une novation importante pour ce qui concerne le programme de travail de l'Inspection générale, dont l'élaboration s'appuiera désormais non seulement sur les propositions de l'administration, mais aussi sur celles des élus à travers une consultation des membres de l'exécutif et des groupes du Conseil de Paris, qui transmettront chaque année leurs propositions. En outre, les rapports issus des missions proposées par les groupes pourront faire l'objet d'une présentation à la demande de ces derniers.

#### 3.2. Les ressources humaines

Les effectifs budgétaires de l'Inspection générale sont de 48 agents au budget 2014 (49 au budget 2013), dont 38 auditeurs.

Compte tenu de l'impact des temps partiels et des périodes de congés précédant les départs en retraite (notamment au titre des comptes épargne-temps), le nombre d'équivalents temps plein (ETP) mobilisables pour les missions de l'Inspection générale s'est établi durant la période couverte par ce rapport d'activité à 37,4 ETP en moyenne annuelle (contre une moyenne de 35,3 ETP de juillet 2012 à juin 2013).

Quatre auditeurs ont quitté l'Inspection générale pendant cette période (deux départs en retraite, une fin de contrat et une demande de mutation), et huit recrutements, remplaçant pour partie des départs antérieurs, ont été réalisés : deux inspectrices générales, une inspectrice, deux administrateurs dont une conseillère de Chambre régionale des Comptes en mobilité, deux attachés et un ingénieur des services techniques.

Dans la perspective du développement d'une fonction d'audit interne comptable et financier, que l'Inspection générale devra prendre en charge si la Ville confirme sa volonté d'aller progressivement vers une certification de ses comptes, la moitié des nouveaux recrutements ont été orientés vers des profils ayant des connaissances et une expérience pratique en matière de comptabilité publique.

Le bilan du plan de formation sur cette période fait apparaître que 29 auditeurs ont suivi au moins une formation entre juillet 2013 et juin 2014, pour une moyenne de six jours par agent.

Pour la quatrième année consécutive, deux auditeurs ont suivi un cycle de formation qualifiante à l'audit dans le secteur public (pour un total de 18 jours chacun), organisé sous l'égide de la Cour des Comptes par l'Université Paris Ouest La Défense (Paris X) et l'institut national des techniques économiques et comptables (INTEC) du CNAM. Un auditeur a suivi une formation à l'audit informatique de 12 jours, organisée par l'Institut d'administration des entreprises (IAE) de l'université Paris I Panthéon-Sorbonne. Enfin, un autre auditeur a suivi un cursus long (26 jours) sur l'audit comptable et financier des sociétés, organisé par l'Institut de la Gestion publique et du Développement économique (organisme de formation du ministère des finances).

Sur cette période, cinq formations collectives courtes ont également été organisées :

- Méthodologie et pratique de l'audit interne
- Tableaux et calculs avec Excel
- Charte graphique sous Word 2010
- Utiliser les fonctions de révision, de protection et d'optimisation des documents
- Analyser et représenter graphiquement un processus

### **3.3. Les fonctions support**

Un nouveau logiciel de suivi des missions et rapports a été développé à partir du progiciel Eudonet, avec l'appui de la direction des systèmes et technologies de l'information (DSTI) et est utilisé par l'unité de confection des rapports et d'appui logistique depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013. Il intègre les étapes postérieures à la diffusion des rapports (examens en commission de suivi, mise en ligne,...) et offre des possibilités de requêtes et restitutions plus riches et plus souples que le logiciel GESMI utilisé depuis 2006.

En vue d'améliorer la circulation et la recherche des informations, la capitalisation et le partage d'expertise entre les membres de l'Inspection, un groupe de travail a été mis en place en juin 2013 après une étude préliminaire, pour concevoir un nouvel outil collaboratif interne. Ces travaux ont abouti dès novembre à la mise en service de ce nouvel outil, dénommé TICO. Il s'appuie sur le progiciel SharePoint en cours de déploiement au sein des services de la Ville.

### **3.4. Les outils et méthodes**

⇒ Les guides méthodologiques

Durant l'été 2013, deux groupes de travail ont été constitués en vue d'améliorer et actualiser les guides méthodologiques consacrés respectivement aux enquêtes administratives et aux audits d'association.

De 2007 à 2013, une à trois missions ont été consacrées chaque année à des enquêtes administratives, ce qui représente une part relativement marginale dans l'activité de

L'Inspection générale, principalement tournée vers les missions d'audit. Afin de professionnaliser ses pratiques en la matière, l'Inspection générale s'était dotée en 2005 d'un « guide des procédures pour les enquêtes disciplinaires », qui avait été partiellement actualisé en 2010. Le groupe de travail constitué en juin 2013 avait pour objectifs de :

- mettre à jour ce document notamment sur le plan juridique ;
- l'alléger pour en rendre l'utilisation plus facile et lui donner un caractère véritablement opérationnel ;
- l'articuler avec le Mémento de l'Inspection générale et avec d'autres ressources documentaires utiles ;
- identifier les risques éventuellement encourus par les inspecteurs aux différents stades de l'enquête.

Il a bénéficié d'un appui de la direction des affaires juridiques, et d'échanges avec l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale des services judiciaires qui ont conduit également des travaux méthodologiques sur ce type de missions.

Entièrement réécrit, le nouveau guide, dénommé « **guide de l'enquête administrative** », a été finalisé en décembre 2013.

L'Inspection générale disposait également d'un guide d'audit des associations subventionnées par la Ville de Paris, dont la deuxième édition datait de juillet 2008. De 2007 à 2013, le nombre d'associations auditées s'élève à 15 en moyenne par an. Une actualisation du guide s'avérait à nouveau nécessaire notamment pour prendre en compte les évolutions réglementaires et jurisprudentielles ainsi que les évolutions spécifiques à la Ville (réforme de la procédure, nouveaux outils).

Les réflexions du groupe de travail mis en place en septembre 2013 ont conduit également à revoir la structuration du guide afin d'en faire un outil plus opérationnel. S'inspirant de travaux récents du groupe professionnel « collectivités territoriales » de l'Institut français de l'audit et du contrôle interne (IFACI), une approche par les risques a été retenue.

Le nouveau **guide d'audit d'association subventionnée**, finalisé en avril 2014, vise donc à aider les auditeurs à identifier les risques, et, en fonction des risques identifiés, à orienter les travaux de la mission sur ceux dont l'occurrence et la gravité leur paraissent les plus importants, compte tenu des dispositifs de contrôle interne mis en place ou non par l'association. Conçu pour les missions d'audit, il peut aussi fournir des éléments utiles lorsqu'une mission de contrôle est déclenchée à la suite d'événements ou de fonctionnements insatisfaisants.

#### ⇒ Le benchmark dans le cadre des missions

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

- Dans le cadre du contrôle des pouponnières de l'aide sociale à l'enfance, des éléments de comparaison ont été recueillis auprès d'autres départements : la Seine-Saint-Denis, l'Aube, l'Essonne, la Loire-Atlantique et le Val-de-Marne ;
- La réflexion sur les perspectives d'évolution des contrats « jeune majeur » de l'aide sociale à l'enfance s'est également appuyée sur des éléments de comparaison recueillis sur la Seine Saint Denis, la Loire-Atlantique, le Pas de Calais, l'Ille et Vilaine, la Meurthe et Moselle, la Vienne ;
- Pour l'audit du processus de traitement des accidents du travail, les auditeurs ont rencontré l'Assistance Publique Hôpitaux de Paris (AP-HP), la Préfecture de police et le Centre d'action sociale de la Ville de Paris ;

- Pour l'audit des processus de promotion de corps et de grade des personnels de la Ville, des contacts ont été pris avec des organismes extérieurs pour connaître leurs pratiques et les comparer ainsi avec celles de la collectivité parisienne : le centre interdépartemental de gestion de la petite couronne, le centre interdépartemental de gestion de la grande couronne, le centre de gestion du Rhône, le centre de gestion d'Ille-et-Vilaine, le conseil général de Seine-Saint-Denis, un ministère ;
- Dans le cadre d'une mission d'audit du Service technique de l'eau et de l'assainissement (STEA) de la Direction de la propreté et de l'eau, dont le rapport est en cours de rédaction fin juin 2014, une visite de benchmark a été organisée en novembre 2013 avec le service homologue de la ville de Vienne (Wien Kanal).

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

La période couverte par le présent rapport d'activité a vu un développement des missions conjointes avec d'autres services d'audit et d'inspection : avec l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) sur les pouponnières de l'aide sociale à l'enfance, avec l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ) sur l'association Paris Aide aux victimes, avec la mission d'audit de la direction régionale des finances publiques sur les comptes de Vélib', puis sur les régies et sous-régies de la collectivité parisienne. Ces missions conjointes sont sources d'enrichissement des méthodes et accroissent les chances d'une mise en œuvre efficace des préconisations.

Plusieurs membres de l'IGVP ont pu bénéficier de sessions de formation organisées par l'IGAS.

L'Inspection générale a poursuivi sa participation aux travaux du groupe professionnel « collectivités territoriales » de l'IFACI, de même que sa contribution à la formation organisée par la Cour des comptes sur l'audit des organisations publiques, à travers la présentation d'un cas pratique.

L'Inspection générale a poursuivi également ses échanges avec le Kontrollamt de la ville-land de Vienne, qui a pris à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 le titre de Chambre régionale des comptes (Rechnungshof). Une inspectrice générale a participé en Mai 2014 à une rencontre d'inspections générales d'Autriche et d'autres pays d'Europe de l'Est sur le thème de la prévention de la fraude. En Mai 2014 également, une auditrice viennoise a été accueillie par la direction des finances pour un stage de six semaines sur le thème de la gestion des participations et du contrôle des sociétés d'économie mixte. Enfin, une visite d'étude à Paris a été organisée pour le directeur du Rechnungshof, sur les thèmes de l'organisation des élections municipales et de la réglementation des cumuls d'emplois.

En vue de développer la connaissance de l'organisation et des méthodes d'autres services d'audit de métropoles européennes, un inspecteur de l'IGVP a été accueilli en stage dans le cadre du dispositif Leonardo, du 1<sup>er</sup> avril au 30 mai 2014, par le département d'audit interne de la ville de Lisbonne.

⇒ La démarche de performance

Depuis 2006 l'Inspection invite certains destinataires de ses rapports à évaluer la qualité de ses travaux. Le dispositif prend la forme d'un questionnaire comportant une partie chiffrée et une partie qualitative. Le taux de retour des questionnaires reste faible : il était en 2013 de 17 % (23 % en 2012). Néanmoins, pour près de la moitié des rapports correspondants (47 % en 2013), au moins un des destinataires a transmis son avis. Ces réponses permettent aux membres des missions d'avoir un retour sur la manière dont l'administration parisienne a perçu leur intervention (relations avec l'équipe de mission, délais de remise du rapport, opinion sur la pertinence du diagnostic et des propositions).

**ANNEXE : DELIBERATIONS 2014 IGVP 1001 ET 1001 G DU 16 JUIN 2014**



2014 IGVP 1001: Définition des missions et conditions d'intervention de l'Inspection générale de la Ville de Paris.

PROJET DE DELIBERATION

EXPOSE DES MOTIFS

Durant les deux dernières mandatures l'Inspection générale de la Ville a fortement évolué. Son indépendance de jugement et sa liberté de proposition ont été affirmées et ses méthodes ont été professionnalisées. La transparence de ses travaux a été renforcée, notamment par la mise en œuvre d'une procédure contradictoire et la mise en ligne d'un nombre croissant de rapports. Un suivi systématique de ses recommandations a été organisé.

Elle dispose d'auditeurs dotés d'expertises et d'expériences diversifiées, qui s'attachent à développer en permanence leurs compétences et leur rigueur méthodologique. Leurs rapports accessibles sur internet sont souvent pris comme référence par des inspections et services d'audit d'autres collectivités territoriales.

A côté des traditionnelles missions de contrôle et des enquêtes administratives, centrées sur le respect des règles et la recherche des causes de dysfonctionnements avérés, des missions d'audit et d'étude, qui se caractérisent par une visée plus préventive et une démarche plus collaborative, constituent aujourd'hui la part essentielle de son activité.

L'Inspection générale peut ainsi contribuer à l'efficacité de l'action publique et à la maîtrise des risques liés aux multiples activités que la collectivité assure ou finance. A ce titre elle est appelée à jouer un rôle essentiel dans la modernisation de l'administration parisienne et la recherche d'une maîtrise accrue des dépenses.

Dans un contexte de structuration des fonctions d'audit interne dans le secteur public (décret du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration), la délibération qui vous est soumise renforce et actualise la définition des missions et des conditions d'intervention de l'Inspection générale, qui étaient fixées jusqu'à présent par une instruction du Maire de Paris du 17 janvier 2003. Pour ce qui concerne les missions d'audit interne, elle a vocation à constituer une « charte d'audit » au sens des normes internationales.

Elle confirme le champ de compétences, les pouvoirs d'investigation et la nature des missions confiées à l'Inspection générale (audits, évaluations, études, contrôles et enquêtes administratives, missions d'appui) et retient pour les missions d'audit interne une définition conforme aux normes internationales.

Elle rappelle les principes essentiels qui régissent la conduite des missions, notamment l'information des responsables concernés, la restitution orale, le contradictoire écrit, ainsi que le suivi systématique des recommandations, qui est assuré depuis 2003 par un comité de suivi présidé par le secrétaire général.

Elle confirme également les règles déontologiques qui s'imposent aux membres de l'Inspection générale, et ne figuraient jusqu'à présent que dans une instruction interne.

Elle précise les conditions de la publication des rapports sur paris.fr, qui est une pratique spécifique à la ville de Paris : les rapports des inspections générales ou services d'audit des

autres collectivités ne sont pas publiés, et ceux des Inspections générales de l'Etat ne sont publiés que si le ministre concerné le juge opportun. Le principe qui vous est soumis est la publication systématique des rapports d'audit, d'étude et d'évaluation, sous réserve des règles fixées par la loi du 17 juillet 1978 modifiée relative à la communication des documents administratifs. Cette publication devra être réalisée dans les six mois suivant leur diffusion administrative, délai nécessaire pour laisser à l'exécutif, à l'administration parisienne et aux organismes audités le temps d'en tirer parti. Elle sera interrompue pendant la période précédant les élections municipales, dans les mêmes conditions que pour les rapports de la Chambre régionale des Comptes.

Je vous propose enfin une novation importante pour ce qui concerne le programme de travail de l'Inspection générale, constitué d'une liste de missions que j'arrêterai chaque année compte tenu des ressources mobilisables. Son élaboration s'appuiera désormais non seulement sur les propositions de l'administration, mais aussi sur celles des élus à travers une consultation des membres de l'exécutif et des groupes du Conseil de Paris, qui transmettront chaque année leurs propositions. En outre, les rapports issus des missions proposées par les groupes pourront faire l'objet d'une présentation à la demande de ces derniers.

Je vous prie, mes chers collègues, de bien vouloir en délibérer.

La Maire de Paris

Délibération affichée à l'Hôtel de Ville  
et transmise au représentant de l'Etat  
le 20 juin 2014

**CONSEIL DE PARIS**

**Conseil Municipal**

**Extrait du registre des délibérations**

-----

**Séance des 16 et 17 juin 2014**

**2014 IG 1001** Définition des missions et conditions d'intervention de l'Inspection générale de la Ville de Paris.

**M. Emmanuel GREGOIRE, rapporteur.**

-----

**Le Conseil de Paris, siégeant en formation de Conseil Municipal,**

Vu le code général des collectivités territoriales, et notamment les articles L 2121-29 et suivants et l'article 2122-18 ;

Vu le projet de délibération en date du 3 juin 2014, par lequel Mme la Maire de Paris, Présidente du Conseil de Paris siégeant en formation de Conseil Municipal, lui propose d'approuver la nouvelle définition des missions et conditions d'intervention de l'Inspection Générale de la Ville de Paris ;

Sur le rapport de M. Emmanuel GREGOIRE, au nom de la 2<sup>ème</sup> Commission,

Délibère :

Sont approuvées les missions et conditions d'intervention de l'Inspection Générale de la Ville de Paris fixées par l'annexe jointe à la présente délibération.

Délibération affichée à l'Hôtel de Ville  
et transmise au représentant de l'Etat  
le 20 juin 2014

**CONSEIL DE PARIS**

**Conseil Général**

**Extrait du registre des délibérations**

-----

**Séance des 16 et 17 juin 2014**

**2014 IG 1001G** Définition des missions et conditions d'intervention de l'Inspection générale de la Ville de Paris.

**M. Emmanuel GREGOIRE, rapporteur.**

-----

**Le Conseil de Paris, siégeant en formation de Conseil Général,**

Vu le code général des collectivités territoriales, et notamment l'article L 3211-1 ;

Vu le projet de délibération en date du 3 juin 2014, par lequel Mme la Maire de Paris, Présidente du Conseil de Paris siégeant en formation de Conseil Général, lui propose d'approuver la nouvelle définition des missions et conditions d'intervention de l'Inspection Générale de la Ville de Paris ;

Sur le rapport de M. Emmanuel GREGOIRE, au nom de la 2<sup>ème</sup> Commission,

Délibère :

Sont approuvées les missions et conditions d'intervention de l'Inspection Générale de la Ville de Paris fixées par l'annexe jointe à la présente délibération.

## Missions et conditions d'intervention de l'Inspection générale de la Ville de Paris

### 1. Champ d'intervention et typologie des missions

Afin de garantir son indépendance vis-à-vis des services et organismes audités ou contrôlés, l'Inspection générale est placée sous l'autorité directe de la Maire de Paris, présidente du Conseil de Paris. Elle rend compte régulièrement de ses travaux au Conseil de Paris.

Elle est dirigée par un(e) directeur(trice) général(e) qui organise et coordonne les activités du service, répartit les missions entre ses membres et assure la diffusion des rapports.

L'Inspection est compétente à l'égard de l'ensemble des directions et services de la Ville et du département de Paris (services centraux, services territoriaux et services des mairies d'arrondissement), ainsi que de leurs établissements publics. Elle peut également intervenir auprès des sociétés et des organismes divers liés à la Ville ou du département de Paris par des rapports institutionnels, conventionnels ou financiers, en particulier les sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales, associations subventionnées, délégataires de service public.

L'Inspection intervient sous forme de missions ponctuelles et ciblées, selon la typologie suivante :

- **Les missions d'audit** ont pour objectif d'aider la collectivité à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, les processus de management des risques, de contrôle, et de gouvernance, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité. Elles vérifient que les risques liés aux processus mis en œuvre sont identifiés et que des dispositifs de contrôle interne adéquats sont mis en œuvre. Elles donnent lieu à un diagnostic et doivent permettre de proposer des améliorations en vue d'un plan d'action à construire par l'entité auditée. Elles ont pour objet l'évaluation des systèmes et non des personnes.

Ainsi, l'activité d'audit interne vise à s'assurer de :

- La réalisation des objectifs de la collectivité ; l'identification et la gestion appropriées des risques associés ;
  - L'application correcte des lois, décrets, arrêtés, instructions et procédures internes ;
  - La protection et la sauvegarde du patrimoine de la collectivité et de ses opérateurs ou mis à leur disposition ;
  - L'intégrité, la fiabilité, le caractère exhaustif et la traçabilité des informations financières et opérationnelles produites ;
  - La bonne gestion des ressources humaines ;
  - L'efficacité et la bonne utilisation des ressources matérielles ;
  - Le respect des règles éthiques et déontologiques.
- **Les missions d'évaluation des politiques publiques locales** consistent à comparer les résultats d'une politique aux résultats prévus ou escomptés, compte tenu des moyens et des ressources mis en œuvre. Elles ont un objet plus large que les audits, en s'attachant à mesurer, décrire et analyser une politique, notamment en termes de satisfaction des usagers et d'impacts socio-économiques.

- **Les missions d'étude** portent sur l'examen détaillé d'une question ou d'un projet pour en déterminer les caractéristiques, les causes et les origines et en tirer les enseignements possibles. Une étude peut notamment permettre de répondre à une demande d'analyse, d'expertise, de réflexion et de proposition sur un sujet transversal commun à plusieurs directions de la Ville.
- **Les missions de contrôle** sont déclenchées à la suite d'événements ou de fonctionnements insatisfaisants. Elles ont pour objectif d'analyser les causes des dysfonctionnements, de s'assurer de la bonne application des textes législatifs et réglementaires par les services, et de vérifier le respect des normes fixées par la collectivité parisienne, en particulier dans les domaines organisationnel et financier. Elles doivent aussi conduire à des préconisations relatives à l'organisation du service.
- **Les enquêtes administratives** sont des contrôles qui ont avant tout pour but d'établir des faits relatifs à des dysfonctionnements individuels ou collectifs et de rechercher les responsabilités. Faisant appel à des témoignages et à la recherche de preuves, elles trouvent leur application essentiellement en matière disciplinaire.

L'Inspection générale peut également réaliser des **missions d'appui**, par exemple en apportant sa contribution à des groupes de travail ou à des projets de l'administration parisienne. Ces missions d'appui doivent demeurer exceptionnelles.

Il appartient à la Direction de l'Inspection générale de donner un de ses six intitulés à la mission qui lui est confiée par la Maire, en fonction du profil de cette mission.

## 2. Programmation et suivi des travaux

### ▪ Le programme de travail de l'Inspection

La Maire de Paris arrête chaque année le programme de travail de l'Inspection générale, sous la forme d'une liste de missions susceptibles d'être conduites sur une année compte tenu des ressources mobilisables. A cet effet, lui sont transmises en septembre :

- les propositions de la direction de l'inspection.

La liste des missions proposées tient compte des demandes du secrétariat général, des travaux d'analyse des risques que réalise régulièrement l'administration parisienne, et le cas échéant de risques identifiés lors de précédentes missions de l'Inspection générale ou de la Chambre régionale des comptes ; y est jointe une estimation des ressources qui y seraient affectées.

- les propositions des adjoints ainsi que celles des groupes du Conseil de Paris.

La Maire de Paris peut ajouter à ce programme des saisines ponctuelles, qui sont prises en compte en priorité.

### ▪ Le suivi des recommandations

Un comité de suivi ayant vocation à intégrer la démarche de maîtrise des risques de la collectivité parisienne, présidé par le secrétaire général, est chargé de vérifier que les recommandations de l'Inspection générale sont prises en compte ; à cet effet il se réunit deux fois par an pour examiner les suites données à ses rapports.

▪ **La diffusion et la publication des rapports**

La Maire de Paris valide la liste des destinataires des rapports définitifs, dans le cadre de leur diffusion administrative, ainsi que celle des rapports à mettre en ligne sur paris.fr.

Les rapports issus des missions proposées par les groupes peuvent faire l'objet d'une présentation, à leur demande.

Les rapports d'audit, d'étude et d'évaluation ont vocation à être publiés sur le site paris.fr, de même que les rapports de synthèse des missions donnant lieu à la production de plusieurs monographies. Leur mise en ligne est réalisée au plus tard six mois après leur diffusion administrative, sous réserve des exceptions à l'obligation de communication à des tiers fixées par la loi du 17 juillet 1978 modifiée, notamment dans les hypothèses suivantes :

- Les documents préalables à une décision administrative encore en cours d'élaboration ;
- Les documents portant une appréciation sur une personne physique facilement identifiable ou faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice ;
- Les documents susceptibles de porter atteinte à la sécurité publique ou aux secrets protégés par la loi et ceux dont la communication porterait atteinte au déroulement des procédures engagées devant les juridictions, ou d'opérations préliminaires à de telles procédures.

Dans les rapports mis en ligne, les mentions non communicables ainsi que les noms propres sont occultés. Il en est de même des informations relatives à d'autres organismes ou collectivités publics ou privés lorsqu'elles ont été transmises à titre confidentiel dans le cadre d'une démarche comparative.

La publication des rapports produits conjointement par l'Inspection générale de la Ville de Paris et une autre inspection générale ou service d'audit est subordonnée à l'accord de l'autorité compétente.

La mise en ligne des rapports de l'Inspection générale est interrompue pendant la période précédant les élections municipales, à compter du premier jour du troisième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections, dans les mêmes conditions que pour les rapports de la Chambre régionale des Comptes (article L. 243-5 du code des juridictions financières).

▪ **Le rapport annuel d'activité**

L'Inspection générale produit chaque année un rapport d'activité qui fait l'objet d'une présentation et d'un débat au Conseil de Paris ; il est publié sur le site paris.fr.

### **3. Conduite des missions et déontologie**

▪ **La réalisation des missions**

La conduite des missions de l'Inspection générale exige indépendance de jugement et liberté de propositions.

Au démarrage de chaque mission, la direction de l'Inspection générale en informe par écrit le responsable de l'entité concernée, ainsi que le secrétariat général et le cas échéant les directions concernées, en précisant l'objet de la mission et la composition de l'équipe.

Le chef de mission construit une méthodologie adaptée à l'objet et au contexte de la mission et organise la tenue d'un dossier de travail permettant de retracer les travaux réalisés et d'étayer les constats par des éléments probants. La supervision des missions relève du directeur de l'Inspection ou d'un inspecteur général qu'il désigne.

A l'issue des travaux une restitution orale est systématiquement effectuée auprès de l'entité faisant l'objet de la mission ; elle porte sur les principales constatations et conclusions de la mission ; elle doit permettre aux membres de la mission de tenir compte, dans leurs appréciations, de faits ou de réactions qui leur paraissent fondés.

La mission se conclut par un premier rapport dénommé « rapport provisoire » qui est transmis aux directeurs des services de la Ville et aux responsables des organismes concernés, dans le cadre d'une procédure contradictoire écrite. Les destinataires des rapports provisoires disposent d'un délai d'un mois pour faire connaître leurs observations tant sur les constats que sur les recommandations, et proposer le cas échéant des mesures alternatives. Un délai plus court peut être décidé par la direction de l'Inspection.

Les réponses reçues au terme de la procédure contradictoire sont jointes au rapport définitif.

Il ne peut être dérogé à cette procédure que pour les missions d'étude ou d'évaluation, ou lorsqu'une procédure judiciaire ou disciplinaire est engagée. Des adaptations peuvent y être apportées lorsque la mission est conduite conjointement avec un autre service ayant compétence en matière d'audit ou de contrôle au sein de l'Etat ou d'une autre collectivité territoriale.

#### ▪ Les pouvoirs d'investigation

Tous les personnels de la Ville doivent apporter une collaboration pleine et entière aux membres de l'Inspection générale. Ceux-ci doivent avoir libre accès, dans les services, aux documents, pièces et fichiers de toutes natures qui ont un lien avec l'objet de leur mission. Ils peuvent s'entretenir avec tout membre du personnel, quel que soit son statut, son grade ou sa fonction, et assister à des réunions.

Cette collaboration suppose notamment :

- La communication spontanée des éléments utiles à l'appréhension de l'objet de la mission, et s'il y a lieu des évolutions importantes intervenant en cours de mission ;
- La mise à disposition des moyens nécessaires à la mission ;
- Le respect des délais dans la réponse aux interrogations des auditeurs et dans la communication des pièces demandées ;
- Le respect du délai de réponse au rapport provisoire ;
- La fourniture, dans le cadre du suivi des recommandations, des informations actualisées sur les décisions prises et l'état d'avancement des actions engagées.

Les directeurs doivent donner toute facilité aux fonctionnaires qui seraient appelés temporairement, à titre d'expert, par l'Inspection générale.

#### ▪ La déontologie

Les membres de l'Inspection générale ne peuvent ni exercer une autorité, ni accomplir des tâches opérationnelles pour l'organisation qu'ils auditent ou contrôlent. Ils ne peuvent être affectés à une mission d'audit ou de contrôle portant sur une activité dont ils ont eu la responsabilité au cours des trois années précédentes.

Les membres de l'Inspection générale respectent les règles déontologiques qui s'appliquent à tout agent public et le guide de déontologie professionnelle des agents de la collectivité parisienne. Ils sont notamment tenus au strict respect des règles applicables aux fonctionnaires et aux agents contractuels en matière de liberté d'expression et de cumul d'activités :

- respect du secret professionnel, de l'obligation de discrétion professionnelle, et du devoir de réserve ;
- limitations à l'exercice d'activités accessoires, dans les conditions prévues par l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983.

Compte tenu de leurs fonctions et des pouvoirs d'investigation dont ils disposent, ils doivent faire preuve d'une vigilance particulière pour le respect des règles déontologiques relevant des normes professionnelles de l'audit interne, et en particulier :

- pour prévenir tout conflit d'intérêt, faire connaître au directeur(trice) tout risque d'interférence, même du seul point de vue des apparences, entre un projet de mission et des responsabilités professionnelles antérieures ou des activités et liens familiaux, relationnels ou patrimoniaux,
- faire preuve d'intégrité, d'indépendance de jugement, et de neutralité dans l'exécution de leur mission,
- respecter l'obligation absolue de discrétion et le caractère confidentiel des informations qu'ils sont amenés à analyser, et assurer la sécurité des documents en leur possession,
- observer une conduite courtoise et respectueuse des personnes entendues comme des tâches qu'elles assurent, et proscrire toute rédaction agressive, ironique ou ambiguë,
- faire preuve d'objectivité et de professionnalisme, et notamment collecter et évaluer tous les éléments pertinents, vérifier les informations obtenues en entretien et les recouper,
- entretenir et développer leurs compétences, et pallier une éventuelle absence de compétence de l'équipe de mission sur un aspect spécifique en faisant appel aux conseils d'un collègue ou en s'adjoignant un expert extérieur.