

RAPPORT
d'audit sur la gestion déléguée des crédits
- juillet 2016 -
N° 15-15

Rapporteurs :

[.....], Inspecteur Général

[.....], Chef de Service Administratif

Rapports de l'Inspection générale ayant évoqué le sujet traité

. Audit de la mise en œuvre de la comptabilité d'engagement, n° 10-27, publié sur Paris.fr, année 2012.

. Audit des services administratifs des mairies d'arrondissement, Synthèse n° 10-31, et n° 10-31-01 au 10-31-20 pour les rapports par arrondissement, publiés sur Paris.fr, année 2012.

SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE	3
1. INTRODUCTION : LES CRÉDITS DÉLÉGUÉS, DONNÉES GÉNÉRALES DE BASE	5
1.1. Définition du guide de procédure budgétaire de la DFA (Intraparis/2014)	5
1.2. Délégations interne et externe et circuit de validation dans ALIZE	5
1.2.1. - La délégation interne	5
1.2.2. - La délégation externe	5
1.2.3. Circuit de validation dans ALIZE	6
1.2.4. Cas particulier des mairies d'arrondissement	8
2. VOLUMÉTRIE DU PHÉNOMÈNE, ÉCHANTILLONNAGE, MÉTHODOLOGIE	10
2.1. Données globales	10
2.1.1. Délégations en investissement	10
2.1.2. Les délégations en crédits de fonctionnement	12
2.1.3. Synthèse générale pour les directions	15
2.1.4. La spécificité des arrondissements	15
2.2. Echantillonnage retenu pour l'étude, méthodologie	16
3. LA GESTION DÉLÉGUÉE EN DIRECTIONS	18
3.1. Les prévisions d'inscription	18
3.1.1. Un rôle inégal des directions dans la prévision en BP	18
3.1.2. Les prévisions d'inscription en BS et en DM	23
3.2. La mécanique de délégation des crédits	23
3.2.1. Une mise en œuvre simple	23
3.2.2. Un suivi laborieux	24
3.2.3. Le dénouement des opérations	29
4. LA GESTION DÉLÉGUÉE DES CRÉDITS DES ESA	41
4.1. Constat global	41
4.2. Des choix guidés par la nécessité ou le pragmatisme	41
4.3. Une gestion budgétaire non homogène	42
4.3.1. Ouverture	42
4.3.2. Suivi	42
4.3.3. Les CSP : une difficulté nouvelle	43
4.4. Analyse des inconvénients signalés	44
4.4.1. Flux d'information en retour très inégaux	44
4.4.2. EJ non nettoyés : des opérations de fin d'exercice difficiles	44
4.4.3. Le cas particulier des fluides	44
4.5. Les moyens humains engagés disparates	45
4.5.1. Mairie du 3 ^{ème} arrondissement	46
4.5.2. Mairie du 17 ^{ème} arrondissement	46
4.5.3. Mairie du 18 ^{ème} arrondissement	46
4.5.4. Une possible harmonisation des moyens	46

5. GESTION DELEGUEE DES CRÉDITS ET RISQUES ASSOCIÉS	48
5.1. La prévision budgétaire	48
5.2. La budgétisation	48
5.3. L'exécution budgétaire	48
5.4. Le contrôle de l'exécution budgétaire.....	49
CONCLUSION	50
LISTE DES RECOMMANDATIONS	51
TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS	52
PROCÉDURE CONTRADICTOIRE	53
ANNEXE.....	68

NOTE DE SYNTHÈSE

La mécanique de gestion déléguée des crédits correspond à une double finalité pratique et budgétaire : elle permet de retracer dans les crédits ouverts, pour les directions gestionnaires, les actions qui nécessiteront, pour être menées à bien, le concours de directions d'appui (service constructeur, service d'appui logistique) donnant ainsi un reflet plus fidèle des efforts consentis en faveur de telle ou telle action. Elle permet aussi, pour les opérations d'investissement, par le biais de la fongibilité, une gestion économe des crédits de paiement.

Afin de faciliter l'exécution de certaines dépenses, les Mairies d'arrondissement peuvent également déléguer certains de leurs crédits aux directions opérationnelles qui gèrent alors ces crédits pour leur compte. Toutefois, dans cette hypothèse, l'engagement comptable préalable par la mairie d'arrondissement est nécessaire.

La délégation de crédits est une pratique assez généralisée, mais une grande concentration est constatée en termes de masses sur un faible nombre de directions émettrices et réceptrices de crédits.

Cinq directions sont à l'origine de 91% des délégations de crédits d'investissement, plus de la moitié ayant pour origine la seule DPA. Cinq directions (DPA, SG, DU, DLH, DVD) reçoivent 97% des crédits délégués en investissement. Cinq directions (DASES, DFA, DPA, DRH, DASCO) sont à l'origine des deux tiers des délégations de crédit de fonctionnement. Cinq directions (DDEES, DPA, DRH, DILT, SG) reçoivent près des trois quarts (72%) des crédits ainsi délégués et deux d'entre elles plus du tiers.

La mise en place d'une délégation de crédits est une manœuvre simple. Mais la complexité inhérente à la procédure budgétaire conduit à un suivi laborieux.

Ainsi, il peut être observé, sur les trois derniers exercices, une grande instabilité de la masse des CP délégués consommés et des évolutions parfois atypiques. Le phénomène est observable en considérant la masse totale des crédits délégués, comme celle des crédits délégués à la DPA. Si l'existence d'aléas est inévitable dans le cadre de la conduite des travaux, comme de l'exécution budgétaire, il est souhaitable d'en réduire l'impact et la fréquence, dans la mesure où ils sont de nature à constituer une réelle difficulté dans la préparation des budgets primitifs comme de l'exécution budgétaire.

L'exercice de prévision initiale, comporte une incertitude sérieuse du fait de la longueur de la procédure de préparation du budget parisien. Une première prévision est produite au printemps n-1, pour l'exercice n, soit un délai d'une vingtaine de mois entre la prévision et la clôture de l'exercice.

Même si ses effets ne sont pas encore complètement sensibles, la réforme de l'organisation de la DPA, en particulier une organisation par secteur du service technique de l'architecture et des projets, devrait avoir un effet positif.

Les outils de pilotage sont disparates, parfois partagés, toujours asymétriquement gérés.

Certaines directions opérationnelles n'ont aucun tableau de suivi partagé des CP, ni avec la DPA ni avec la DFA. Seules la DASCO et la DAC disposent de tableaux partagés, la première avec la DPA, la seconde avec la DFA. Seule la DASCO dispose de tableaux partagés avec la DPA et avec la DFA. Ces tableaux partagés ont pour point commun d'utiliser Excel comme support.

Au total, aucun support, ni aucun référentiel commun n'existe, ce qui a été très généralement regretté par les interlocuteurs rencontrés par la mission. On s'en remet assez largement au « dialogue de terrain », qui de l'avis général, existe effectivement.

Ceci se traduit, au final, par une gestion tendue, liée à une trop forte fongibilité des crédits.

Pour la gestion budgétaire de ses opérations d'investissement, la Ville de Paris a pris l'option de recourir très largement à la fongibilité. Elle s'est donnée comme règle interne que les CP restent fongibles à l'intérieur du plafond de crédits d'un même chapitre, qui constitue l'unité de vote du budget. Il s'ensuit dans la pratique, pour les AP de projets, une déconnexion entre AP et CP, tandis que pour les AP de plan, l'échéancier de CP reste très théorique. Ce schéma est différent de la pratique d'autres collectivités territoriales, où les données figurant dans le système d'information (comme l'application Coriolis par exemple) associent à chaque AP votée un échéancier de CP, conformément au document budgétaire voté. En matière d'optimisation de l'exécution budgétaire, la DFA fait valoir que la centralisation auprès d'elle du pilotage du processus de la fongibilité des crédits a permis d'améliorer encore le taux de consommation des crédits des directions qui est passé de l'ordre de 88 à 90% en 2010/2011, à 94,80% (au global) en 2014.

Concernant les états spéciaux, le recours à la gestion directe prévaut (11 arrondissements sur 20). Toutefois le phénomène paraît plus répandu pour les arrondissements à faible population ; dans les arrondissements gérant les états spéciaux les plus importants, la gestion déléguée prévaut, à l'exception des 15^e et 17^e arrondissements.

Le recours mesuré à la gestion déléguée s'explique par une volonté de garder la maîtrise la plus large possible des crédits. La gestion directe offre l'avantage de procurer plus de souplesse pour répondre à une demande des élus. Il a pu être constaté une continuité par rapport aux choix faits historiquement. Contrairement à un a priori simpliste, la gestion directe ne procède pas d'une volonté particulière de faire travailler en priorité le commerce local.

Les choix opérés sont totalement pragmatiques avant tout dictés par un souci d'efficacité ; ils dépendent de l'offre de services des directions et de sa qualité ; certaines natures de dépenses sont assez régulièrement déléguées, par exemple l'eau et les loyers, en raison de la complexité de leur liquidation et de la faible valeur ajoutée d'une intervention de la mairie d'arrondissement.

Les pratiques locales, les effectifs et niveau de qualification des personnels engagés sont disparates avec des niveaux de productivité apparente très inégaux, la meilleure performance n'étant d'ailleurs pas liée au niveau hiérarchique ou au nombre d'agents.

Le déploiement déconcentré des directions doit ainsi être l'occasion de structurer une offre de service homogène, évitant de doubler avec les mairies.

1. INTRODUCTION : LES CRÉDITS DÉLÉGUÉS, DONNÉES GÉNÉRALES DE BASE

1.1. Définition du guide de procédure budgétaire de la DFA (Intraparis/2014)

La délégation de crédits est une liberté de gestion interne à la collectivité : elle n'est soumise à aucun encadrement réglementaire spécifique.

Les crédits délégués sont des crédits ouverts à une direction A (ou un centre financier dans ALIZE) qu'une direction (ou un centre financier) B a l'autorisation d'engager et de mandater sur le budget de la direction (ou du centre financier) A pour l'exécution d'une prestation que cette dernière lui a commandé, dans la limite de l'enveloppe qui lui a été déléguée.

La direction (ou le centre financier) A est alors l'entité délégante (ou délégatrice), et les crédits qu'elle délègue sont ceux que sa direction de rattachement a négociés lors de l'élaboration du budget. La direction (ou le centre financier) B est l'entité délégataire, utilisatrice des crédits.

Une délégation de crédits peut se faire entre toutes les strates des organisations des directions, appelées centres financiers dans ALIZE (direction, sous-direction, bureau, circonscription, division) et à tout moment au cours de l'exercice budgétaire. En revanche, elle doit toujours être effectuée au sein d'un même budget (Ville, Département, budgets annexes, Etats spéciaux d'arrondissement).

La délégation de crédits peut concerner tant les crédits inscrits en section de fonctionnement que ceux inscrits en section d'investissement (AP et CP).

Les ventilations de crédits qui ne modifient pas le niveau réglementaire de la ligne budgétaire suivent la procédure de délégation de crédits, les autres suivant la procédure de virement de crédit.

1.2. Délégations interne et externe et circuit de validation dans ALIZE

Les délégations de crédits peuvent s'effectuer au sein d'une même direction (il s'agit alors d'une délégation de crédits interne) ou entre deux directions différentes (il s'agit alors d'une délégation de crédits externe).

1.2.1. - La délégation interne

L'opération de délégation interne des crédits, appelée DLGI dans ALIZE, consiste en un transfert de crédits entre centres financiers d'une même direction. Cette opération se fait en direction, grâce à une intervention dans ALIZE.

Après vérification de la disponibilité des crédits sur la ligne de prélèvement, les crédits peuvent être délégués par un centre financier avec une très grande liberté de gestion. Il est en effet possible pour une direction déléguer des crédits au sein de son organisation.

1.2.2. - La délégation externe

L'opération de délégation externe de crédits, appelée DLGE dans ALIZE, consiste en la mise à disposition par une direction de ses crédits à une autre direction. Cette opération se fait entre les directions, sans passer par la DFA, et grâce à une intervention dans ALIZE.

Après vérification de la disponibilité des crédits sur la ligne de prélèvement, la direction délégante délègue les crédits à la direction délégataire. La direction délégataire dispose d'une grande liberté de gestion : elle peut subdéléguer les crédits qui lui ont ainsi été transférés au sein de son organisation (valable uniquement pour les CP et non les AP),

après autorisation de la direction délégante, ou encore procéder à des virements de crédits avec les crédits délégués, dans ce cas sans autorisation préalable de la direction délégatrice, mais toujours dans la limite de l'enveloppe qui lui a été déléguée (opération VCD dans ALIZE).

Pour les DLGE comme des DLGI, c'est la direction délégataire qui procède à l'engagement comptable et juridique des crédits, mais la dépense correspondante est mandatée sur le budget de la direction délégante. En effet, les crédits restent inscrits sur le budget de la direction délégante.

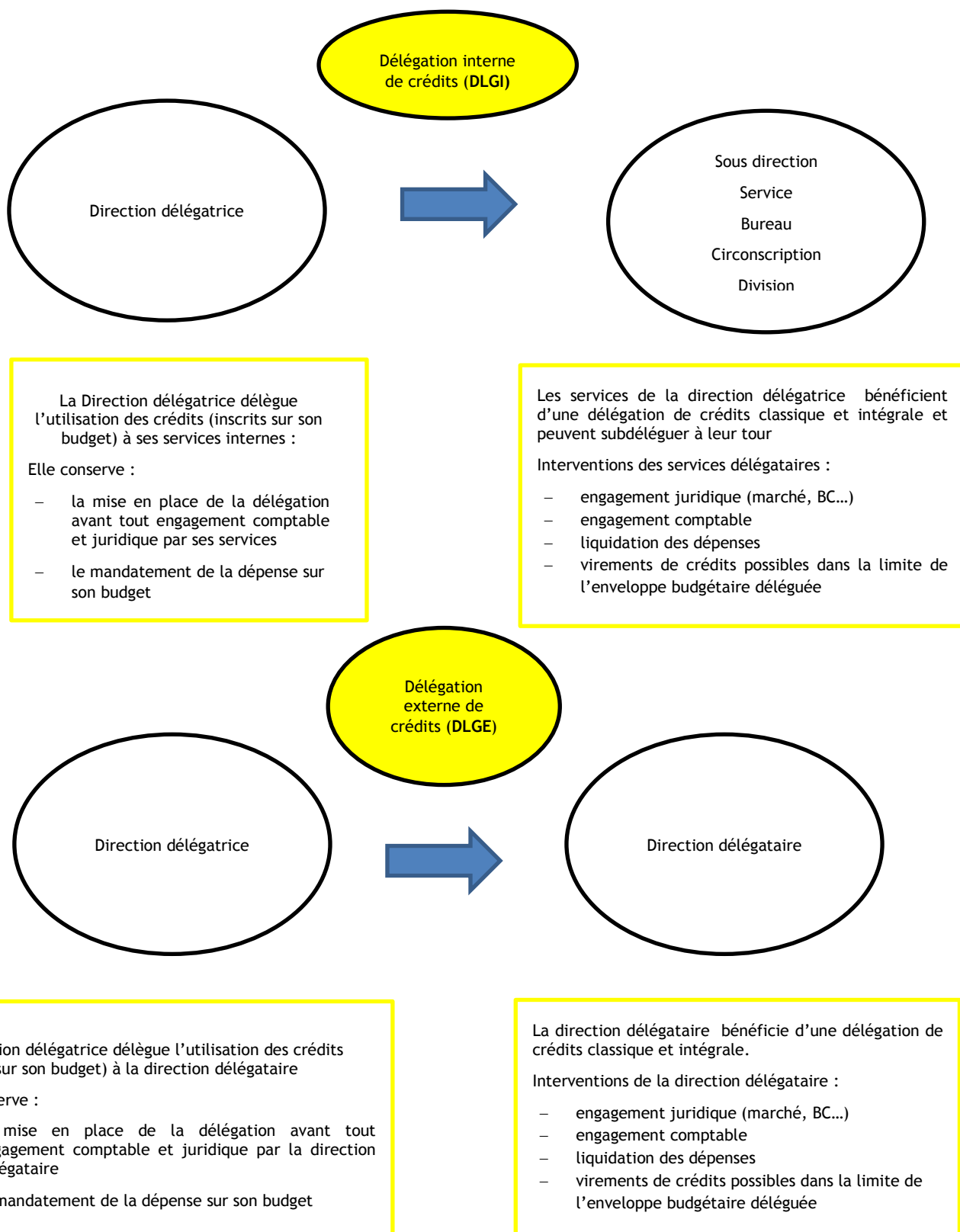
1.2.3. Circuit de validation dans ALIZE

La délégation de crédits doit toujours être effectuée avant engagement comptable et engagement juridique des crédits.

Les opérations de délégation, internes et externes, sont effectuées de manière autonome par les directions opérationnelles. La DF ne procède à aucun contrôle *a priori* de ces mouvements.

Le suivi budgétaire de ces crédits est facilité puisque ALIZE permet à l'entité délégante de suivre l'exécution des crédits qu'elle a délégués via les tableaux de bord budgétaires, même dans les cas de subdélégations.

Graphique 1 : Schémas de procédures (interprétation IG)



1.2.4. Cas particulier des mairies d'arrondissement

Afin de faciliter l'exécution de certaines dépenses, les mairies d'arrondissement peuvent déléguer certains de leurs crédits aux directions opérationnelles, qui gèrent alors ces crédits pour leur compte. Cette gestion déléguée est saisie dans ALIZE en tant que délégation externe de crédits (DLGE).

Toutefois, même si la gestion des crédits peut être déléguée à des directions, la mairie d'arrondissement conserve le contrôle de l'utilisation des crédits par celles-ci : ce n'est donc pas une délégation de crédits classique, intégrale. En effet, les directions se voient déléguer des crédits sur lesquels un engagement comptable préalable par la Mairie d'arrondissement est nécessaire afin qu'elles puissent, par la suite, engager juridiquement puis liquider la dépense.

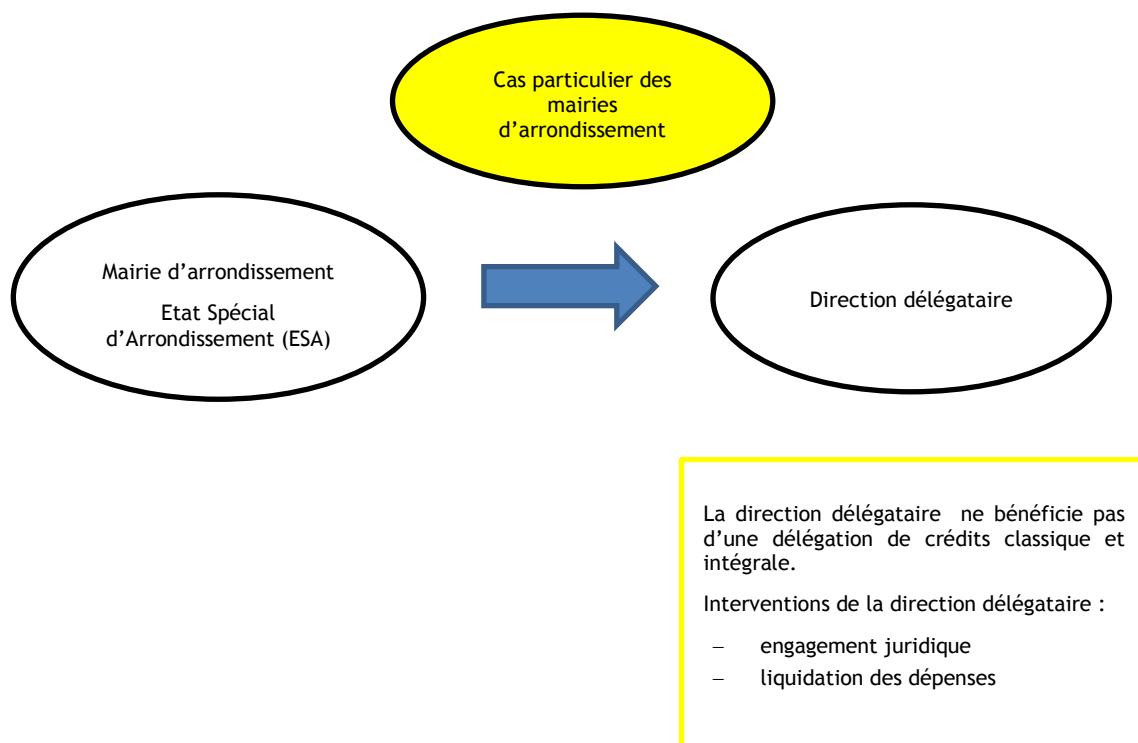
Les ESA ont deux modes de gestion des budgets :

- Gestion directe : La mairie exécute directement les crédits inscrits sur son état spécial.
- Gestion déléguée :
 - les mairies délèguent une partie de la gestion de leurs crédits aux directions.
 - les virements et engagements comptables de ces crédits sont assurés par les mairies d'arrondissement, tandis que l'exécution est effectuée par les Directions.
 - Point d'attention : Il ne s'agit pas d'une délégation de crédits, le mandatement ayant bien lieu sur l'état spécial.
 - Les crédits concernés sont identifiés par le centre financier dédié. La Direction n'a accès qu'aux lignes ainsi désignées, et pour un montant défini. Ces autorisations sont définies par la mairie d'arrondissement en début d'année.
 - Les mairies pourront suivre l'exécution de ces crédits.

Les délégations de crédits peuvent s'effectuer au sein d'une mairie (Délégation interne de la mairie vers ses services opérationnels ou entre les services opérationnels au sein d'une mairie). Que la délégation soit interne ou externe, les crédits restent inscrits au budget de la mairie d'origine¹.

¹ Cf. notamment Alize doc 2 règles délégation p22 et 23.

Graphique 2 : Schéma de procédures (*interprétation IG*)



2. VOLUMÉTRIE DU PHÉNOMÈNE, ÉCHANTILLONNAGE, MÉTHODOLOGIE

Les rapporteurs se sont, dans un premier temps, appliqués au recueil et à l'analyse des données du phénomène de délégation sur le plus récent exercice clos -2014-, afin de déterminer sa dispersion sur les différentes directions et d'en induire la méthode permettant, dans le temps imparti, de l'approcher de la manière la plus pertinente. Cette étude montre une pratique assez généralisée, mais pointe une assez grande concentration chez un faible nombre de directions émettrices et réceptrices de crédits.

2.1. Données globales

2.1.1. Délégations en investissement

2.1.1.1. Directions déléguant des crédits

Le tableau ci-dessous reflète pour l'exercice 2014 les principales directions délégantes.

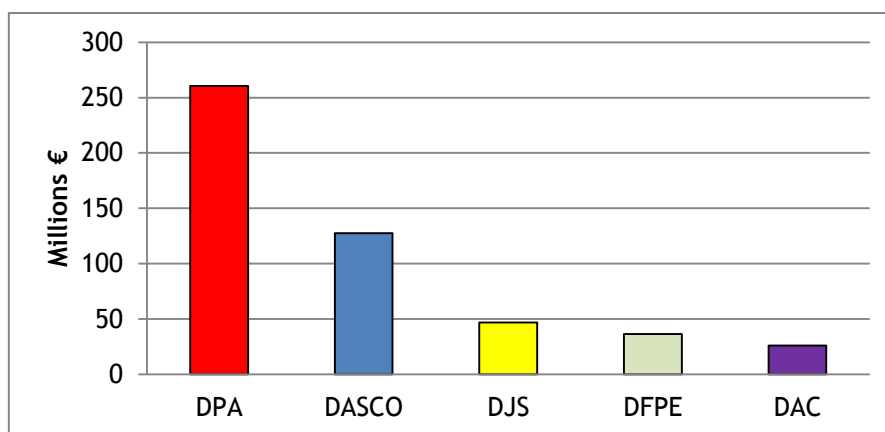
Tableau 1 : Les délégations des directions en investissement en 2014

Directions	montants délégués (M€)	part du total (%)
DPA	260,437	47%
DASCO	127,496	23%
DJS	46,993	9%
DFPE	36,510	7%
DAC	25,902	5%
DILT	13,155	2%
DASES	9,440	2%
DPE	6,568	1%
DEVE	6,198	1%
DEEES	5,532	1%
DU	5,241	1%
DVD	3,813	1%
DRH	1,400	0%
SG	0,410	0%
DSTI	0,229	0%
DDCT	0,211	0%
DPVI	0,153	0%
DPP	0,139	0%
DAJ	0,058	0%
DLH	0,003	0%
DF	0,002	0%
Total	549,890	100%

Source : DFA

Cinq directions sont à l'origine de 91% des délégations de crédits d'investissement, plus de la moitié ayant pour origine la seule DPA.

Graphique 3 : Les cinq premières directions délégantes en investissement en 2014



Source : Représentation graphique IG chiffres DFA

La présence de la DPA dans ce classement s'explique par le fait qu'elle délègue les crédits de l'opération des Halles au secrétariat général. Il s'agit d'un phénomène exceptionnel et un peu conjoncturel qui n'est pas le reflet d'une réalité fonctionnelle.

2.1.1.2. Directions recevant délégation de crédit

Le tableau ci-dessous retrace pour l'exercice 2014 les délégations reçues par direction.

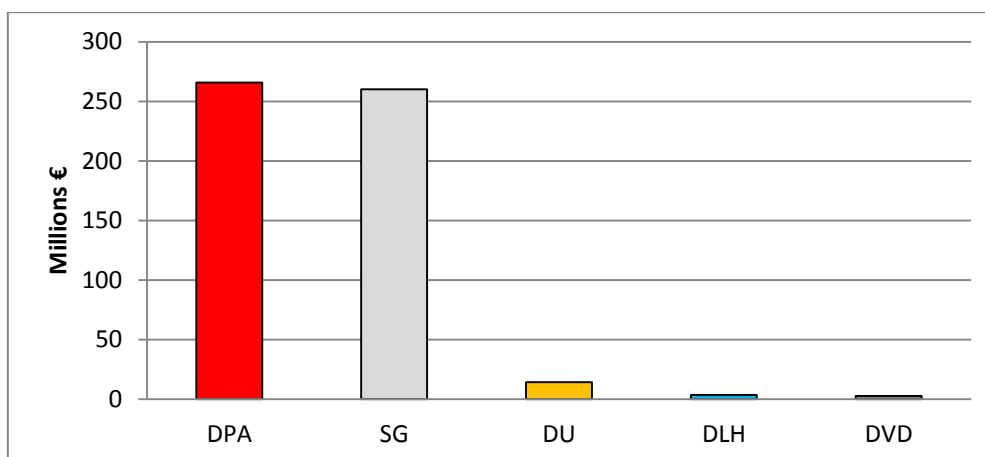
Tableau 2 : Les délégations reçues par les directions en investissement en 2014

Directions	montants reçus en délégation (M€)	part du total (%)
DPA	265,716	48%
SG	260,124	47%
DU	14,404	3%
DLH	3,432	1%
DVD	2,793	1%
DEVE	1,837	0%
DSTI	0,773	0%
DJS	0,537	0%
DFPE	0,189	0%
DAC	0,051	0%
DILT	0,014	0%
DICOM	0,012	0%
DASES	0,009	0%
SGCP	0,000	0%
DF	0,000	0%
DRH	0,000	0%
Total	549,890	100%

Source : DFA

Cinq directions (DPA, SG, DU, DLH, DVD) reçoivent 97% des crédits délégués en investissement.

Graphique 4 : Les cinq premières directions délégataires en investissement en 2014



Source : Représentation graphique IG chiffres DFA

Le rattachement des crédits de l'opération des Halles au Secrétariat général explique la présence de cette entité dans le classement. Comme indiqué supra ce phénomène n'est pas le reflet d'une réalité fonctionnelle.

2.1.2. Les délégations en crédits de fonctionnement

Les délégations effectuées au titre du budget de fonctionnement représentent une masse très sensiblement inférieure à celles effectuées en investissement.

2.1.2.1. Les délégations faites par les directions

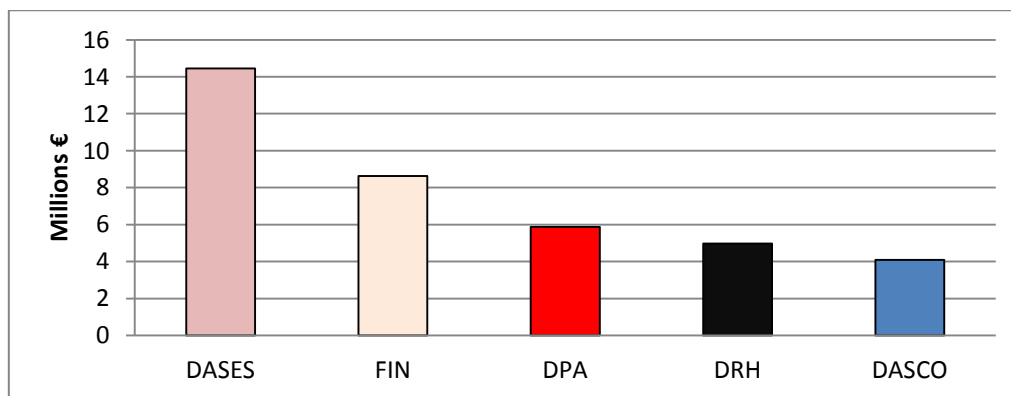
Tableau 3 : Les délégations faites par les directions en crédits de fonctionnement en 2014

Directions	Montant délégués (M€)	Part (%)
DASES	14,446	25%
FIN	8,629	15%
DPA	5,882	10%
DRH	4,977	9%
DASCO	4,097	7%
DPE	3,243	6%
SG	2,725	5%
DAC	2,509	4%
DVD	2,394	4%
DDEEES	2,225	4%
DEVE	1,721	3%
DILT	1,404	2%
DFPE	1,016	2%
DJS	0,897	2%
DICOM	0,467	1%
DPP	0,440	1%
DUCT	0,280	0%
DF	0,171	0%
DU	0,166	0%
SGCP	0,145	0%
DSTI	0,090	0%
DA	0,086	0%
DPVI	0,063	0%
DLH	0,062	0%
DAJ	0,058	0%
CAB	0,046	0%
DGRI	0,005	0%
Total	58,246	100%

Source : DFA

Il résulte de l'examen du tableau que 5 directions (DASES, DFA, DPA, DRH, DASCO) sont à l'origine des deux tiers des délégations de crédit de fonctionnement.

Graphique 5 : Principales directions délégantes en crédits de fonctionnement en 2014



Source : Représentation graphique IG chiffres DFA

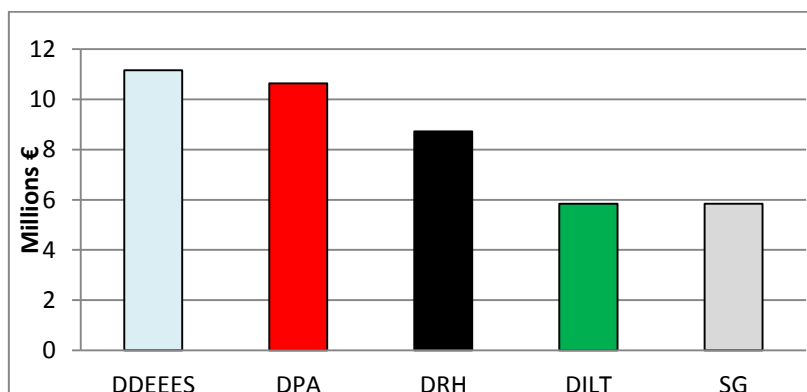
2.1.2.2. Les délégations reçues par les directions

Tableau 4 : Les directions délégataires de crédits de fonctionnement en 2014

Directions	montant des délégations reçues (M€)	Part (%)
DDEES	11,166	19%
DPA	10,641	18%
DRH	8,728	15%
DILT	5,845	10%
SG	5,837	10%
DICOM	2,609	4%
DEVE	2,572	4%
DASES	2,156	4%
DPE	2,155	4%
DPP	1,279	2%
DVD	1,172	2%
DFPE	0,938	2%
DASCO	0,899	2%
DSTI	0,696	1%
DAJ	0,323	1%
DU	0,291	0%
DAC	0,272	0%
DJS	0,203	0%
DF	0,115	0%
DLH	0,099	0%
DUCT	0,088	0%
DA	0,074	0%
DPVI	0,043	0%
IG	0,042	0%
SGCP	0,004	0%
CAB	0,002	0%
DGRI	0,000	0%
Total	58,246	100%

Cinq directions (DDEES, DPA, DRH, DILT, SG) reçoivent près des trois quarts (72%) des crédits de fonctionnement qui ont été délégués et deux d'entre elles plus du tiers, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

Graphique 6 : Les principales directions délégataires de crédits de fonctionnement en 2014



Source : Représentation graphique IG chiffres DFA

2.1.3. Synthèse générale pour les directions

Le tableau suivant résume les mouvements croisés en fonctionnement et investissement pour les cinq premières directions, en proportion du total des opérations de délégation.

Tableau 5 : Les cinq premières directions opératrices de délégations de crédit

									tx de couverture	
									du top 5	du top 3
Investissement	délégants	DPA 47%	DASCO 23%	DJS 9%	DFPE 7%	DAC 5%			90%	79%
	délégataires	DPA 48%	SG 47%	DU 3%	DLH 1%	DVD 1%			99%	98%
Fonctionnement	délégants	DASES 25%	DF 15%	DPA 10%	DRH 9%	DASCO 7%			65%	50%
	délégataires	DDEEES 19%	DPA 18%	DRH 15%	DILT 10%	SG 10%			72%	52%

Source : Retraitement IG chiffres DFA

La direction pivot est la DPA. Cela n'est pas étonnant s'agissant d'un service constructeur et de maintenance, au cœur de la problématique en investissement (premier rang des délégants et délégataires), mais aussi en fonctionnement, au titre de la maintenance.

Au titre du fonctionnement les mouvements ont des causes plus diverses : crédits de formation pour les mouvements DRH, prestation de services inhérentes à certaines directions comme la DILT.

2.1.4. La spécificité des arrondissements

La délégation de crédits a, comme il a été indiqué supra (cf. § 1.1.3), des caractéristiques bien particulières. Le tableau synthétique ci-dessous donne une image des pratiques dans les 20 arrondissements, au regard de la simple proportion des crédits donnant lieu à délégation et des crédits conservés en gestion directe.

Tableau 6 : Crédits délégués et crédits gérés directement dans les arrondissements en 2013

Arrondissements	Gestion déléguée	Gestion directe	Total	% Gestion déléguée	% Gestion directe
1er	283 730	708 425	992 155	29%	71%
2ème	267 704	898 538	1 166 242	23%	77%
3ème	511 801	1 202 950	1 714 751	30%	70%
4ème	1 047 816	1 573 615	2 621 431	40%	60%
5ème	2 948 615	2 070 249	5 018 864	59%	41%
6ème	131 664	2 765 313	2 896 977	5%	95%
7ème	378 462	1 568 554	1 947 016	19%	81%
8ème	753 965	1 221 003	1 974 968	38%	62%
9ème	1 440 971	2 792 581	4 233 552	34%	66%
10ème	3 183 435	2 811 608	5 995 043	53%	47%
11ème	3 516 102	3 955 275	7 471 377	47%	53%
12ème	5 036 738	3 425 300	8 462 039	60%	40%
13ème	7 475 463	4 986 030	12 461 493	60%	40%
14ème	3 817 396	3 230 126	7 047 522	54%	46%
15ème	4 821 554	5 340 771	10 162 325	47%	53%
16ème	2 751 130	2 008 068	4 759 198	58%	42%
17ème	3 475 362	3 861 604	7 336 966	47%	53%
18ème	6 285 222	4 493 347	10 778 569	58%	42%
19ème	7 875 007	5 269 632	13 144 639	60%	40%
20ème	5 912 149	5 761 464	11 673 614	51%	49%
TOTAL	61 914 286	59 944 455	121 858 741	51%	49%

Source : Compte administratif 2013

Dans la majorité des arrondissements (11 sur 20) le recours à la gestion directe prévaut. Toutefois, le phénomène paraît plus répandu pour les arrondissements à plus faible population.

Dans les arrondissements gérant les états spéciaux les plus importants, la gestion déléguée prévaut, à l'exception des 15^e et 17^e arrondissements.

Il n'y a pas de logique démographique, administrative ou politique particulière à l'option prise souvent de longue date qui perdure, d'ailleurs, au-delà des changements de majorités politiques.

Les circonstances locales et notamment le déploiement territorial des directions susceptibles de recevoir délégation sont assez déterminantes.

2.2. Echantillonnage retenu pour l'étude, méthodologie

Les rapporteurs se sont appliqués à approcher de plus près le mécanisme et les difficultés spécifiques rencontrées dans ce cadre par les directions en polarisant leurs efforts sur les principales directions du classement (voir tableau n°5, page 15).

Ont été spécifiquement auditées les directions qui, en investissement, sont à l'origine de 90% des délégations et reçoivent la majorité des crédits délégués (DPA, DASCO, DJS, DAC).

Symétriquement, en fonctionnement, ont été retenues outre les directions précitées, la DASES et la DFPE.

L'étude repose sur des entretiens avec les responsables des services financiers et un questionnaire associé visant à affiner les éléments quantitatifs.

L'exercice est apparu complexe et consommateur de beaucoup d'énergie pour les services. Ils doivent en être ici remerciés.

Les arrondissements ont fait l'objet d'un traitement distinct. En liaison avec la DDCT dont les services centraux ont fourni des éléments de synthèse, des entretiens sur place avec le DGA en charge des questions financières et ses services ont été menés dans trois mairies d'arrondissement tests : les 3^{ème}, 17^{ème} et 18^{ème} arrondissements, choisies en fonction des options distinctes prises dans la gestion des ESA.

3. LA GESTION DÉLÉGUÉE EN DIRECTIONS

3.1. Les prévisions d'inscription

Les prévisions d'exécution sont communiquées à la DFA aux étapes les plus importantes du calendrier budgétaire, le pluriannuel au 1er trimestre, le Budget Primitif n+1 en mai, et la Décision Modificative 2 à l'automne. Par ailleurs, deux prévisions d'exécution spécifiques sont établies par la DPA en fin d'année N.

3.1.1. Un rôle inégal des directions dans la prévision en BP

Dans le cadre de la préparation du budget primitif, la DPA produit des prévisions de CP qui comprennent un tableau de synthèse et un tableau détaillé par AP de projet qu'elle adresse aux directions. Pour l'exécution des AP de programme, qui concernent généralement un nombre important d'opérations à faible montant, la DPA se limite à une prévision globale d'exécution.

Les prévisions de la DPA sont inégalement « revisitées » par les principales directions opérationnelles (DAC, DFPE, DJS, DASCO).

La DAC les soumet à l'examen de son service bâtiment qui effectue le suivi des opérations sur le terrain en liaison avec les services de la DPA. Il peut arriver que les services de la DAC et de la DPA divergent dans leurs estimations. La DAC cite le cas de l'opération Chatelet, de la deuxième tranche de l'Institut des Cultures d'Islam et plus généralement des musées pour lesquels la DAC estime qu'il y a peu de cohérence entre ce que disent respectivement les services de terrain de la DPA et le bureau budgétaire de cette dernière.

La DASCO s'en remet assez largement à l'expertise des services de la DPA en matière de prévisions, même si elle procède parfois à la revalidation de certaines hypothèses avec l'aide de ses bureaux travaux qui peuvent suivre les opérations par la consultation de GO.

La DFPE reprend les prévisions faites par la DPA, après un contrôle de cohérence en interne. Quelques opérations peuvent, en cas d'incohérence apparente, donner lieu à quelques échanges avec la DPA, parfois en lien avec le service travaux de la DPE. La principale difficulté est d'obtenir de la part de la DPA un cadencement des prévisions de décaissement infra annuel (demandé, mais non obtenu). Le service des travaux de la DFPE n'a pas non plus d'échanges courants avec la DPA.

La DJS ne s'estime pas outillée au service budgétaire central pour procéder à une analyse critique des prévisions DPA. Son service de l'Équipement n'est pas toujours en capacité de pouvoir faire lui-même l'estimation. La responsable du service juridique et financier considère que, sur l'investissement, la DJS a encore une marge de progrès. Un manque important réside dans l'absence de modèles de consommation de CP par types d'opération.

L'appréciation portée par les directions sur la fiabilité des prévisions effectuées par la DPA est contrastée.

La DAC note des désaccords ponctuels. Concernant les opérations de plan, compte tenu de leur montant global (5M€) elle regrette que celles-ci fassent l'objet d'une prévision globale et non d'une ventilation fine.

La DASCO constate qu'en règle générale la consommation finale de CP est très proche des prévisions faites avec la DPA.

Elle précise toutefois devoir insister régulièrement auprès de la DPA pour avoir une vision des décaissements réels prévus et non des prévisions calées sur le TDCVFE (Toutes

dépenses confondues Valeur Finale estimée), sur lequel il n'est pas rare qu'au final une marge de manœuvre existe.

La DJS jette un regard critique sur les échéanciers DPA. Les prévisions DPA sont jugées « optimistes » et rebalayées par le service de l'équipement (travaux) avec le service financier. Les écarts portent peu sur les petites opérations, pour lesquelles les travaux sont généralement réalisés dans l'année, mais sur les opérations plus importantes. Si la DJS n'a pas été en mesure d'effectuer une analyse récurrente des scénarios des exercices 2012 et 2013, elle souligne, pour 2014, le très fort écart entre la prévision produite par la DPA (69 M€ en novembre 2013) et les paiements réalisés en exécution budgétaire (45 M€).

Trois points font consensus : tendance à la surestimation des prévisions DPA, regret d'une absence d'échéancier de prévision infra annuel et déficit de retour d'information de la part de la DPA quant aux coûts réellement constatés.

En vue d'objectiver davantage l'approche, la mission a interrogé les directions sur les prévisions de décaissements successivement produites lors des étapes de la préparation et de l'exécution du budget (préparation du BP, du BS, prévisions d'exécution finales). Ces données ont été rapprochées des consommations finales de CP délégués selon les directions opérationnelles. Sur les exercices 2012 à 2014, dans la mesure des données disponibles, ont été étudiés la masse totale des CP délégués des directions opérationnelles et (ou) les CP délégués à la DPA.

Malgré des données inégalement disponibles, une tendance générale à la surestimation des prévisions au stade de la préparation du budget primitif se dégage.

Tableau 7 : Comparaison prévision/exécution (ensemble des crédits délégués)

Ensemble CP délégués	2012				2013				2014			
	prévision 1	prévision 2	prévision 3	exécution	prévision 1	prévision 2	prévision 3	exécution	prévision 1	prévision 2	prévision 3	exécution
DJS	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	46 988 022
DAC	61 220 384	48 742 052	36 158 495	40 289 512	68 987 000	60 523 618	0	65 255 189	ND	ND	26 068 416	25 690 931
DASCO	157 635 520	124 458 530	NC	104 704 404	153 956 210	134 526 369		108 439 774	153 909 803	134 526 369	123 663 742	127 127 445
DFPE	ND	ND	ND	40 950 697	ND	ND	ND	68 187 288	ND	ND	ND	36 510 369

Source : IG à partir des données des directions opérationnelles

Tableau 8 : Comparaison prévision/exécution (CP délégués à la DPA²)

CP délégués à la DPA	2012				2013				2014			
	prévision 1	prévision 2	prévision 3	exécution	prévision 1	prévision 2	prévision 3	exécution	prévision 1	prévision 2	prévision 3	exécution
DAC	61 220 384	48 742 052	36 158 495	40 028 303	68 987 000	60 523 618	72 301 315	65 109 026	55 464 661	21 882 292	26 068 416	25 292 255
DFPE						50 146 012	48 797 658	56 656 901	23 750 240	28 036 477	25 069 955	24 761 717

CP chapitre 23 délégués à la DPA	2014				
	prévision 1	prévision 2	prévision 3	prévision 4	exécution
DJS	64 216 189	54 336 252	50 810 095	47 939 730	44 821 236

Source : IG à partir des données des directions opérationnelles

Il est précisé, concernant la DASCO, que la quasi-totalité des CP qu'elle délègue le sont à la DPA.

² Pour la DJS, seuls sont considérés les CP de travaux (chapitre 23)

CP délégués à la DPA	2012				2013				2014			
	prévision 1	prévision 2	prévision 3	exécution	prévision 1	prévision 2	prévision 3	exécution	prévision 1	prévision 2	prévision 3	exécution
DJS	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
DAC	61 220 384	48 742 052	36 158 495	40 028 303	68 987 000	60 523 618	72 301 315	65 109 026	55 464 661	21 882 292	26 068 416	25 292 255
DASCO	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
DFPE						50 146 012	48 797 658	56 656 901	23 750 240	28 036 477	25 069 955	24 761 717

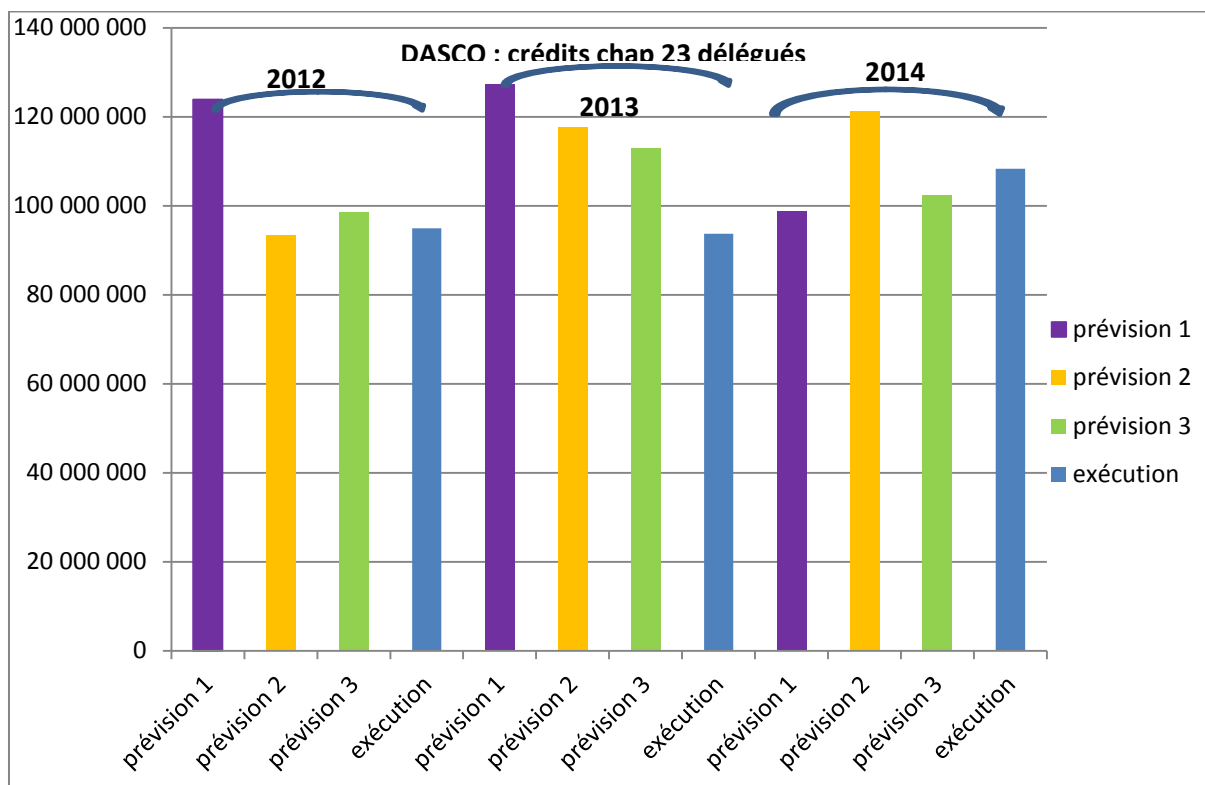
CP chapitre 23 délégués à la DPA	2014				
	prévision 1	prévision 2	prévision 3	prévision 4	exécution
DJS	64 216 189	54 336 252	50 810 095	47 939 730	44 821 236

Source : IG à partir des données des directions opérationnelles

Ces tendances sont toutefois plus ou moins accusées selon les directions, l'instabilité des prévisions et des réalisations également.

Pour la DASCO, si l'on considère les crédits de travaux délégués (chapitre 23), la tendance à la surestimation de la prévision initiale se retrouve pour les exercices 2012 - sensiblement- et 2013, mais pas en 2014, où elle est inférieure à l'exécution finale. Cette séquence relativement atypique témoigne peut-être d'une difficulté à stabiliser l'exercice de prévision.

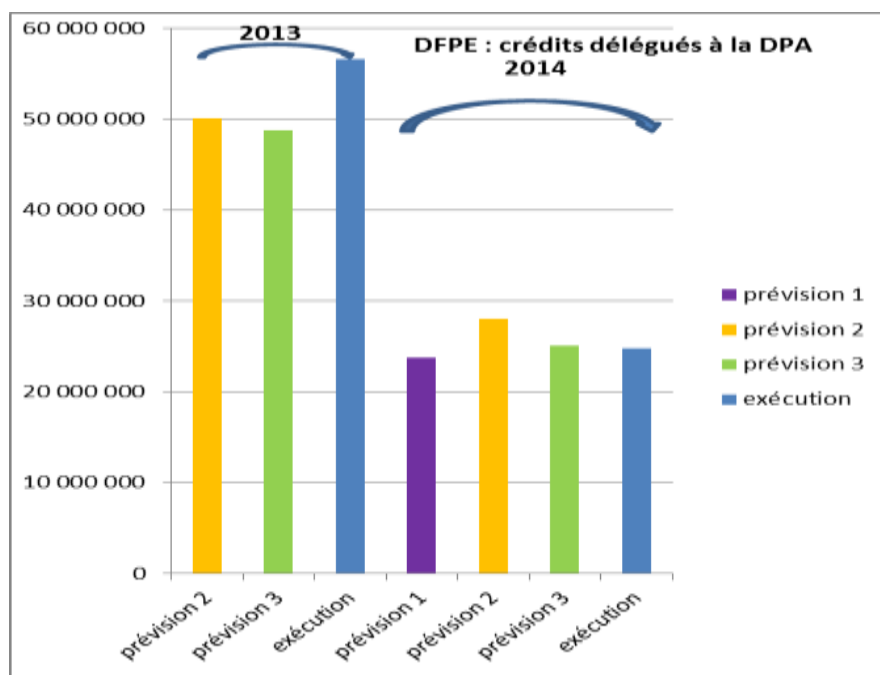
Graphique 7 : Comparaison prévisions/exécution budgétaire DASCO



Source : IG à partir des données fournies par la direction

Pour la DFPE, sur l'exercice 2014, avec les données complètes disponibles, l'exercice de prévision apparaît plutôt probant : la prévision initiale est proche voire légèrement inférieure à la réalisation. Pour 2013, les données disponibles (prévisions 2 et 3) font apparaître une assez sensible sous-estimation des prévisions, y compris à l'approche de la fin d'exercice.

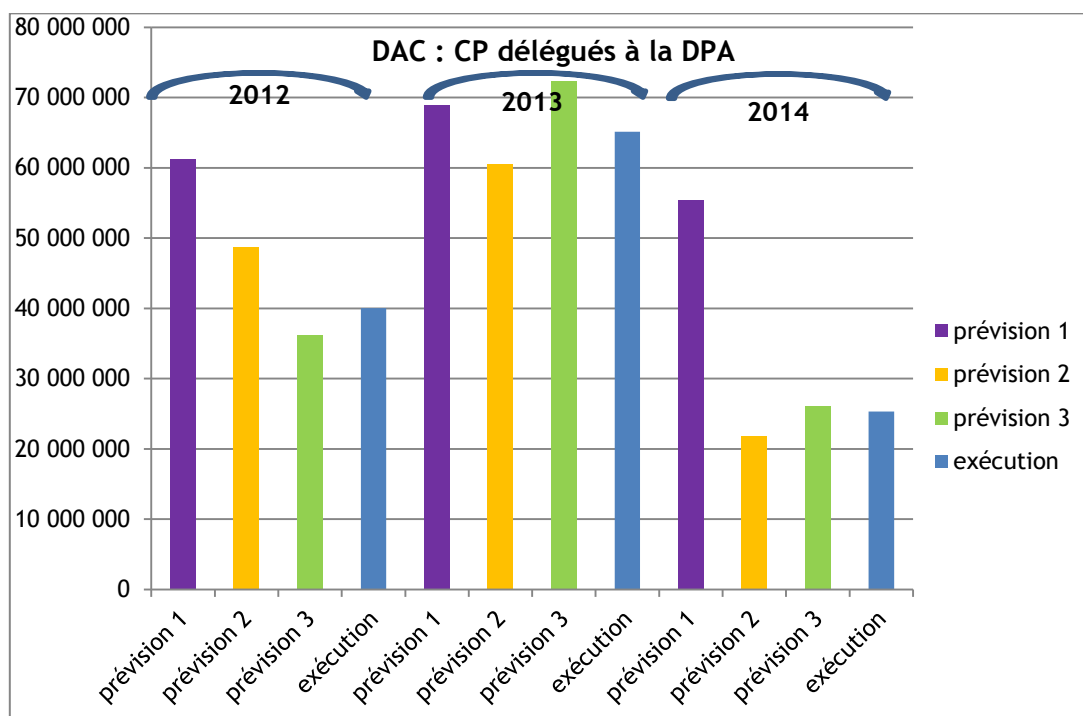
Graphique 8 : Crédits délégués par la DFPE : évolution des prévisions de l'exercice 2014



Source : IG à partir des données fournies par la direction

A la DAC, les CP délégués à la DPA, forment la quasi-totalité des CP délégués ; la surestimation est régulière, forte en 2012, légère en 2013 et très forte en 2014.

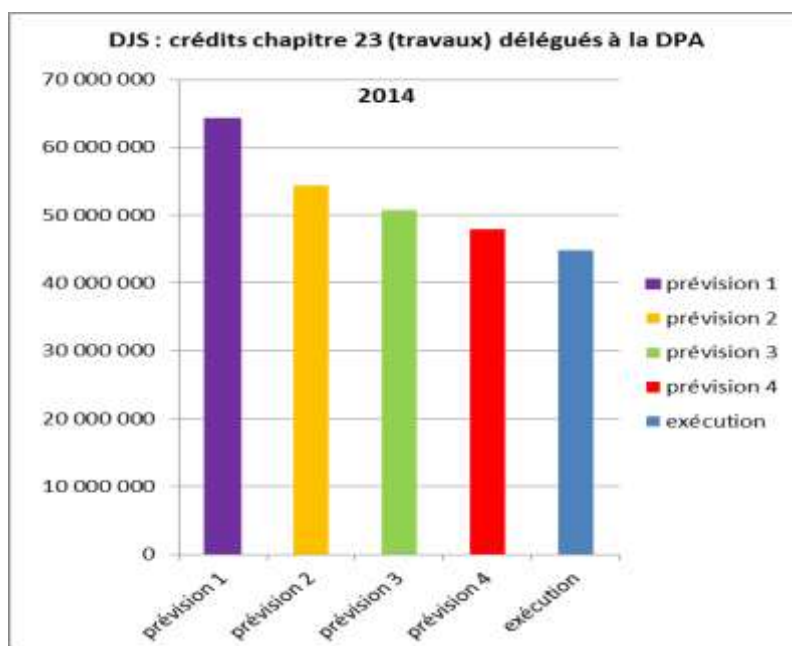
Graphique 9 : Comparaison prévisions/exécution budgétaire DAC



Source : IG à partir des données fournies par la direction

Enfin, à la DJS, les seules données disponibles témoignent, pour 2014, d'une très sensible surestimation de la prévision initiale.

Graphique 10 : Comparaison prévisions/exécution budgétaire DJS



Source : IG à partir des données fournies par la direction

Les prévisions paraissent d'une inégale fiabilité, d'un exercice et d'une direction à l'autre.

En 2014, les prévisions ont été très proches du résultat d'exécution pour la DFPE, légèrement sous estimées pour la DASCO, très fortement surestimées pour la DAC et la DJS.

La tendance à la surestimation des prévisions DAC est très sensible en 2012 comme en 2014, mais modérée en 2013. A la DASCO, si les prévisions légèrement sous estimées en 2014, sont fortement surestimées en 2012 et 2013.

Si l'existence d'aléas est inévitable dans le cadre de la conduite des travaux, comme de l'exécution budgétaire, il est souhaitable d'en réduire l'impact et la fréquence, dans la mesure où ils sont de nature à constituer une réelle difficulté dans la préparation des budgets primitifs comme de l'exécution budgétaire.

Même si ses effets ne sont pas encore complètement sensibles, la réforme de l'organisation de la DPA, en particulier une organisation par secteur (exemple : culture, scolaire) du service technique de l'architecture et des projets devrait jouer un rôle de « professionnalisation ».

Les groupes de travail sur le coût des équipements, réunissant représentants de la DPA et des directions sectorielles vont également dans le sens d'une meilleure collaboration entre la DPA et les directions opérationnelles.

La DASCO, dans le cadre de la procédure contradictoire, marque son adhésion à l'établissement de coûts standard, en soulignant qu'il faut toutefois admettre que ces coûts ne peuvent constituer qu'une première estimation compte tenu des différences d'établissements existants. La DPA indique que la démarche est achevée et que ces coûts ont ainsi pu être utilisés lors de l'élaboration du PIM pour les établissements de la petite enfance, les établissements scolaires et les équipements culturels.

La mise en œuvre progressive d'une contractualisation autour des AP de projet va dans le même sens. Il peut être apprécié positivement qu'un volet budgétaire et financier, souhaité par certaines directions, ait pu être intégré dans la démarche.

Recommandation 1 : Systématiser pour les AP de projet la contractualisation avec un volet budgétaire et financier.

La DPA a précisé dans le cadre de la procédure contradictoire que cette contractualisation a été mise en place en juillet 2015. Elle prend la forme d'une annexe à l'arrêté de CLO comprenant un descriptif de l'opération, ses objectifs et son programme accompagné d'une décomposition des coûts et d'un échéancier en AP/CP.

La DDCT, qui est favorable à cette contractualisation, indique, dans le cadre de la procédure contradictoire, que pour qu'elle soit pertinente, il serait souhaitable que les calendriers saisis par la DPA dans GO soient fiables, en particulier pour les grosses opérations.

Recommandation 2 : Poursuivre les travaux visant à établir des coûts standards par type d'équipement.

3.1.2. Les prévisions d'inscription en BS et en DM

D'une façon générale, l'aléa inhérent à la prévision tend à se réduire au fil de l'exécution budgétaire, et, sans surprise (cf. graphiques 7 à 10), les prévisions successives se rapprochent progressivement du résultat d'exécution.

Des réserves sont néanmoins émises par les directions opérationnelles : les indications données par la DPA sont de l'aveu général trop tardives pour être examinées contradictoirement.

Ainsi, pour l'exécution du budget 2015, la DAC observe-t-elle que les prévisions ont été transmises le 10 avril par la DPA alors que, par ailleurs, la date de transmission des demandes budgétaires à la DFA pour le BS 2015 a été avancée au 17 avril. Le tableau transmis par la DPA est considéré comme n'étant « *pas très parlant* », certaines précisions n'y figurant pas, alors que celles-ci sont demandées par les propres services de la DFA.

Une observation similaire a été faite par la DASES.

Plusieurs responsables budgétaires, se sont déclarés inquiets de l'intention, évoquée en 2015, de suppression la DM2.

3.2. La mécanique de délégation des crédits

3.2.1. Une mise en œuvre simple

La mise en place de délégation de crédits est une manœuvre simple.

En investissement, il convient d'effectuer au préalable, dans GO, une délégation d'AP. Celle-ci est réalisée généralement par les bureaux travaux des directions opérationnelles.

La délégation des crédits de paiement à une autre direction est effectuée, par les bureaux budgétaires, via Alizé, par la voie de la transaction DLGE. Cette opération est simple à exécuter ; dans la plupart des cas³, la délégation est effective dans la journée ; elle prend parfois un peu plus de temps, 48 heures, si des éléments complémentaires sont nécessaires.

³ 90% pour la DFPE.

Les directions opérationnelles procèdent toutes à une première délégation en masse en début d'exercice budgétaire, puis à des ajustements au fil de l'eau selon les besoins.

Les délégations effectuées en début d'année peuvent être très importantes. Ainsi, pour 2015, la DASCO qui a reçu au BP 2015 114,4 M€ de CP, avait déjà délégué au 17 avril 2015, 60 M€ de CP tous chapitres confondus. La DFPE a délégué 5 M€ en début d'exercice 2014 (36,5 M€ consommés).

Les ajustements peuvent être effectués selon plusieurs scénarios :

- à l'initiative des directions opérationnelles qui suivent ponctuellement le niveau des consommations de crédits délégués et prennent alors l'attache de la DPA,
- à la demande de la DPA qui sollicite en amont la direction opérationnelle,
- à la demande des CSP auprès desquels des factures viennent d'arriver, alors que les crédits délégués disponibles sont insuffisants.

Ces trois scénarios correspondent à des degrés d'anticipation différents, de fort à faible, voire insuffisant, et à des degrés de criticité inégaux ; le risque est, dans le dernier cas, une situation de « *rupture de crédits* », c'est à dire une impossibilité de payer le prestataire dans des délais raisonnables faute de crédits disponibles.

3.2.2. Un suivi laborieux

3.2.2.1. Des situations hétérogènes : fongibilité avec des crédits gérés directement (DAC)

Certaines directions, qui ne délèguent qu'une partie de leurs crédits à la DPA peuvent disposer d'une marge de manœuvre supplémentaire.

C'est le cas de la DAC qui, en 2014, sur 40 M€ de crédits ouverts de travaux (chapitre 23), en a délégué 26 M€, les 14 M€ restant étant gardés en propre, afin de réaliser des travaux principalement sur les édifices culturels (8 à 9 M€), les ateliers d'artistes et les services centraux.

Cette situation peut, sous certaines conditions, permettre de dégager des marges de manœuvre pour pratiquer une fongibilité qui pourrait être qualifiée d'interne à la direction. Ainsi, en août-septembre 2013, la direction s'est-elle trouvée en difficulté, plusieurs opérations arrivant en phase de décaissement, alors que ses crédits délégués avaient été entièrement consommés. Des factures étaient en attente de liquidation au CSP comptable. En l'attente d'un réabondement budgétaire à la DM2, des solutions ont pu être trouvées avec le concours de la DFA. Une de celles-ci a consisté à utiliser de façon temporaire, par fongibilité, des crédits disponibles en interne à la DAC, en particulier, des crédits de travaux du Département des Edifices Culturels et Historiques (DECH), qui, compte tenu de l'avancement des opérations, n'avaient pas encore été mobilisés et ont pu l'être temporairement.

Il importe toutefois de rester prudent quant à la possibilité d'utiliser de telles opportunités. Il ne s'agit bien entendu que d'une solution provisoire dans l'attente d'une prochaine décision budgétaire. Il n'est pas du tout certain qu'elle soit reproductible. Ainsi le rythme de consommation des crédits du DECH faible en 2013 (47,14% au 30 septembre 2013) et 2014 (49,74% au 30 septembre 2014) s'est assez sensiblement accéléré en 2015 (65% au début du mois de septembre 2015)⁴. [.....]. *La phrase qui précède a été occultée conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

⁴ Source DAC

La marge de manœuvre des directions pour pratiquer ce type de fongibilité interne entre crédits délégués et crédits en propre semble, à défaut d'une connaissance plus détaillée des opérations conduites, mathématiquement inégale à juste considérer la part prise par les crédits délégués.

Tableau 9 : Part des crédits délégués (3 directions)

		Moyenne 2012/2014 (3 directions)					
		dans les crédits ouverts			dans les crédits consommés		
		Total CP ouverts	CP délégués ouverts	% crédits délégués	Total CP consommés	CP délégués consommés	% crédits délégués
DAC		87 202 707	45 232 542	51,9%	77 751 864	43 745 211	56,3%
DASCO		158 562 843	120 616 494	76,1%	150 527 143	113 423 874	75,4%
DFPE		76 101 310	47 921 229	63,0%	74 149 583	48 549 451	65,5%
Total 3 directions		321 866 860	213 770 266	66,4%	302 428 589	205 718 537	68,0%

Source : IG à partir des données fournies par les directions

En moyenne, sur les trois dernières années, les crédits (CP) délégués représenteraient un peu plus de la moitié des CP pour la DAC, près des deux tiers pour la DFPE et légèrement plus des trois quarts pour la DASCO. Concernant la DJS, selon les données 2014 (63,6% des CP ouverts et 70,4% des crédits consommés) les seules disponibles, la situation pourrait être, selon le ratio considéré, proche de celle de la DFPE (CP ouverts), voire intermédiaire entre la DFPE et la DASCO (CP consommés).

Ce positionnement peut être mis en relation avec l'organisation interne des directions opérationnelles.

3.2.2.2. Des outils disparates, parfois partagés, toujours asymétriquement gérés

La DPA dispose d'un tableau selon un format normalisé pour présenter ses prévisions aux directions opérationnelles et diffuse à l'attention des autres directeurs un compte rendu hebdomadaire d'activité récapitulatif, établi selon un cadre normé (cf. exemple ci-après), l'avancement des opérations en cours (bilan de la semaine passée, perspectives pour les quinze jours à venir), des études en amont, ainsi que les incidents ou événements relatifs à la conduite opérationnelle.

Capture écran 1 : Compte rendu d'activité hebdomadaire de la DPA - semaine 17 (extrait)

Compte Rendu d'Activité - DPA

Semaine du 20 avril au 24 avril 2015

I - OPERATIONS EN COURS :

	Pôle scolaire	Date livraison	Semaine passée	15 jours à venir
8	GS Monceau		Avancement salle de classe témoin : 80%. Planning travaux DUMEZ : DUMEZ annonce une fin de travaux en juillet et demande une commission sécurité le 31/07	Réunion le 7 mai avec le Directeur d'école sur le planning de livraison et de déménagement en lien avec la DASCO
15	Ecole Cardinal Amette			Réception des études APS 18 mai: réunion de présentation des Travaux au Conseil de Quartier Duplex-Motte Piquet.
17	Collège et centre sportif Saussure	02-avr-15	Opération livrée à la DASCO et à la DJS mais non encore ouvert au public. Poursuite de la levée des réserves. Le principal du collège vient de saisir les élus pour signaler des difficultés dans au quotidien de ces levées de réserve. Sur le gymnase, constat d'un décollement partiel du sol. Réunion tenue sur place le 21/04 avec les acteurs pour analyse et expertise. En fonction des résultats, l'entreprise saisira les deux sous-traitants concernés pour déclaration d'assurance et désignation d'expert.	Poursuite levée des réserves. Réunion avec MOE / Entreprises / DASCO pour mobilisation sur levée des réserves et rassurer le principal. Mieux communiquer avec le principal et la direction du gymnase pour levée les inquiétudes.
18	Binet - Ecole maternelle et écoles élém. A et B	Sept 2014	GPA en cours. Mise en service du photovoltaïque de l'école maternelle le 22/04. Remise du terrain à la DEVE suite à la démolition de l'école provisoire Poursuite des travaux de gros-œuvre (élévations R+4	Remise finale DOE le 29/04. Fin de la levée des réserves pour le 15 /05/2015. Poursuite des travaux de gros-œuvre jusqu'en juin 2015.

Toutefois, si la communication semble à ce niveau bien institutionnalisée, la communication entre les services (DPA/direction financière/directions opérationnelles) ne dispose que de peu d'outils partagés sur lesquels elle pourrait s'appuyer. »

La DAC n'a pas de tableau partagé avec la DPA; la DASCO et la DPA disposent d'un tableau partagé de suivi permanent des CP, qui utilise Excel et non Alizé car dans Alizé les CP sont globalisés par chapitre au lieu d'être affectés à une AP précise. Cette configuration, cohérente avec les règles de gestion interne de la Ville, mais complexifie et fragilise, la ressaisie d'informations, le travail de la chaîne financière et le suivi budgétaire conjoint des crédits délégués.

Le seul document partagé par la DASCO avec la DF est un tableau de suivi du PIM. En interne, le bureau financier (BSEB) et le bureau en charge des travaux dans les établissements du 1^{er} degré tiennent un tableau de suivi partagé, mais il n'y a pas de tableau de suivi partagé entre le bureau en charge des travaux du 1^{er} degré et la DPA.

A la DFA, le chargé de secteur F3 reçoit les prévisions d'exécution budgétaire qui lui sont transmises par le bureau budgétaire central de la DPA. La fréquence de la production de ces informations se cale sur les phases de l'exécution budgétaire (DM1, BS, DM2).

A la DFPE, un tableau partagé est tenu sous Excel avec la DFA (F3). Les deux directions ont mis au point une pondération représentative du niveau de risque de décaler les paiements. Ces pondérations sont remises à jour pour chaque exercice budgétaire.

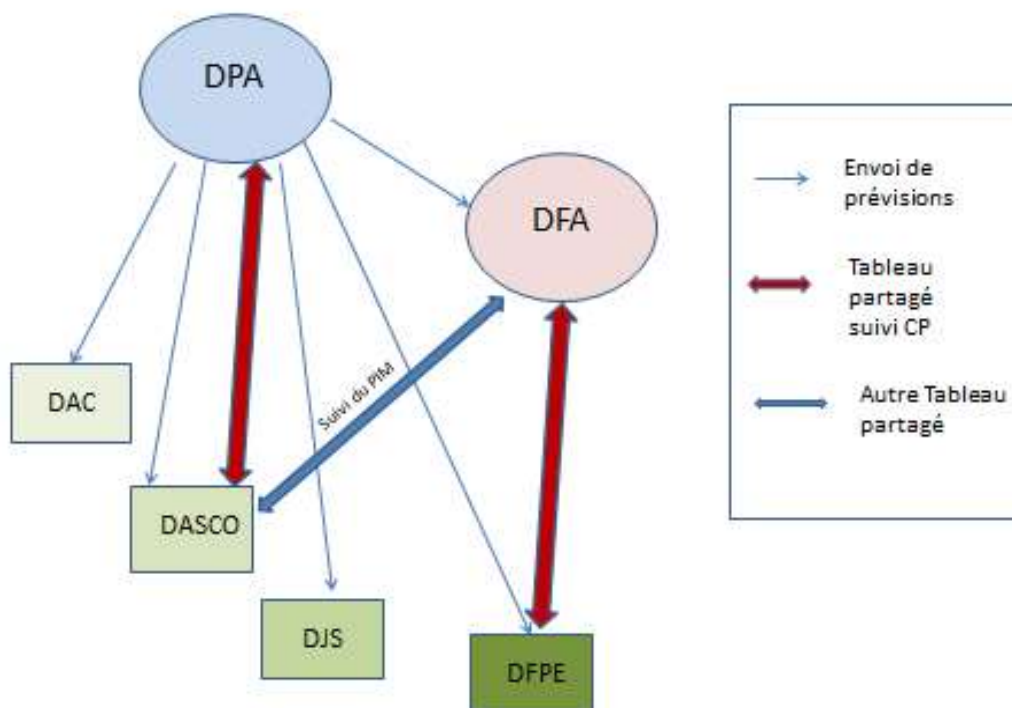
Sur le plan méthodologique, cette démarche paraît pouvoir être fructueusement transposée à d'autres directions.

La DJS ne dispose pas d'outils partagés. Hormis les éléments transmis périodiquement par la DPA, il n'y a pas d'outil de pilotage spécifique pour la direction.

La DPA fait valoir qu'il lui est difficile de savoir ce qui a été demandé par les directions et effectivement obtenu par elles au budget, seule la DFA possédant une vue globale.

La circulation de l'information peut donc être schématisée comme suit :

Graphique 11 : Cartographie de la circulation de l'information



Source : IG

Deux directions opérationnelles, DAC et DJS, n'ont aucun tableau de suivi partagé des CP, ni avec la DPA ni avec la DFA. Seules la DASCO et la DAC disposent de tableaux partagés, la première avec la DPA, la seconde avec la DFA. Seule la DASCO dispose de tableaux partagés avec la DPA et avec la DFA, tableaux toutefois différents, le support partagé avec la DFA étant un tableau de suivi du PIM.

Au total, aucun support, ni aucun référentiel commun n'existe, ce qui a été très généralement regretté par les interlocuteurs rencontrés par la mission.

En conséquence, on s'en remet assez largement au « dialogue de terrain », qui de l'avis général, existe effectivement.

Recommandation 3 : Pour les opérations d'investissement promouvoir la mise en place d'outils simples de suivi partagé des crédits délégués, entre la direction délégante, le bureau budgétaire de la DFA et la DPA.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DPA indique que le futur SI budgétaire doit pouvoir permettre le partage et l'échange des informations relatives à l'inscription des AP/CP sur les budgets des directions opérationnelles et que la direction délégataire soit assurée de la disponibilité des crédits pour l'engagement et l'exécution des opérations.

La DDCT indique qu'en complément des outils partagés par la DPA, la DFA, elle souhaite mettre en place un tableau par exercice retraçant chaque étape budgétaire et en distinguant les crédits à déléguer ou non.

3.2.2.3. Une programmation hétérogène selon les directions

Certains facteurs contribuent à rendre délicat l'exercice de prévision.

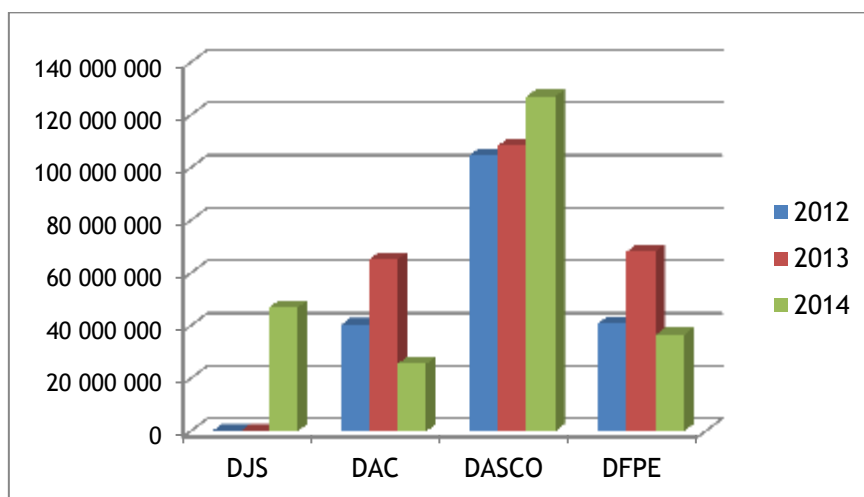
Sur les trois derniers exercices on observe une grande instabilité de la masse des CP délégués consommés et des évolutions parfois atypiques. Le phénomène est observable en considérant la masse totale des crédits délégués, comme celle des crédits délégués à la DPA.

Tableau 10 : CP délégués (ensemble)

	2012	2013	2014	moyenne
DJS	NC	NC	46 988 022	
DAC	40 289 512	65 255 189	25 690 931	43 745 211
DASCO	104 704 404	108 439 774	127 127 445	113 423 874
DFPE	40 950 697	68 187 288	36 510 369	48 549 451
total 4 directions			236 316 767	
total 3 directions	185 944 612	241 882 252	189 328 745	205 718 537

Source : IG à partir des données des directions opérationnelles

Graphique 12 : CP délégués (ensemble)



Source : IG à partir des données des directions opérationnelles

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DASCO relève un écart en exécution budgétaire entre le montant de CP délégués qu'elle a produit (tableau 10) et le montant des CP DASCO délégués à la DPA, produit par la DPA, qui sont supérieurs au montant DASCO (tableau 11). La DASCO précise que les données qu'elle a produites sont tirées du compte administratif 2014. Les rapporteurs confirment cet écart⁵ et considèrent qu'il fournit une preuve supplémentaire de la nécessité de disposer d'instruments de dialogue communs.

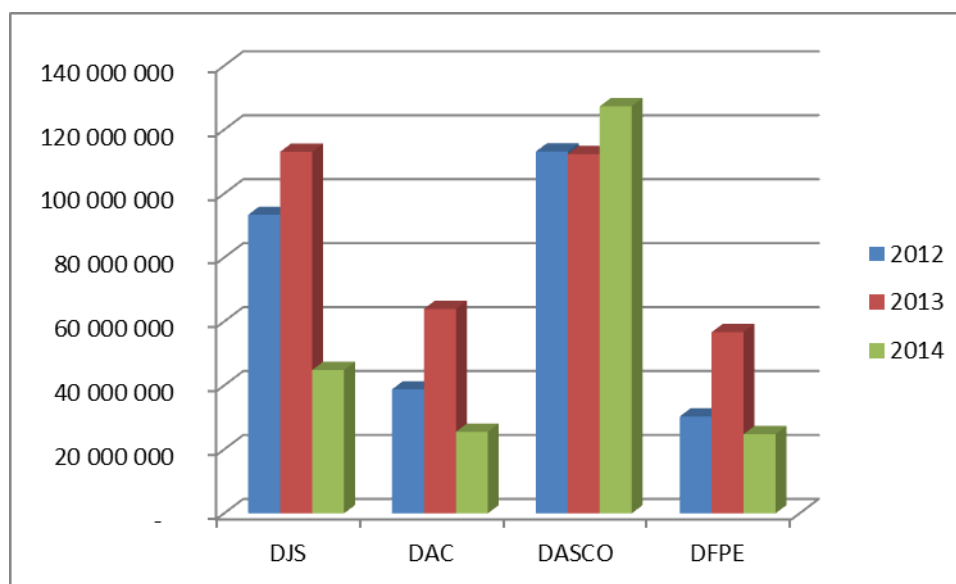
⁵ Qui pourrait peut-être s'expliquer par le fait que le chiffre DPA rend compte du « constaté ».

Tableau 11 : CP délégués à la DPA

	2012	2013	2014
DJS	93 373 215	113 081 278	44 821 236
DAC	38 779 563	63 943 935	25 503 569
DASCO	113 146 174	112 398 710	127 313 325
DFPE	30 279 208	56 656 901	24 761 717

Source : DPA

Graphique 13 : CP délégués à la DPA



Source : IG à partir des données des directions opérationnelles

A l'exception de la DASCO, l'instabilité des masses financières est très forte à la DJS, la DAC et la DFPE. Pour ces 3 directions, un très fort pic de décaissements est observé en 2013 ; inversement en 2014, les dépenses chutent de plus de moitié par rapport à 2013. Cette logique d'évolution s'explique peut-être par le « cycle électoral » généralement observé dans les dépenses locales. En revanche, le cas de la DASCO, qui voit ses dépenses augmenter en 2014, est atypique.

Sur le plan infra annuel, la programmation de la DASCO est contrainte par la nécessité de disponibilité des équipements pour la rentrée scolaire imposant, pratiquement et politiquement, que les travaux en cours soient achevés et les équipements exploitables avant cette date. Le calendrier opérationnel et le calendrier budgétaire qui s'étend sur toute l'année civile ne sont pas en phase.

3.2.3. Le dénouement des opérations

3.2.3.1. Une gestion tendue, liée à une (trop) forte fongibilité des crédits

Dans la mesure où l'avancement des opérations et, partant, le rythme des décaissements n'est pas toujours conforme au calendrier prévisionnel⁶, ces décalages peuvent laisser des marges de manœuvre à exploiter par une gestion en masse faisant appel à la fongibilité

⁶ Il s'agit le plus souvent de retards.

des crédits. Pour cette dernière, les possibilités sont réelles pour les crédits de travaux (chapitre 23), compte tenu de leur masse importante. Les perspectives d'optimisation sont en revanche plus aléatoires pour les crédits du chapitre 204 (subventions d'investissement), dont la gestion est complexe. Elles sont quasiment nulles sur les crédits du chapitre 45 qui retrace des opérations sous mandat, où chaque nature correspond à une opération.

Pour la gestion budgétaire de ses opérations d'investissement, la Ville de Paris a pris l'option de recourir très largement à la fongibilité. Elle s'est donnée comme règle interne que les CP restent fongibles à l'intérieur du plafond de crédits d'un même chapitre, qui constitue l'unité de vote du budget. Il s'ensuit dans la pratique, pour les AP de projets, une déconnexion entre AP et CP, pour les AP de plan, l'échéancier de CP reste très théorique.

Ce schéma est différent de celui qu'un des responsables budgétaires rencontré par la mission a connu sur un poste similaire en collectivité territoriale hors Paris, où les données figurant dans le système d'information (Coriolis) associaient à chaque AP votée un échéancier de CP, conformément au document budgétaire voté.

A la Ville de Paris, la fongibilité des CP peut être mise en œuvre en gestion budgétaire à plusieurs niveaux :

- Entre les CP des différentes AP d'une même direction. Dans ce cas, la fongibilité est effectuée au niveau de la DPA, qui a reçu des directions opérationnelles des crédits délégués en masse. Les relations entretenues concernent alors les directions gestionnaires et délégataires, notamment la DPA.

Si cette fongibilité de premier niveau n'est pas suffisante, il peut être recouru à un deuxième niveau de fongibilité, entre CP de même nature (chapitre) de directions différentes. Ces mouvements de crédits ne peuvent toutefois être effectués sans la validation de la direction financière⁷. Auparavant, les directions proposaient les mouvements de crédits à la validation de la DFA. Cette dernière a repris à son compte l'ensemble du processus d'orchestration de la fongibilité, le bureau F1⁸ étant le seul à pouvoir disposer d'une vision globale. La DFA estime que cette nouvelle organisation a permis de progresser encore en matière de niveau d'exécution budgétaire. Elle fait valoir que la centralisation auprès d'elle du pilotage du processus de la fongibilité des crédits a permis d'améliorer le taux de consommation des crédits des directions, passé d'un taux de l'ordre de 88 à 90% en 2010/2011, à 94,80% (au global) en 2014.

- Des solutions de dépannage peuvent également être trouvées en l'attente d'une décision budgétaire : au niveau de la DPA, fongibilité avec les crédits propres de la DPA, mobilisation d'un chapitre de provisions.

Pour le cas où ces solutions seraient épuisées, la seule possibilité est un abondement par la voie d'une décision budgétaire (BS ou DM), le risque étant, pour le cas où cette décision resterait lointaine, de se retrouver en situation de rupture de crédits, c'est-à-dire dans l'impossibilité de pouvoir payer des tiers créanciers de la Ville dans des délais raisonnables. Pour mémoire, le délai légal de paiement pour les marchés publics est actuellement de 30 jours (dont 20 pour l'ordonnateur) ; son inobservation expose la collectivité publique au paiement d'intérêts moratoires.

⁷ Il en est de même pour les mouvements de crédits entre missions.

⁸ Désormais le service de la synthèse budgétaire dans le cadre de la nouvelle organisation de la DFA.

Le fonctionnement du dispositif de délégation de crédits au sein de la Ville peut être évalué à travers plusieurs critères qui peuvent constituer autant d'objectifs de performance :

- Optimisation de l'exécution budgétaire (taux de consommation des crédits)
- Disponibilité permanente des crédits (absence de « rupture de crédits »)
- Transparence (sincérité des autorisations budgétaires et notamment du budget primitif).

L'excellence de la performance d'exécution budgétaire, particulièrement en matière de budget d'investissement ressort également des données produites tant par les directions délégantes que par la DPA, principale direction délégataire.

Tableau 12 : Consommation des CP délégués par les 4 principales directions délégataires (2014)

Ensemble des CP délégués par	2012			2013			2014		
	crédits ouverts	consommations	consommations /CO	crédits ouverts	consommations	consommations /CO	crédits ouverts	consommations	consommations /CO
DJS	NC	NC		NC	NC		48 038 662	46 988 022	97,8%
DAC	43 116 621	40 289 512	93,4%	66 240 375	65 255 189	98,5%	26 340 630	25 690 931	97,5%
DASCO	107 355 474	104 704 404	97,5%	122 956 927	108 439 774	88,2%	131 537 082	127 127 445	96,6%
DFPE	40 183 031	40 950 697	101,9%	65 650 322	68 187 288	103,9%	37 930 335	36 510 369	96,3%
total 4 directions							243 846 709	236 316 767	96,3%
total 3 directions	190 655 126	185 944 612	97,5%	254 847 624	241 882 252	94,9%			

Source : Tableau IG renseigné par les directions

Tableau 13 : Taux moyen de consommation des crédits délégués sur la période 2012/2014

Ensemble des CP délégués par	moyenne 2012/2014		
	crédits ouverts	consommations	consommations /CO
DJS			
DAC	45 232 542	43 745 211	96,7%
DASCO	120 616 494	113 423 874	94,0%
DFPE	47 921 229	48 549 451	101,3%
total 4 directions			
total 3 directions	213 770 266	205 718 537	96,2%

Source : Tableau IG renseigné par les directions

Pour les quatre directions concernées, le taux de consommation des CP délégués ouverts est très élevé, ce qui atteste d'une optimisation des ajustements en gestion budgétaire de fin d'exercice.

Le taux de consommation de l'ensemble des CP, bien que dans l'ensemble généralement légèrement inférieur, reste cependant très élevé, ce qui permet d'écarter l'hypothèse d'un effet report dans lequel l'optimisation de la gestion des crédits délégués serait recherchée, au besoin au détriment de l'optimisation de la gestion de l'ensemble des CP.

Tableau 14 : Consommation de l'ensemble des CP des 4 principales directions délégataires (2014)

Ensemble des CP des directions	2012			2013			2014		
	crédits ouverts	consommations	consommations /CO	crédits ouverts	consommations	consommations /CO	crédits ouverts	consommations	consommations /CO
DJS							75 483 195	66 717 404	88,4%
DAC	86 861 285	70 143 376	80,8%	97 212 672	95 342 497	98,1%	77 534 165	67 769 718	87,4%
DASCO	145 432 380	134 365 485	92,4%	154 355 190	147 288 670	95,4%	175 900 960	169 927 273	96,6%
DFPE	75 615 760	72 898 867	96,4%	96 249 944	94 366 805	98,0%	56 438 225	55 183 076	97,8%
total 4 directions							385 356 544	359 597 471	93,3%
total 3 directions	307 909 425	277 407 728	90,1%	347 817 806	336 997 972	96,9%			

Source : Tableau IG renseigné par les directions

Tableau 15 : Moyenne de consommation de l'ensemble des CP des 4 principales directions délégataires sur la période 2012/2014

Ensemble des CP des directions	moyenne 2012/2014		
	crédits ouverts	consommations	/CO
DJS			
DAC	87 202 707	77 751 864	89,2%
DASCO	158 562 843	150 527 143	94,9%
DFPE	76 101 310	74 149 583	97,4%
total 4 directions			
total 3 directions	321 866 860	302 428 589	94,0%

Source : Tableau IG renseigné par les directions

Ces données sont globalement en ligne avec celles présentées par la DPA pour l'exercice 2014 (budget d'investissement), à la nuance près que le taux d'exécution des crédits DPA est légèrement supérieur au taux d'exécution des crédits délégués à la DPA.

Capture écran 2 : Exécution du budget d'investissement par la DPA en 2014
(crédits DPA et crédits délégués à la DPA)

Budget d'investissement 2014 en crédits de paiement

Crédits DPA

au 02 janvier 2015

En M €	Crédits ouverts	Montant liquidé	% liquidé/CO
Ville	280,83	280,07	99,7%
Département	1,20	0,79	66,0%
Total DPA	282,03	280,87	99,6%

Source : Infocentre Alizé - 31/12/2014

Crédits délégués à la DPA

au 02 janvier 2015

En M €	Crédits ouverts	Montant liquidé	% liquidé/CO
Ville	233,57	231,95	99,3%
Département	38,57	34,57	89,6%
Total Crédits délégués	272,14	266,52	97,9%

Source : Infocentre Alizé - 31/12/2014

La situation est cependant un peu moins favorable pour ce qui concerne les crédits délégués en fonctionnement ; le taux d'exécution des crédits délégués (83,7%) est très légèrement inférieur à celui des crédits propres à la DPA. Les montants en jeu, s'ils ne sont pas négligeables, sont cependant hors de proportion avec ceux relatifs aux dépenses d'investissement (environ 15 M€ contre plus de 265 M€).

Tableau 16 : Exécution du budget de fonctionnement par la DPA en 2014 (crédits délégués)

Crédits délégués à la DPA

au 02 janvier 2015

en M €	Crédits ouverts	Montant EC	Montant EJ + LD	Montant liquidé	% EJ/CO	% liquidé/CO
Ville	15,20	15,03	14,72	12,82	96,8%	84,3%
Département	2,76	2,73	2,65	2,22	96,0%	80,6%
Total Crédits délégués	17,96	17,77	17,37	15,04	96,7%	83,7%

Source : Infocentre Alizé - 31/12/2014

Sur le plan de la disponibilité des crédits, les responsables budgétaires auditionnés relèvent unanimement qu'il n'y a plus eu de situation qui pourrait être qualifiée de « rupture de crédits » sur le chapitre 23 (travaux), dans la période récente, malgré une « période de tension » en 2013.

Il a été par ailleurs fait état de difficultés concernant la gestion des crédits de certains chapitres (240 et 45). Ces problèmes ne découlent pas du dispositif de fongibilité. Le chapitre 204 retrace les subventions d'investissement ; il est essentiellement porté par la DLH ; sa gestion est complexe en raison de retards ou décalages dans le temps. Pour le chapitre 45 (opérations sous mandat), chaque nature budgétaire correspond à une opération, ce qui n'autorise aucune fongibilité.

Les ajustements infra-annuels sont néanmoins parfois délicats. Ainsi, en 2015, si les CP de la DASCO ont été abondés après la décision modificative, on a eu recours, hors vote, à la fongibilité. Des ajustements ont eu lieu également en 2014 avant la DM2 et en 2013, après la DM2.

Des difficultés ponctuelles ont pu apparaître. [.....]. Au moment du BS, plusieurs opérations arrivaient en même temps en phase de décaissement. Des solutions ont pu être trouvées en redéployant des crédits destinés aux travaux dans les édifices culturels. La DPA a prélevé sur l'opération Pajol et la DAC a décalé l'opération portant sur les Théâtres. Les crédits DAC ont finalement été abondés significativement à la DM2. *La phrase qui précède a été occultée conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

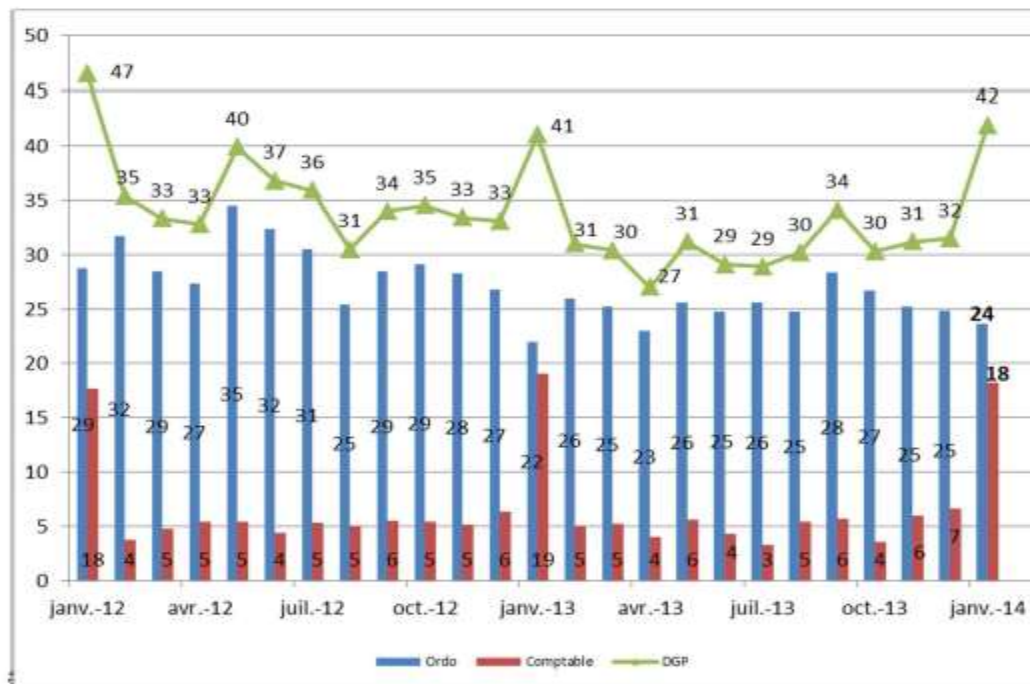
Les responsables budgétaires des directions sont néanmoins unanimes pour reconnaître qu'en dépit de passages difficiles, il n'y a pas eu d'accident majeur. Toutefois, plusieurs d'entre eux ont fait part à la mission du caractère insécurisant des conditions dans lesquelles s'opère la gestion budgétaire.

Une analyse des délais de paiement aurait sans doute permis d'objectiver davantage les constats, mais la DPA, qui renseigne régulièrement dans ses tableaux de bord les délais de paiement et les éventuels intérêts moratoires relatifs aux opérations dont elle a la responsabilité, ne fait pas la distinction entre les délais relatifs à ses crédits propres et à ses crédits délégués.

Toutefois, compte tenu de la part importante représentée par les crédits délégués dans les CP consommés par la DPA, les délais de paiement de la DPA fournissent une indication relative dans la mesure où une élévation importante du délai moyen de paiement, notamment dans la période précédant les échéances budgétaires pourrait, entre autres raisons, se trouver corrélée avec une difficulté tenant à la mise à des dispositions des crédits.

**Capture écran 3 : Evolution du délai moyen de paiement (ville+ Département)
de la DPA (2012-2013)**

Délai moyen de paiement (ville + département) - détail par service page suivante



DGP : délai global norme : 30 jours (marchés publiés à compter du 01.07.2010)

Ordo : délai ordonnateur norme : 20 jours

Comptable : délai comptable norme : 10 jours

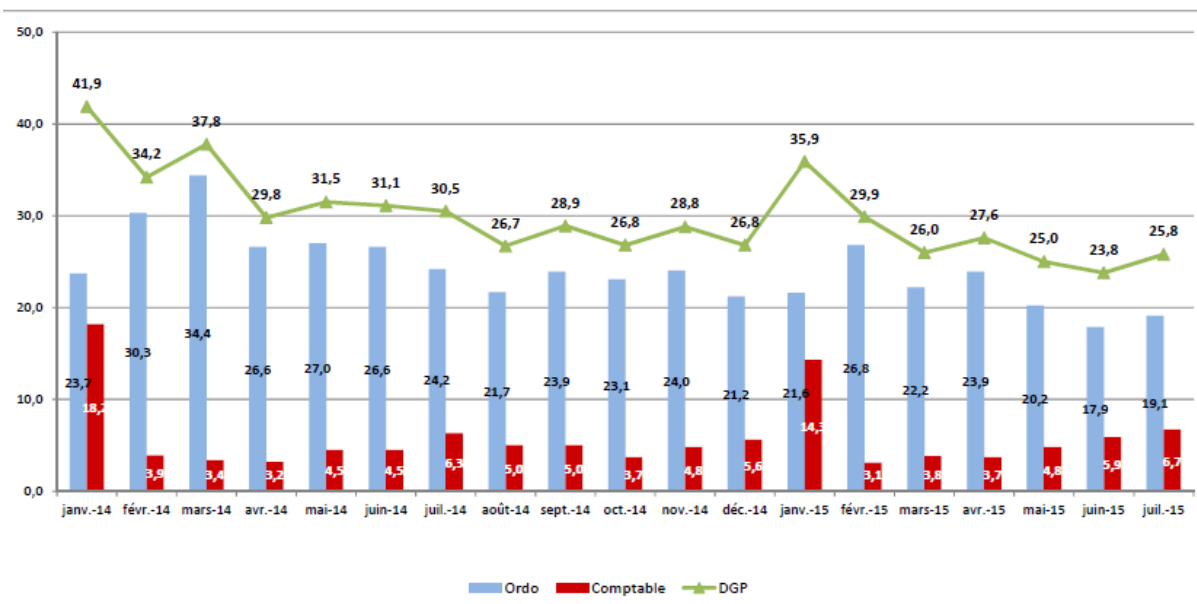
Calcul à partir des factures reçues depuis le 1er janvier 2011 et jusqu'à la fin du mois d'analyse

Commentaires : le délai de l'ordonnateur semble approcher de la norme (24j/20j) et le délai du comptable dépasser la norme. Comme chaque année, les décaissements de janvier 2014 concernent majoritairement des mandats de décembre 2013.

Source : Tableau de bord DPA janvier 2014 (Intranet DPA)

Capture écran 4 : Evolution du délai moyen de paiement (ville+ Département) de la DPA (2014-juillet 2015)

Délai moyen de paiement (ville + département) - détail par service page suivante



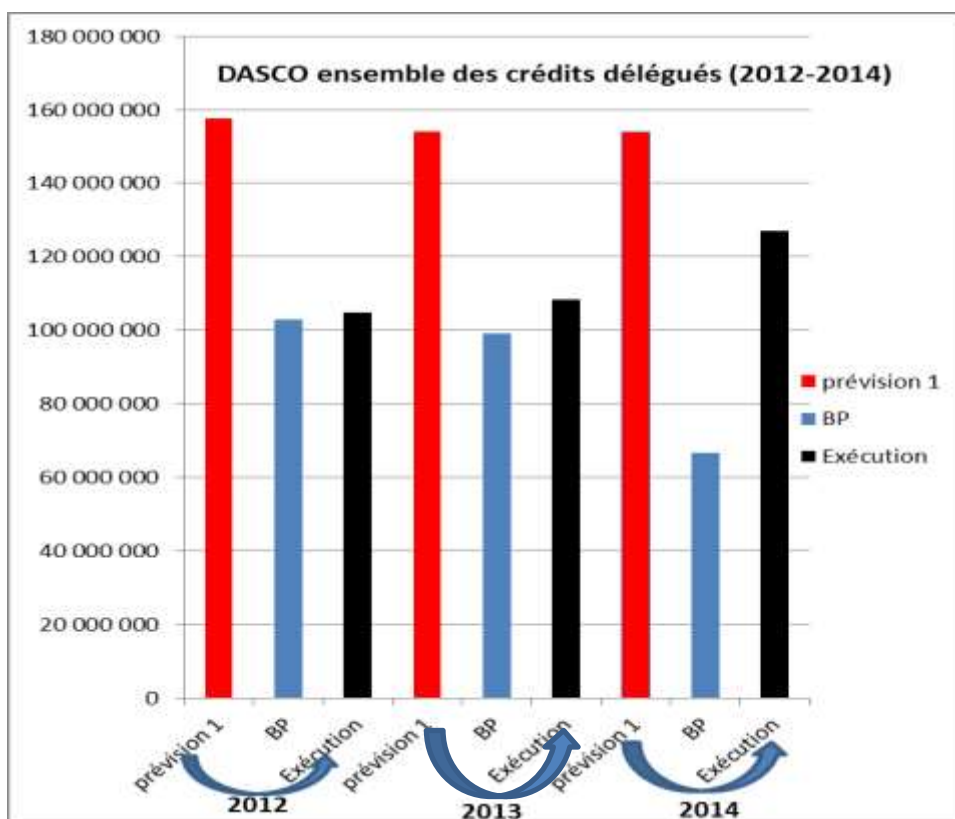
Source : Tableau de bord DPA juillet 2015

Le délai moyen de paiement s'améliore et notamment le délai ordonnateur qui, à compter de mars 2015, s'établit dans la norme. Quelques tensions sont observables à certaines périodes en 2012 et dans une moindre mesure en 2013. A partir de 2014 puis en 2015, aucune situation de tension anormale en l'attente d'échéances budgétaires infra annuelles n'est observée (à la fin du printemps/début de l'été en attente du BS ou à l'automne en l'attente de la DM2).

Ce constat conforte le propos des responsables budgétaires.

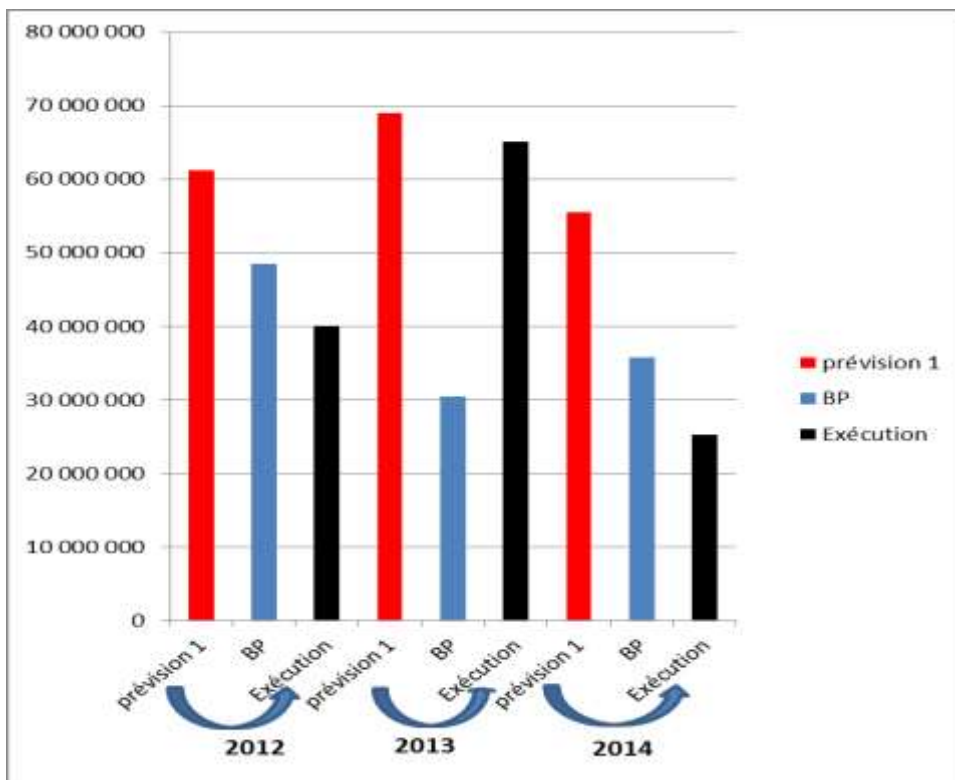
En matière de transparence et notamment, de sincérité budgétaire, quelques constats sont sensiblement plus nuancés, si l'on rapproche prévisions, inscriptions au BP et réalisations budgétaires. Les données disponibles pour deux directions, DAC et DASCO, pour la période 2012-2014 font apparaître de façon constante des prévisions initiales de la DPA largement supérieures aux réalisations et des inscriptions au budget primitif largement réduites par rapport aux prévisions DPA (cf. graphiques ci-après).

Graphique 14 : DASCO crédits délégués 2012-2014



Source : Données DASCO

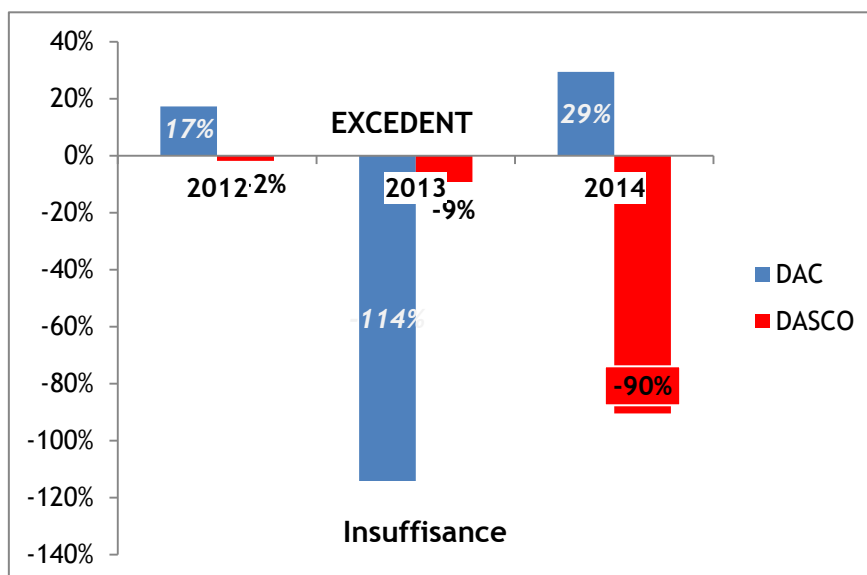
Graphique 15 : DAC crédits délégués à la DPA (2012-2014)



Source : Données DAC

La corrélation entre inscriptions au BP et les réalisations est très incertaine, c'est le cas en 2012 pour la DAC avec une surbudgétisation, en 2013 pour la DAC avec une sous-budgétisation importante et en 2014 pour la DAC et la DASCO : surbudgétisation à la DAC, sous-budgétisation à la DASCO).

Graphique 16 : Ecart BP/exécution budgétaire (DAC et DASCO 2012-2014)



Source : IG à partir des données des directions

Dans la mesure où les prévisions sont régulièrement très optimistes, il est difficile de déterminer quelle est la part d'insuffisante fiabilité des prévisions, d'aléas d'exécution budgétaire et d'insincérité budgétaire. Cette dernière cause apparaît manifeste pour les écarts portant sur les CP DASCO en 2014.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DASCO précise que s'il apparaît que les prévisions de consommations de CP de la DPA étaient notablement surévaluées pour 2012 et 2013, la demande budgétaire initiale de la direction pour 2014 (153 M€) se révèle plus proche de l'exécution constatée (130 M€) que du budget voté, lui-même bien inférieur au montant demandé [.....]. *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

La Cour des Comptes soulignait (cf. rapport sur les finances locales 2013) que le véritable budget est le budget primitif et que celui-ci doit être le reflet fidèle de la prévision d'exécution, à l'instant où il est arrêté. Ainsi, indiquait la haute juridiction financière : « il importe que, compte tenu de l'accroissement des masses financières en cause, soit présenté à l'assemblée délibérante un document budgétaire fiable et sincère lui permettant d'orienter l'action de la collectivité en toute connaissance de cause ».

3.2.3.2. Un retour d'information jugé peu fiable, notamment en fin d'exercice

Dans l'ensemble, les retours d'informations sont jugés peu fiables par les responsables financiers des directions opérationnelles. Ces carences handicapent la gestion budgétaire en temps réel, et plus encore en fin d'exercice.

La gestion budgétaire en fin d'exercice, soit à la période la plus critique, est compliquée par les problèmes de rafraîchissement de l'infocentre : échec de certains rafraîchissements de données de J-1 pendant la nuit entre J-1 et J. Dans ces conditions, à l'approche de la clôture budgétaire, les cellules budgétaires des directions opérationnelles effectuent leur suivi en consultant et rapprochant Alizé et GO, un travail sensiblement plus laborieux. Ce problème a été évoqué par la DASCO et la DASES.

Les directions opérationnelles déplorent également un insuffisant retour d'information des directions délégataires quant aux montants de crédits dépensés in fine. Ces difficultés sont davantage ressenties pour les opérations sur AP de plan, nombreuses, que sur les opérations sur AP de projet qui font l'objet d'un suivi « rapproché » de la part des directions délégantes. Tout en reconnaissant que depuis 2 ou 3 ans, plus de détails sont fournis, la DAC relève que les mouvements entre sous-rubriques restent largement inexpliqués pour son bureau budgétaire. La DASCO a demandé à avoir une visibilité satisfaisante sur les mouvements de crédits. Elle souhaite que les CP redéployés reviennent sur le CFI de la DASCO, pour être redéployés ensuite. Cette proposition est pertinente, sous réserve qu'elle ne ralentisse pas le processus, ce qui jouerait à l'encontre de la fongibilité recherchée pour limiter les besoins en crédits.

La DPA estime pour sa part et l'a fait connaître dans le cadre de la procédure contradictoire, que cette procédure serait une charge supplémentaire pour les deux directions et y préfère l'application du principe de fongibilité, après avis favorable de la DFA. Les directions délégantes peuvent, selon la DPA, tirer un état des crédits consommés par ROP et donc par opération.

Recommandation 4 : Recréditer le CFI des directions des CP redéployés avant leur délégation sur d'autres opérations.

Ces problèmes se retrouvent également sur les dépenses de fonctionnement de crédits délégués : C'est ainsi le cas pour les petits travaux délégués par la DFPE à la DPA pour lesquels elle a un problème de visibilité tenant notamment au nombre d'opérations gérées. La DASES déplore avoir très peu de retours de la part de la DAE quant à l'utilisation des crédits qu'elle lui délègue dans le cadre du Plan Départemental pour l'insertion et l'emploi. C'est pénalisant, surtout quand elle doit demander des crédits supplémentaires.

Ce manque de visibilité peut entraîner des situations de grippage. C'est le cas des engagements juridiques dont les réajustements, dépréciations, suppressions, est réputé, en bonne pratique, être régulier. A défaut, des opérations de « nettoyage d'EJ » doivent être conduites en collaboration entre direction délégataire et direction délégante. Ainsi, concernant la DAC, un « nettoyage » d'EJ a été engagé, suite à une réunion avec la DPA⁹ début 2014. La démarche avait été initiée par la DFPE qui avait elle-même un problème de crédits disponibles sur AP.

3.2.3.3. Une faible traçabilité des ajustements

Si une traçabilité des opérations existe via Alizé et Go, les rapporteurs ont constaté que les directions n'ont que très imparfaitement gardé la mémoire des scénarios d'exécution budgétaire des récents exercices.

La mission a en effet cherché à connaître via un tableau à remplir pour les trois derniers exercices connus, 2012 à 2014, quelles étaient, aux phases du BP, du BS et de la DM2, pour les crédits destinés à être délégués, les prévisions dont elles avaient été destinataires, le

⁹Seule la direction délégataire (DPA au cas présent) est habilitée à effectuer ce type d'opération.

montant de leur demande budgétaire et le montant des crédits qui leur avaient été attribués.

Le délai de réponse des quatre directions interrogées a été long. Une direction n'a pas été en mesure de renseigner l'exercice 2014 ; une autre n'a pu produire d'informations détaillées qu'à compter du BS 2013. Certaines n'ont pas été en mesure de faire la distinction, dans les crédits qui leur avaient été accordés lors de décisions budgétaires, entre CP destinés à être délégués et autres CP, les CP étant gérés « en masse » par la direction.

Les auditeurs n'ont donc pu disposer, au final, que de données partielles ou incomplètes, ce qui limite forcément la portée de leurs constats.

Ces lacunes donnent à penser que la gestion des crédits délégués est assez fortement marquée, faute d'instrument commun de dialogue fiable, par le poids du court terme en dépit de résultats d'exécution probants (consommation des crédits, absence de rupture de crédits) qui ne sont obtenus qu'au prix d'efforts importants.

Dans cette perspective il serait important que les directions se mettent en capacité de tirer des retours d'expérience sur le coût réel des opérations et les risques statistiques de décalage dans l'exécution des prévisions. Ceci présuppose l'établissement d'abaques normalisés et la maîtrise réelle de leur établissement et de leur mise à jour dans le SI. La multiplication des outils utilitaires gérés sous Excel constitue actuellement si ce n'est un facteur d'insécurité, du moins le signe d'une insuffisante prise sur le phénomène par le biais du cœur du dispositif informatisé, auquel il faudra réfléchir et à terme, remédier.

Recommandation 5 : Etablir, en liaison entre DPA, DFA et DO des abaques normalisés et partagés de coût et de durée standard des opérations, permettant d'objectiver les évaluations faites lors du lancement et de la budgétisation des opérations d'investissement.

La DPA a indiqué dans le cadre de la procédure contradictoire que des abaques ont été réalisés sur un panel d'une vingtaine d'opérations dans le but de pouvoir demander une modification de l'outil GO. Il s'agirait de pouvoir recalculer les prévisions de CP en fonction des liquidations déjà opérées. Une DMF serait en préparation

4. LA GESTION DÉLÉGUÉE DES CRÉDITS DES ESA

4.1. Constat global

Le recours mesuré à la gestion déléguée s'explique par une volonté de garder la maîtrise la plus large possible des crédits. La gestion directe offre l'avantage de procurer plus de souplesse pour répondre à la demande des élus. Elle permet un meilleur suivi des travaux. De manière générale, les travaux urgents sur la dotation d'animation locale font l'objet d'un suivi politique rapproché.

Il existe une continuité par rapport aux choix faits historiquement. Le changement de majorité politique dans un arrondissement n'a pas eu de conséquence sur l'intensité du recours à la délégation. La question du choix de déléguer ou pas reste au niveau du directeur général des services. Les maires successifs n'ont développé aucune doctrine particulière quant au choix entre gestion directe et gestion déléguée. Contrairement à un a priori répandu, la gestion directe ne procède pas non plus d'une volonté particulière de faire travailler en priorité le commerce local.

Les choix opérés sont totalement pragmatiques :

- selon les directions délégataires :
le recours à la gestion déléguée découle plutôt d'un choix circonstanciel : certaines directions, comme la DEVE, ont toujours fonctionné de cette manière. Le choix est avant tout dicté par un souci d'efficacité ; il dépend aussi de l'offre de services des directions et de sa qualité, quand il y a des compétences dans les directions, on préfère déléguer ;
- selon les natures de dépenses :
certaines natures sont assez régulièrement déléguées, par exemple l'eau (sauf pour la mairie d'arrondissement) et les loyers.

4.2. Des choix guidés par la nécessité ou le pragmatisme

Les crédits de maintenance des ascenseurs (DPA) et de nettoyage (DILT) sont délégués à 100% en début d'exercice à la demande des directions.

D'autres choix résultent d'options locales.

La répartition entre crédits délégués ou pas est très variable et apparemment inutilement complexe selon les arrondissements. Ainsi, dans l'un des arrondissements étudiés, pour les crèches les aspects techniques, les locations d'immeubles, les charges locatives, le nettoyage sont délégués. La mairie a gardé en gestion directe le pain et le lait (« achat local »), les produits d'entretien, d'hygiène corporelle, la parapharmacie, les affranchissements, la documentation, les transports d'enfants (jardins d'enfants), les réceptions (spectacles d'enfants), les livres offerts aux enfants (mais pas les livres restant dans les établissements). Ces options résultent de choix anciens, successifs et ne correspondent pas toujours à une logique cohérente.

Certains sont liés au déploiement territorial des directions

En règle générale, quand une direction dispose d'un interlocuteur déconcentré, la mairie d'arrondissement passe en gestion déléguée : c'est ainsi le cas pour la DEVE et la DASCO dans le 17^e arrondissement.

Les mairies d'arrondissement déplorent fréquemment l'absence de dialogue avec les directions, en l'absence d'échelon déconcentré.

Le suivi des paiements peut être effectué via Alizé. En revanche, l'absence d'interlocuteur réel dans les directions centrales est pénalisante, notamment dans les relations avec les fournisseurs ou prestataires car ceux-ci ont souvent comme premier réflexe de se tourner vers la mairie d'arrondissement où a été signé le bon de commande.

DFPE :

Pour les crèches, les rapports entretenus avec la DFPE étaient très bons. Toutefois, un problème est intervenu avec les interlocuteurs centraux, dont l'effectif s'est trouvé réduit à une personne du fait de congés maladies. Pour la mairie du 18^e arrondissement plus de 200 factures étaient, lorsque les rapporteurs l'ont visitée, en attente de liquidation, le service fait n'ayant pas été validé : une situation qui risque de dégrader le taux d'exécution budgétaire.

Dans le cadre de la procédure contradictoire la DFPE a tenu à préciser que ce dysfonctionnement a été réel en 2015 à la suite d'absences de longue durée, mais que le retard a été rattrapé en fin d'exercice.

Le déploiement encore inégal des Circonscriptions d'action scolaire et de la petite enfance est aussi à l'origine de disparités dans les politiques de délégation des mairies d'arrondissement. La structuration des échelons déconcentrés est un préalable à une délégation de grande échelle.

DEVE :

Les relations avec les services de la DEVE qui disposent de chefs de services déconcentrés actifs se passent, de l'avis général, très bien et le taux de consommation des crédits est satisfaisant (93%).

DJS :

S'agissant des équipements sportifs la fourniture de produits d'entretien et de produits chlorés est déléguée ; des mairies (ex mairie du 18^e) seraient prêtes à déléguer davantage si la DJS avait suffisamment de personnel à déployer. Cet aspect est à prendre en considération à l'occasion de la réforme territoriale des services de la DJS, même si une mutualisation peut être envisagée entre circonscriptions.

Recommandation 6 : Intégrer dans la mise en œuvre de la réforme territoriale de la DJS la dimension de gestion des crédits délégués des mairies d'arrondissement.

4.3. Une gestion budgétaire non homogène

4.3.1. Ouverture

En début d'exercice, le budget voté est réparti entre les dépenses en gestion directe et celles en gestion déléguée. Certains crédits sont délégués à 100 % en début d'exercice (cf. ci-dessus : maintenance des ascenseurs, nettoyage). De façon habituelle, certaines mairies délèguent d'abord une certaine somme, en se gardant une marge de sécurité, mais sans indiquer le montant des crédits dont elles disposent. Comment dans ces conditions exiger un retour d'information sincère de la part des directions délégataires ?

Les engagements comptables sont faits à 100% en début d'exercice. En cas de virements de crédits qui ont été délégués, opération que les directions ne peuvent exécuter, la mairie d'arrondissement déprécie préalablement l'engagement comptable.

4.3.2. Suivi

Alizé permet un suivi en temps réel. Go est utilisable en consultation et permet le suivi, par le cadre technique, des engagements des opérations de travaux.

Pour le suivi des crédits délégués, la mairie du 3^e arrondissement travaille directement dans Alizé ; elle effectue des « copier/coller » en direction d'un tableau Excel. L'infocentre n'est pas systématiquement ou peu utilisé.

En cours d'exécution, certaines directions peuvent demander des virements de crédits, qui sont exécutés par la mairie.

La mairie du 18^e arrondissement déplore que les directions n'aient pas de visibilité sur ce qu'elles vont faire sur les quatre trimestres de l'exercice budgétaire. Cette carence se solde par de fréquentes demandes d'abondement de la part des directions, parfois mal calibrées par rapport aux besoins, qui occasionnent des allers retours de crédits, des rapatriements de crédits. Elle ajoute qu'aucun tableau n'est produit par les directions. Il n'y a pas de partage d'informations. La mairie du 18^e arrondissement dit ainsi faire seule ses demandes pour le BS.

Dans le cadre de la procédure contradictoire la DFPE a indiqué que les équipes de son service financier et juridique rencontrent l'ensemble des arrondissements tous les ans en mars pour les assister dans l'élaboration du BS et du BP suivant.

Il a pu arriver qu'une direction (DFPE) fasse une demande de crédits supplémentaires alors que les crédits (engagements) n'étaient pas totalement consommés.

Recommandation 7 : Assortir les demandes de crédits complémentaires de la part des directions délégataires d'un état de consommation des crédits déjà reçus.

La DPA a indiqué dans le cadre de la procédure contradictoire que les outils existants (GO et Alizé) permettent aux DO et mairies d'arrondissement d'avoir à leur niveau les informations utiles à leur prise de décision. Toutefois, une vision complète a pour pré requis une délégation des crédits nécessaires en début d'exercice puis des états réguliers d'exécution permettant un suivi de la consommation régulière des crédits.

4.3.3. Les CSP : une difficulté nouvelle

Auparavant, la mairie d'arrondissement était liquidateur, c'est désormais le CSP qui joue ce rôle. Il peut arriver qu'« on se renvoie la balle ». Ainsi, il n'est pas rare que la direction, alors qu'un EJ n'est pas soldé, recrée un EJ et demande à nouveau des crédits à la mairie. La mairie du 17^e arrondissement a dû ainsi clôturer 60 000 € d'EJ il y a deux ans. La mairie du 18^e arrondissement, comme six ou sept autres a récemment transféré l'activité de liquidation à un CSP comptable de la DFA. Ce dernier est actuellement en phase de montée en compétence, ce qui occasionne du travail pour l'équipe de la mairie, mais c'est transitoire.

La DFA a indiqué dans le cadre de la procédure contradictoire que de son point de vue, le transfert n'était pas une difficulté. De juillet 2014 à mai 2016, neuf mairies ont transféré leur activité de liquidation au CSP. Selon elle la mise en place de la centralisation a permis de réduire la charge des agents en charge des états spéciaux puisqu'elle s'est faite sans transfert d'effectifs à la DFA, les agents en charge dans les mairies pouvant se consacrer à d'autres tâches, plus proches de l'usager. Le regroupement des CSP permet de garantir la continuité de service. Chaque maire reste seul ordonnateur de ses dépenses. La DFA souhaite poursuivre la centralisation au sein des CSP comptables

4.4. Analyse des inconvénients signalés

4.4.1. Flux d'information en retour très inégaux

D'une façon générale, la mairie du 3^e arrondissement relève que les directions font comme si les crédits délégués étaient leurs propres crédits. Elle s'interroge sur le fait de savoir s'il y a véritablement une gestion de ces crédits et sur la capacité de certaines directions (DEVE notamment) à anticiper.

La mairie du 17^e arrondissement déplore l'absence de dialogue avec les directions, en l'absence d'échelon déconcentré. Pour le suivi des paiements, elle l'effectue via Alizé. En revanche, elle n'a pas d'interlocuteur réel dans les directions centrales. Ceci la pénalise, notamment dans les relations avec les fournisseurs ou prestataires. La mairie du 18^e arrondissement exprime une forte demande de partage d'informations et de dialogue de gestion, faisant référence, sur ce point, à la charte des arrondissements.

Les Informations au travers des SI sont également à interroger.

Alizé permet un suivi en temps réel. Go est utilisable en consultation et permet un suivi, par le cadre technique, des engagements des opérations de travaux (18). Il paraît toutefois difficile de croiser les données travaux (GO) et financières (Alizé) ; la mairie d'arrondissement ne peut pas filtrer sur GO les travaux sur l'enveloppe investissements localisés du Maire. Le décisionnel (infocentre) marque de nets progrès. Il n'a pas été noté de difficulté particulière sur les rafraîchissements en fin d'année. Seul un ralentissement du portail est observable, pour mémoire SI achats a été intégré en 2013.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DFA souligne, s'agissant du Web achat que le portail Web achat met en place un intermédiaire unique entre les « acheteurs » et l'ensemble des fournisseurs, permettant une plus grande lisibilité des commandes et des relations plus simples. Elle encourage l'utilisation de l'outil par toutes les directions afin de voir émerger un traitement plus réactif et efficace du processus d'achat, et donc du délai de paiement des fournisseurs ;

Concernant le parapheur électronique d'EJ, elle indique que l'outil donne aux mairies d'arrondissement l'opportunité de valider les engagements saisis par les directions délégataires, sans nécessité de flux papiers soumis à délais et aléas. LA DFA souligne que ce système est auditable, sécurisé et donne lieu à supervision régulière. Mis en production en 2015, cet outil est déployé dans presque tous les ESA ; la DFA souhaite en terminer le déploiement.

Le parapheur électronique d'EJ étant déployé, il ne paraît plus nécessaire à la DFA de réaliser directement la saisie des EJ dans Alizé. Cette saisie pourrait le plus souvent être déléguée dans les directions opérationnelles assurant la gestion quotidienne des équipements de proximité sans pour autant déléguer la signature des EJ à leur directeur.

4.4.2. EJ non nettoyés : des opérations de fin d'exercice difficiles

Des grippages sont relevés en gestion déléguée au stade des opérations de fin d'exercice, conduisant, par exemple, la mairie du 18^e arrondissement à intervenir pour procéder au « nettoyage » des EJ sur plusieurs postes. La mairie peut procéder elle-même au nettoyage des EJ, après en avoir informé préalablement les directions. Ainsi en 2014, 200.000 € d'EJ ont pu être récupérés.

4.4.3. Le cas particulier des fluides

En raison de la complexité de leur gestion, les consommations de fluides constituent la seule nature de dépenses pour laquelle il n'a pas été mis fin à la *double inscription* qui

consistait à faire prendre en charge dans un premier temps la dépense sur les crédits de la DPA puis à émettre un titre de recette sur l'état spécial d'arrondissement qui émet en retour, le trimestre suivant, un mandat pour « rembourser » la DPA. Le coût de gestion de ce processus est particulièrement lourd. Le système a pu servir de variable d'ajustement avec remboursement partiel en cas de difficultés budgétaires. Il est source d'insincérité dans le taux d'exécution et dans l'exécution elle-même.

La mise en place d'un nouveau système semble prendre beaucoup de temps, alors qu'elle ne suscite aucune opposition de principe.

Le 18^e arrondissement expérimente, avec le 11^e, la simple inscription. Le recours à la gestion déléguée (au STEEG) est un choix obligé. Les crédits sont inscrits à l'ESA. Il est également prévu de transférer l'eau. Pour la 1^{ère} année, on a budgétisé cinq trimestres au BP 2015. On se heurte à un problème d'enregistrement dans le logiciel, qui est dépassé. Le SG a opté pour l'acquisition d'un nouveau logiciel de gestion des fluides.

Les MA souhaiteraient pouvoir disposer d'outils de reporting leur permettant de suivre les consommations. Ainsi concernant les consommations d'électricité, certains arrondissements ont constaté que bien que l'ensemble des ampoules a été remplacé par des ampoules basse consommation, aucune diminution des montants facturés n'a été observée.

Les équipements imbriqués posent un problème particulier ; tout serait à revoir dans la base de données des contrats. Il faut attendre un exercice complet pour faire un bilan d'étape.

La DPA a précisé, dans le cadre de la procédure contradictoire qu'une expérimentation est en cours depuis le 1 janvier 2015 avec les mairies du 11^e et du 18^e arrondissement: elle doit permettre d'effectuer un cycle budgétaire complet jusqu'à la production du compte administratif mi-2016. Cette expérimentation a conduit à valider le fait que les nouveaux contrats d'énergie doivent intégrer un processus de facturation simplifiée dans le double objectif de réduire le nombre de factures et de faciliter la prévision budgétaire.

La DDCT indique pour sa part que l'extension de la simple inscription a été arbitrée négativement pour le BP 2017 compte tenu des difficultés rencontrées pour constituer le compte administratif de ces deux arrondissements. Elle observe également que la gestion centralisée des fluides sur le budget municipal se heurte au principe qui veut que les crédits de fonctionnement des équipements de proximité soient inscrits sur les ESA.

Recommandation 8 : Accélérer l'achèvement du dispositif de gestion centralisée des fluides pour mettre fin au phénomène de double inscription.

4.5. Les moyens humains engagés disparates

La pratique locale est extrêmement disparate et les moyens humains mis en œuvre très inégaux selon les arrondissements. Il n'est guère possible d'établir de corrélation entre des données physiques objectives : nombre d'établissements inscrits à l'état spécial, montant global de l'état spécial, proportion des crédits de l'état spécial faisant l'objet d'une délégation (cf. supra 2.1.4 tableau n°6).

En témoigne la situation de trois arrondissements visités et examinés par l'équipe de mission.

4.5.1. Mairie du 3^{ème} arrondissement

Montant global de l'état spécial : 1.714.751 € ;
 Nombre d'établissements inscrits à l'inventaire de l'ESA : 50 ;
 Montant global délégué : 511.801 € ;
 Mode de gestion prépondérant : gestion directe (70%).

Les opérations en gestion déléguée sont suivies par une personne (responsable comptable) ; la quantité de travail n'est pas linéaire dans l'année -3 à 4 demandes par semaine en juin- mais devient plus complexe à partir de septembre. En moyenne sur l'année, le temps passé peut être approximativement évalué à 0,25 ETP. A cela s'ajoute le travail de la DGA, difficilement évaluable, le traitement de certains dossiers qui lui reviennent étant susceptible de prendre beaucoup de temps.

4.5.2. Mairie du 17^{ème} arrondissement

Montant global de l'état spécial : 7.336.996 € ;
 Nombre d'établissements inscrits à l'inventaire de l'ESA : 161 ;
 Montant global délégué et proportion : 3.475.362 € ;
 Mode de gestion prépondérant : gestion directe (53%).

Le service financier et comptable se compose de 4 agents de catégorie C, dont la responsable du service, hors régisseur et responsable achats.

Le suivi de la gestion déléguée, décrit par la DGA comme très problématique, est assuré par la responsable du service, qui a également en charge la gestion des dépenses d'investissement, de travaux urgents et la dotation d'animation locale. La DGA valide les dossiers présentés à la signature du DGS. Ce dernier s'implique fortement dans les demandes budgétaires.

4.5.3. Mairie du 18^{ème} arrondissement

Montant global de l'état spécial : 10.778.569 € ;
 Nombre d'établissements inscrits à l'inventaire de l'ESA : 212 ;
 Montant global délégué : 6.285.222 € ;
 Mode de gestion prépondérant : gestion déléguée (58%).

L'équipe compte 7 personnes (2 B et 5 C), dont un cadre B nouvellement recruté, chargé de développer le contrôle de gestion pour optimiser la dépense, qui est partagé entre la DGA (qui gère également la RH) et le cadre technique installé en mairie d'arrondissement depuis novembre 2014. Le responsable du service financier est également en charge d'encadrer les achats. Deux agents s'occupent des crèches en gestion directe, comme en gestion déléguée.

4.5.4. Une possible harmonisation des moyens

Les pratiques locales sont extrêmement disparates, les effectifs et niveau de qualification des personnels engagés sur ces tâches inégaux. Il est clair que tout comme les options de base sur le recours à la délégation ou à la gestion directe, les effectifs engagés sont le fruit de l'histoire. Il en résulte des niveaux de productivité apparente très inégaux, la meilleure performance n'étant d'ailleurs pas liée au niveau de recrutement ou au nombre d'agents.

Recommandation 9 : Le déploiement déconcentré des directions doit être l'occasion de structurer une offre de service homogène, évitant de doubler avec les mairies.

Recommandation 10 : Une fois le déploiement des échelons locaux des directions principales interlocutrices de ces services réalisé, procéder à une étude des tâches et des effectifs, de manière à homogénéiser la norme de répartition des agents affectés à ce type de tâches.

5. GESTION DELEGUEE DES CRÉDITS ET RISQUES ASSOCIÉS

Afin de mettre les analyses qui précèdent en perspective avec l'approche par les risques les tableaux ci-après résument la manière dont les préconisations, organisées en plan d'action, peuvent répondre aux risques identifiés. Les recommandations 8 à 10, qui concernent les mairies d'arrondissement, renvoient pour leur part plutôt à des logiques et problèmes de déploiement territorial de l'action des directions opérationnelles

5.1. La prévision budgétaire

Risque	Impact		Fréquence		Mise sous contrôle du risque (plan d'actions)
	Cotation	Conséquences	Constats	Cotation	
1 - Sous-évaluation (une ou plusieurs directions) pour le BP	2	Risque d'entraîner une sous budgétisation au BP (risque B1)	Quelques cas sur l'échantillon observé	1	
2 - Sous-évaluation au stade des prévisions d'exécution n° 2 ou 3	3	Risque de fausser les ajustements (budgétaires ou en gestion) de fin d'exercice	Quelques cas	1	
3 - Sur-évaluation pour le BP	1	Sur-budgétisation ou abattements budgétaires mal ciblés	Plusieurs cas	2	
4 - Sur-évaluation au stade des prévisions d'exécution 2 et 3	3	Sous-consommation de crédits	Quelques cas	1	

5.2. La budgétisation

Risque	Impact		Fréquence		Mise sous contrôle du risque (plan d'actions)
	Cotation	Conséquences	Constats	Cotation	
1 - Sous-budgétisation partielle (une ou plusieurs directions) au BP	2	Nécessité d'abonder les dotations en gestion administrative (fongibilité) ou par la voie budgétaire	Plusieurs cas avérés : DAC 2012 et 2013 DASCO 2014	3	
2 - Sous-budgétisation à l'issue de BS ou DM 2	3	Faute d'abondement possible, ralentissement de l'avancement des opérations, ou rupture de crédits		1	
3 - Sur-évaluation partielle au BP	2	Insincérité - surfinancement	DAC en 2012, 2016	1	
4 - Sur-évaluation à l'issue de BS ou DM 2	2	Faute de redéploiement possible, risque de sous consommation des crédits		1	

5.3. L'exécution budgétaire

Risque	Impact		Fréquence		Mise sous contrôle du risque (plan d'actions)
	Cotation	Conséquences	Constats	Cotation	
"rupture de crédits"	3	Impossibilité de payer les prestataires dans un délai raisonnable Intérêts moratoires Risque d'image	Risque non avéré sur les exercices 2012-2014 Risque en 2013	1	
Indisponibilité temporaire de crédits	2	Risque de retard de paiement Ajustement (fongibilité, décision budgétaire) parfois laborieux	Plusieurs périodes d'ajustements difficiles (cf. DAC et DASCO notamment)	2	
Crédits incomplètement consommés	2	Mauvaise allocation des ressources (crédits inutiles)	Risque non avéré	0	

5.4. Le contrôle de l'exécution budgétaire

Risque	Impact		Fréquence		Mise sous contrôle du risque (plan d'actions)
	Cotation	Conséquences	Constats	Cotation	
Suivi et réactivité insuffisants de la part de la direction opérationnelle et (ou) de la DPA	3	Rupture de crédits, délais de paiements non maîtrisés, opération arrêtée	Risque apparemment sous contrôle (réaction des 2 acteurs et, à défaut d'un au moins)	1	
Absence ou insuffisance d'outils partagés	2	Dialogue de gestion souvent insuffisant	Quelques tableaux partagés entre 2 partenaires, mais absence d'outils communs aux 3 (DO, DPA, DFA)	2	
Inadéquation de l'organisation des SI	2	Suivi combiné en temps réel opération/exécution budgétaire chronophage Stress important Pas d'opportunité de gains de productivité	Absence de SI mettant en relation prépa budget/avancement des opérations/exécution comptable et budgétaire Séparation entre acteurs Go et acteurs Alizé Rafraîchissement de l'infocentre aléatoire en fin d'exercice	3	

Le dernier risque relevé est tout à fait révélateur du caractère insuffisamment formalisé des mesures de contrôle interne du processus de gestion des crédits délégués, ce qui amène les rapporteurs à formuler une recommandation d'ordre général.

Recommandation 11 : Dans la mise en œuvre des recommandations, garder pour objectif le développement du contrôle interne dont l'amélioration passe par l'amélioration du SI mettant en relation préparation budgétaire/suivi de l'avancement des opérations/exécution comptable et budgétaire. A cet effet, rechercher des instruments de rapprochement des acteurs Go et Alizé. Pour les OFE étudier les moyens de rendre le rafraîchissement de l'infocentre moins aléatoire en fin d'exercice.

La DDATC observe dans le cadre de la procédure contradictoire que l'outil unique de préparation budgétaire dont le lancement a été validé en cl@p le 13 avril 2016 pourrait permettre d'y répondre puisqu'il vise une intégration maximale à Alizé et au décisionnel avec une convergence des données opérationnelles (intégration d'informations issues de GO).

CONCLUSION

La mécanique de gestion déléguée des crédits correspond à une double finalité pratique et budgétaire : elle permet de donner dans les crédits ouverts, pour les directions gestionnaires, une image fidèle des actions qui nécessiteront, pour être menées à bien, le concours de directions d'appui. Elle permet aussi, pour les opérations d'investissement, par le biais de la fongibilité, une gestion économe des crédits de paiement.

La DFA fait valoir que la centralisation du processus de la fongibilité des crédits a permis d'améliorer encore le taux de consommation des crédits des directions qui est passé de l'ordre de 88 à 90% en 2010/2011, à 94,80 % (au global) en 2014.

En matière de transparence et, notamment, de sincérité budgétaire, les quelques constats qui peuvent être faits sont plus nuancés. Ils font apparaître de façon constante des prévisions initiales de la DPA largement supérieures aux réalisations et des inscriptions au budget primitif qui témoignent d'abattements importants, effectués de manière forfaitaire par rapport aux prévisions.

Dès lors la gestion des crédits délégués est marquée, faute d'instrument commun de dialogue fiable, par le poids du court terme, en dépit de résultats d'exécution probants (consommation des crédits, absence de rupture de crédits). Ceux-ci ne sont toutefois obtenus qu'au prix d'efforts importants des services gestionnaires.

Il est important que les directions se mettent en capacité de tirer des retours d'expérience sur le coût réel des opérations et les risques statistiques de décalage dans les opérations. Ceci présuppose l'établissement d'abaques normalisés, la maîtrise réelle de leur établissement et leur mise à jour dans le SI. La multiplication des outils utilitaires gérés sous Excel constitue actuellement, si ce n'est un facteur d'insécurité, du moins le signe d'une insuffisante prise sur le phénomène par le biais du cœur du dispositif informatisé auquel il faudra remédier.

Concernant les ESA, le déploiement des échelons locaux des directions constitue un enjeu essentiel pour aboutir à une offre de services homogène, porteuse d'économies de personnel et de qualité comptable dans l'exécution des budgets.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1 :** Systématiser pour les AP de projet la contractualisation avec un volet budgétaire et financier. 23
- Recommandation 2 :** Poursuivre les travaux visant à établir des coûts standards par type d'équipement. 23
- Recommandation 3 :** Pour les opérations d'investissement promouvoir la mise en place d'outils simples de suivi partagé des crédits délégués, entre la direction délégante, le bureau budgétaire de la DFA.et la DPA..... 27
- Recommandation 4 :** Recréditer le CFI des directions des CP redéployés avant leur délégation sur d'autres opérations..... 39
- Recommandation 5 :** Etablir, en liaison entre DPA, DFA et DO des abaques normalisés et partagés de coût et de durée standard des opérations, permettant d'objectiver les évaluations faites lors du lancement et de la budgétisation des opérations d'investissement. 40
- Recommandation 6 :** Intégrer dans la mise en œuvre de la réforme territoriale de la DJS la dimension de gestion des crédits délégués des mairies d'arrondissement. 42
- Recommandation 7 :** Assortir les demandes de crédits complémentaires de la part des directions délégataires d'un état de consommation des crédits déjà reçus. 43
- Recommandation 8 :** Accélérer l'achèvement du dispositif de gestion centralisée des fluides pour mettre fin au phénomène de double inscription..... 45
- Recommandation 9 :** Le déploiement déconcentré des directions doit être l'occasion de structurer une offre de service homogène, évitant de doubler avec les mairies. 46
- Recommandation 10 :** Une fois le déploiement des échelons locaux des directions principales interlocutrices de ces services réalisé, procéder à une étude des tâches et des effectifs, de manière à homogénéiser la norme de répartition des agents affectés à ce type de tâches..... 47
- Recommandation 11 :** Dans la mise en œuvre des recommandations, garder pour objectif le développement du contrôle interne dont l'amélioration passe par l'amélioration du SI mettant en relation préparation budgétaire/suivi de l'avancement des opérations/exécution comptable et budgétaire. A cet effet, rechercher des instruments de rapprochement des acteurs Go et Alizé. Pour les OFE étudier les moyens de rendre le rafraîchissement de l'infocentre moins aléatoire en fin d'exercice. 49

TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS

Graphique 1 : Schémas de procédures (<i>interprétation IG</i>)	7
Graphique 2 : Schéma de procédures (<i>interprétation IG</i>)	9
Graphique 3 : Les cinq premières directions délégantes en investissement en 2014	11
Graphique 4 : Les cinq premières directions délégataires en investissement en 2014 ...	12
Graphique 5 : Principales directions délégantes en crédits de fonctionnement en 2014	13
Graphique 6 : Les principales directions délégataires de crédits de fonctionnement en 2014	14
Graphique 7 : Comparaison prévisions/exécution budgétaire DASCO	20
Graphique 8 : Crédits délégués par la DFPE : évolution des prévisions de l'exercice 2014	21
Graphique 9 : Comparaison prévisions/exécution budgétaire DAC	21
Graphique 10 : Comparaison prévisions/exécution budgétaire DJS	22
Capture écran 1 : Compte rendu d'activité hebdomadaire de la DPA - semaine 17 (extrait)	26
Graphique 11 : Cartographie de la circulation de l'information	27
Graphique 12 : CP délégués (ensemble)	28
Graphique 13 : CP délégués à la DPA	29
Capture écran 2 : Exécution du budget d'investissement par la DPA en 2014 (crédits DPA et crédits délégués à la DPA).....	33
.....	33
Capture écran 3 : Evolution du délai moyen de paiement (ville+ Département) de la DPA (2012-2013)	35
Capture écran 4 : Evolution du délai moyen de paiement (ville+ Département) de la DPA (2014-juillet 2015)	36
Graphique 14 : DASCO crédits délégués 2012-2014	37
Graphique 15 : DAC crédits délégués à la DPA (2012-2014)	37
Graphique 16 : Ecart BP/exécution budgétaire (DAC et DASCO 2012-2014)	38

PROCÉDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire sur la gestion des crédits délégués a été transmis le 29 mars 2016 à la Direction des finances et des achats, la direction du patrimoine et de l'architecture, la direction de la démocratie des citoyens et des territoires, la direction des affaires scolaires et la direction des familles et de la petite enfance.

La réponse au rapport provisoire de la DFPE a été adressée par courrier le 15 avril 2016, celles de la DPA le 18 mai, de la DASCO le 19 mai, de la DCT le 2 juin et celle de la DFA le 4 juillet.

Les observations des directions sont reprises dans le rapport définitif et reproduites in extenso ci-après.

MAIRIE DE PARIS



Direction des Familles et de la Petite Enfance
Sous-direction des Ressources

Service Financier et Juridique

N/ Réf : D16DFPE-000253
Affaire suivie par : SFJ (Service financier et juridique)

Paris, le **15 AVR. 2016**

NOTE à l'attention de :



Directrice de l'inspection générale

Objet : Réponse au rapport provisoire de l'audit sur la gestion déléguée des crédits (n° 15-15)

Le rapport provisoire établi par l'inspection générale de l'audit sur la gestion déléguée des crédits que vous m'avez transmis pour avis et observation n'appelle pas de remarque particulière de ma part sur les constats et les recommandations formulés.

J'attire toutefois votre attention sur deux éléments figurant dans la partie 4 sur la gestion déléguée des crédits des ESA :

-page 42 : la mairie du 18^{ème} arrondissement pointe une dégradation du délai de traitement des factures par le pôle dépenses du bureau des finances et du contrôle de gestion. Ce dysfonctionnement a été réel en 2015 à la suite d'absences de longue durée, mais il s'agissait d'une situation temporaire et le retard a été rattrapé en fin d'exercice.

-page 43 : la mairie du 18^{ème} arrondissement indique qu'elle doit faire seule les demandes pour le BS et qu'aucun tableau n'est produit par les directions. Cette situation ne reflète en rien la démarche de la DFPE. Les équipes du service financier et juridique rencontrent l'ensemble des arrondissements tous les ans en mars pour les assister dans l'élaboration du BS de l'année en cours et du BP de l'année suivante.

Le Directeur des Familles et de la Petite Enfance



94-96, Quai de la Râpée - 75012 PARIS

**TOUTE L'INFO
au 3975* et
sur PARIS.FR**

*Prix d'un appel local à partir d'une poste fixe sauf tarification propre à votre opérateur





N/Ref : D16 DPA - 000 935
2016
Affaire suivie par
Paris, Le 18 MAI 2016

NOTE à l'attention de

Directrice générale de l'Inspection Générale

Objet : Rapport provisoire d'audit sur la gestion déléguée des crédits

Par note en date du 29 mars 2016, vous avez bien voulu me transmettre le rapport provisoire d'audit portant sur la gestion déléguée des crédits.

Concernant les recommandations relatives à la DPA, je tenais à porter à votre connaissance les éléments suivants :

- Recommandation 1 : systématiser pour les AP de projet la contractualisation avec un objet budgétaire et financier.

Cette contractualisation a été mise en place en juillet 2015. Elle prend la forme d'une annexe à l'arrêté de CLO comprenant un descriptif de l'opération, ses objectifs et son programme, accompagné d'une décomposition des coûts et d'un échéancier en AP/CP. Ce document est signé par la direction d'investissement et la DPA. L'annexe 2 de ce même arrêté prévoit les conditions de mise à jour de ces prévisions.

- Recommandation 2 : poursuivre les travaux visant à établir des coûts standards par type d'équipement.

La démarche conduisant à la détermination de coûts standards par type d'équipement est achevée ; ces coûts ont été utilisés lors de l'élaboration du PIM pour les établissements de la petite enfance, les établissements scolaires et les équipements culturels.

- Recommandation 3 : pour les opérations d'investissement, promouvoir la mise en place d'outils simples de suivi partagé des crédits délégués entre la direction délégante, le bureau budgétaire de la DFA et la DPA.

Le futur SI Budgétaire doit pouvoir permettre le partage et l'échange des informations relatives à l'inscription des AP/CP sur les budgets des DO afin que la direction délégataire soit assurée de la disponibilité des crédits pour l'engagement et l'exécution des opérations.

- Recommandation 4 : recrediter le CFI des directions des CP redéployés avant leur délégation sur d'autres opérations.

L'option de faire remonter sur le CFI haut de la direction délégante des crédits de paiement avant nouvelle délégation vers une autre opération engendrerait des mouvements laborieux dans l'outil et serait une charge supplémentaire pour les deux directions. En pratique, la DPA profite de la fongibilité des CP par chapitre entre opérations au sein d'une même délégation, mais n'opère de fongibilité entre directions qu'après avis favorable de la DFA, préférentiellement en fin d'exercice. Les directions délégantes via le Décisionnel peuvent tirer un état des crédits consommés par ROP et donc par opération.

- Recommandation 5 : établir, en liaison entre DPA, DFA et DO, des abaques normalisés et partagés de coût et de durée standard d'opérations, permettant d'objectiver les évaluations faites lors du lancement et de la budgétisation des opérations d'investissement.

Des abaques ont été réalisés sur un panel d'une vingtaine d'opérations dans le but de pouvoir demander une modification de l'outil GO. Il s'agit de pouvoir recalculer les prévisions de CP en fonction des liquidations déjà opérées. Une DMF est en préparation.

- Recommandation 7 : assortir les demandes de crédits complémentaires de la part des directions délégataires d'un état de consommation des crédits déjà reçus.

Les outils existants (GO et Alizé) permettent aux DO et mairies d'arrondissement d'avoir à leur niveau les informations utiles à leur prise de décision. Toutefois, une vision complète a pour pré requis une délégation des crédits nécessaires en début d'exercice puis des états réguliers d'exécution permettant un suivi de la consommation régulière des crédits.

- Recommandation 8 : accélérer l'achèvement du dispositif de gestion centralisée des fluides pour mettre fin au phénomène de double inscription.

Une expérimentation est en cours depuis le 1er janvier 2015 avec les mairies du 11^e et du 18^e arrondissements ; elle doit permettre d'effectuer un cycle budgétaire complet jusqu'à la production du compte administratif ml-2016. Cette expérimentation a d'ores et déjà conduit à valider le fait que les nouveaux contrats d'énergie doivent intégrer un processus de facturation simplifié dans le double objectif de réduire le nombre de factures et de faciliter la prévision budgétaire.

Les recommandations 6, 9, 10 et 11 n'appellent pas de réponse de la DPA.

Directrice du Patrimoine et de l'Architecture

MAIRIE DE PARIS



DIRECTION DES AFFAIRES SCOLAIRES
Sous-direction des Ressources



V/Ref : Note n° 190 du 29 mars 2016

Paris, le : 19 MAI 2016

Note à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

OBJET : Rapport provisoire de l'audit sur la gestion déléguée des crédits
(n°15-15)

Je vous prie de bien vouloir trouver, ci-dessous, les observations de la DASCO et son avis sur les recommandations formulées dans le cadre de l'audit sur la gestion déléguée des crédits.

Je suggère d'abord quelques ajouts ou légères modifications dans le corps du rapport:

- P 4 : il pourrait être ajouté après « figurant dans le système d'information : (comme l'application CORIOUS par exemple) »
- P 19 : je suis étonnée de constater que les données apparaissent comme non disponibles par la DASCO alors qu'elles avaient été communiquées (tableau 8). Elles sont renvoyées par mail à
Je confirme que les crédits d'investissement délégués (en CP) par la DASCO le sont quasi exclusivement au profit de la DPA. (cf. données tableau 7).
- P 28 : il semble y avoir une incohérence entre les données du tableau 10 (données directions pour l'ensemble des crédits d'investissement délégués) et celles du tableau 11 (source DPA). Les délégations de crédits constatées par la seule DPA apparaissent supérieures à la totalité des crédits délégués par les directions. Les chiffres fournis par la DASCO sont les chiffres du constaté au CA/an (en exécution), ceux de la DPA sont-ils les chiffres de l'exécuté ou des crédits ouverts ?

La DASCO est en accord avec les recommandations formulées par l'Inspection Générale. S'agissant de la recommandation n°2 sur les travaux visant à établir des coûts standard par type d'équipement, il sera cependant important que chacun admette que ces coûts ne peuvent constituer qu'une première estimation compte tenu des différences d'équipements existants.

Directrice des affaires scolaires



MAIRIE DE PARIS



Direction de la Démocratie, des Citoyens et des Territoires

SOUS-DIRECTION DE L'ACTION TERRITORIALE

Bureau de l'Expertise Territoriale et Juridique

Affaire suivie par :

Paris, le - 2 JUIN 2016

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale de la Ville de Paris.



Objet : Transmission du rapport provisoire de l'audit sur la gestion déléguée des crédits (n° 15-15)

P.J. : Une fiche d'observations

Par note du 29 mars 2016, vous m'avez adressé le rapport provisoire de l'audit sur la gestion déléguée des crédits.

Vous trouverez ci-joint une fiche contenant les observations générales et avis de la DDCT sur les recommandations contenues dans ce rapport.

Mes services restent à votre disposition.

Bien amicalement

Le Directeur Général de la Démocratie,
des Citoyens et des Territoires,
Délégué à la Politique de la Ville
et à l'Intégration



Rapport provisoire d'audit sur la gestion déléguée des crédits

Remarques préliminaires concernant le budget d'investissement de la DDCT :

Les données de l'audit sont des données de 2014 et le budget de la DDCT est passé de 2 975 000€ en 2014 à 7 485 000€ à la faveur du transfert au 1^{er} janvier 2015 de la maîtrise d'ouvrage des mairies d'arrondissement à la DDCT.

Nous ne disposons pas du recul indispensable pour parvenir à faire des prévisions de CP. la difficulté est d'autant plus grande que nous constatons un important décalage entre l'année de programmation des opérations (IL et IIL) et l'année de réalisation effective et donc de consommation des CP.

Nous ne sommes donc actuellement pas en mesure de faire des prévisions fines de CP, la DPA ne nous communiquant aucun détail lors de ses demandes de CP.

Un suivi individualisé des prévisions de CP pour les opérations sur AP de projet est cependant plus précis en revanche, nous n'avons que très peu d'éléments sur la consommation des CP sur les opérations inscrites sur AP de plan IL et IIL.

Au plan de la gestion et de l'exécution du budget d'investissement, la DDCT est dans une phase de transition et doit mettre en place avec la DPA et la DFA des outils de prévision de consommation des CP adaptés.

Recommandation 1 :

Systématiser pour les AP de projet la contractualisation avec un volet budgétaire et financier.

Éléments de réponse :

Selon le rapport provisoire, les prévisions budgétaires et comptables sont d'une inégale fiabilité, d'un exercice et d'une direction à l'autre. Il conviendrait de réduire l'impact des aléas dans la conduite des opérations de travaux et de l'exécution budgétaire et leur fréquence.

La tenue de groupes de travail sur le coût des équipements, sous l'égide de la DPA, avec les directions sectorielles et la contractualisation autour des AP de projets avec un volet budgétaire et financier pourrait permettre de répondre à cet objectif.

Cette contractualisation, qui doit notamment permettre d'éviter la surestimation des prévisions au stade de la préparation du budget primitif, devrait être mise en place par la DPA avec les directions opérationnelles dont la DDCT.

Pour cela il serait souhaitable que les calendriers saisis par la DPA dans GO soient fiables, plus particulièrement pour les grosses opérations.

Pour les opérations sur AP de plan le calendrier de notre programmation doit évoluer et permettre d'adresser nos éléments à la DPA en fin d'année n-1, ce qui devrait permettre d'améliorer en lien avec la DPA nos prévisions de CP IL et IIL.

Recommandation 2 :

Poursuivre les travaux visant à établir des coûts standards par type d'équipement.

Éléments de réponse :

Ces travaux, qui doivent permettre de fiabiliser la prévision budgétaire et comptable et de contenir l'évolution des dépenses, devraient dans une perspective de centralisation, d'homogénéité de la méthode et de partage de l'information être conduits par la DPA et la DFA avec le concours des directions opérationnelles.

Mettre fin au phénomène de la double inscription peut être envisagé sous deux angles :

- Une simple inscription des crédits sur les budgets des CSA telle qu'actuellement réalisée pour les 11^{ème} et 18^{ème} arrondissements. Mais l'extension de cette simple inscription aux autres arrondissements a été arbitrée négativement pour le BP 2017 par l'exécutif central compte tenu des difficultés rencontrées pour constituer le compte administratif de ces deux arrondissements, pour suivre l'exécution des crédits et disposer d'informations sur les consommations par équipement et en l'attente d'un bilan exhaustif de cette expérimentation par la DPA et la DFA ;
- La gestion centralisée des fluides sur le budget municipal se heurte au principe qui veut que les crédits de fonctionnement des équipements de proximité soient inscrits sur les états spéciaux d'arrondissement.

Recommandation 9 :

Le déploiement déconcentré des directions doit être l'occasion de structurer une offre de service homogène, évitant de doubler avec les mairies.

Eléments de réponse :

Cette recommandation relève de la compétence des directions disposant d'échelons déconcentrés.

Recommandation 10 :

Une fois le déploiement des échelons locaux des directions principales interlocutrices de ces services réalisé, procéder à une étude des tâches et des effectifs, de manière à homogénéiser la norme de répartition des agents affectés à ce type de tâches.

Eléments de réponse :

Cette recommandation relève de la compétence des directions disposant d'échelons déconcentrés.

Recommandation 11 :

Dans la mise en œuvre des recommandations, garder pour objectif le développement du contrôle interne dont l'amélioration passe par l'amélioration du SI mettant en relation préparation budgétaire/suivi de l'avancement des opérations/exécution comptable et budgétaire. A cet effet, rechercher des instruments de rapprochement des acteurs GO et Alizé. Pour les OFE, étudier les moyens de rendre le rafraîchissement de l'infocentre moins aléatoire en fin d'exercice.

Eléments de réponse :

Cette recommandation relève essentiellement de la compétence de la DFA avec l'aide des directions opérationnelles. L'outil unique de préparation budgétaire dont le lancement a été validé en CIOP le 13 avril dernier pourrait permettre d'y répondre puisqu'il permettra une intégration maximale à Alizé et au Décisionnel avec une convergence des données opérationnelles (intégration d'informations issues de GO).

Observations sur le rapport provisoire :

- 1.2.4. Cas particulier des mairies d'arrondissement (page 8) : « En effet, les directions se voient déléguer des crédits sur lesquels un engagement comptable préalable par la Mairie d'arrondissement est nécessaire afin qu'elles puissent, par la suite, engager juridiquement puis liquider la dépense. »

Recommandation 3 :

Pour les opérations d'investissement, promouvoir la mise en place d'outils simples de suivi partagé des crédits délégués, entre la direction délégante, le bureau budgétaire de la DFA et la DPA.

Éléments de réponse :

La mise en place de ces outils relève de la compétence de la DFA, avec le concours de la DPA et des directions opérationnelles.

En complément d'outils partagés entre la DPA, la DFA et la DDCT, la DDCT souhaite mettre en place un tableau par exercice retraçant chaque étape budgétaire et en distinguant les crédits à déléguer ou non.

Recommandation 4 :

Recréditer le CF! des directions des CP redéployés avant leur délégation sur d'autres directions.

Éléments de réponse :

La mise en place de cette politique relève de la compétence de la DFA.

Recommandation 5 :

Établir, en liaison entre la DPA, DFA et DO des abaques normalisés et partagés de coût et de durée standard des opérations, permettant d'objectiver les évaluations faites lors du lancement et de la budgétisation des opérations d'investissement.

Éléments de réponse :

La mise en place de ces abaques normalisés doit être conduite par la DFA et la DPA avec l'aide des directions opérationnelles.

Recommandation 6 :

Intégrer dans la mise en œuvre de la réforme territoriale de la DJS la dimension de gestion des crédits délégués des mairies d'arrondissement.

Éléments de réponse :

La mise en œuvre de cette recommandation relève de la DJS.

Recommandation 7 :

Assortir les demandes de crédits complémentaires de la part des directions délégataires d'un état de consommation des crédits déjà reçus.

Éléments de réponse :

La mise en œuvre de cette recommandation relève des directions délégataires.

Recommandation 8 :

Accélérer l'achèvement du dispositif de gestion centralisée des fluides pour mettre fin au phénomène de double inscription.

Éléments de réponse :

l'article L. 2511-43 du Code Général des Collectivités Territoriales qui stipule que « le maire d'arrondissement engage et ordonnance les dépenses inscrites à l'état spécial lorsque celui-ci est devenu exécutoire ». Par ce même article, c'est bien le maire d'arrondissement qui engage comptablement les crédits et non la Mairie d'arrondissement qui n'a pas d'existence légale.

Sur ce même sujet, le schéma de la page 9 est ambigu qui indique que la direction délégataire intervient sur les engagements juridiques.

Sur ce même sujet, il est indiqué en page 42, premier paragraphe, qu'en « revanche, l'absence d'interlocuteur réel dans les directions centrales est pénalisante, notamment dans les relations avec les fournisseurs ou prestataires car ceux-ci ont souvent comme premier réflexe de se tourner vers la mairie d'arrondissement où a été signé le bon de commande ». Le bon de commande matérialise l'engagement juridique et cette phrase paraît donc signifier que c'est bien le maire d'arrondissement ou le détenteur d'une délégation de signature du maire d'arrondissement qui peut signer un engagement juridique, en contradiction avec les éléments de la page 8 cités plus haut.

4.4.3. Le cas particulier des fluides (page 44) : « La mise en place d'un nouveau système semble prendre beaucoup de temps, alors qu'elle ne suscite aucune opposition de principe ». Cette phrase peut laisser entendre que la mise en œuvre de la simple inscription, à l'instar des 11^{ème} et 18^{ème} arrondissements, n'est qu'une question de calendrier. En réalité, il a bien existé une opposition de principe à la mise en œuvre généralisée de la simple inscription puisqu'un arbitrage défavorable à son extension (sous réserve d'une expérimentation complète et approfondie) a été rendu par les cabinets centraux au regard des problèmes posés, notamment pour la confection du compte administratif.

MAIRIE DE PARIS



Direction des Finances et des Achats
Service des Partenariats et Affaires Transverses

Affaire suivie par :



D16DFA-000402

INSPECTION GENERALE
DE LA VILLE DE PARIS

- 4 JUIL. 2016

N°

Paris, le 04 JUIL. 2016

NOTE à l'attention de :

directrice de l'Inspection Générale

Objet : Réponse de la direction des finances et des achats sur le rapport provisoire de l'audit sur la gestion déléguée des crédits (n°15-15)

P.J. : 1

Je vous prie de trouver ci-joint la réponse de la direction des finances et des achats sur le rapport provisoire de l'audit sur la gestion déléguée des crédits (n°15-15).

Le Directeur des Finances et des Achats

Réponse de la direction des finances et des achats sur le rapport provisoire de l'audit sur la gestion déléguée des crédits (n°15-15)

La DFA rejoint la présentation et le diagnostic réalisé dans le rapport sur la gestion déléguée en direction. La délégation de crédits est une liberté de gestion interne à la collectivité et n'est effectivement soumise à aucun encadrement réglementaire spécifique. La DFA rejoint l'avis émis par le rapporteur sur les modalités différentes de suivi de crédits et d'élaboration des prévisions d'investissement qui peuvent être suivies au sein des directions.

Les préconisations formulées par le rapport sont globalement partagées et appellent les commentaires suivants :

L'essentiel des axes d'amélioration de la gestion des crédits délégués réside dans la systématisation et l'homogénéisation de certaines pratiques (systématisation de la contractualisation des AP de projet avec un volet budgétaire et financier, poursuite des travaux visant à établir des coûts standards par équipements, mise en place d'outils simples de suivi partagé des crédits délégués entre la direction délégante). Sur ce dernier point, une meilleure utilisation des échéanciers de crédits de paiement dans les outils Alize/Go devrait permettre une meilleure lisibilité des Directions Gestionnaires sur l'utilisation des crédits annuels et faciliter ainsi la prévision et l'exécution.

Les autres préconisations participent de l'amélioration de l'élaboration et du suivi budgétaire dans son ensemble (assortir les demandes de crédits complémentaires de la part des directions délégataires d'un état de consommation des crédits déjà reçus, accélérer l'achèvement du dispositif de gestion centralisée des fluides pour mettre fin à la double inscription, développer le contrôle interne en améliorant le système informatique...).

À des degrés divers, ces préconisations font l'objet de travaux ou de réflexions et pourraient être mis en œuvre dans des délais raisonnables.

Concernant les mécanismes de la gestion déléguée propre aux mairies d'arrondissement : la spécificité, par rapport à la gestion déléguée entre directions de la Ville, réside dans le fait que le maire d'arrondissement est ordonnateur de son état spécial. Cette spécificité juridique explique que l'engagement comptable est réalisé par la mairie d'arrondissement. En outre, si l'engagement juridique est réalisé par la direction opérationnelle, les bons de commande et ordres de service demeurent signés par le maire d'arrondissement ou la personne en mairie ayant reçu délégation pour le faire.

La DFA partage le constat de la nécessité d'un meilleur dialogue de gestion entre direction opérationnelle et mairies d'arrondissement lorsque se met en place une gestion déléguée.

Ce dialogue de gestion doit notamment permettre d'améliorer l'exécution des crédits sur les états spéciaux d'arrondissement, qui est faible : 92% en 2015 pour la DGL exécutée pour moitié en gestion déléguée.

Ce dialogue doit avoir lieu à chaque étape de la dépense :

En amont / en phase de prévision budgétaire : les directions opérationnelles doivent produire des prévisions budgétaires plus fiables, à communiquer en amont aux mairies d'arrondissement et à la DFA, afin de caler aux mieux les inscriptions budgétaires. À titre d'exemple, des difficultés peuvent se faire jour avec la maintenance bâtiments dont la gestion est centralisée à la DPA. Les prévisions de dépenses ne sont

pas systématiquement communiquées aux mairies d'arrondissement et le montant de crédits qui sera à déléguer pour l'année ne peut être connu. Le budget supplémentaire peut servir à ajuster les crédits, mais celui-ci n'étant voté qu'en juin (ou juillet), et la DFA ne disposant pas de provision permettant d'abonder les états spéciaux d'arrondissement en gestion, un risque de disponibilité des crédits peut se poser.

Durant l'exécution : comme le souligne le rapport, il est important que les directions opérationnelles fassent des points d'étape réguliers avec les mairies d'arrondissement sur la création des engagements juridiques et leur liquidation afin d'optimiser l'exécution des états spéciaux d'arrondissement. Il est en outre important de procéder régulièrement au « nettoyage » des engagements juridiques car la DFA a besoin, à l'issue de l'exécution, de déterminer le montant des « reports libres d'emploi » des mairies d'arrondissement (crédits reportés de droit n'ayant pas fait l'objet d'un engagement juridique l'année précédente) ;

En aval : les directions opérationnelles doivent fournir aux mairies d'arrondissement un bilan de l'exécution afin de recalibrer, si nécessaire, les inscriptions budgétaires.

La DFA attire l'attention sur l'apparition d'une problématique récente pour les mairies d'arrondissement, évoquée dans le rapport, qui est celle de la délégation dès le début de l'année de 100% des crédits à consommer :

Apparue notamment sur les diverses dépenses de maintenance (ascenseurs en particulier), au titre d'une obligation réglementaire, la délégation à hauteur de 100% des crédits inscrits en début d'année vers la DPA s'avère très contraignante en termes de gestion pour les mairies qui doivent attendre le budget supplémentaire pour que leurs reports leur soient reversés.

Sur la situation spécifique des fluides et de l'expérimentation de la simple inscription dans les 11^e et 18^e arrondissements, la DFA partage l'objectif de parvenir, à terme, à une suppression de la double inscription sur les fluides.

Toutefois, l'expérimentation en cours met en évidence des limites qui nécessitent qu'un bilan de l'expérimentation soit mené à partir de la rentrée de septembre 2016 : la conduite de l'expérimentation suppose une amélioration du suivi des dépenses de fluides par la DPA, et une meilleure communication vis-à-vis des arrondissements. L'expérimentation n'est pas complètement satisfaisante de ce point de vue et l'outil de gestion des fluides de la DPA, Prométhée, doit être fiabilisé.

La gestion déléguée mise en place à la demande de la DPA repose sur une fonction de regroupement technique uniquement utilisée pour l'exécution des crédits. La DFA, qui avait souligné les risques d'une telle fonction de regroupement, constate que celle-ci crée des difficultés en termes de suivi de l'exécution, qu'il conviendra de détailler dans le bilan à mener. La nécessaire fiabilisation du compte administratif des ESA rend nécessaire une gestion déléguée des fluides en simple inscription reposant sur une délégation de crédits au niveau de chaque fonction.

La DFA souhaite également proposer quelques précisions au sujet des paragraphes 4.3.3 et 4.1.1 page 43.

4.3.3 Les CSP : Une difficulté nouvelle

Ce titre n'est pas justifié du point de vue de la DFA. Entre les mois de juillet 2014 et mai 2016, neuf mairies d'arrondissement ont transféré leur activité de liquidation à un CSP comptable de la DFA. La transition s'est déroulée de manière positive. Chaque mairie étant volontaire pour ce transfert. Des visites ont été faites des locaux et une offre a été faite aux agents concernés qui auraient pu être intéressés pour rejoindre un CSP comptable. La mise en place la centralisation de l'activité a permis de réduire la charge des agents dans les états spéciaux puisqu'elle s'est effectuée sans transfert d'effectifs à la DFA. La qualité de service est restée identique à celle observée avant la centralisation avec quelques progrès notables dans une partie des arrondissements.

Les agents qui auparavant étaient occasionnellement affectés aux activités de liquidation dans les mairies d'arrondissement, peuvent désormais se consacrer à d'autres tâches, plus proches de l'usager comme par exemple l'accueil du public.

Le regroupement en CSP permet de garantir la continuité de service en cas d'absence et simplifier la gestion des compétences dans les ESA.

Chaque maire reste seul ordonnateur de ses dépenses puisqu'il continue à valider lui-même toutes les liquidations saisies pour son compte dont il garde une trace archivée.

Le dispositif est auditable et aucune liquidation ne peut partir sans validation préalable.

La DFA souhaite poursuivre la centralisation au sein des CSP comptables.

4.4.1. Flux d'information en retour très inégaux

Web achat :

Si le déploiement du SI Achat dans SAP a été une première étape importante de la modernisation de la fonction achat, le portail internet web achat donne un accès simplifié à tous les utilisateurs occasionnels. Il permet à la SDA et aux services centraux d'obtenir en temps réel les besoins directement énoncés par le terrain afin d'y apporter une solution rapide, claire et efficace.

Cet outil, permet de mettre fin à la multiplicité de marchés passés par de trop nombreux agents de manière archaïque (désordonnée). En effet, il offre un cadre régulateur, permettant la centralisation des commandes par service, et la diminution des marchés.

Le portail internet web achat met en place un intermédiaire unique entre les « acheteurs » et l'ensemble des fournisseurs, permettant une plus grande lisibilité des commandes et des relations plus simple.

La DFA encourage l'utilisation de l'outil web achat par toutes les directions afin de voir émerger un traitement plus réactif et efficace du processus d'achat, et donc du délai de paiement des fournisseurs.

Le parapheur électronique d'EJ :

Cet outil informatique dont l'idée initiale émane, il faut le noter, d'une suggestion d'un agent en charge d'un état spécial d'arrondissement permet aux mairies d'arrondissement de garder une parfaite maîtrise et contrôle sur leurs crédits délégués. En effet, l'outil donne l'opportunité aux mairies d'arrondissement de valider les engagements saisis par les directions délégataires, ces derniers ne pouvant être effectifs qu'une

fois la validation réalisée. Il n'est plus nécessaire d'attendre l'arrivée par navette d'un bon de commande papier. En effet, le parapheur soumet de manière numérique la copie de l'image de l'Engagement Juridique saisi dans Alizé au propriétaire des crédits. Gérés par le système d'information cet envoi est automatique. Il n'est plus dépendant des agents ou de la bonne circulation des flux papiers. Le système est auditable, sécurisé et donne lieu à une supervision régulière.

Le signataire après avoir pris connaissance des informations contenues dans son parapheur peut visionner l'engagement juridique. Il peut le signer ou refuser sa prise en charge et demander au gestionnaire de procéder aux corrections nécessaires.

Mis en production en 2015, cet outil est déployé dans presque tous les ESA.

La DFA recommande de terminer le déploiement du parapheur électronique d'EJ.

Les cellules commandes :

Déploiement en cours à l'ensemble des directions d'une nouvelle organisation des dépenses dans les cellules commandes, après expérimentation au sein de la DFA. Cette nouvelle organisation, permettant un paiement accéléré des fournisseurs et une réduction des coûts de traitement, devrait être mise en place par chaque direction selon des modalités différentes en fonction de la volumétrie des engagements juridiques effectués sur l'année.

Dans le cas spécifique des ESA, depuis que le parapheur électronique d'EJ a été déployée, il ne semble plus nécessaire de réaliser directement la saisie des EJ dans Alizé. Cette saisie pourra le plus souvent être déléguée dans les directions opérationnelles assurant la gestion quotidienne des équipements de proximité sans pour autant déléguer la signature des EJ à leur directeur.

La DFA recommande de favoriser la délégation des crédits dans les DO tout en gardant la responsabilité de signature des EJ.

ANNEXE

Annexe : Liste des personnes rencontrées

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