

Exemplaire n°

RAPPORT
AUDIT DE L'ORGANISATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE DE LA VILLE
DE PARIS
- Octobre 2021 -
N° 20-06

Rapporteurs :

[.....], inspecteur

[.....], auditeur

Précédents rapports IG sur un sujet voisin

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

Audit de la gestion déléguée des crédits, n° 15-15, publié sur Paris.fr, année 2016.
--

SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE	4
INTRODUCTION	9
1. UN CADRE FINANCIER ET COMPTABLE BIEN POSÉ MAIS QUI RESTE À CONSOLIDER	10
1.1. Des référentiels financiers et comptables à faire évoluer en associant davantage les directions	10
1.1.1. Les premiers référentiels en organisation et de sécurisation des processus financiers et comptables issus de la démarche de certification des comptes doivent être actualisés	10
1.1.1.1. La démarche de certification des comptes est bien engagée	10
1.1.1.2. Des axes d'évolution permettraient de renforcer le dispositif de contrôle interne et de consolider la démarche de certification des comptes	15
1.1.2. Les normes financières et comptables méritent d'être précisées.....	19
1.1.2.1. L'adoption d'une même nomenclature budgétaire et comptable a préparé la fusion de la commune et du département en une collectivité parisienne unique en vue de la certification de ses comptes	19
1.1.2.2. Le règlement budgétaire et financier de la Ville de Paris fixe un cadre normatif formel qui mérite d'être précisé par un référentiel technique élaboré en associant les directions	20
1.2. La connaissance du périmètre financier et comptable a progressé de façon satisfaisante	22
1.2.1. Une organisation fonctionnelle pensée pour rendre compte du coût des politiques publiques.....	22
1.2.1.1. Les politiques publiques sont identifiées par des domaines fonctionnels constitutifs de centres de coûts	22
1.2.1.2. Le périmètre financier des centres de coûts fonctionnels relevant des directions gestionnaires est évolutif	24
1.2.2. Le périmètre financier et comptable de l'organisation fonctionnelle permet de répondre aux exigences de conduite des politiques publiques	27
1.2.2.1. Le découpage fonctionnel est globalement superposable aux politiques publiques	27
1.2.2.2. Les politiques publiques sont dans l'ensemble conduites par un faible nombre d'acteurs	30
1.3. Le travail de coordination de l'appareil productif financier et comptable se poursuit.....	33
1.3.1. La Ville de Paris est engagée dans une démarche d'amélioration de la gouvernance financière et comptable par ses élus	34
1.3.1.1. La consolidation des leviers de la gouvernance financière et comptable à la disposition des élus parisiens s'intègre à l'effort de modernisation de l'administration et à la démarche de déploiement du contrôle interne et du CICF	34
1.3.1.2. La diarchie budgétaire n'entrave pas la gouvernance financière et comptable de la Ville de Paris	38
1.3.2. La direction générale peut encore progresser	39
1.3.2.1. Les relations financières et comptables entre les directions doivent être confortées	40
1.3.2.2. L'organisation financière et comptable interne aux directions pourrait davantage être adaptée à leurs missions	43
1.3.3. Les processus de production sont appelés à évoluer à court terme pour que l'organisation financière et comptable retenue dimensionne l'outil informatique, et non l'inverse	51

1.3.3.1.	Une réflexion sur l'organisation du processus de préparation et de suivi budgétaire à la DFA et au sein des directions doit être amorcée.....	51
1.3.3.2.	La chaîne de la dépense peut encore être optimisée	52
1.3.3.3.	La chaîne de la recette est en cours de fiabilisation	60
2.	LES COMPÉTENCES FINANCIÈRES ET COMPTABLES DOIVENT ÊTRE MIEUX DÉFINIES ET DAVANTAGE VALORISÉES ET PILOTÉES.....	64
2.1.	La définition des compétences et l'identification des métiers financiers et comptables sont perfectibles	65
2.1.1.	La cartographie des métiers et des compétences financiers et comptables est inexistante	65
2.1.1.1.	Une comptabilisation des effectifs étonnamment difficile.	65
2.1.1.2.	Des sources diversifiées, qui rendent l'exploitation complexe mais permettent une évaluation globale significative.....	67
2.1.1.3.	L'enjeu d'une cartographie des effectifs et compétences sur la dimension RH de l'organisation financière et comptable.....	72
2.1.1.4.	Les limites du SIRH en son format actuel sur la mesure des moyens humains de l'organisation financière et comptable.....	73
2.1.2.	Les objectifs de performance des fonctions financières et comptables ne sont pas définis	74
2.1.2.1.	Une notion de performance attendue sans doute élevée mais difficilement objectivable en l'état	74
2.1.2.2.	Quelques approches établies de façon pragmatiques dans certaines directions compensent cette lacune	75
2.2.	L'adaptation des moyens humains a la charge de travail impose la définition de la cible en effectifs dans les fonctions financières et comptables.	76
2.2.1.	La relation entre la charge de travail et les effectifs doit pouvoir être établie.....	76
2.2.2.	Recruter et fidéliser les agents et leur expertise, deux difficultés auxquelles sont confrontées les directions dans les métiers financiers et comptables.....	77
2.2.2.1.	Des fonctions jugées dans l'ensemble peu attractives	78
2.2.2.2.	La fiche de poste, un outil d'information largement utilisé mais qui gagnerait à être rédigée sous une forme plus attractive.....	79
2.2.2.3.	Une expérimentation innovante de recrutement à la DFA.....	81
2.2.2.4.	La rémunération, un élément de gratification et de fidélisation à ne pas négliger	82
2.2.2.5.	Le management et la valorisation des fonctions comme vecteur de fidélisation des agents au sein de la fonction.....	83
2.2.3.	La formation des agents au niveau de qualification requis conditionne la qualité des services rendus et la fiabilité des opérations	83
2.2.3.1.	Les enjeux de la formation professionnelle au sein de l'organisation financière et comptable	83
2.2.3.2.	La Ville assure un effort de formation important	83
2.2.3.3.	Des limites dans l'efficacité des données rapportées et dans les actions engagées	87
2.2.3.4.	Une perspective intéressante pour l'organisation financière et comptable : la stratégie Ville apprenante	90
2.2.4.	Les directions doivent davantage capitaliser et partager les compétences	91
2.2.4.1.	La capitalisation des compétences développées, un processus difficile	91
2.2.4.2.	L'évaluation des formations et des compétences acquises.....	92
2.3.	Préparer avec les agents des changements d'organisations dans les métiers financiers et comptables.....	94
2.3.1.	Adapter l'organisation financière et comptable à l'évolution des enjeux et aux attentes des services et des agents	94
2.3.2.	La qualité de vie au travail dans les métiers financiers et comptables doit être mieux appréhendée	95

3. L'ORGANISATION DU SYSTÈME D'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE EST APPELÉE À ÉVOLUER	98
3.1. Une organisation visant à s'assurer de toute les contributions nécessaires au bon fonctionnement du SIF	98
3.1.1. La gouvernance originale et complexe du système d'information financier	98
3.1.2. La prise en compte des besoins des utilisateurs et des enjeux métiers	99
3.2. L'écosystème en place doit progresser	102
3.2.1. Cartographier et rationaliser	102
3.2.1.1. Le SIF et les applications forment un écosystème encore partiellement cartographié	102
3.2.1.2. Le SIF peut encore être rationalisé	107
3.2.2. Maîtriser les risques dans le cadre du déploiement du CICF.....	110
3.3. Le devenir de l'organisation du SIF appelle des choix stratégiques quant au futur outil et au portage de sa maintenance	112
3.3.1. Mettre la Ville de Paris en capacité de conduire les évolutions du SIF	112
3.3.1.1. Une organisation à définir	112
3.3.1.2. Une feuille de route à fixer	116
3.3.2. Anticiper l'obsolescence du SIF	118
3.3.2.1. Une réflexion déjà engagée qui permet de tracer les conditions d'évolutions.	118
3.3.2.2. Des conditions émergentes mais non encore intégrées dans les perspectives envisagées.	119
LISTE DES RECOMMANDATIONS	121
TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS	123
PROCÉDURE CONTRADICTOIRE	125
LISTE DES ANNEXES	126

NOTE DE SYNTHÈSE

Un an après le déploiement d'Alizé, la Ville de Paris a fait connaître en 2008 sa volonté de voir certifiés ses comptes du budget général et des budgets annexes de la commune et du département¹.

Depuis cette date, son organisation financière et comptable n'a cessé d'évoluer, la perspective de l'expérimentation de la certification des comptes ayant joué un rôle d'accélérateur dans les changements intervenus.

Le processus d'évolution conduit dans le cadre de cette expérimentation n'est toutefois pas achevé. En outre, des marges de progrès restent possibles dans certains domaines, et les choix opérés devront tenir compte, en tout état de cause, des enjeux liés à la réforme de l'administration territoriale.

À ce stade, trois constats peuvent être posés quant au cadre général de l'organisation financière et comptable, aux compétences nécessaires à l'exercice des métiers concernés et à la gouvernance des systèmes d'information utilisés.

Le cadre général de l'organisation financière et comptable mérite d'être consolidé à plusieurs égards.

Cette consolidation passe par l'évolution des référentiels financiers et comptables utilisés, une meilleure connaissance du périmètre financier et comptable et un travail de coordination des acteurs des différentes chaînes de production financière et comptable.

Les référentiels financiers et comptables sont à faire évoluer en associant davantage les directions.

Les premiers référentiels en organisation et de sécurisation des processus financiers et comptables issus de la demande de certification des comptes doivent être actualisés.

Même si la démarche de certification des comptes est bien engagée, grâce au déploiement du contrôle interne et du contrôle interne comptable et financier, auquel les directions ont été associées, plusieurs axes d'amélioration ont été identifiés afin de renforcer ces deux dispositifs et d'asseoir ainsi l'expérimentation sur des bases plus solides.

Par ailleurs, les normes financières et comptables méritent d'être précisées. L'adoption d'une nouvelle nomenclature a certes clarifié le référentiel budgétaire et comptable et préparé la fusion de la commune et du département en une collectivité unique en vue de la certification des comptes, mais les normes fixées dans le règlement budgétaire et financier méritent d'être précisées dans un référentiel plus technique, en associant davantage les directions.

La connaissance du périmètre financier et comptable a progressé de façon satisfaisante.

L'organisation fonctionnelle mise en place après l'adoption de la nomenclature comptable M57 a été pensée pour rendre compte des coûts des politiques publiques. Celles-ci sont identifiées par domaines fonctionnels qui sont également constitutifs de centres de coûts. L'augmentation du nombre de domaines fonctionnels est intervenue l'année précédant la mise en place du vote par fonction. Toutefois, l'analyse de la répartition par centres de coûts amène à tempérer le bénéfice attendu de la présentation fonctionnelle.

¹ Comme le rappelle le rapport d'observations définitives du 1er février 2018 relatif au diagnostic global d'entrée établi dans le cadre de l'expérimentation de la certification des comptes locaux.

Les centres de coûts fonctionnels sont portés par des centres financiers relevant d'une pluralité de directions gestionnaires, et l'augmentation significative du nombre de domaines fonctionnels amorcée en 2018 n'est pas homogène. Elle a diversement touché les 45 gestionnaires concernés au cours de la période 2017 à 2019. Au cours de cette période, il y a eu un accroissement des périmètres financiers marqué par une augmentation du nombre de domaines fonctionnels et une diminution du nombre de gestionnaires.

Il est important de constater que le périmètre financier et comptable de l'organisation fonctionnelle permet de répondre aux exigences de conduite des politiques publiques.

En effet, le découpage fonctionnel est globalement superposable aux politiques publiques, même s'il y a des exceptions avec certains domaines fonctionnels dont les intitulés ne renseignent pas avec certitude sur les politiques conduites, ou avec les dépenses des mairies d'arrondissement, celles en faveur des bibliothèques et médiathèques ou encore le budget participatif.

Ces exigences sont également satisfaites du point de vue du nombre limité d'acteurs. Ainsi, le nombre de gestionnaires différents par politique publique est restreint et celui d'utilisateurs de crédits par politique publique est à peine plus élevé que celui de gestionnaires, gage d'une certaine clarté dans l'organisation.

Le travail de coordination de l'appareil productif financier et comptable se poursuit.

La Ville de Paris s'est engagée dans une démarche d'amélioration de la gouvernance financière et comptable par ses élus. Celle-ci s'intègre à l'effort de modernisation de l'administration et à la démarche de déploiement du contrôle interne et du contrôle interne comptable et financier. Elle n'est pas remise en cause par la diarchie budgétaire existant du fait de la présence de deux catégories d'ordonnateurs, la maire de Paris et les maires d'arrondissement, en dépit du peu de clarté des textes dans ce domaine.

A l'échelon de la direction générale, des marges de progression sont encore possibles, grâce à un renforcement des relations financières et comptables des directions passant par un encadrement des délégations de crédits, et par une redynamisation de la vie du réseau financier et comptable. Des progrès sont encore possibles également grâce à une meilleure adéquation de l'organisation financière et comptable interne des directions à leurs missions, notamment au travers de la cartographie des centres financiers mais aussi de la centralisation des fonctions financières et comptables.

Premiers échelons du travail de coordination en cours, les processus de production sont appelés à évoluer à court terme pour que l'organisation financière et comptable retenue dimensionne l'outil informatique, et non l'inverse. Ainsi, une réflexion sur l'organisation du processus de préparation et de suivi budgétaire à la DFA et au sein des directions doit être amorcée. En outre, la chaîne de la dépense, qui a déjà vu la création du SFACT, peut encore être optimisée avec notamment un meilleur suivi des engagements et de la validation des services faits, mais aussi en poursuivant un objectifs de centralisation comptable déjà engagé avec le service de gestion déléguée, le service de l'expertise comptable, et le service des relations et échanges financiers. Enfin, la chaîne de la recette est en cours de fiabilisation et cette évolution est à considérer à l'aune des perspectives de centralisation comptable et d'achèvement des travaux sur les processus recettes du CICF.

Le cadre général de l'organisation financière et comptable a bien progressé, mais il n'est pas encore abouti. Les directions signalent des besoins de référentiels, en particulier en matière de délégation de crédits. Elles ont entrepris des efforts de centralisation comptable, mais continuent de veiller à préserver leurs spécificités. Le déploiement du contrôle interne comptable et financier, dans le cadre de la démarche de certification des comptes, devrait permettre de tendre vers davantage d'intégration.

Les compétences financières et comptables doivent être mieux définies, et davantage valorisées et pilotées.

L'organisation financière et comptable mobilise des ressources humaines importantes. Le premier constat qui s'impose est celui d'une fonction qui se répartit sur tous les échelons de l'organisation de la collectivité parisienne, des instances de direction de la Ville jusqu'aux échelons les plus décentralisés. Ces fonctions sont exigeantes par les qualifications requises. Le constat est celui d'une fonction peu structurée et insuffisamment pilotée à l'échelle de ses enjeux.

La définition des compétences et l'identification des métiers financiers et comptables suppose de cartographier les métiers et les compétences et de définir les objectifs de performance à atteindre dans ces fonctions.

Le constat avancé procède d'un paradoxe. Alors que les métiers budgétaires et comptables sont structurés sur des processus et des règles objectives, partagées pour l'essentiel par les professionnels concernés, ces fonctions sont peu définies, peu évaluées, peu valorisées. Une part importante du travail fourni dans les unités les plus décentralisées est ainsi rendu peu visible dans l'organisation globale.

Ce défaut a des conséquences en cascade sur tous les aspects attendus d'une politique RH, alors que des efforts sont soutenus de façon dispersée, en matière de formation ou d'organisation par exemple.

La cartographie des métiers et des compétences est inexistante.

Le dénombrement exhaustif des équivalents temps pleins mobilisés sur ces fonctions est apparu étonnamment difficile pour les directions sollicitées, particulièrement celles qui ont des fractions d'ETP dédiées dans leurs unités territoriales. Ce constat est en soi le signe que cette fonction n'est pas valorisée à hauteur des exigences de façon globale et souffre d'un déficit de pilotage.

Les objectifs de performance des fonctions financières et comptables ne sont pas définis.

Le niveau de performance attendu n'est pas objectivé ni formalisé, ce qui complexifie l'audit de la fonction. On ne constate pas l'existence d'une échelle de compétence attendue, ou d'un type de production cible par catégories de tâches, ce qui rend l'évaluation et la production des qualifications assez délicate.

L'adaptation des moyens humains à la charge de travail impose la définition de la cible en effectifs à atteindre dans les fonctions financières et comptables.

La relation entre la charge de travail et les effectifs doit pouvoir être établie.

Une observation est commune à plusieurs directions aux missions par nature différentes. Leurs équipes sont dimensionnées au plus juste pour accomplir leurs missions, mais vite déséquilibrées en cas de surcharge ou d'accélération des processus. Actuellement, il n'existe pas de schéma adapté qui permette de définir quels sont les effectifs dont l'organisation financière a besoin pour assurer son fonctionnement optimal. Certains points sont maîtrisés comme le suivi du délai global de paiement, ainsi que les échéances des calendriers budgétaires ou comptables. Mais la répartition de la charge de travail en fonction d'un nombre d'actes référents par agent ou par profil n'est pas établie ni envisagée.

Recruter et fidéliser les agents et leur expertise, telles sont les deux principales difficultés auxquelles les directions sont confrontées dans les métiers financiers et comptables.

Le recrutement et la fidélisation d'agents au niveau de qualification nécessaire est jugé difficile dans toutes les directions (DFA et DO) car les fonctions sont jugées peu

attractives. Les moyens à l'appui des prospections nécessaires et de recherche de profils requis ne sont pas adaptés à la hauteur des enjeux. Des expériences de recrutement originales ont été initiées à la DFA, qui méritent d'être suivies, évaluées et relayées.

La formation des agents conditionne la qualité des services rendus et la fiabilité des opérations.

Les avis des directions sollicitées convergent clairement sur un point précis : les compétences que les agents doivent déployer sur ces catégories de métiers sont d'un niveau relevé. L'effort de formation de la Ville est important, mais semble pourtant insuffisamment efficient, sans doute en raison de modalités insuffisamment adaptées. Le temps d'appropriation des effets de la formation est long. Le principal facteur de transmission des savoirs reste l'accompagnement sur le poste de travail et le partage d'expérience.

Les directions doivent capitaliser et partager les compétences.

En l'absence de référentiel métier, la capitalisation et le partage des compétences ne disposent pas de base stable. Les directions ont pris des initiatives à leur échelle. Le tutorat et l'accompagnement en mode de compagnonnage sont un levier répandu, souvent efficace, mais mené de façon empirique. D'autres initiatives, comme la modélisation sous formes de fiches de processus et modes opératoires internes viennent en appui de l'accompagnement.

La préparation avec les agents des changements organisationnels dans les métiers financiers et comptables doit s'imposer davantage.

L'organisation financière et comptable est structurellement en évolution permanente, mais ces évolutions et leurs perspectives doivent être déterminées à partir des contributions des équipes et des agents.

Il convient d'adapter l'organisation financière et comptable à l'évolution des enjeux et aux attentes des services et des agents.

L'organisation auditée ne procède pas d'un modèle stabilisé, mais plutôt d'une évolution permanente. La plupart des directions auditées ont fait part de réformes récentes (moins de 3 ans) dans leurs organisations internes. Les modalités d'association et de contribution des agents sont souvent différentes, mais toujours une clé de réussite de la conduite du changement. Dans la perspective des changements profonds qu'appelle l'évolution du SIF, il sera nécessaire d'anticiper les difficultés et de veiller à la contribution des agents et de leur encadrement.

La qualité de vie au travail dans les métiers financiers et comptables doit être mieux appréhendée.

Les fonctions financières et comptables ne semblent pas le terrain de tensions particulières sur ce plan. La charge de travail et ses modalités semblent cependant peser sur le quotidien des équipes. Des initiatives sont engagées dans les services pour faciliter le confort de travail des agents et ainsi, leur adhésion aux enjeux et difficultés de ces missions.

D'une manière générale, la situation, du point de vue des ressources humaines, est celle d'une fonction très professionnalisée, avec des exigences de qualification relevée, perçue avec une identité marquée, mais qui n'est pas portée à l'échelle de la Ville. Un sentiment d'abandon ou de dévalorisation parmi les agents pourrait être dommageable sur l'efficacité de cette organisation.

L'organisation du système d'information financière et comptable (SIF) doit évoluer pour anticiper et mieux porter les évolutions attendues des outils utilisés.

L'organisation du SIF doit permettre de s'assurer de toutes les contributions nécessaires à son bon fonctionnement.

Ces contributions appellent une gouvernance originale et complexe, et elles s'appuient sur la prise en compte des besoins des utilisateurs.

La Gouvernance semble fluide. Elle permet de partager les expertises.

Mais les moyens du centre de compétence SEQUANA (CCSEQ), structure en charge de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, du suivi de la maintenance en condition opérationnelle et de l'assistance aux utilisateurs, sont fragiles, en dépit d'une équipe d'une quarantaine de personnes. Le CCSEQ est placé au sein du secrétariat général et en articulation entre la DSIN et la DFA. Il conduit avec la DSIN, sous l'égide de la DFA, la préparation des systèmes d'information à la certification des comptes. Son action gagnerait toutefois en clarté s'il était positionné auprès du principal maître d'ouvrage du SIF, la DFA, particulièrement pour conduire les évolutions qu'appelle la préparation de la certification des comptes.

L'écosystème en place doit progresser.

Ces évolutions sont rendues nécessaires par l'ambition qu'a la Ville de faire certifier ses comptes. Dans cette optique, elle doit achever la cartographie du SIF et si possible le rationaliser. Elle doit aussi maîtriser les risques informatiques, métiers et CICF.

L'évolution de l'organisation du SIF doit permettre d'anticiper son obsolescence. A cet égard, le devenir de l'organisation du SIF appelle des choix stratégiques quant au futur outil et au portage de sa maintenance.

Il doit s'agir de mettre la Ville en capacité de conduire les évolutions du SIF en définissant l'organisation à même d'identifier la structure de portage de la maintenance à retenir et le niveau des coûts de maintenance à accepter, et en fixant la feuille de route permettant de préserver l'autonomie stratégique de la Ville.

Le nombre élevé de maîtres d'ouvrage et d'applications relevant d'eux complexifie et freine les évolutions nécessaires. L'évolution doit passer par l'identification préalable d'un schéma d'urbanisation, de la stratégie de la Ville vis-à-vis des éditeurs de SIF, et par la reprise de la maîtrise d'ouvrage des SIF par la DFA.

INTRODUCTION

La Ville de Paris bénéficie d'un statut spécifique à la mesure de ses caractéristiques propres.

Ville capitale et département, elle constitue aussi à elle seule un établissement public territorial de la Métropole du Grand Paris.

Ville et département de France la plus densément peuplée, Paris emploie plus de 50 000 agents et mobilise un budget principal qui finance plus de 9 Md€ de dépenses, soit un peu plus de 4 000 euros par habitant².

Ville capitale, Paris est organisée pour répondre à ces obligations et à des enjeux qui dépassent le strict cadre de son territoire régional.

Elle s'est ainsi engagée depuis une dizaine d'année dans des travaux de modernisation et d'optimisation de son organisation budgétaire et comptable.

Candidate à la certification des comptes depuis plus de dix ans, elle a engagé des réformes en profondeur et mis en place de nouveaux outils structurants.

Le présent audit doit en dresser le bilan.

Il ne s'agit pourtant pas d'auditer les dispositifs et les processus du contrôle interne ni ceux du contrôle interne comptable et financier. Il ne s'agit pas non plus d'un audit du système d'information financière.

Le présent audit part du postulat que l'organisation financière et comptable de la Ville de Paris s'appuie, comme toute organisation, sur un cadre qui en constitue l'ossature. Elle met en œuvre des moyens humains aux compétences spécifiques, et elle utilise des outils dédiés au suivi financier comptable.

Tels seront les trois axes de l'analyse.

Le contexte particulier dans lequel s'est déroulé la mission mérite des développements spécifiques.

Ouvert en période de confinement, cet audit n'a pas donné lieu à des visites sur place. Les entretiens se sont déroulés par visioconférence. Les directions sollicitées ont, de bonne grâce, participé aux échanges d'informations et répondu aux questionnaires.

Que l'ensemble des équipes mobilisées pour nous répondre soient remerciées de leur participation active.

² Données DGFIP 2018, à comparer aux dépenses des communes et du département du Nord d'un montant de 7 Md€ soit 2 600 € par habitant.

1. UN CADRE FINANCIER ET COMPTABLE BIEN POSÉ MAIS QUI RESTE À CONSOLIDER

Le cadre de l'organisation financière et comptable de la Ville de Paris peut être décrit au travers des référentiels applicables en la matière, du périmètre financier qu'il recouvre et des caractéristiques de l'ensemble des chaînes concourant à produire une activité financière et comptable.

Dans ces trois domaines, si les actions entreprises méritent d'être soulignées, il apparaît nécessaire d'apporter des compléments, d'améliorer la connaissance et de mieux coordonner l'action des différents intervenants, afin de consolider l'ossature de l'organisation et lui permettre, d'une part, de finaliser le chantier de la certification des comptes, et, d'autre part, de préparer avec plus d'efficacité celui de la territorialisation de l'administration parisienne, dans lesquels la collectivité parisienne s'est engagée.

1.1. Des référentiels financiers et comptables à faire évoluer en associant davantage les directions

1.1.1. Les premiers référentiels en organisation et de sécurisation des processus financiers et comptables issus de la démarche de certification des comptes doivent être actualisés

1.1.1.1. La démarche de certification des comptes est bien engagée

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a prévu en son article 110 que soit ouverte, de 2018 à 2022, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements candidats.

Cette expérimentation vise à établir, à terme, les conditions nécessaires et préalables à la certification des comptes de ces collectivités, en écho au principe énoncé à l'alinéa 2 de l'article 47-2 de la Constitution du 4 octobre 1958 aux termes duquel : « *Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

Elle suppose des prérequis qui portent sur la nature des états financiers, les normes comptables applicables, le déploiement du contrôle interne comptable et financier, et les systèmes d'information utilisés.

La formation inter-juridictions (FIJ) regroupant la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes a rappelé, dans le rapport d'observations définitives du 1er février 2018 relatif au diagnostic global d'entrée établi dans le cadre de l'expérimentation de la certification des comptes locaux, que la Ville de Paris avait fait connaître dès 2008 sa volonté de voir les comptes de son budget général et de ses budgets annexes certifiés en 2017.

Depuis lors, la Ville s'est engagée dans cette démarche en signant en mai 2012 avec la direction régionale des finances publiques une convention de services comptables et financiers relative à la préparation de la certification des comptes. Cette convention a été renouvelée le 9 septembre 2015.

Le rapport précité de la FIJ relevait que le positionnement de la mission de certification des comptes de la Ville de Paris au sein du service de l'expertise comptable de la sous-direction de la comptabilité de la direction des finances et des achats n'était pas de nature à mobiliser suffisamment les directions opérationnelles, et déplorait l'absence d'un réseau de correspondants « certification » auprès de chaque direction.

Ces constats ne sont pas totalement partagés par les directions³, qui reconnaissent dans l'ensemble l'intérêt de la démarche comme levier de la conduite du changement, et comme moyen de diffuser la culture du respect des règles comptables en particulier auprès des filières métiers.

L'une d'elles (DAC) fait toutefois le constat du manque de moyens pour suivre sereinement ce sujet, tandis qu'une autre (DU) indique que la démarche a mobilisé beaucoup d'agents pour répondre aux sollicitations, sans véritable retour, et elle rappelle que la sensibilisation des services opérationnels au respect des règles et procédures comptables était déjà de mise. Une troisième (DVD) observe que si l'orthodoxie comptable est plus ou moins facile à intégrer par les services opérationnels, l'animation du réseau comptable permet, quant à elle, de diffuser les bonnes pratiques.

La DFA indique en réponse au rapport provisoire avoir tenu informées les directions de l'évolution des travaux de certification.

La démarche de certification a sous-tendu le déploiement préalable du CI et de son volet comptable et financier, le CICF dont il est résulté l'élaboration de cartographies de risques, de processus et de plans d'action pouvant être assimilés, d'une certaine manière, sinon à des normes, du moins à des référentiels financiers et comptables obligeant les acteurs à s'y conformer.

- ***Le déploiement du contrôle interne a posé les premiers jalons de la démarche de certification des comptes***

La mise en place du contrôle interne à la Ville de Paris a été relancée en 2018 par le secrétariat général autour de 5 axes :

- la gestion de crise, domaine où la Ville avait déjà acquis une certaine expérience ;
- les risques transversaux ;
- les risques métiers des directions ;
- le Contrôle Interne Comptable et Financier (CICF) ;
- la déontologie, dans le cadre de la prévention de la corruption en application de la loi Sapin 2 et conformément aux standards des réglementations britanniques retenus par la Ville.

Un comité stratégique (COSTRAT) définit la politique de contrôle interne et approuve les actions et les outils. Il réunit deux fois par an, autour de l'adjoint à la Maire chargé des finances, les conseillers budget et RH de la Maire, un représentant de l'adjoint à la Maire chargé des RH, les secrétaires généraux adjoints, la directrice en charge du pilotage, de la modernisation et de la relation à l'utilisateur, le DFA, la DRH, la DAJ, la DSIN, le directeur de l'inspection générale, le chargé de mission responsable de la maîtrise des risques, du contrôle interne et de la politique de conformité, et le chargé de mission coordinateur général du contrôle interne comptable et financier placé auprès du DFA.

Un comité de suivi (COSUI) prépare les travaux du COSTRAT et veille directement au déploiement des différents volets du contrôle interne. Il rassemble autour d'une secrétaire générale adjointe, les deux contrôleurs internes précités en charge de l'animation du CI et du CICF, et les contrôleurs internes des autres directions.

Une lettre de mission type a été adressée par la secrétaire générale à chaque contrôleur interne, précisant les actions attendues dans quatre des cinq axes précités du dispositif de contrôle interne de la Ville. La gestion de crise, sujet spécifique à la DPSP, n'est pas listée

³ Annexe 4

parmi les missions, qui incluent par ailleurs les fonctions de correspondant et de garant de la fiabilité, de la sécurité et de l'efficacité des « grands contrats publics ». Les contrôleurs internes sont membres du CODIR de leur direction.

L'action des directions a été encadrée afin de faciliter la démarche d'ensemble. Une méthode unique partagée par toutes les directions et le réseau des contrôleurs internes a été définie. Les directions ont utilisé une échelle de cotation identique pour faciliter les synthèses et le format a été volontairement simplifié pour en permettre la prise en main, la synthèse et la bascule dans un logiciel métier à créer. Le but était de limiter les cartographies à une dizaine de risques (5 pour le CASVP à 20 pour la délégation générale aux Jeux Olympiques qui avait déjà travaillé avec un cabinet de consultant).

Les directions ont cartographié les risques pour en définir le degré de maîtrise. Des plans d'action ont été élaborés pour les risques les plus sensibles et les moins maîtrisés (criticité supérieure ou égale à 8/16 et niveau de maîtrise inférieure ou égale à 2/4).

Toutes les directions sont pilotes des processus et risques métiers qui sont propres à leur domaine d'activité. Certaines directions ont été désignées pilotes de processus et risques transversaux, et de processus et risques comptables et financiers. Elles s'appuient pour leur élaboration sur la contribution des autres directions de la Ville.

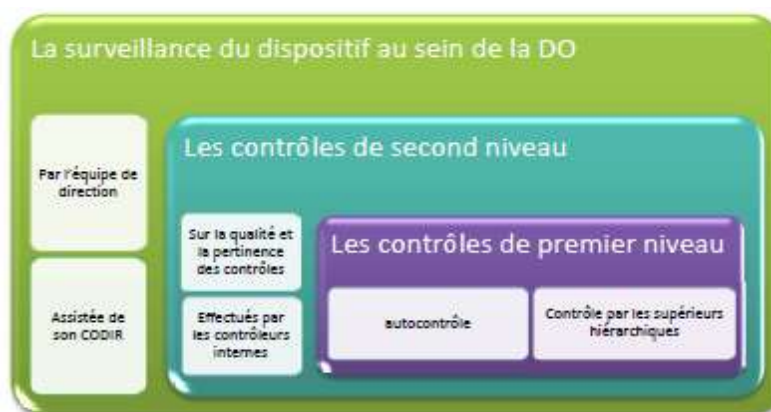
L'organisation générale du dispositif de contrôle interne peut surprendre. Elle voit confier la supervision de la démarche de déploiement du CI, dont procède le CICF, à un chargé de mission qui n'a pas la responsabilité de la coordination de la mise en place du CICF, cette dernière relevant du coordinateur CICF. Tous deux sont placés auprès de directions différentes comme cela a été dit précédemment.

Cette organisation bicéphale côtoie par ailleurs celle instituée dans le cadre de la certification des comptes dont la préparation a été confiée à la mission de certification rattachée au service de l'expertise comptable de la sous-direction de la comptabilité de la DFA.

Quoi qu'il en soit, et sans préjuger de la validité ni de l'efficacité des dispositifs mis en place que la mission d'audit n'avait pas reçu mandat d'évaluer, l'organisation semble avoir plutôt bien fonctionné à ce stade.

Au sein de chaque direction, le contrôle interne intervient à trois niveaux. Les contrôles de premier niveau sont réalisés par les exécutants et leur hiérarchie. Les contrôles de deuxième niveau sur la qualité et la pertinence des contrôles de premier niveau sont le fait des contrôleurs internes. Enfin, à un troisième niveau, l'équipe de direction, assistée de son CODIR, assure la surveillance du dispositif. Il ne s'agit pas à proprement parler du contrôle interne de troisième niveau qui, lui, est censé relever des auditeurs internes de l'IGVP.

Graphique 1 : L'organisation du contrôle interne au sein des DO



Source : coordinateur général du CICF

Cette organisation ne s'applique toutefois pas à certaines opérations qui relèvent d'un contrôle centralisé assuré par un ou plusieurs services dédiés :

- l'analyse des demandes de subvention et des délibérations votées relèvent du bureau des subventions aux associations (BSA) de la DDCT (contrôles C1 de l'activité 1 et C3 de l'activité 13 du processus), qui centralise également la rédaction des fiches d'évaluation des risques lorsque le montant de la subvention accordée à l'association conduit à dépasser le montant cumulé annuel de 23 000 euros qui lui est alloué ;
- la prise en charge et la liquidation des mandats font l'objet de contrôles par le service facturier (SFACT) rattaché à la DFA et à la DRFiP ;
- la prise en charge et la liquidation des recettes sont contrôlées par le service de gestion des recettes parisiennes (SGRP) rattaché à la DFA ;
- la gestion de la base Tiers et la signature des flux relèvent des contrôles effectués par le service des relations et des échanges financiers (SREF) de la DFA ;
- la gestion des immobilisations est contrôlée par le service de l'expertise comptable (SEC) de la DFA ;
- la paie est contrôlée mensuellement par le bureau des rémunérations (BREM) de la DRH (contrôles C1 de l'activité 1, C1 et C2 de l'activité 2, C1 et C2 de l'activité 3 et C6 de l'activité 5 du processus), par la mission 3 du centre de compétences SEQUANA (contrôles C3 et C4 de l'activité 2, C3, C4, C5 et C8 de l'activité 3 du processus), par le SREF (contrôles C7, C9 et C11 du processus) et par le SEC (contrôle C10 du processus) ;
- les habilitations au SIRH Suite7 sont centralisées, gérées et contrôlées par le bureau des applications (BA) de la DRH ;
- les demandes d'habilitation à Alizé, GO, SI Achat, SIMA et Décisionnel sont centralisées, gérées et contrôlées par le centre de compétence SEQUANA, après une première vérification par le correspondant habilitation de la direction de rattachement de l'agent concerné.

Les chantiers du CI et du CICF sont suivis périodiquement à l'occasion des COSTRAT (semestriels) et COSUI (mensuels).

L'action des directions menée depuis 2018 aurait permis de produire une soixantaine de cartographies, d'identifier 900 risques différents, et d'élaborer près de 500 plans d'actions⁴. De ce point de vue, l'objectif d'une dizaine de risques par direction est très largement dépassé, ce qui interroge quant au caractère réellement opérationnel du dispositif élaboré. L'explication pourrait tenir au caractère inachevé de ces travaux.

En outre, les documents transmis, partiellement renseignés, ne corroborent pas le bilan positif annoncé. Les plans d'action sont, à la date de l'instruction, majoritairement inexistant⁵, alors que la mise en place des cartographies et des plans d'actions devait être achevée en fin d'année 2019.

Le COSUI du 16 juin 2020 a été l'occasion de présenter l'état d'avancement des travaux sur les risques métiers et de faire un recalage sur l'échéancier en indiquant que les plans d'actions devaient être finalisés en janvier 2021.

⁴ Annexe 3, entretien du 28/09/20 avec le chargé de mission maîtrise des risques, contrôle interne et conformité.

⁵ Le COSTRAT de novembre 2019 rappelait que 16 plans d'actions des risques métiers sur 23 étaient définis et qu'aucun plan d'actions des risques transversaux ne l'étaient..

S'agissant du CICF, il a été indiqué que la cartographie des cycles comptables significatifs et des processus associés était finalisée, et que 83 % de ces processus avait été réalisés.

- **Le déploiement du CICF a mobilisé l'ensemble des directions afin d'identifier les processus des principaux cycles comptables, les risques et les actions correctives associées**

Le DGE du 1er février 2018 a listé les dispositifs de contrôle interne de 26 cycles comptables considérés comme principaux⁶.

Il a émis 19 recommandations, dont une seule de nature purement organisationnelle, la recommandation n° 3 destinée à la DFA, au SG, aux DO et aux directions transverses, visant à mettre en œuvre le dispositif de CICF en achevant l'élaboration des référentiels pour tous les cycles à enjeux (recettes, dépenses, trésorerie, stocks, engagements hors bilan).

La désignation en février 2018 d'un coordinateur général du CICF rattaché à la DFA a permis d'apporter les premiers éléments de réponse à cette recommandation.

Le COSTRAT du 2 mai 2018 a été l'occasion pour le coordinateur général du CICF de préciser que les travaux étaient centrés en priorité sur les processus jugés stratégiques.

Déroulant une démarche de commissaire aux comptes, le coordinateur général du CICF a identifié 11 cycles comptables prioritaires⁷ au regard de seuils de significativité et 65 processus associés à partir desquels 33 cartographies des risques ont été construites avec les directions pilotes et les autres directions contributrices.

Graphique 2 : Schéma du périmètre 2020/2021 des cycles comptables, processus et plans d'action



Source : coordinateur général du CICF

La mission d'audit observe que la démarche et le choix des cycles et des processus ont été présentés et donc implicitement validés en COSTRAT.

Les processus transverses ont été validés et les cartographies des risques associés ont été élaborées par toutes les directions.

⁶ Paragraphe 2.3 du DGE.

⁷ D'autres cycles rentreront dans le périmètre du CICF une fois la 1ère vague finalisée (annexe 3, entretien du 24/09/2020 avec le coordinateur général du CICF).

Jusqu'en décembre 2020, date de clôture de l'instruction, les plans de contrôle (un par cycle) se mettaient progressivement en place avec les contrôleurs internes. Ils ont vocation à être suivis de plans d'actions, ultime étape de la démarche de déploiement du CICF.

1.1.1.2. Des axes d'évolution permettraient de renforcer le dispositif de contrôle interne et de consolider la démarche de certification des comptes

Deux axes d'évolution permettraient de conforter l'organisation financière et comptable, dans cette phase décisive d'achèvement des dispositifs de contrôle interne en vue d'une prochaine certification des comptes.

1.1.1.2.1. *Adapter l'organisation existante en vue d'améliorer le pilotage du contrôle interne*

L'effort d'adaptation de l'organisation existante implique, d'une part, de préciser le positionnement des contrôleurs internes, et, d'autre part, de doter l'organisation d'un outil de suivi et de pilotage commun des différents dispositifs de contrôle interne⁸.

➤ **Homogénéiser et préciser le positionnement des contrôleurs internes**

Le réseau des contrôleurs internes était constitué au 1er septembre 2020 de 22 agents, dont moins de la moitié exerçaient à titre principal la fonction de contrôleur interne.

Tableau 1 : Le réseau des contrôleurs internes au 01/09/2020

Fonction principale	Directions	Nombre
Cheffe de bureau	DICOM	1
Contrôleur de gestion	DFPE	1
Contrôleur.e.s internes	DAE	7
	DAJ	
	DASES	
	DFA	
	DILT	
	DLH	
Chargés de mission	DASCO	3
	DEVE	
	SG	
Cheffe de service	DJS	1
Directrice adjointe	DAC	1
Sous-directrice adjointe	DRH	1
Sous-direct.rice.eur.s ressources	CASVP	7
	DCPA	
	DDCT	
	DPSP	
	DSIN	
	DU	
Ensemble		22

Source : Chargé de mission du SG

⁸ Annexe 3, entretien du 28/09/2020 avec le chargé de mission maîtrise des risques, contrôle interne et conformité

Le niveau de compétences des contrôleurs internes est très hétérogène. La plupart ont été désignés dans ces fonctions sans avoir d'appétence ni même reçu de formation initiale en la matière.

La moitié des contrôleurs internes exercent à titre principal des fonctions financières et comptables d'encadrement, voire de direction.

Si la connaissance des sujets financiers et comptables est considérée comme un atout dans le déploiement du contrôle interne, voire une nécessité, alors l'exercice de fonctions de chef de bureau, de chef de service, et plus encore de sous-directeur ou de directeur adjoint, qui exigent par ailleurs une forte disponibilité, doit constituer une condition minimale à l'exercice concomitant des fonctions de contrôleur interne.

Si au contraire les attentes de la Ville quant au développement, à la mise en place et au suivi dans la durée d'outils devant être construits dans le cadre du réseau, nécessitent de la part des contrôleurs internes un engagement professionnel peu compatible avec la disponibilité exigée d'agents investis par ailleurs des responsabilités financières et comptables précitées, il convient de mettre un terme, pour les directions qui le pratique, au cumul de fonctions.

L'arbitrage entre ces deux solutions, qui présentent chacune des avantages et des inconvénients, devrait conduire à adopter une position de principe valant pour toutes les directions, afin d'homogénéiser l'organisation du réseau des contrôleurs internes et d'éviter des disparités préjudiciables à son unité et à son animation.

Le choix entre l'une ou l'autre solution pourrait en outre tenir compte de l'opportunité qu'il y aurait de cumuler les fonctions de contrôleur interne avec celles de manager de risques (risk manager), comme cela est déjà partiellement réalisé⁹ et majoritairement le cas des sous-direct.rice.eur.s également contrôleurs internes et managers de risques.

⁹ Annexe 3, entretiens des 24 et 28/09/2020 avec le coordinateur général du CICF et le chargé de mission maîtrise des risques, contrôle interne et conformité

Tableau 2 : Cumul des fonctions de contrôleur interne et manager de risques

Fonction principale	Directions	Nombre	Identité CI - Risk manager
Cheffe de bureau	DICOM	1	
Contrôleur de gestion	DFPE	1	
Contrôleur.e.s internes	DAE	7	1
	DAJ		
	DASES		
	DFA		
	DILT		
	DLH		1
	DPE		1
Chargés de mission	DASCO	3	1
	DEVE		
	SG		
Cheffe de service	DJS	1	
Directrice adjointe	DAC	1	
Sous-directrice adjointe	DRH	1	
Sous-direct.rice.eur.s ressources	CASVP	7	1
	D CPA		
	DDCT		1
	DPSP		
	DSIN		1
	DU		1
Ensemble		22	8

Sources : Chargé de mission du SG et réseau des managers de risques, données retraitées IGVP

Indépendamment de l'option retenue, l'organisation devra mettre en capacité les contrôleurs internes de veiller à la robustesse des dispositifs de premier niveau, et elle devra s'adapter en fonction de la maturité de ces dispositifs.

Recommandation 1 (SG) :

Définir le niveau d'emploi attendu des contrôleurs internes afin d'homogénéiser l'organisation prévalant au sein des directions de la Ville.

➤ Concevoir un outil de suivi et de pilotage du contrôle interne

Chaque direction dispose d'un dossier sur son espace partagé dans lequel l'ensemble de la documentation associée au CICF est archivé, notamment les processus formalisés (processus transverses et processus propres à la DO), les cartographies des risques, les procès-verbaux des COSUI et des COSTRAT, et les tableaux de suivi mensuel des délégations de signatures. Ledit dossier est alimenté par le contrôleur interne et le coordinateur du CICF.

En revanche, il n'existe pas d'outil de synthèse et de pilotage du contrôle interne visant à lister les risques, les documenter, détailler les processus métiers, les coter, y rattacher des plans d'actions, automatiser les contrôles, remonter les résultats, gérer les déclarations d'incidents, identifier les intervenants, offrir des modules d'audit, de suivi des recommandations, d'évaluation des tiers, de continuité d'activité, de conduite d'opérations.

Au moment de l'instruction, l'acquisition à court terme d'un logiciel de contrôle interne et de maîtrise des risques était en projet. À ce titre, la Ville avait déjà prospecté plusieurs éditeurs¹⁰.

¹⁰ Annexe 3, entretien du 28/09/2020 avec le chargé de mission maîtrise des risques, contrôle interne et conformité

La mise en place opérationnelle d'un tel outil constituerait un progrès indéniable pour l'ensemble de la démarche de contrôle interne.

1.1.1.2.2. Actualiser les cartographies des risques métiers en identifiant mieux les processus et en les expurgant des risques transverses ou financiers et comptables

Les directions sont restées libres de l'organisation de la mise en place du contrôle interne et de la définition de leur cartographie des risques.

Si leur action a été encadrée pour faciliter la démarche, avec une échelle de cotation identique et un format volontairement simplifié, toutes les cartographies ne comportent pas les mêmes rubriques (la DFPE et la DPSP ne font pas mention des processus stratégiques) et certaines listent des processus non spécifiques à leurs missions, dont la majorité (52 %) peuvent être rattachés à des processus financiers et comptables.

Cette situation rend peu lisible la démarche, induit des redondances et participe de l'inflation des processus et des risques associés.

Il conviendrait de réaliser une revue globale des cartographies des risques des directions, pour expurger des cartographies des risques métiers les processus relevant des cartographies des risques transversaux et du CICF.

Tableau 3 : Liste des processus stratégiques non spécifiques

Directions	Processus stratégiques (PS)	Processus stratégiques non spécifiques (PSNS)	PSNS/PS	PSNS à incidence financière (PSNSIF)	PSNSIF/PS	PSNS autres (PSNSA)	PSNSA/PS
DAC	12	10	83%	3	25%	7	58%
DAE	8	2	25%	2	25%		0%
DASCO	15	14	93%	5	33%	9	60%
DASES	16	3	19%	2	13%	1	6%
DCPA	14	5	36%	3	21%	2	14%
DDCT	27	8	30%	7	26%	1	4%
DFA	12	5	42%	5	42%		0%
DILT	11	5	45%	3	27%	2	18%
DPE	14	10	71%	10	71%		0%
DPSP	10	8	80%	3	30%	5	50%
DRH	14	7	50%	3	21%	4	29%
DVD	17	6	35%	2	12%	4	24%
SG	11	11	100%	3	27%	8	73%
Ensemble	181	94	52%	51	28%	43	24%

Source : Cartographies des risques métiers et transversaux à date

Recommandation 2 (SG) :

Effectuer une revue globale des cartographies des risques métiers pour en expurger les processus et les risques associés non spécifiques aux missions de chaque direction et les rattacher aux cartographies des risques de nature transversale ou financière et comptable.

La DFA rappelle, en réponse au rapport provisoire, l'intérêt d'avoir conservé dans les cartographies des risques métiers la mention de risques financiers et comptables, compte tenu du faible degré de maturité de la démarche, et du degré d'imbrication de la question du traitement comptable aux enjeux métiers.

Pour autant, les constats et la recommandation de l'IG ne se limitent pas aux cartographies du CICF, mais visent aussi celles du contrôle interne. L'IG ne peut qu'insister sur la nécessité de réduire les redondances entre les cartographies des risques métiers, transversaux et CICF.

1.1.2. Les normes financières et comptables méritent d'être précisées

1.1.2.1. L'adoption d'une même nomenclature budgétaire et comptable a préparé la fusion de la commune et du département en une collectivité parisienne unique en vue de la certification de ses comptes

Les normes financières et comptables applicables à la Ville de Paris sont définies pour l'essentiel par les dispositions législatives et réglementaires du code général des collectivités territoriales.

Elles sont précisées par l'instruction budgétaire et comptable M57 (IM57)¹¹ qui a été rendue applicable au budget municipal et aux états spéciaux d'arrondissement à compter du 1er janvier 2018 par la délibération 2017 DFA 91-1 du Conseil de Paris siégeant en formation de Conseil municipal. Le budget municipal est resté voté par nature à titre transitoire en 2018.

L'IM57 a également été rendue applicable au budget départemental à compter du 1er janvier 2018 par délibération 2017 DFA 32G du Conseil de Paris siégeant en formation de Conseil départemental. Comme pour la commune, le vote du budget départemental 2018 a été maintenu par nature.

Le choix de ce cadre budgétaire et comptable avait été autorisé par l'article 106-III de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Le décret n° 2015-1899 du 30 décembre 2015 l'a rendu définitif.

La convergence des référentiels budgétaires et comptables de la commune et du département avait pour objet de permettre l'agrégation de leurs comptes dans ceux de la Ville de Paris au 1er janvier 2019 en les alignant sur la nomenclature retenue dans le cadre de l'expérimentation de la certification des comptes du secteur public local¹².

L'IM57 a été rendue applicable à la nouvelle collectivité parisienne issue de la fusion de la commune et du département au 1er janvier 2019, en application des dispositions de l'article L. 2512-20 du CGCT dans sa version modifiée par l'article 4 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

¹¹ Publiée par l'arrêté interministériel du 18 décembre 2017.

¹² ROD de la Cour des comptes sur le bilan intermédiaire de l'expérimentation de la certification des comptes locaux, page 30.

1.1.2.2. Le règlement budgétaire et financier de la Ville de Paris fixe un cadre normatif formel qui mérite d'être précisé par un référentiel technique élaboré en associant les directions

La convergence des référentiels comptable s'est accompagnée de mises à jour successives des règlements budgétaires et financiers (RBF).

Le RBF de la Ville de Paris en vigueur sous la précédente mandature avait été adopté par le Conseil de Paris lors de sa séance des 12 et 13 novembre 2007 et modifié lors de sa séance des 7 et 8 juillet 2008. Celui du Département de Paris l'avait été par le Conseil départemental lors de sa séance des 12 et 13 novembre 2007.

Les délibérations 2017 DFA 92 et 2017 DFA 33G adoptées par le Conseil de Paris respectivement en ses formations de Conseil municipal et de Conseil départemental lors de leur séance des 20 et 22 novembre 2017 ont adopté le RBF de l'exercice 2018.

Les délibérations 2018 DFA 68M du Conseil municipal et 2018 DFA 21G du Conseil départemental ont adopté le RBF de l'année 2019 qui substitue le vote par fonction au vote par nature comptable, excepté pour les budgets annexes et les budgets des états spéciaux d'arrondissement.

La délibération 2020 DFA 20 matérialise l'approbation du RBF avant le vote de la première délibération budgétaire suivant le renouvellement de l'assemblée délibérante, conformément à l'article L. 5217-10-8 du CGCT.

Si cet article laisse à l'assemblée délibérante le soin de déterminer la nature des règles qu'elle entend édicter dans le RBF, il en liste deux qu'elle doit préciser, et une troisième pour laquelle la possibilité de le faire lui est ouverte.

Les deux premières portent sur les modalités de gestion des autorisations de programme, des autorisations d'engagement et des crédits y afférents, et sur les modalités d'information de l'assemblée délibérante sur la gestion des engagements pluriannuels au cours de l'exercice.

La troisième concerne les modalités de report des crédits de paiements afférents à une autorisation de programme.

Le RBF 2020 DFA 20 apporte des précisions sur ces trois points.

1.1.2.2.1. *Le RBF est un document cadre aux prescriptions peu techniques*

Le RBF a été élaboré par le service de la synthèse budgétaire.

Les directions opérationnelles auditées ont indiqué ne pas avoir été sollicitées pour sa rédaction.

Document abordant les principales questions budgétaires et financières, le RBF présente, en une douzaine de pages, 21 articles et 35 sous-articles, les principes généraux du cadre budgétaire et comptable, des autorisations de programme, des investissements localisés, de la comptabilité d'engagement, de la gestion des crédits en exécution, de la gestion patrimoniale et des éléments de bilan.

Il mêle citation d'autres normes, clarification de notions et fixation de règles générales en matière budgétaire et financière. Document essentiellement budgétaire, il n'aborde qu'à la marge les questions comptables (les engagements) et ne traite pas de la question des recettes.

Pris par délibération du Conseil de Paris, il n'a pas, au regard des attributions de l'organe délibérant, vocation à évoquer l'organisation financière et comptable censée le mettre en œuvre, ni en détailler les modalités d'application concrètes, que ce soit au travers des diverses procédures, en particulier celles mise en place dans le cadre des délégations de

crédits ou encore de la démarche de déploiement du contrôle interne comptable et financier en vue de la certification des comptes, ou que ce soit par le biais des systèmes d'information utilisés.

Ce document cadre est situé au sommet de la hiérarchie des normes financières et comptables de la Ville de Paris. Règlement fixant des principes généraux, il ne saurait se suffire à lui-même et appelle nécessairement des précisions pour une mise en œuvre opérationnelle par les directions, comme certaines ont pu le suggérer¹³.

1.1.2.2.2. Le RBF devrait être complété par un recueil des normes comptables et budgétaires pris par arrêté de la Maire de Paris

Tout comme l'arrêté portant recueil des règles comptables et budgétaires (RRCB) de l'État décline en les illustrant les principes définis par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), un référentiel pourrait détailler et compléter le RBF sur tous les aspects organisationnels, comptables et applicatifs entrant dans le champ des attributions de la Maire de Paris et des directions.

Les directions pourraient ainsi être associées à l'élaboration de ce référentiel, chacune dans son domaine d'attributions, afin de préciser les normes financières et comptables. Cette implication leur permettrait de faire monter en compétences leurs agents sur les notions clés de la réglementation budgétaire et comptable, comme elles en ont exprimé le besoin¹⁴.

De nombreuses fiches existent sur le site Finances de la DFA, mais elles sont anciennes et ne répondent pas de manière suffisamment précise et pratique aux interrogations des directions. Une fiche de procédure sur les rattachements datée de décembre 2019 a été communiquée en fin d'instruction. Très complète, elle décrit en une trentaine de pages les écritures comptables, les modes opératoires et les acteurs concernés. Mais ce document n'est pas consultable en ligne sur le site de la DFA qui renvoie à une fiche datant de 2012. Ces ressources mériteraient d'être complétées et rassemblées dans un document unique et opposable.

Le référentiel occuperait une place intermédiaire, entre le RBF et les processus élaborés dans le cadre du CICF. Ces derniers, qui s'apparentent davantage à des fiches actions, pourraient d'ailleurs en constituer les annexes.

Les processus n'ont en effet pas de visée prescriptive. Ils précisent les normes et décrivent les actions de mise en œuvre des différentes fonctions financières et comptables.

La rédaction d'un tel document présenterait l'intérêt de sécuriser la démarche de déploiement du CICF en la complétant de l'énonciation des règles de gestion qui font aujourd'hui défaut, comme par exemple celle précitée, ou en matière de délégation de crédits, d'engagements comptables et juridiques, de constatation de service fait, de recettes domaniales ou de services rendus.

Recommandation 3 (DFA) :

Préciser, mettre en ligne et actualiser, dans un recueil à rédiger en associant les directions de la Ville, les règles énoncées par le RBF et l'organisation financière et comptable les mettant en œuvre.

¹³ Annexe 3, entretiens DASES du 25/09/2020,

¹⁴ Annexe 4, réponses aux questionnaires.

La DFA fait mention, en réponse au rapport provisoire, d'une démarche d'accompagnement dans l'appropriation et l'application pratique des référentiels, via un guichet de saisine (environ 300 par an) et de la diffusion de notes et fiches thématiques aux directions.

Elle reconnaît qu'une lettre périodique d'information serait un bon vecteur de communication de l'actualité financière aux correspondants du réseau, et elle indique avoir engagé une réflexion pour décliner certaines règles du RBF et les mettre en cohérence avec les procédures existantes (en particulier en matière d'autorisations de programme).

Ce travail sur les référentiels financiers et comptables de la Ville de Paris gagnera à être conduit à la lumière et en complément des normes édictées sous l'égide du conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) dans le recueil des normes comptables des entités publiques locales (RNCEPL) appelé à se substituer à terme à l'IM57¹⁵. Il pourra être véritablement utile s'il trouve sa place entre le RBF et l'IM57 (ou le prochain RNCEPL) et répond aux questions pratiques que se posent les directions sur l'interprétation à donner de ces normes et les actions concrètes à réaliser pour les mettre en application. Il devra clarifier le périmètre financier et comptable et les interactions entre ses diverses composantes.

1.2. La connaissance du périmètre financier et comptable a progressé de façon satisfaisante

Le budget de la Ville de Paris est composé du budget principal et des budgets annexes (article R. 2512-23 du CGCT).

Le budget principal comprend un budget pour la Ville de Paris et un budget spécial pour la préfecture de police (dispositions combinées des articles L. 2312-22 et R. 2512-24 du CGCT).

Le périmètre financier et comptable étudié est circonscrit au budget principal de la Ville de Paris dont les comptes agrègent, depuis le 1er janvier 2019, ceux de la commune et du département auxquels ils se substituent¹⁶.

Les documents budgétaires réglementaires rendus publics donnent une vision du périmètre financier et comptable de la Ville de Paris au travers de la présentation fonctionnelle des comptes. Si celle-ci permet de restituer les coûts des politiques publiques, elle ne répond qu'en partie aux exigences de souplesse liées à leur conduite.

1.2.1. Une organisation fonctionnelle pensée pour rendre compte du coût des politiques publiques

1.2.1.1. Les politiques publiques sont identifiées par des domaines fonctionnels constitutifs de centres de coûts

Les délibérations 2018 DFA 68M et 2018 DFA 21G adoptant le règlement budgétaire et financier (RBF) de la Ville de Paris ne font aucune mention expresse du vote par fonction.

En revanche, le RBF prévoit expressément en son article 2 que le budget général (constitué de l'agrégation des comptes communaux et départementaux) de la Ville de Paris est voté

¹⁵ ROD de la Cour des comptes sur le bilan intermédiaire de l'expérimentation de la certification des comptes locaux, pages 45 et suivantes.

¹⁶ Article 10 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

par fonction et présenté par chapitres fonctionnels, et que les budgets annexes et les budgets d'arrondissement sont votés par nature.

1.2.1.1.1. L'augmentation du nombre de domaines fonctionnels est intervenue l'année précédant la mise en place du vote par fonction

L'ensemble constitué de la commune, du département et des arrondissements parisiens a identifié 469 domaines fonctionnels et 533 clés associées, différents¹⁷ depuis 2017.

La maquette des rubriques et sous-rubriques fonctionnelles des comptes de la Ville et des arrondissements s'est enrichie en 2018 d'une soixantaine de compte (+ 31 %), alors que le vote par nature était encore en vigueur, marquant ainsi la volonté de la Ville de préparer l'agrégation des comptes en 2019 et la mise en œuvre du vote par fonction.

La maquette a peu évolué en 2019 (+ 3 points de pourcentage par rapport à 2018). L'évolution a surtout porté sur les comptes de la Ville (+ 28 %) et en particulier sur ceux de son budget de fonctionnement.

Tableau 4 : Nombre de rubriques et sous-rubriques fonctionnelles

	Périmètre	2017	2018	2019	Évolution 2017/2018	Évolution 2017/2019
BF et BI	Sous-ensemble VP	189	242	248	28%	31%
	Sous-ensemble MA	19	21	21	11%	11%
	Ensemble	196	256	262	31%	34%
BF	Sous-ensemble VP	168	210	205	25%	22%
	Sous-ensemble MA	19	20	20	5%	5%
	Ensemble	175	223	218	27%	25%
BI	Sous-ensemble VP	122	142	154	16%	26%
	Sous-ensemble MA	1	2	2	100%	100%
	Ensemble	122	144	156	18%	28%

Source : Données SGD

1.2.1.1.2. L'analyse de la répartition par centres de coûts amène à tempérer le bénéfice attendu de la présentation fonctionnelle

➤ **Une relative dispersion de la dépense**

La base de données communiquée¹⁸ permet d'identifier deux sous-ensembles parmi les 23 collectivités dépensières au cours de la période 2017 à 2019 : le premier sous-ensemble est composé des 20 mairies d'arrondissement, et le second de la commune et du département en 2017 et 2018, et de la Ville en 2019.

Nous avons vu précédemment (tableau n° 3 *supra*) que le nombre de rubriques et sous-rubriques fonctionnelles était en augmentations dès 2018. Cette évolution, couplée à une baisse des dépenses, a induit une diminution des dotations moyennes accordées aux différentes politiques publiques. Le constat est à considérer avec prudence car la moyenne ne renseigne pas sur le niveau des financements accordés à chacune. Mais il est révélateur d'une relative dispersion de la dépense au profit d'un plus grand nombre de politiques publiques.

¹⁷ Données brutes SGD 2017, 2018 et 2019 non retraitées IGVP.

¹⁸ Fichiers SGD

Tableau 5 : Dotation moyenne par politique publique

	Périmètre	2017	2018	2019	Évolution 2017/2018	Évolution 2017/2019
BF et BI	Sous-ensemble VP	52 333 016	39 339 095	39 541 522	-25%	-24%
	Sous-ensemble MA	7 689 991	7 106 012	6 974 808	-8%	-9%
	Ensemble	51 209 438	37 770 653	37 987 666	-26%	-26%
BF	Sous-ensemble VP	48 849 731	37 507 907	38 791 510	-23%	-21%
	Sous-ensemble MA	7 404 736	7 152 778	7 038 018	-3%	-5%
	Ensemble	47 699 685	35 962 853	37 123 945	-25%	-22%
BI	Sous-ensemble VP	13 804 797	11 573 242	12 039 207	-16%	-13%
	Sous-ensemble MA	5 419 843	3 085 345	2 855 311	-43%	-47%
	Ensemble	13 849 222	11 455 355	11 921 465	-17%	-14%

Source : Données SGD

➤ **Le financement des politiques publiques est relativement peu pérenne**

Les 533 politiques publiques identifiées par les clés de domaines fonctionnels que compte la base des données de la période 2017 à 2019 ne bénéficient pas toutes de financements systématiques, octroyés chaque année, aussi bien en fonctionnement qu'en investissement.

Le caractère pérenne a été apprécié à l'aune des 3 années observées et des deux types de budgets (fonctionnement et investissement), sur une échelle allant de 0 pour aucun financement au titre d'aucun des budgets en 2017, 2018 et 2019, à 6 pour des financements obtenus chaque année à la fois en fonctionnement et en investissement.

Les financements sont majoritairement accordés à des politiques publiques soutenues ponctuellement, soit une seule année au cours de la période (44 %), soit deux années sur trois mais sur le même budget (28 %).

Les politiques publiques financées deux années de suite au titre des deux budgets de fonctionnement et d'investissement sont minoritaires (21 %), tandis qu'aucune politique publique n'est financée plus de deux années de suite.

Tableau 6 : Pérennité des financements accordés aux politiques publiques

BF et BI	Nombre de politiques publiques concernées	€	€/Politique publique	Part des politiques publiques	Part des financements	Part des politiques publiques financées 2 ans sur 2 budgets	Part des politiques publiques financées 2 ans sur 1 budget	Part des politiques publiques financées 1 ans sur 2 budgets	Part des politiques publiques financées 1 ans sur 1 budget
Aucun financement	32	0	0						
Un financement	129	2 004 319 093	15 537 357	78%	63%		28%	20%	24%
Deux financements	254	16 644 957 022	65 531 327						
Trois financements	7	108 207 126	15 458 161	22%	37%	21%			
Quatre financements	109	10 901 622 318	100 014 884						
Ensemble	531	29 659 105 559	55 855 189						

Source : Données SGD

1.2.1.2. Le périmètre financier des centres de coûts fonctionnels relevant des directions gestionnaires est évolutif

L'augmentation significative du nombre de domaines fonctionnels amorcée en 2018 n'est pas homogène. Elle a diversement touché les 45 gestionnaires (directions et mairies) concernés au cours de la période 2017 à 2019.

1.2.1.2.1. Quatre populations de gestionnaires peuvent être distinguées au regard de l'évolution du nombre de domaines fonctionnels gérés.

- La grande majorité d'entre eux (28) ont vu le nombre de rubriques gérées augmenter en 2018. Cette tendance s'est poursuivie pour 10 d'entre eux en 2019, tandis que, tout en restant positive par rapport à 2017, elle a légèrement décliné par rapport à 2018 pour 18 gestionnaires.

Tableau 7 : Nombre de rubriques et sous-rubriques fonctionnelles gérées (hausse)

	2017	2018	2019	Évolution 2017/2018	Évolution 2017/2019	Écart 2019/2018
CAB	4	6	5	50%	25%	-25%
DEVE	206	211	245	2%	19%	17%
DGRI	8	16	14	100%	75%	-25%
DICOM	31	34	35	10%	13%	3%
DLH	57	70	63	23%	11%	-12%
DPE	96	129	130	34%	35%	1%
DPSP	20	25	25	25%	25%	0%
DU	56	72	65	29%	16%	-13%
FIN	89	188	293	111%	229%	118%
IG	5	5	5	0%	0%	0%
MA01	22	24	23	9%	5%	-5%
MA02	27	30	27	11%	0%	-11%
MA04	31	35	34	13%	10%	-3%
MA05	36	39	37	8%	3%	-6%
MA06	30	41	31	37%	3%	-33%
MA07	27	29	28	7%	4%	-4%
MA08	25	25	27	0%	8%	8%
MA09	33	34	33	3%	0%	-3%
MA10	35	38	38	9%	9%	0%
MA11	42	46	50	10%	19%	10%
MA12	39	43	45	10%	15%	5%
MA13	40	50	45	25%	13%	-13%
MA14	40	45	46	13%	15%	3%
MA15	38	44	38	16%	0%	-16%
MA16	33	37	36	12%	9%	-3%
MA17	38	42	41	11%	8%	-3%
MA18	43	46	47	7%	9%	2%
MA20	50	52	54	4%	8%	4%

Source : Données SGD

- Pour 9 gestionnaires, l'évolution s'est traduite par une diminution du nombre de rubriques gérées en 2018 et en 2019 par rapport à 2017, 7 d'entre eux ayant même vu cette baisse s'accroître de 2018 à 2019.

Tableau 8 : Nombre de rubriques et sous-rubriques fonctionnelles gérées (baisse)

	2017	2018	2019	Évolution 2017/2018	Évolution 2017/2019	Écart 2019/2018
DAC	284	273	258	-4%	-9%	-5%
DAE	195	183	189	-6%	-3%	3%
DASCO	358	280	266	-22%	-26%	-4%
DCPA	171	103	98	-40%	-43%	-3%
DILT	103	83	73	-19%	-29%	-10%
DJS	277	212	211	-23%	-24%	0%
DRH	127	103	70	-19%	-45%	-26%
DSTI	55	51	48	-7%	-13%	-5%
MA03	31	30	29	-3%	-6%	-3%

Source : Données SGD

- Une troisième population de gestionnaires (4) est concernée par un mouvement de diminution du nombre de rubriques gérées en 2018 et une augmentation de leur nombre en 2019 portant leur total systématiquement au-delà de celui de 2017.

Tableau 9 : Nombre de rubriques et sous-rubriques fonctionnelles (baisse puis hausse)

	2017	2018	2019	Évolution 2017/2018	Évolution 2017/2019	Écart 2019/2018
DDCT	119	103	136	-13%	14%	28%
DFPE	127	122	133	-4%	5%	9%
DVD	317	303	345	-4%	9%	13%
MA19	50	49	52	-2%	4%	6%

Source : Données SGD

- Enfin, et à l'inverse de la tendance précédente, une évolution marquée par une augmentation en 2018 suivie d'une diminution en 2019 du nombre de rubriques fonctionnelles gérées a concerné 4 directions gestionnaires.

Tableau 10 : Nombre de rubriques et sous-rubriques fonctionnelles (hausse puis baisse)

	2017	2018	2019	Évolution 2017/2018	Évolution 2017/2019	Écart 2019/2018
DAJ	12	12	7	0%	-42%	-42%
DASES	221	224	212	1%	-4%	-5%
DFA	23	24	22	4%	-4%	-9%
SG	46	50	36	9%	-22%	-30%

Source : Données SGD

1.2.1.2.2. Un accroissement des périmètres financiers marqué par une augmentation du nombre de domaines fonctionnels et une diminution du nombre de gestionnaires

La moyenne des financements par domaine fonctionnel et direction gestionnaire s'établit, de 2017 à 2019, à 14,6 M€. La situation des 533 domaines fonctionnels est toutefois à nuancer.

Au cours de la période de référence, le nombre de domaines fonctionnels différents ayant fait l'objet de financements a augmenté dès l'année 2018, tandis que le nombre de gestionnaires de ces domaines n'a cessé de se réduire. Les financements n'ayant que faiblement diminué depuis 2017 (- 84,2 M€), il en est résulté mécaniquement un élargissement du périmètre financier gérées par chaque DO.

Au bilan, le mouvement d'augmentation du nombre de domaines, conjugué à celui de réduction du nombre de gestionnaires par domaine, a conduit à un recentrage financier doublé d'un accroissement des périmètres financiers par gestionnaire.

Tableau 11 : Évolution du nombre de gestionnaires par domaine fonctionnel

	2017	2018	2019
Nombre de domaines	204	278	269
Évolution (réf. 2017)		36%	32%
Nombre de DO gestionnaires	19	13	9
Évolution (réf. 2017)		-32%	-53%
Montants totaux	10 037 049 863	9 669 287 208	9 952 768 479
Évolution (réf. 2017)		-4%	-1%
Montants moyens/Domaine/DO	528 265 782	743 791 324	1 105 863 164

Source : Données SGD

1.2.2. Le périmètre financier et comptable de l'organisation fonctionnelle permet de répondre aux exigences de conduite des politiques publiques

1.2.2.1. Le découpage fonctionnel est globalement superposable aux politiques publiques

L'adoption de la nomenclature fonctionnelle est unanimement considérée par les directions comme un progrès notable, permettant de mieux identifier les politiques publiques financées¹⁹.

La déclinaison de la nomenclature réglementaire en destinations fonctionnelles²⁰ est faite en concertation entre les directions opérationnelles et la DFA.

Si cette maille de suivi et de restitution donne satisfaction aux directions, elle n'est pas celle dont rendent compte le budget et le compte administratif.

¹⁹ Annexe n° 4, question n° 2.

²⁰ Article 5.1 du RBF 2020 DFA 20.

1.2.2.1.1. *Les domaines fonctionnels qui ne renseignent pas avec certitude sur les politiques publiques financées sont peu nombreux*

« La présentation fonctionnelle doit répondre aux besoins d'information d'ordre politique, économique ou statistique. (...) pour les élus, la connaissance du montant des masses financières consacrées au fonctionnement des services de l'entité ou affectées aux différents équipements publics constitue un élément important pour déterminer les orientations et la réalisation de la politique de l'entité. Contrairement à une approche de la comptabilité analytique, qui permet de dégager les coûts et les prix de revient de chaque service ou de chaque équipement, la nomenclature fonctionnelle permet uniquement de répartir, par secteur d'activité et par grande masse, les crédits ouverts au budget »²¹.

La présentation fonctionnelle comporte 3 rubriques pour chaque section budgétaire, celles des opérations ventilées, celles des opérations non ventilées et celles des chapitres de prévision sans réalisation.

Autrement dit, une partie non négligeable des dépenses ne constituent pas à proprement parler des politiques publiques, mais bien des centres de coûts à finalité sinon économique, du moins statistique.

La mission a identifié une soixantaine de domaines fonctionnels dont l'intitulé ne permet pas d'identifier la politique publique financée, soit parce qu'ils correspondent aux opérations non ventilées précitées, soit parce que l'intitulé, bien que prévu dans la nomenclature, n'est pas signifiant (Le domaine fonctionnel « Autres » représente 40,825 M€, le domaine fonctionnel « Autres actions » représente un coût en section de fonctionnement et d'investissement de 8,8 M€), soit enfin parce que le domaine concerné, considéré comme une politique publique à part entière, finance en réalité une pluralité de politiques publiques et qu'il n'en est pas rendu compte dans le détail (Le domaine fonctionnel « ESA » pèse pour 148,521 M€, la « Dotation d'investissement » est financée à hauteur de 5,137 M€).

Comme mentionné au point précédent, le financement de ces domaines fonctionnels est relativement peu pérenne.

Tableau 12 : Les domaines fonctionnels non signifiants

63 domaines fonctionnels différents concernés	BF			BI		
	2 017	2 018	2 019	2 017	2 018	2 019
Nombre de domaines fonctionnels concernés	13	20	22	9	9	23
€	1 852 073 601	1 292 981 214	1 355 618 123	256 979 472	71 075 008	229 505 853
€/domaine	142 467 200	64 649 061	61 619 006	28 553 275	7 897 223	9 978 515

Source : Données SGD

1.2.2.1.2. *Les exemples de destinations fonctionnelles renvoyant à plusieurs domaines fonctionnels restent peu nombreux*

La nomenclature par destination fonctionnelle offre une vision plus précise des politiques publiques dont les financements sont agrégés par domaine fonctionnel dans la présentation du budget et du compte administratif.

²¹ IM57, tome 2, page 70.

Il y a en principe surjection entre un domaine et une ou plusieurs destinations fonctionnelles. Autrement dit, un domaine est généralement décliné en une ou plusieurs destinations qui ne sont associées qu'à lui seul. Par exception, il peut arriver que la réciproque ne soit pas établie.

L'exemple le plus marquant se rapportant aux domaines fonctionnels non signifiants en termes de politique publique est celui des budgets d'arrondissement.

L'exemple des bibliothèques illustre par ailleurs la difficulté à identifier complètement le financement qui leur est accordé en raison du partage qu'il y a entre deux politiques publiques correspondant à des délégations différentes d'adjoints à la Maire de Paris : celle relative au patrimoine (domaine 312) et celle relative aux bibliothèques et médiathèques (domaine 313).

Enfin, une requête effectuée à partir de la base de données 2017 à 2019 sur les destinations fonctionnelles permet de confirmer le caractère non systématique de la réciprocity.

➤ **Les budgets d'arrondissement**

En 2019, le domaine fonctionnel « ESA » rendant compte des budgets d'arrondissement comprend les destinations « dotation d'animation » (12,443 M€), « dotation de gestion » (130,708 M€) et « dotation d'investissement » (5,369 M€).

A l'inverse, les destinations fonctionnelles « DAL », « DGL » et « DIV » rendant compte des budgets d'arrondissement comprennent d'autres domaines que celui de l'ESA, pour des montants respectifs de 12,820 M€ (soit + 0,377 M€), 127,940 M€ (soit - 2,768 M€) et 5,710 M€ (soit + 0,341 M€).

Il est également singulier que la destination fonctionnelle « DGL » (dotation de gestion locale) supporte 12,052 M€ de dépenses d'animation locale.

➤ **Les bibliothèques et médiathèques**

En 2019, les financements pouvant être rattachés au domaine fonctionnel « Bibliothèques et médiathèques » s'élèvent à 70,069 M€. Ceux de la destination fonctionnelle « Bibliothèque et médiathèques » se limitent à 5,313 M€ (domaine 313) et s'élèvent à 7,156 M€ en y incluant ceux du domaine P312 relevant d'une autre délégation d'adjoint.

Ce constat est partagé par la DAC qui observe que cette situation peut rendre la politique de la Ville de Paris à destination des bibliothèques moins lisible.

La mission rappelle que si la séparation entre les dépenses de nature patrimoniale et les dépenses à caractère culturel en faveur des bibliothèques et des médiathèques est compréhensible, le parti pris de les inscrire dans l'une et l'autre rubrique fonctionnelle doit être retenu en considération de la nécessité d'assurer dans leur comptabilisation la permanence des méthodes qui est une des conditions nécessaires de la fiabilité des comptes.

➤ **L'absence de surjection systématique entre une ou plusieurs destinations et un domaine fonctionnel pourrait toutefois nuire au suivi des politiques publiques**

Pour compléter les deux exemples précités des arrondissements et des bibliothèques, un test a été réalisé sur un échantillon aléatoire significatif de 162 destinations fonctionnelles sur les 1 462 que compte l'année 2019, soit 11 % de l'ensemble, afin de vérifier qu'aucune d'elles ne relevait de deux domaines fonctionnels différents.

La requête a mis en évidence que 6 destinations (soit 4 % de l'échantillon) relevaient d'au moins deux domaines fonctionnels, dont 3 (soit 2 % de l'échantillon) d'au moins deux gestionnaires différents.

Tableau 13 : Test de correspondance

Destinations fonctionnelles	Nombre de domaines	Nombre de gestionnaires
Matériel et mobilier	28	11
Etudes	17	7
Immobilier	2	2
Conférence des finan	2	1
Hébergement des pers	1	1
Maison des associati	4	1

Source : Données SGD

Pour corroborer le résultat précédent, un tri décroissant a été réalisé sur l'ensemble du fichier des destinations relevant d'au moins deux domaines fonctionnels. Le nombre de destinations fonctionnelles concernées s'établit à 51, soit 3,4 % de l'ensemble.

Tableau 14 : Test de cohérence

Nombre de gestionnaires	210	19	12	9	6	5	4	3	2
Nombre de politiques publiques	1	1	1	1	1	1	5	6	34

Source : Données SGD

L'absence de relation surjective systématique entre les destinations et les domaines fonctionnels peut constituer une source d'erreur de nature à nuire à la bonne imputation et à l'exhaustivité des coûts des politiques publiques.

Le lexique des termes utilisés pour renseigner les domaines et les destinations fonctionnels doit pouvoir être documenté afin d'en expliquer les significations et conditions d'emploi pour éviter tout risque de confusion.

Un défaut de lisibilité des politiques publiques estimé entre 2 et 3 % reste toutefois acceptable.

1.2.2.2. Les politiques publiques sont dans l'ensemble conduites par un faible nombre d'acteurs

« La présentation fonctionnelle (...) constitue un élément important pour déterminer les orientations et la réalisation de la politique de l'entité »²².

La capacité à orienter et à réaliser ces différentes politiques est d'autant mieux maîtrisée que les centres de décision et d'action sont réduits.

Inversement, plus les leviers d'action sont nombreux, plus les processus de coordination et d'échange d'informations semblent nécessaires, ce qui pourrait accroître d'autant les risques d'erreurs, la charge des contrôles et compliquer le déploiement des processus.

Le paysage fonctionnel parle de lui-même. Le cadre financier qu'il dessine est le compromis entre le portage financier d'une politique publique par une direction cheffe de file, et le concours d'autres directions sans le soutien desquelles sa réalisation serait compromise, mais dont l'intervention peut nuire à sa conduite globale.

²² IM57, tome 2 page 70.

À cet égard, la mission a examiné deux points de faiblesse potentiels ayant trait, d'une part, à la multiplicité des gestionnaires et, d'autre part, à la pluralité des utilisateurs de crédits.

1.2.2.2.1. Le nombre de gestionnaires différents par politique publique est restreint

À peine 2 % des politiques publiques sont menées par plusieurs gestionnaires. Elles représentent moins de 5 % des financements totaux.

Il est à noter toutefois que leur nombre et leur montant ont augmenté respectivement de 67 % et de 42 % de 2017 à 2019.

Tableau 15 : Évolution du nombre de gestionnaires par politiques publiques

Nombre de gestionnaires en 2017	Nombre de politiques publiques (destinations) en 2017	€ en 2017	% € en 2017	Nombre de gestionnaires en 2018	Nombre de politiques publiques (destinations) en 2018	€ en 2018	% € en 2018	Nombre de gestionnaires en 2019	Nombre de politiques publiques (destinations) en 2019	€ en 2019	% € en 2019
20	3	146 109 827	1,46%	20	3	149 226 254	1,54%	20	3	146 470 978	1,47%
10	1	657 449	0,01%	11	1	835 141	0,01%	11	1	821 805	0,01%
8	1	12 844 494	0,13%	9	1	1 248 519	0,01%	10	1	1 261 187	0,01%
5	1	2 535 249	0,03%	6	1	2 369 957	0,02%	5	1	1 513 062	0,02%
4	1	2 868 623	0,03%	3	7	179 028 490	1,85%	4	1	4 109 603	0,04%
3	2	136 214 059	1,36%	2	22	88 771 309	0,92%	3	6	356 544 047	3,58%
2	12	124 786 589	1,24%				0,00%	2	22	94 287 207	0,95%
1	981	9 611 033 583	95,76%	1	1 278	9 247 807 536	95,64%	1	1 293	9 347 760 590	93,92%
57	1 003	10 037 049 874		52	1 313	9 669 287 207		56	1 328	9 952 768 479	
Évolution par rapport à n-1				-8,77%	30,91%	-3,66%		7,69%	1,14%	2,93%	

Source : Données SGD

En outre, les 2 % de politiques publiques relevant d'au moins deux gestionnaires différents sont les mêmes au cours de la période examinée, ce qui signifie que, la situation étant stable, l'implication de plusieurs gestionnaires, en tant que telle, ne saurait suffire à être le révélateur de difficultés de pilotage.

Le tableau suivant liste par ordre décroissant les vingt politiques publiques relevant de plusieurs gestionnaires.

Cet ensemble représentait en 2017 près de 100 % des financements accordés aux politiques publiques confiées à plusieurs gestionnaires. En 2019, il en représentait encore près de 98 %.

Tableau 16 : Liste des vingt premières politiques publiques rattachées à plusieurs gestionnaires

Destinations 2017	€ 2017	Nb 2017	Destinations 2018	€ 2018	Nb 2018	Destinations 2019	€ 2019	Nb 2019
DGL	128 637 143	20	DGL	130 750 888	20	DGL	127 940 011	20
DAL	12 052 841	20	DAL	12 304 675	20	DAL	12 820 345	20
DIV	5 419 843	20	DIV	6 170 691	20	DIV	5 710 622	20
Matériel et mobilier	657 449	10	Matériel et mobilier	835 141	11	Matériel et mobilier	821 805	11
soutien fonctionnel	12 844 494	8	Prévention des inapt	1 248 519	9	Prévention des inapt	1 261 187	10
Etudes	2 535 249	5	Etudes	2 369 957	6	Etudes	1 513 062	5
Non Applicable	5 138 650 129	4	Subvention équipemen	133 419 371	3	Clichy-Batignolles -	4 109 603	4
fonctionnement sces	2 868 623	4	Subventions au titre	24 335 889	3	Subvention équipemen	170 268 906	3
Subvention équipemen	135 230 358	3	Transports automobil	6 399 210	3	Opérations financièr	140 031 119	3
PNE Chapelle interna	983 701	3	PNE Chapelle interna	6 075 166	3	Subventions au titre	18 514 103	3
sport proximité	50 463 296	2	Clichy-Batignolles -	4 523 722	3	Subvention d'équipem	12 876 915	3
ressources humaines	44 652 305	2	Mise en conformité d	4 171 853	3	Mise en conformité d	11 279 943	3
Subvention d'équipem	9 531 168	2	Travaux	103 279	3	PNE Chapelle interna	3 573 060	3
Philharmonie	8 753 684	2	Fonds de solidarité	40 968 591	2	Fonds de solidarité	50 145 862	2
Clichy-Batignolles -	5 203 319	2	Subvention d'équipem	10 716 365	2	Philharmonie	9 546 534	2
Mise en conformité d	1 619 757	2	Philharmonie	9 098 526	2	Transports automobil	5 838 028	2
PROV SUB EQUIP AU TI	1 543 513	2	PROV SUB EQUIP AU TI	4 522 011	2	Entretien équipement	4 885 079	2
Mobilier et matériel	1 366 139	2	Travaux pour Comptes	3 201 547	2	Mobilier et matériel	3 913 873	2
Subv. d'équipement a	1 153 200	2	Transports scolaires	3 093 240	2	Conseillers et group	3 846 645	2
Mairies modernisatio	279 024	2	Affranchissement	2 997 338	2	Transports scolaires	3 266 816	2
Ensemble	5 564 445 235	20			20			20
Hors Non Applicable	425 795 106			407 305 979			592 163 518	

Source : Données SGD

Au bilan, il semblerait donc que l'organisation financière et comptable en place favorise le pilotage des politiques publiques en les confiant à un gestionnaire unique dans 98 % des cas, et, à toute le moins, qu'elle n'en perturbe pas la conduite en la confiant à une pluralité de gestionnaires inchangés dans la durée.

Le constat mérite d'être confronté à l'analyse du nombre et du montant des financements alloués aux politiques publiques confiées à plusieurs utilisateurs, en vertu des délégations de crédits qui leur sont accordées par les gestionnaires.

1.2.2.2.2. Le nombre d'utilisateurs de crédits différents par politique publique est à peine plus élevé que celui de gestionnaires

En pratique, le mécanisme des délégations de crédits²³ permet aux gestionnaires de faire appel à des directions prestataires de services auxquelles ils accordent la faculté d'exécuter les dépenses sur des crédits dont ils restent attributaires.

Comme précédemment, les politiques publiques restent très majoritairement confiées à un même utilisateur de crédits (82 % des financements accordés en moyenne), avec même une accentuation de ce phénomène en fin de période (85 % en 2019 contre 75 % en 2017), à la faveur d'une diminution de la part des financements accordés à des politiques publiques confiées à 10 utilisateurs de crédits et plus, passée de 4 % en 2017 à 2 % en 2019.

²³ Cf. paragraphe 1.3.2. *infra*.

Tableau 17 : Évolution du nombre d'utilisateurs de crédits par politique publique

Nombre d'utilisateurs en 2017	Nombre de politiques publiques (destinations) en 2017	€ en 2017	% € en 2017	Nombre d'utilisateurs en 2018	Nombre de politiques publiques (destinations) en 2018	€ en 2018	% € en 2018	Nombre d'utilisateurs en 2019	Nombre de politiques publiques (destinations) en 2019	€ en 2019	% € en 2019
27	1	128 637 143	1,28%	28	1	130 750 888	1,35%	27	1	127 940 011	1,29%
23	1	44 652 305	0,44%	23	1	4 586 812	0,05%	23	1	12 820 345	0,13%
22	1	12 052 841	0,12%	22	1	12 304 675	0,13%	22	2	11 002 923	0,11%
21	1	5 419 843	0,05%	21	1	6 170 691	0,06%				0,00%
15	1	12 844 494	0,13%	19	1	3 793 655	0,04%	13	1	4 501 935	0,05%
12	1	14 116 566	0,14%	12	1	835 141	0,01%	12	1	821 805	0,01%
11	3	167 317 062	1,67%	11	1	4 363 097	0,05%				0,00%
10	3	15 241 686	0,15%	10	2	9 348 460	0,10%	10	3	8 881 104	0,09%
				9	2	2 904 705	0,03%	9	1	461 292	0,00%
8	4	448 645 849	4,47%	8	2	5 935 630	0,06%	8	4	12 668 772	0,13%
7	3	57 374 864	0,57%	7	2	3 885 405	0,04%	7	4	11 938 494	0,12%
6	6	131 943 957	1,31%	6	6	10 571 502	0,11%	6	7	22 042 024	0,22%
5	11	247 986 312	2,47%	5	15	44 156 627	0,46%	5	22	62 555 141	0,63%
4	18	290 175 950	2,89%	4	30	81 674 597	0,84%	4	34	108 093 775	1,09%
3	36	677 819 697	6,75%	3	81	420 360 938	4,35%	3	92	553 028 571	5,56%
2	174	293 633 387	2,93%	2	228	618 864 677	6,40%	2	267	549 480 225	5,52%
1	739	7 489 187 918	74,62%	1	938	8 308 779 708	85,93%	1	888	8 466 532 062	85,07%
177	1 003	10 037 049 874		191	1 313	9 669 287 207		152	1 328	9 952 768 479	

Source : Données SGD

La conduite des politiques publiques par une pluralité d'intervenants est peu répandue. De ce point de vue, l'organisation financière et comptable existante semble offrir les moyens d'une bonne maîtrise du pilotage des politiques publiques dans leur ensemble.

1.3. Le travail de coordination de l'appareil productif financier et comptable se poursuit

Les référentiels et l'architecture fonctionnelle offrent un support aux actions décidées par les élus et mises en œuvre, sous la direction de la Maire de Paris, par l'administration parisienne.

De l'avis d'un membre du cabinet de l'adjoint en charge des finances²⁴ sur la perception par les élus de l'organisation financière et comptable, et sur leurs attentes à cet égard comme outil d'aide à la décision et moyen de réaliser les politiques publiques et les évolutions rendues nécessaires par la recherche de l'amélioration du service rendu à l'utilisateur, la réforme du vote par fonction a permis de mieux traduire les affectations budgétaires.

La présentation du budget a été clarifiée. Toutefois, la maquette budgétaire est encore perçue comme trop rigide. Les rubriques fonctionnelles réglementaires ne permettraient pas de rendre compte avec suffisamment de précision des priorités politiques des différentes collectivités locales, notamment celles portées par la Ville de Paris. Les montants qui y sont inscrits représentent des masses financières trop importantes, pour une collectivité telle que Paris, pour donner une juste appréciation des différentes politiques publiques menées. Il aurait fallu laisser la possibilité aux collectivités locales de préciser ces différents chapitres fonctionnels et de construire une maquette budgétaire adaptée aux besoins et spécificités des collectivités locales, et notamment de la Ville de Paris, alors que le choix a été fait par l'État (DGCL, DGFIP) de maintenir un cadre rigide,

²⁴ Annexe n° 3, entretien du 07/10/2020 avec [.....].

impossible à décliner localement, lui permettant de faire des comparaisons à l'échelon national. L'adoption de la M57 est un premier pas satisfaisant même s'il n'est pas jugé suffisant.

L'organisation de la production financière et comptable repose sur un triptyque constitué d'organes de gouvernance, d'instances de direction et de chaînes de production.

La prise de conscience de la nécessité de coordonner les actions conduites au sein et entre ces trois niveaux de responsabilités se manifeste aujourd'hui avec une particulière acuité à l'occasion du déploiement du contrôle interne et de la préparation de la certification des comptes.

1.3.1. La Ville de Paris est engagée dans une démarche d'amélioration de la gouvernance financière et comptable par ses élus

La gouvernance financière et comptable échoit aux élus. Réunis au sein du Conseil de Paris, ils règlent par délibérations de l'assemblée les affaires de la Ville de Paris (L. 2121-29 du CGCT).

Préparé et proposé par la Maire, le budget est voté par le Conseil de Paris (articles L. 2312-1 du CGCT). Préalablement au vote, le Conseil de Paris examine le rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels, la structure et la gestion de la dette (L. 2312-1 du CGCT). Il procède au vote des dépenses d'investissement après consultation de la commission des équipements (L. 2511-36 du CGCT).

Le Conseil de Paris arrête le compte administratif (L. 2121-31 du CGCT).

Au-delà des compétences circonstanciées que leur confèrent notamment ces règles générales, les élus du Conseil de Paris et de l'exécutif disposent d'autres leviers de gouvernance qu'ils actionnent plus fréquemment.

1.3.1.1. La consolidation des leviers de la gouvernance financière et comptable à la disposition des élus parisiens s'intègre à l'effort de modernisation de l'administration et à la démarche de déploiement du contrôle interne et du CICF

1.3.1.1.1. *La gouvernance délibérative est en règle générale bien intégrée dans les processus du contrôle interne et du CICF*

Le Conseil de Paris règle par délibérations les affaires de la Ville de Paris (L. 2511-2 du CGCT).

Il peut déléguer par délibération certaines de ses compétences, en application des dispositions de l'article L. 2122-22 du CGCT, dans les limites qu'il détermine.

La délibération 2020 DDCT 17 délègue par exemple à la Maire de Paris, au titre de l'année 2020, le pouvoir de procéder à la réalisation de tout type d'emprunt et à celle d'émissions obligataires dans les limites et conditions fixées à l'article 5 de la délibération 2019 DFA 118-1° de décembre 2019, en particulier celle d'un plafond de 508,228 M€.

A la date de l'audit, moins d'une dizaine de processus intègrent une action du Conseil de Paris et/ou d'autres élus (maires d'arrondissement, adjoints à la Maire de Paris), pour délibération ou avis.

L'intervention du Conseil de Paris est ainsi expressément prévue dans les processus de prise de participations, de cession de titres de participations, d'émission d'emprunt obligataires, de recettes de stationnement, de droits de mutation à titre onéreux et de fiscalité directe locale, et d'analyse et de vote de subventions.

Le choix des cycles comptables et des processus associés n'a pas été fait sur la base des risques juridiques tenant à l'absence de prise de position (délibération et avis) de l'assemblée délibérante.

En l'absence d'inventaire listant les processus nécessitant une prise de position du Conseil de Paris ou des conseils d'arrondissement, et de risque associé identifié dans une cartographie existante, par exemple celle de la DDCT qui est la direction en charge du processus stratégique de vote des délibérations et de consultation des élus, le risque persiste que les processus métiers et ceux relevant du CICF oublient de mentionner une intervention obligatoire de l'assemblée délibérante.

Pour ne prendre qu'un exemple, car il n'est pas question d'auditer les dispositifs du CICF, le processus relatif à l'analyse et au vote des subventions liste les différentes activités, et, pour chacune, en fait la description et mentionne notamment les acteurs impliqués, leurs rôles et les applications utilisées, ainsi que les points clés de contrôle en réponse aux assertions d'audit couvertes et en miroir aux cartographies des risques. Le document daté de décembre 2018 omet toutefois de faire figurer deux étapes réglementaires obligatoires.

La première concerne la saisine pour avis des conseils d'arrondissement sur le montant des subventions accordées aux associations dont l'activité s'exerce dans leur seul ressort territorial (L. 2511-14 du CGCT), et dont la mention devrait être faite au paragraphe 5.2.10 relatif à l'arbitrage définitif du processus.

La seconde a trait à un point de contrôle pourtant prévu par la réglementation à l'article R. 2512-25-3° du CGCT, obligeant le Conseil de Paris à voter tout virement concernant un article relatif aux subventions. Cette règle, qui n'est pas non plus rappelée par le règlement budgétaire et financier, devrait être intégrée au processus. Le paragraphe 5.2.12 relatif au vote du Conseil de Paris devrait être modifié en conséquence.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DSIN fait savoir qu'elle serait favorable à une recommandation portant sur la réalisation d'un inventaire des processus nécessitant une délibération du Conseil de Paris ou des conseils d'arrondissement.

1.3.1.1.2. *Renforcer les leviers de gouvernance à la disposition des élus en améliorant la capacité d'adaptation et la lisibilité de l'organisation financière et comptable*

L'appropriation par les élus des enjeux financiers est un objectif toujours d'actualité²⁵. A cette fin, d'autres manières de voter le budget avaient été étudiées, offrant par exemple plus de place au débat par fonction. Mais ces évolutions étaient trop lourdes et trop complexes à mettre en place. Il a finalement été retenu une présentation en commission par chaque adjoint de son budget.

En l'état, le découpage budgétaire des délégations des adjoints est difficilement transposable dans Alizé. Ce SI ne permet pas de rendre compte aisément des politiques publiques. Il aurait fallu une entrée par direction et une entrée par délégation d'adjoint. La difficulté que posent les évolutions réglementaires successives et les changements de périmètres budgétaires et comptables est de pouvoir conserver l'historique dans le SI, avec des périmètres comparables, pour être en mesure de suivre des sujets spécifiques.

Il serait donc nécessaire de pouvoir disposer d'un outil souple et adaptable, pour rendre compte facilement du bilan d'une mandature. Ces difficultés techniques seraient méconnues des élus du Conseil de Paris.

²⁵ Entretien précité du 07/10/2020 avec [.....].

Un travail d'amélioration continue du processus d'information des élus en toute transparence est mené.

Les informations financières et comptables sont mises en ligne, notamment sur l'open data, et les documents budgétaires sont diffusés sur le site paris.fr.

En général, sous la précédente mandature, le président de la 1^{ère} commission faisait un point en Conseil de Paris retraçant les principaux faits marquants exposés dans les tableaux de bord d'exécution budgétaire présentant des états de dépenses.

Les tableaux de bord étaient remis aux élus pour alimenter les débats. En outre, des présentations sur des sujets particuliers avaient régulièrement lieu en 1^{ère} commission à la demande des conseillers de Paris.

Dans le cadre de cette nouvelle mandature, le périmètre des tableaux de bord et des indicateurs communiqués aux conseillers de Paris était en cours de définition dans un travail concerté avec la majorité et l'opposition et un autre projet de tableau de bord RH était en cours d'élaboration à la date de clôture de l'instruction

Le suivi de la masse salariale est très complexe, du fait en partie d'un SIRH ancien. Il en résulte un lourd travail de reconstitution et de rattachement des dépenses RH aux politiques publiques correspondantes, à partir de différentes sources de données. À cet égard, l'élaboration du futur SIRH est un des prochains chantiers SI majeurs auquel les élus seront attentifs, pour permettre un suivi fin des dépenses de masse salariale.

Le rendu de l'effectivité des dépenses dans les documents budgétaires, notamment les subventions, est également un chantier important.

L'organisation financière et comptable sera impactée par l'évolution prochaine de l'organisation de la Ville de Paris avec la territorialisation de l'administration municipale voulue par la Maire.

Les groupes de travail décentralisation se sont mis progressivement en place dans le cadre de la mission de préfiguration de la territorialisation. La réunion de lancement présidée par le 1^{er} Adjoint, et réunissant l'ensemble des Maires d'arrondissement, s'est tenue le 16 octobre 2020.

L'objet de cette réunion était de présenter les enjeux et la démarche. Les maires d'arrondissement ont été invités à faire connaître leurs attentes et leur vision de cette réforme. Des groupes de travail thématiques se sont mis en place dans la foulée de cette réunion (notamment espace public, RH, finances, services aux parisiens).

Dans l'ensemble, les élus attendent de l'organisation financière et comptable qu'elle puisse s'adapter aux changements et qu'elle garantisse la lisibilité dans le financement des diverses politiques publiques.

1.3.1.1.3. *Le pilotage par la performance permettrait de fixer des priorités stratégiques et d'en mesurer les résultats*

Si les grands principes du droit budgétaire et de la comptabilité publique s'appliquent à l'identique à l'État et aux collectivités locales, leur déclinaison a suivi des évolutions différentes.

Ainsi, alors que la loi n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances a associé au processus budgétaire un pilotage des politiques publiques par la performance, aucune disposition législative n'a imposé aux collectivités locales un tel exercice dans le cadre de la préparation, de l'adoption et de l'exécution de leur budget.

Le CGCT prévoit toutefois la conduite d'une telle démarche dans le cadre de la participation des habitants et des usagers à la vie des services publics locaux (L. 1413-1), et il instaure des règles et des indicateurs de performance dans les domaines des ordures ménagères et des déchets (L. 2224-17-1), de l'énergie (L. 2224-31), de l'eau potable (D.

2224-1), mais aussi en matière administrative au titre des informations devant figurer dans le rapport annuel sur le recours administratif préalable obligatoire relatif au forfait de post-stationnement prévu à l'article R. 2333-120-15. Il impose la formulation d'objectifs de performance assignés au cocontractant d'un contrat de partenariat (Annexe H du CGCT).

Les débats du Conseil de Paris abordent la question de la performance sous les seuls angles énergétique, sécuritaire ou sportive.

La Ville de Paris s'était pourtant engagée depuis 2009 dans une démarche de performance basée sur une approche budgétaire par missions assorties d'objectifs mesurables et d'indicateurs, visant à améliorer l'efficacité de la dépense et à garantir un haut niveau de service public²⁶. Cette pratique a pris fin en 2018.

La conduite concomitante de l'exercice de budgétisation par la performance et de déploiement des différents volets du contrôle interne en prélude à la certification des comptes est certes une gageure.

Mais le service de la synthèse budgétaire souligne l'intérêt qu'il pourrait y avoir à optimiser les recettes tirées de l'utilisation du domaine et des équipements de la Ville en instaurant dans des contrats d'objectif et de performance à actualiser et simplifier, une forme d'intéressement des directions concernées²⁷.

La fixation d'objectifs stratégiques en nombre limité fait écho à la démarche de déploiement du contrôle interne. Loin d'être antinomiques, ces deux démarches partent des mêmes constats : l'identification des missions, des objectifs et des processus stratégiques.

La démarche de pilotage par la performance suppose la définition de résultats à atteindre, tandis que celle du contrôle interne confine à la mise en place de processus visant à éviter la réalisation de risques identifiés comme prioritaires.

La démarche de certification des comptes pourrait être l'occasion de réconcilier ces deux logiques en rénovant la pratique des contrats d'objectifs et de performance dont le mérite était, à partir d'objectifs jugés prioritaires ou stratégiques, de fixer des cibles de résultats à atteindre et à étudier dans le cadre du cycle d'élaboration budgétaire. Le travail d'identification, à partir de ces mêmes objectifs, de processus et de risques associés consolide et complète utilement la démarche de performance. Ainsi par exemple le processus de la DAC « Entretien des bâtiments » pourrait renvoyer à un objectif « Entretien le patrimoine » tel que la dernière convention de 2017 le prévoyait. Les conventions d'objectif et de performance, sur le modèle des projets annuels de performance mis en place par les ministères depuis la LOLF, pourraient se limiter aux processus les plus structurants des directions, dans une logique de continuité des politiques publiques et de réduction de format des cartographies de processus.

Recommandation 4 (SG) :

Associer aux processus stratégiques identifiés dans les cartographies des risques des cibles de résultats qualitatifs ou quantitatifs à atteindre, dans le cadre de contrats annuels de services et de performance à mettre en place.

²⁶ Avant propos du rapport sur les contrat d'objectifs et de performance du projet de budget de l'exercice 2017.

²⁷ Annexe 3, entretien du 30/07/2020 avec le chef du SSB.

1.3.1.2. La diarchie budgétaire n'entrave pas la gouvernance financière et comptable de la Ville de Paris

La diarchie budgétaire tient à l'existence au sein du budget de la Ville de Paris des budgets d'arrondissements.

Si les dispositions législatives sur la répartition des compétences entre les différentes assemblées délibérantes et les exécutifs sont source de confusion, les flux financiers entre le budget général et les états spéciaux d'arrondissements restent bien maîtrisés.

1.3.1.2.1. *Les dispositions législatives sur la qualité d'ordonnateur de la Maire de Paris et des maires d'arrondissement sont peu claires*

La Maire de Paris est ordonnateur des dépenses des groupes d'élus (L. 2121-28 du CGCT). Elle est chargée d'ordonner les dépenses (L. 2122-21 du CGCT) et elle peut seule émettre les mandats (L. 2342-1 du CGCT).

Le maire d'arrondissement engage et ordonnance les dépenses inscrites à l'état spécial (L. 2511-43 du CGCT).

La Maire de Paris et les maires d'arrondissement peuvent respectivement donner délégation de signature aux responsables des services communaux et aux directeurs généraux des services et directeurs généraux des services adjoints (L. 2511-27 du CGCT).

Cette diarchie d'ordonnateurs interroge, alors que les budgets des arrondissements sont intégrés dans les comptes de la Ville et que leurs enveloppes sont définies par le Conseil de Paris. Les dispositions du CGCT manquent sur ce point de clarté.

Alors que la loi stipule expressément qu'en ordonnant les dépenses, la Maire de Paris est chargée d'exécuter les décisions du Conseil (L. 2122-21 du CGCT), aucune disposition législative expresse de ce type n'existe en miroir pour ce qui concerne les dépenses ordonnancées par les maires d'arrondissement, dont on déduit qu'elle le sont, d'une part, en exécution des décisions du Conseil d'arrondissement par délégation en cascade du Conseil de Paris, uniquement pour les dépenses de marchés de travaux, de fournitures ou de services, en application des dispositions combinées de l'article L. 2511-22 et de celles précitées de l'article L. 2511-43 du CGCT, et, d'autre part, pour toutes les dépenses de l'état spécial sans restriction, en application des dispositions de l'article L. 2511-43 du CGCT qui étend aux maires d'arrondissements les règles applicables en la matière à la Maire de Paris.

1.3.1.2.2. *Les flux financiers entre le budget de la Ville de Paris et les états spéciaux d'arrondissement restent maîtrisés*

Les dépenses et les recettes de fonctionnement et d'investissement de chaque arrondissement sont inscrites dans le budget de la Ville de Paris. Elles sont détaillées dans les états spéciaux qui lui sont annexés (L. 2511-36-1 et L. 2511-37 du CGCT).

Le solde d'exécution de l'état spécial est reporté de plein droit (L. 2511-45 du CGCT).

Le report figure au compte administratif de l'année. Il est acté l'année suivante précédente par délibération du Conseil de Paris relative au budget supplémentaire modifiant le montant des dotations de gestion locale (DGL), d'animation locale (DAL) et d'investissement (DIV).

La modification par rapport au montant des crédits inscrits au budget primitif peut intégrer des abondements ou des minorations complémentaires.

Les données de l'année 2019 communiquées sont concordantes avec celles du BP, du BS et du CA.

La mission observe toutefois des écarts dans la base de données entre les dépenses imputables à la DGL, la DAL et la DIV et celles réalisées sur le centre financier FIN au titre de ces mêmes dotations.

Tableau 18 : Comparaison des données communiquées avec les données budgétaires

Domaines	Gestionnaires	Utilisateurs	Destination	€ mandatés 2019	BP 2019	BS 2019	Report 2019
Dotation d'investissement	MA	MA	DIV	5 059 064			
Dotation d'investissement	MA	4 DO	DIV	78 930			
Conseil de quartier	MA	MA	DIV	572 628			
Sous-ensemble DIV				5 710 622	5 461 340	10 061 029	4 350 407
ESA	FIN	FIN	Dotation d'investissement	5 369 881			
Sous-écart DIV				340 741			
19 domaines	MA	MA	DGL	55 898 431			
17 domaines	MA	7 DO	DGL	72 041 579			
Sous-ensemble DGL				127 940 011	128 955 232	141 263 359	13 323 348
ESA	FIN	FIN	Dotation de gestion	130 708 082			
Sous-écart DGL				-2 768 072			
3 domaines	MA	MA	DAL	12 241 374			
3 domaines	MA	3 DO	DAL	578 972			
Sous-ensemble DAL				12 820 345	11 983 386	15 604 146	2 783 801
ESA	FIN	FIN	Dotation d'animation	12 443 180			
Sous-écart DAL				377 165			
Écart total				-2 050 165			

Source : Données SGD, CA, BP et BS

Il est à noter que les reports sont globalement en diminution au cours de la période observée ce qui témoigne d'un effort de maîtrise. Une attention doit toutefois être portée à la gestion du report de la DGL dont l'amplitude des variations pourrait révéler d'éventuelles difficultés de pilotage.

Tableau 19 : Flux de reports

Flux de reports	DIV	DGL	DAL
2017	-71 448	26 314	94 709
2018	191 855	-3 046 587	-102 860
2019	-340 741	2 768 040	-377 133
Cumulé	-220 335	-252 233	-385 284

Source : Données SGD, CA, BP et BS

1.3.2. La direction générale peut encore progresser

Le périmètre des directions²⁸ comprend une quarantaine de structures constitutives de directions opérationnelles, de directions soutien, de mairies d'arrondissement et d'entités indépendantes rattachées à la Maire (le cabinet et l'inspection générale).

L'organisation financière et comptable de cet ensemble implique des interactions entre les directions et en interne entre leurs différents services.

²⁸ Le terme de direction sera utilisé pour les désigner indifféremment lorsqu'il n'en sera pas employé d'autres.

1.3.2.1. Les relations financières et comptables entre les directions doivent être confortées

Au plan financier et comptable, les relations entre les directions se traduisent par des délégations de crédits et donnent lieu à des échanges dans le cadre du réseau financier et comptable.

1.3.2.1.1. *Le mécanisme des délégations de crédits doit être mieux encadré*

Le périmètre des missions de chaque direction doit en principe conditionner les moyens financiers qui lui sont alloués. Or les crédits sont accordés à des domaines fonctionnels qui relèvent en tout ou partie d'une même direction. Les crédits accordés à une direction sont consommés en gestion directe ou en gestion déléguée, sans changement d'imputation budgétaire et comptable de leur centre financier.

Le mécanisme des délégations de crédits consiste en une forme de sous-traitance de l'exécution d'une partie d'une politique publique par une direction de la Ville prestataire (dite délégataire) recevant de la part de la direction commanditaire (ou délégante) l'autorisation de financer ces actions sur les crédits qui lui ont été alloués. Ce mécanisme a été audité par l'IGVP en 2016²⁹.

L'Inspection appelait à davantage de prévision des besoins, et à accentuer l'effort sur le suivi et le compte-rendu d'exécution.

Par ailleurs, l'Inspection recommandait d'accélérer l'achèvement du dispositif de gestion centralisée des fluides pour mettre un terme au mécanisme de double inscription de ces dépenses.

Le présent audit relève que cette recommandation n'a pas été suivie d'effets, et confirme que le mécanisme de la gestion déléguée des crédits doit être mieux encadré et piloté.

➤ **Un cadre à poser**

Comme cela a été évoqué au paragraphe 1.1.2.2, la Ville de Paris n'a pas normé le recours au mécanisme de la gestion déléguée des crédits. Les délégations sont effectuées sans formalisme particulier entre les directions qui n'établissent par exemple pas de convention entre elles³⁰.

Or de deux choses l'une, ou bien la délégation de gestion est une option laissée à la libre appréciation des directions délégantes, ou bien elle est une obligation découlant en particulier des arrêtés d'organisation définissant les missions des directions et des arrêtés de délégation de signature de la Maire à leurs services. Dans le premier cas de figure, un cadre d'action est vivement souhaitable, dans le second, il est impératif pour définir une règle commune.

En toute rigueur, les délégations de gestion devraient être accordées dans le respect des arrêtés posant le cadre d'intervention des directions.

Un gestionnaire ne pourrait donc avoir toute latitude pour choisir entre une gestion directe ou une gestion déléguée des crédits. Bien plus, la gestion déléguée perdrait tout son sens

²⁹ Rapport d'audit n° 15-15 de juillet 2016 sur la gestion déléguée des crédits.

³⁰ Annexe 4, réponses à la question n° 5. Cela vaut pour les délégations internes et externes de crédits.

s'il était admis que les crédits devaient être positionnés auprès de la direction dont la mission est d'en assurer l'exécution.

Mais le choix a été fait d'identifier les directions gestionnaires par politiques publiques relevant de domaines fonctionnels. Le principe en est posé à l'article 5 du règlement budgétaire et financier 2020 DFA 20 du 3 juillet 2020 aux termes duquel : « Cette nomenclature permet notamment de définir le périmètre budgétaire des délégations d'adjoint et des directions opérationnelles, chaque rubrique élémentaire ne pouvant correspondre qu'à une seule direction ou délégation d'adjoint ».

Les directions gestionnaires de politiques publiques n'ont donc pas d'autre choix que d'accorder des délégations de gestion aux directions dont les missions définies par arrêtés d'organisation impliquent que les crédits nécessaires au financement de ces politiques publiques leur soient délégués.

Le principe de ce mécanisme devrait être posé à tout le moins dans un référentiel partagé. Il pourrait donner lieu le cas échéant à la rédaction d'un processus dédié au titre du CICF (cf. recommandation 3 *supra*).

➤ Un pilotage à renforcer

La souplesse que permet ce mécanisme doit être reconnue. Mais il faut aussi noter une tendance de fond à la sous-consommation des crédits de fonctionnement délégués qui doit appeler de la part des directions des actions concrètes visant à y remédier. A l'inverse, le recours à la gestion déléguée des crédits d'investissement semble être un mode de réalisation de la dépense plus efficace que celui de la gestion directe, en dépit de ce que peuvent en dire les directions délégantes en termes de suivi de la dépense.

Tableau 20 : La consommation des crédits en gestions directe et déléguée

	Ouvert 2017	Mandaté 2017	M/O 2017	Ouvert 2018	Mandaté 2018	M/O 2018	Ouvert 2019	Mandaté 2019	M/O 2019
BF Gestionnaire	8 401 758 754	8 148 533 633	96,99%	8 220 510 221	7 879 908 132	95,86%	8 057 970 215	7 951 010 349	98,67%
BF Délégataire	212 008 393	198 911 157	93,82%	149 212 948	139 807 994	93,70%	152 322 747	142 009 558	93,23%
BI Gestionnaire	1 924 966 018	1 427 700 613	74,17%	1 814 970 349	1 365 354 664	75,23%	2 165 635 017	1 561 589 752	72,11%
BI Délégataire	285 631 125	261 904 471	91,69%	295 308 226	284 216 417	96,24%	322 892 916	298 158 820	92,34%

Source : Données SGD

Les directions délégantes s'accordent à reconnaître qu'elles doivent relancer périodiquement les directions délégataires, tout particulièrement en fin d'année, pour s'assurer que les crédits délégués seront bien utilisés.

En investissement, elles pointent un défaut de fiabilité des prévisions de consommation des crédits et un manque de transparence dans les expressions de besoins de financement. L'alternative de l'ouverture d'enveloppes financières sur marchés est évoquée par la DVD.

Ces incertitudes nécessitent de la part des bureaux experts des directions délégantes de fréquentes contre-expertises lorsque les prévisions d'exécution transmises ne semblent pas correspondre suffisamment à l'état d'avancement réel des projets.

1.3.2.1.2. La vie du réseau gagnerait à être dynamisée

La question de l'existence et de la vie du réseau des correspondants financiers et comptables a été posée aux sous-directions du budget et de la comptabilité de la DFA et à 8 directions³¹.

Le réseau des correspondants financiers et comptables n'est pas formalisé comme peu l'être celui des contrôleurs internes.

Cependant, il est régulièrement réuni à l'initiative des services de la DFA qui en profitent pour expliquer les contraintes budgétaires, préciser des normes applicables, et pour rappeler les chantiers en cours et les échéances.

Les directions répondantes sont majoritairement satisfaites de ces réunions qu'elles jugent utiles pour mieux comprendre les enjeux financiers et comptables et permettre d'échanger sur des points techniques.

Deux directions considèrent toutefois que ces réunions sont trop longues et que, se contentant de relayer des informations sous forme descendante, elles ne contribuent pas réellement à animer la vie du réseau.

Au-delà de ces réunions, les directions prennent part à divers groupes de travail dont elles peuvent être pilotes, notamment dans le cadre de la préparation et du déploiement du contrôle interne.

La DAC indique ainsi piloter des groupes de travail sur le plan progrès recettes, la mise en place du parapheur électronique, la mise en œuvre d'un contrôle allégé en partenariat et sur les recettes de tournages. Cette direction mentionne en outre avoir participé aux travaux de mise en place de l'IM57, et en particulier à la définition des seuils des virements de crédits en cours de gestion.

En dehors de ces occasions d'échanges périodiques, le réseau est mobilisé au quotidien par le travail de fond budgétaire et comptable.

Les directions reconnaissent l'efficacité et l'utilité de l'appui apporté par les services de la DFA, comme par exemple les conseils en matière de choix de modes de partenariat.

Pourtant, de l'aveu même de la DFA³², l'animation du réseau reste perfectible. Des rendez-vous périodiques, au minimum une fois par an, devraient pouvoir fédérer le réseau en dehors des échéances budgétaires et financières habituelles.

Ces rencontres seraient l'occasion d'échanger sur les perspectives d'évolution des métiers financiers et comptables et sur les carrières au sein du réseau.

Au bilan, si l'organisation actuelle des réunions du réseau donne satisfaction, il semble qu'il manque une instance de pilotage, animée par la DFA, un lieu de partage des informations du réseau financier et comptable (site actualisé), et une occasion au moins annuelle de réunir le réseau pour permettre aux directions d'échanger sur les difficultés rencontrées, sur les bonnes pratiques et sur la conduite de leurs chantiers dans le cadre des réformes d'ensemble ou mises en œuvre de leur propre initiative.

³¹ DAC, DACSO, DASES, DEVE, DFPE, DJS, DU, DVD.

³² Annexe 3, entretien du avec le chef du SSB.

1.3.2.2. L'organisation financière et comptable interne aux directions pourrait davantage être adaptée à leurs missions

Aucun document cadre ne prescrit une organisation financière et comptable type. Les directions sont laissées libres de déterminer, par arrêté de la Maire, celle qui répond le mieux à leurs missions et à leurs besoins.

Ces prérogatives s'exercent dans le respect des dispositions de l'arrêté du 12 octobre 2017³³ relatif à la structure générale des services de la Mairie de Paris, communs à la Commune et au Département de Paris, et en particulier dans le cadre des missions de chaque direction dirigée et placée sous l'autorité de la Secrétaire générale.

Les arrêtés d'organisation des directions et de délégation de signature de la Maire de Paris à leurs agents constituent donc le premier niveau de l'architecture financière et comptable.

Celle-ci est traduite en centres financiers qui identifient, aux côtés des services financiers et comptables, les services opérationnels associés à ces fonctions, car l'organisation irrigue au plus près des services prescripteurs et utilisateurs, si bien que le nombre d'agents participant à titre principal, secondaire, ou résiduel, à la chaîne de production financière et comptable (§ 1.3.3 *infra*) est difficile à cerner.

1.3.2.2.1. *La carte des centres financiers mériterait d'être revue*

L'analyse n'a pas porté sur les CFI en gestion déléguée en considérant que les directions gestionnaires n'étaient pas maîtresses de leur définition, mais la démarche leur est pleinement applicable et la maîtrise *in fine* de l'évolution de leur nombre au vu des montants exécutés doit pouvoir être assurée selon des modalités définies dans le référentiel précité, en concertation entre le délégant, le délégataire et la DFA en tant que direction de tutelle.

L'étude présente un raisonnement par l'absolu, sans tenir compte de la nécessité d'imputer une dépense quel que soit son montant sur un nouveau CFI. Mais elle montre sur une courte période quelle est l'organisation financière et comptable des directions et surtout quels intervenants (les CFI) elle mobilise ou ne mobilise plus, avec les questions de savoir faire financier et comptable que cela pose.

Au cours de la période 2017 à 2019, les 46 directions et mairies d'arrondissement ont vu le nombre de leurs centres financiers mouvementés en gestion directe passer de 540 à 550, tandis que les dépenses de fonctionnement et d'investissement de ces CFI diminuait de 128,393 M€.

Si l'augmentation ou la diminution du nombre de CFI dépensiers n'est pas corrélé à une augmentation ou une diminution des montants mandatés, l'une et l'autre sont en revanche respectivement concordantes avec une augmentation ou une diminution du montant moyen mandaté par CFI.

³³ BOVP du 20 octobre 2017. Cet arrêté aurait été modifié en 2017 sans qu'aucun BOVP n'en ait publié la modification. La première mention de cette modification apparaît dans un arrêté de délégation de signature de la Maire de Paris (DDCT) du 20 décembre 2017 publié dans le BOVP du 29 décembre 2017. Un arrêté de nomination du 19 décembre 2017 publié dans le BOVP précédent du 26 décembre 2017 cite l'arrêté dans sa version non modifiée.

Or pour deux directions³⁴, l'augmentation corrélative du nombre de CFI dépensiers et des montants mandatés s'accompagne étonnamment d'une diminution du montant moyen mandaté par CFI, ce qui signifie que l'intervention de nouveaux CFI dans la chaîne de la dépense n'a pas été compensée par une augmentation significative des montants exécutés, autrement dit que les rendements ont été décroissants, toutes choses égales par ailleurs³⁵.

³⁴ Une troisième direction est concernée par cette évolution, mais le constat ne lui est pas applicable en raison de l'effet de distorsion induit par le passage de 1 à 2 CFI. Les 3 directions sont passées du statut de Mandaté + à M/CFI - (passage de 6 et 2, à 3 et 5 à la première ligne du tableau *supra*).

³⁵ L'analyse n'a porté que sur les dépenses.

Tableau 21 : : Évolution du nombre de CFI et des montants mandatés

[.....]

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

La DFA gagnerait à mener avec les directions un dialogue sur la rationalisation de leurs CFI, afin de faciliter le suivi d'exécution et les redéploiements éventuels.

Recommandation 5 (DFA) :

Étudier la faisabilité de la simplification de la maquette budgétaire en rationalisant autant que possible le nombre des CFI.

En réponse au rapport provisoire, la DFA rappelle les fonctionnalités des CFI, en cohérence, du moins en théorie, avec les délégations de signature, pour suivre les délégations de crédits entre directions et rendre compte de leur utilisation.

La DFA reconnaît qu'une simplification de la maquette actuelle peut être étudiée en tenant compte de l'organisation des directions et des processus budgétaires internes.

1.3.2.2.2. L'organisation diffuse et insuffisamment normée des services participant aux fonctions financières et comptables doit évoluer

➤ **Il conviendrait de mettre en concordance l'arborescence administrative et l'arborescence financière et comptable**

L'arborescence administrative des services est renseignée dans le SIRH qui affecte chaque agent à une unité organisatrice (UO) à laquelle est rattaché le poste occupé, d'après un référentiel en organisation déclinant par niveaux les différentes entités de l'administration parisienne.

En l'état actuel, les UO sont identifiées par une codification idoine. En revanche, les niveaux d'UO, excepté le 4 qui est réservé à l'échelon directionnel, ne sont pas définis de manière uniformisée pour toutes les directions.

Ainsi par exemple, les UO administratives de niveau 5 qui correspondent généralement aux sous-directions, services et circonscriptions, peuvent aussi lister des missions, chargés de mission ou cellules. Les UO de niveau 6 sont quant à elles généralement réservées aux bureaux, mais elles peuvent également lister des secrétariats si ces structures dépendent immédiatement du niveau 5.

Cette organisation découle du déploiement du projet de pilotage des effectifs (PILEFF) en 4 lots, entre le 1er novembre 2019 et le 1er octobre 2020.

Toutes les directions sont aujourd'hui dans PILEFF, mais pas encore les mairies d'arrondissement. Tous leurs agents, hormis les vacataires, saisonniers, occasionnels, contrats de type emploi aidé ou de droit privé, sont reliés à un poste qui correspond à un emploi budgétaire voté par le Conseil de Paris. Les postes sont déclinés au sein de l'organigramme de chaque direction et reliés à une UO au niveau le plus fin de la codification en fonction du niveau d'appartenance. La maquette n'est pas définie par un document cadre, mais la structuration générale est consultable sur le site de la DRH³⁶.

³⁶ Mail de la DRH du 23/11/2020 : http://intraparis.rh.mdp/rh/jsp/site/Portal.jsp?page_id=303.

La codification des centres financiers obéit à la même logique. Elle est réalisée par le centre de compétences SEQUANA à la demande des directions, établie par un formulaire adressé par ticket SATIS.

Les CFI sont désignés par un code composé d'une succession de « nœuds » séparés d'un tiret, identifiant successivement la Ville de Paris ou les mairies d'arrondissement, puis chaque direction et enfin les services gestionnaires placés dans leur hiérarchie, soit 3 niveaux successifs au plus. En cas de délégation de crédits, la codification du service délégataire est précédée du code de la direction délégante auprès de laquelle les crédits restent inscrits, suivi de la lettre « D ». La codification des mairies doit encore être précisée.

La codification des CFI prend bien en compte le niveau de positionnement de la structure affectataire des crédits dans l'arborescence administrative, mais, outre que le code CFI de la direction est différent à 65 % de celui des UO, la structure retenue, avec une succession de nœuds séparés par un tiret, n'est pas la même.

En l'absence de définition partagée de l'arborescence des UO et de concordance avec les différents niveaux de CFI, il n'est pas possible d'avoir une vision d'ensemble et de faire une lecture unique des différents niveaux des structures des directions et des services déconcentrés participant à titre principal, secondaire ou résiduel aux fonctions financières et comptables.

L'absence de concordance et de cohérence entre l'arborescence administrative et celle des CFI empêche toute connaissance précise de l'organisation financière et comptable et toute réflexion tendant à en optimiser le fonctionnement par d'éventuels remaniements des structures.

Le travail conduit dans le cadre du projet PILEFF pourrait servir de maquette et d'assise à l'arborescence financière et comptable, s'il institue par ailleurs une arborescence administrative type.

Il pourrait ainsi être opérant de rapprocher les deux codifications afin d'éviter de tenir deux référentiels différents et de faciliter les restitutions et les évolutions ultérieures.

Tableau 22 : Codification des CFI et des UO

Gestionnaires	Code CFI	Code UO
CAB	1	V01050
DAC	40	V42000
DAE	55	V09605
DAJ	9	V02200
DASCO	80	V25000
DASES	34	V30000
DCPA	21	V22100
DDCT	14	V02300
DEVE	23	V28002
DFA	12	V54400
DFPE	30	V35100
DGRI	7	V02008
DICOM	6	V06100
DILT	13	V07700
DJOPGE	24	V02065
DJS	88	V88000
DLH	65	V65300
DPE	64	V69500
DPSP	8	V08600
DRH	10	V00500 - V16500
DSTI	5	V07240
DU	60	V60300
DVD	61	V55800
FIN	50	
IG	3	V03001
SG	2	V02000

Source : Données SGD et site DRH - http://intraparis.rh.mdp/rh/jsp/site/Portal.jsp?page_id=303 »

Recommandation 6 (DFA-DO) :

Mettre en adéquation l'arborescence administrative et l'arborescence financière et comptable.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le CCSEQ reconnaît que l'arborescence d'Alizé et celle du SIRH sont des éléments structurants de deux SI différents. Les UO constituent un référentiel d'organisation et les CFI un référentiel financier. Le CCSEQ indique qu'il est irréalisable au plan technique d'avoir deux nomenclatures identiques et qu'il appartient à la DFA et aux DO de le décider et de demander au CCSEQ d'étudier les impacts et la faisabilité d'une telle évolution.

- *Il conviendrait de normer davantage l'action financière et comptable des services opérationnels*

Aucun référentiel métier à jour ne définit la nature ni les attendus des fonctions financières, budgétaires ou comptables (cf. paragraphe 2.1.1.3 *infra*) exercées à titre principal, secondaire ou résiduel, hormis les processus du CICF.

En matière budgétaire, il n'y a pour l'instant pas de processus encadrant l'action des services financiers et opérationnels des directions, contrairement à ce qui peut exister en matière comptable.

La cartographie des risques métiers de la DFA liste toutefois plusieurs processus budgétaires, dont celui stratégique d'élaboration et de vote du budget primitif dans les conditions légales. Elle rappelle les mesures de prévention existantes mais ne prévoit aucun plan d'action, compte tenu du niveau de maîtrise du risque évalué à son maximum.

Les différents processus mis en place dans le cadre du CICF listent les étapes et décrivent les actions conduites par les services opérationnels et les services financiers et comptables.

Les services opérationnels y contribuent à divers égards. Leur dernière intervention significative, essentielle à la préparation de la liquidation, est la constatation du service fait (SF) que les services opérationnels prescripteurs sont les seuls à pouvoir réaliser. Elle est décrite à l'activité 7 (paragraphe 5.2.7) du processus « Achats de fournitures de services et de prestations ».

Pourtant, le contrôle de cette étape au moment de la saisie du service fait lors de l'activité 8 ne prévoit pas de vérification de l'habilitation à constater le SF par le contrôle de l'existence d'une délégation de la Maire à signer la constatation du SF. Les arrêtés de délégation de signature de la Maire aux agents des directions ne prévoient que le cas de la signature de l'attestation de SF par les services financiers³⁷.

Or l'attestation de service fait n'existe plus, dans le décret GBCP, que sous l'angle de « La certification du service fait, par laquelle l'ordonnateur atteste la conformité à l'engagement de la livraison ou de la prestation » (article 31), et pour le paiement des dépenses de rémunération des agents de l'État en vue de permettre au comptable de liquider et mettre en paiement (1° de l'article 233).

À la Ville, c'est la DFA qui réalise la certification du service fait, en application des dispositions de l'article D. 1617-23 du CGCT aux termes desquelles : « La signature manuscrite, ou électronique conformément aux modalités fixées par arrêté du ministre en charge du budget, du bordereau récapitulatif des mandats de dépense emporte **certification du service fait des dépenses concernées et attestation du caractère exécutoire** des pièces justifiant les dépenses concernées ». La certification est l'attestation que le service a été fait, au vu de la livraison ou de la prestation fournie, conformément à l'engagement.

Autrement dit, prévoir que les directions réalisent l'attestation de service fait est juridiquement faux et en pratique inexact.

En revanche, elles font les constatations de service fait, qui sont l'expression des délégations des attributions du pouvoir adjudicateur de la Maire, en application des dispositions du code de la commande publique aux termes desquelles : « Les prestations effectuées par le titulaire d'un marché qui donnent lieu à versement d'avances ou d'acomptes, à règlement partiel définitif, ou à paiement pour solde, sont constatées par un écrit établi par l'acheteur ou vérifié et accepté par lui » (R. 2193-23), et « La date de réception de la demande de paiement et la date d'exécution des prestations sont constatées par les services du pouvoir adjudicateur ou, le cas échéant, par le maître d'œuvre ou la personne habilitée à cet effet » (R.2192-14).

³⁷ Excepté l'arrête de délégation de signature de la Maire de Paris aux agents de la DEVE.

La notion de pouvoir adjudicateur du code de la commande publique n'est pas reprise expressément dans le décret GBCP, mais elle est consubstantielle à la notion de dépense, et liée à celle de paiement et de règlement des marchés.

Ainsi, les actes de constatation de service fait se distinguent de ceux de certification du service fait lesquels recouvrent l'attestation de service fait.

L'organisation comptable en vigueur à la Ville scinde la certification en deux moments distincts. Les DO effectuent les attestations et les saisies de service fait dans le SIF, en amont de l'acte de certification réalisé par la DFA. Le maintien, par rapport aux dispositions du décret GBCP, d'une étape intermédiaire (l'attestation) confiée à un autre responsable que celui procédant à la certification n'est pas un gage de simplification des processus comptables.

La note SG/DFA n° D19SGVP-001424 prévoit que les personnes procédant à la constatation et à la saisie des SF sont dûment habilités.

Dans les arrêtés de délégation de signature de la Maire, outre la suppression possible de la mention de l'attestation, il devrait être fait mention de la signature des constatations de service fait par les agents de la Ville, en particulier ceux des services opérationnels, afin de sécuriser juridiquement le processus. Certains arrêtés, en fonction de leur rédaction, pourraient conserver la mention des délégations pour « Toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés » (cf. arrêté de délégation de la DVD, 4° de l'article 2, page 1937 du 2ème document joint).

Recommandation 7 (SG) :

Modifier les arrêtés de délégation de signature de la Maire de Paris aux agents des directions afin d'y faire la mention expresse de la signature des actes emportant constatation du service fait.

1.3.2.2.3. *L'évolution des attributions financières et comptables des directions est assujettie à la volonté d'adapter les organisations aux fonctionnalités des outils financiers et comptables*

Nous avons vu plus haut que l'organisation financière et comptable se ramifie au plus près des services prescripteurs et utilisateurs.

La participation des services opérationnels et financiers à des fonctions budgétaires ou comptables est variable.

Les fonctions de synthèse budgétaire sont, par nature, centralisées au sein des directions et exercées par un bureau budget placé le plus souvent auprès d'un service financier au sein d'une sous-direction ressources. Chaque sous-direction opérationnelle dispose d'interlocuteurs du bureau budget, en charge des présynthèses et du suivi budgétaire.

En matière comptable, les fonctions sont en revanche davantage distribuées, ne serait-ce que parce qu'elles font intervenir des services opérationnels en qualité de demandeur/prescripteur, depuis l'acte d'achat jusqu'à la constatation du service fait.

Certaines directions ont même conservé au sein de sous-directions métiers des structures comptables, et souhaitent maintenir cette organisation en arguant de compétences spécifiques et d'échanges indispensables avec les établissements et entités déconcentrées en circonscription ou en arrondissement.

C'est le cas de la DASES qui dispose d'un pôle comptable centralisé et de deux pôles spécialisés, l'un à la sous-direction de l'autonomie (SDA), et l'autre à la sous-direction de la prévention et de la protection de l'enfance (SDPPE). La spécificité tient au caractère dérogatoire de la liquidation opérée par les pôles comptables de la SDA et de la SDPPE, alors que l'organisation financière et comptable en vigueur la confie en principe au service facturier (SFACT).

Comme le souligne la DASES dans sa réponse au rapport provisoire, la SDA continue d'effectuer les EJ, tandis que la liquidation des dépenses est transférée au SFACT à compter du 1^{er} juillet 2021.

À la DPE, il existe plusieurs services comptables. Le bureau des finances de la sous-direction des affaires générales est en charge du suivi comptable des petits services opérationnels. Au sein du service technique de la propreté de Paris (STPP) une cellule dédiée assure la gestion comptable des services opérationnels. Enfin, le bureau des finances du service technique de l'eau assure la gestion comptable du budget annexe eau et assainissement.

À la DU, l'organisation de la fonction comptable, répartie entre 3 entités, tient à des raisons à la fois historiques et fonctionnelles. Un pôle économique, budgétaire et publicité du service du permis de construire et du paysage de la rue (SPCPR) gère les recettes de voirie et de publicité. Un pôle contrôle de gestion du service de l'action foncière (SDAF) est en charge des dépenses foncières et des recettes résultant d'actes notariés. Le bureau du budget, des marchés et du contrôle de gestion de la sous-direction des ressources est concerné par le reste des opérations comptables.

La réforme des circonscriptions de la DJS témoigne d'une volonté de préserver la qualité de la gestion locale et de bonnes relations avec les mairies d'arrondissement. Ainsi, alors qu'il était souhaité pour chaque circonscription un service comptable, la réforme a été conduite à effectif constant, ce qui a imposé la mise en place d'équipes pluridisciplinaires au sein de 5 circonscriptions soutien regroupant les équipes RH, comptabilité, logistique et prévention des risques professionnels.

La DLH a vu son organisation financière et comptable modifiée avec un mouvement de centralisation amorcé en 2009, au sein du bureau du budget et de la comptabilité (BBC), mais celui-ci n'a été placé auprès de la sous-direction des ressources qu'en 2018, à la suite d'un audit réalisé par la DLH, dans l'optique des travaux de certification des comptes. Le BBC assure la synthèse budgétaire et le pilotage financier et comptable. Les fonctions comptables ne sont toutefois pas entièrement regroupées. Le service d'administration d'immeubles continue de recouvrer les loyers via une application dédiée (LUDIC), et le service du logement et de son financement (SLF) saisit les EJ (moins d'une quarantaine par an) et les demandes de liquidation pour les dépenses liées au prêt Paris logement. La gestion des paiements de taxes, jusque-là décentralisée, devrait être reprise par le BBC en raison du départ non remplacé de l'agent qui en était chargé.

Enfin, à la DVD, le mouvement de centralisation des fonctions comptables des services techniques de voirie vers le service des affaires juridiques et financières s'est interrompu en 2018 en raison de difficultés à poursuivre la réorganisation. Des fonctions comptables persistent donc dans les services opérationnels.

Le partage des opérations comptables (demandes d'achat, ordres de service, engagement juridique) entre les services opérationnels et les services comptables des directions ne s'opère pas nécessairement en fonction des outils utilisés, car si les services opérationnels effectuent les saisies dans les outils amont et que les services comptables utilisent exclusivement Alizé, ce dernier SI est également accessible aux services opérationnels qui signent formellement les engagements juridiques.

Dès lors, la question de la persistance de l'action des services financiers des directions selon les modalités actuelle peut valablement se poser, et avec elle l'interrogation sur le

point de savoir dans quelle mesure l'exercice de fonctions budgétaires et comptables au sein des directions peut être davantage adapté aux fonctionnalités du SI financier et aux exigences de fiabilité des comptes.

Les processus de préparation et de suivi budgétaire, ainsi que les chaînes de la dépense et de la recette sont tout particulièrement visés.

1.3.3. Les processus de production sont appelés à évoluer à court terme pour que l'organisation financière et comptable retenue dimensionne l'outil informatique, et non l'inverse

La mission n'a pas audité les dispositifs de CICF. Elle a abordé la question de l'organisation des processus de production financière et comptable sous l'angle de la préparation et du suivi budgétaire, et du point de vue des chaînes de la dépense et de la recette.

Il est indispensable que la Ville définisse son organisation avant de se lancer dans la refonte de son système d'information financière et comptable. Nous n'aborderons dans ce paragraphe que les questions organisationnelles et renvoyons le lecteur à la 3ème partie dédiée aux développements sur le SIF.

1.3.3.1. Une réflexion sur l'organisation du processus de préparation et de suivi budgétaire à la DFA et au sein des directions doit être amorcée

Les directions font unanimement état d'une insuffisante prise en compte de leurs besoins.

Le cadrage budgétaire est globalement jugé trop volontariste et inadapté à la réalisation des politiques publiques, voire dans certains cas contradictoire avec elles. La référence au compte administratif et au budget primitif de l'année n-1 conduirait à ignorer les éventuels effets de conjoncture³⁸.

[.....].

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

La DJS indique que le cadrage ne permettra pas de garantir la réalisation de l'ensemble de ses missions et rappelle qu'elle a pu bénéficier les années précédentes d'arbitrages politiques favorables ayant conduit à réévaluer les cadrages initiaux.

La question de l'organisation budgétaire est connexe à celle de la situation financière, ne serait-ce qu'en raison des effectifs dévolus à ces fonctions, mais aussi au regard de l'utilité marginale des services budgétaires, compte tenu des arbitrages rendus par rapport aux demandes initiales et aux marges d'ajustement réellement existantes.

La question pourrait se poser de savoir dans quelle mesure l'organisation mériterait d'être repensée en réinterrogeant le nombre d'agents en charge de fonctions budgétaires, tant à la DFA que dans les directions, dès lors que le budget est, pour l'essentiel, constitué de dépenses obligatoires sur lesquelles il n'existe aucune marge de manœuvre et dont les prévisions actuarielles sont relativement simples à établir. La réponse à y apporter mériterait toutefois un examen préalable de la situation financière.

Pour les autres dépenses sur lesquelles la collectivité continue de disposer de marges d'appréciation, et pour les recettes, le chiffrage des prévisions de financement passe

³⁸ Annexe 4, réponses aux questionnaires.

inévitables par les services opérationnels et, *in fine*, par l'échelon directionnel, seuls à même d'établir des priorités ou des propositions de choix en ce sens.

Dès lors, le maintien au sein des sous-directions ressources et métiers des directions opérationnelles de services budgétaires dans leur format actuel et, en miroir, l'existence d'experts budgétaires sectoriels à la DFA, pour un résultat sévèrement critiqué par les directions, peut surprendre.

Ce type de fonctions support, à la différence des services opérationnels, obéit à une logique d'économies d'échelle et tend naturellement vers l'agrégation pour soutenir au mieux le mouvement de territorialisation des filières métiers.

La réflexion sur le format de cette organisation doit être amorcée et intégrer trois types de considérations.

Tout d'abord elle doit prendre en compte la question de la convergence informatique des outils et applications budgétaires amont avec EOLE.

Ensuite, elle suppose la mise en place de modalités de pilotage budgétaire au quotidien relevant de pratiques professionnelles et de référentiels partagés.

Enfin, elle nécessite un portage stratégique transversal et une appropriation par l'ensemble des directions du modèle retenu.

La DFA fait savoir, en réponse au rapport provisoire, qu'il convient, plutôt que de repenser l'organisation des services, d'allouer les ressources existantes vers la recherche de recettes nouvelles et d'améliorer l'agilité des services quant à la revue des missions de la collectivité.

Recommandation 8 (SG) :

Piloter un groupe de travail sur les perspectives d'optimisation de l'organisation du dialogue budgétaire entre les directions et la DFA.

1.3.3.2. La chaîne de la dépense peut encore être optimisée

En l'absence de mandat en ce sens, l'examen de l'organisation de la chaîne de la dépense n'a pas porté sur les conséquences de la création de la sous-direction des achats, ni sur les dispositifs de CICF, ni sur l'activité du SFACT. Il se limite à l'analyse des informations communiquées par les directions qui ont accepté, dans le contexte de crise sanitaire, de participer aux entretiens et de répondre aux questionnaires. Nous les en remercions et renvoyons aux annexes pour tous compléments utiles aux développements suivants.

L'organisation de la chaîne de la dépense a été profondément impactée par la création du service facturier. Elle continue d'évoluer sous l'impulsion des directions et de la DFA et peut encore être rationalisée.

1.3.3.2.1. *La création du SFACT constitue l'amorce d'une évolution visant à rationaliser et fiabiliser la chaîne de la dépense en rapprochant le comptable du fait générateur*

Aux termes des dispositions de l'article 41 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) : « *Lorsqu'il est mis en place, un service facturier placé sous l'autorité d'un comptable public est chargé de recevoir et d'enregistrer les factures et titres établissant les droits acquis aux créanciers. Dans ce cas, le montant de la dépense est arrêté par le comptable au vu des factures et titres mentionnés à l'alinéa précédent et de la certification du service fait. Cette certification constitue l'ordre de payer défini aux articles 11 et 29 à 32* ».

Autrement dit, la mise en place d'un service facturier (SFCAT) modifie la chaîne de la dépense et la répartition des responsabilités entre l'ordonnateur et le comptable public³⁹ en faisant intervenir ce dernier dès le stade de la liquidation⁴⁰.

La chaîne amont de la dépense s'en trouve raccourcie dans la mesure où l'ordonnateur, qui reste chargé de l'engagement juridique, ne procède plus ensuite qu'à la certification du service fait, ce dernier acte permettant de réaliser concomitamment l'ordonnancement de la dépense.

Un protocole d'accord a été signé le 6 juillet 2016 entre la Ville de Paris et la DRFiP 75 pour la constitution d'un SFACT.

La Ville de Paris et la DRFiP 75 ont concrétisé cette création par convention du 3 juin 2017.

Cette convention définit les missions du SFACT, son organisation, ses modalités de gouvernance, ses moyens et les relations entre le SFACT et les services de la Ville de Paris.

Les dépenses de paye sont exclues du périmètre des dépenses prises en charge par le SFACT.

Le SFACT ne prend pas non plus en charge l'enregistrement des pièces de marchés qui doivent être saisies dans Alizé par les pouvoirs adjudicateurs (sous-direction des achats, directions opérationnelles et mairies d'arrondissement), ni la création des « fiches tiers » désignant les titulaires et leurs sous-traitants éventuels dont la charge incombe à l'ordonnateur.

En revanche, le SFACT contrôle la complétude et l'exactitude des pièces de marchés enregistrées dans Alizé, et opère le changement du statut informatique du marché en « lancé », ce qui correspond en pratique à une validation ultime avant mise en accessibilité dans Alizé des marchés. La convention de 2017 prévoit en effet à l'article 6 de son annexe 7 que « *Le SFACT s'engage à changer le statut du marché dans Alizé en « lancé » dans les meilleurs délais. La moyenne mensuelle de ce délai ne pourra pas dépasser 5 jours ouvrables* ».

En bonne logique, le contrôle opéré par le SFACT, qui anticipe celui qu'il serait amené à effectuer ensuite, doit permettre un gain de temps, assertion qui reste toutefois à démontrer. Il doit permettre aussi de fiabiliser l'enregistrement des marchés, donc il vise globalement à améliorer le processus de la dépense.

Mais le caractère validant de cette étape, qui tient à l'action exclusive du SFACT consistant à ouvrir l'accès au marché dans Alizé, a de quoi surprendre, dans la mesure où le SFACT n'est pas censé intervenir avant les opérations de liquidation, ni assumer, en dehors de toute disposition réglementaire, une responsabilité qui relève des attributions de l'ordonnateur (le champ d'action du SFACT strictement défini à l'article 41 du décret GBCP précité ne prévoit pas ce type d'intervention amont).

La mise en place du SFACT a ainsi réorganisé les fonctions financières et comptables en profondeur, parfois au-delà du cadre réglementaire.

³⁹ « Les ordonnateurs constatent les droits et les obligations, liquident les recettes et émettent les ordres de recouvrer. Ils engagent, liquident et ordonnent les dépenses » (article 11 du décret GBCP).

⁴⁰ Sont également liquidés par le comptable public les excédents de versement, en application des dispositions de l'article 2 de l'arrêté du 16 février 2015 fixant les dépenses des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des établissements publics de santé pouvant être payées sans ordonnancement, sans ordonnancement préalable ou avant service fait.

Recommandation 9 (DFA) :

Supprimer les dispositions des deux derniers alinéas de l'article 6 de l'annexe 7 de la convention constitutive du SFACT.

En réponse au rapport provisoire, la DFA reconnaît que la préconisation aurait une portée organisationnelle significative et emporterait une conduite du changement structurante.

Elle mentionne que la rédaction de l'article 9 de l'annexe 7 doit être revue à l'occasion de la mise à jour de la convention constitutive du SFACT courant 2021.

Le SFACT, les directions et le service de l'expertise comptable de la DFA s'engagent mutuellement à déployer un dispositif de contrôle interne comptable en commençant par la cartographie des risques, puis en identifiant et en hiérarchisant les risques inhérents aux processus, et enfin en mettant en place les moyens permettant la couverture de ces risques.

Lorsque ce dispositif sera suffisamment mature et que la qualité des contrôles existants et de maîtrise des risques auront pu être attestés, la Ville de Paris et la DRFiP pourront réellement s'engager dans un contrôle allégé en partenariat en mettant en place, sur le fondement des dispositions de l'article 42 du décret GBCP du 7 novembre 2012 précité, un contrôle hiérarchisé de la dépense.

1.3.3.2.2. Les directions poursuivent des objectifs louables de fiabilisation comptable et de respect des délais de paiement, mais peinent à suivre les engagements et la validation des services faits

En mode SFACT, les directions restent compétentes pour traiter la gestion budgétaire des marchés publics, depuis la création de l'engagement comptable jusqu'à l'enregistrement du service fait. En outre, seules les directions sont en relation avec les fournisseurs et procèdent à la création et à la modification des tiers relatifs aux marchés de leur compétence⁴¹.

Les directions se font l'écho de difficultés à suivre les engagements juridiques se rapportant à des crédits qu'elles délèguent, car Alizé ne permet pas aux directions délégantes de consulter les EJ créés par les directions délégataires. Or, selon elles, la visibilité des EJ permet de savoir si les SF sont réalisés et si des factures sont reçues.

Cette situation, dénoncée par toutes les directions consultées, est problématique. Elle avait été pointée par un précédent rapport de l'IG sur la comptabilité des engagements⁴².

Au-delà du constat, cette situation est révélatrice d'une pratique qui, certes, témoigne de la préoccupation des directions à suivre les engagements et les constatations de SF, mais laisse supposer une inégale application des dispositions de la convention constitutive du SFACT demandant aux directions de valider plus précocement les services faits (SF) sans attendre les factures, et confiant au service relations et échanges financiers de la Ville de Paris (SREF) le monopole des relations avec les fournisseurs dans le suivi des factures non dématérialisées⁴³.

⁴¹ Annexe 7 à la convention constitutive du SFACT.

⁴² Rapport n° 10-27 de janvier 2012 relatif à l'audit de la mise en œuvre de la comptabilité d'engagement.

⁴³ Annexe 2 de la convention constitutive du SFACT.

Si le fait générateur est chez l'ordonnateur dans la fonction achat, ce n'est pas la facture qui importe, mais le SF.

Il n'est plus nécessaire de disposer de la facture pour matérialiser le SF. En effet, la dématérialisation des factures accompagne ce changement de paradigme, et la constatation du SF doit de toute façon être réalisée dès la livraison ou la réception des prestations.

Il a pu en découler dans certaines directions de la Ville des réorganisations visant à centraliser les services financiers et budgétaires pour effectuer les SF, comme à la DVD.

[.....].

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

Quoi qu'il en soit, la validation des SF passe par leur constatation préalable par les services opérationnels, phase absolument indispensable à la suite du processus comptable.

Dans Alizé, l'opération d'attestation s'intercale entre la constatation et la certification. Ce schéma n'est pas conforme aux dispositions du décret GBCP. Selon ce texte, la chaîne de la dépense est modifiée en mode SFACT :

- d'un côté, le service opérationnel de l'ordonnateur engage la dépense, réceptionne son achat et constate le service fait, et le service comptable de l'ordonnateur certifie le service fait, ce qui constitue l'ordre de payer délivré au comptable ;
- de l'autre, le SFACT reçoit les factures, procède à la détermination du montant de la dépense, et, à l'appui de la certification du SF transmise par l'ordonnateur valant ordre de payer, effectue la liquidation et procède au paiement.

Tout l'intérêt de cette organisation est de permettre un gain de temps en raccourcissant les délais chez l'ordonnateur où la constatation et la certification doivent être le plus rapproché possible pour que la certification valant ordre de payer puisse servir à la liquidation faite par le comptable, dès détermination du montant des dépenses au vu des facture reçues.

Il y a deux enjeux dans le raccourcissement des délais. Le premier, chez l'ordonnateur, vise à ce que la constatation soit la plus précoce possible et que la certification lui soit connexe. Le second, chez le comptable, doit lui permettre de disposer le plus tôt possible de la certification du SF pour être en mesure, à réception de la facture, de déterminer le montant de la dépense et de procéder au paiement.

Ce schéma n'a de sens que si la constatation et la certification du SF sont rapprochés pour ne pas dire concomitants.

Or la Ville de Paris a multiplié les intervenants et interverti les dernières étapes.

En effet, le processus achats en vigueur à la Ville fait intervenir le demandeur (constatation du SF - étape 7), son service comptable et budgétaire (attestation et saisie du SF - étape 8), le SFACT (liquidation et proposition de mandatement - étapes 11 et 12), le service de l'expertise comptable (certification du SF - étape 15).

Ce processus contrevient aux dispositions de l'article 9 de l'annexe 7 à la convention constitutive du SFACT aux termes duquel : « *Le service fait doit être certifié et enregistré dans Alizé dès la livraison ou la réception des prestations, sans attendre la réception de la facture* ».

Un retour à la procédure de droit commun de certification du SF en mode SFACT est nécessaire.

Recommandation 10 (DFA) :

Restaurer en mode SFACT la procédure de droit commun de certification des services faits en la faisant intervenir avant la liquidation.

En réponse au rapport provisoire, la DFA reconnaît que cette recommandation peut s'inscrire comme un levier d'enrichissement des instances existantes en favorisant l'expression des besoins d'évolution fonctionnelle et le portage de bonnes pratiques.

1.3.3.2.3. *La DFA dispose en son sein d'échelons préfigurateurs de la centralisation comptable*

L'organisation financière et comptable de la Ville de Paris tend depuis plusieurs années vers la centralisation.

L'offre de services encouragée par la DFA en matière d'achats et de gestion budgétaire et comptable complète et accompagne l'action du SFACT, pour composer un environnement de plus en plus intégré.

À la date de clôture de l'instruction, trois services de la DFA peuvent être perçus comme des échelons préfigurateurs de ce modèle comptable centralisé.

- **Le service de la gestion déléguée (SGD) est appelé à évoluer vers davantage de soutien aux directions**

Les missions du SGD sont définies au paragraphe 5 de l'arrêté du 21 novembre 2017 modifié fixant l'organisation de la DFA.

Le SGD propose une offre de service aux directions à faible volumétrie de commandes consistant à prendre en charge l'interface avec les DO délégantes ou délégataires de crédits, la préparation du budget, la mise en place des crédits et le suivi d'exécution, la gestion des commandes, de la demande d'EJ à la mise en liquidation. L'ensemble représente un peu moins d'une vingtaine d'objets métiers.

Ces activités sont exercées par une vingtaine d'agents au sein de pôles comptables d'engagements et d'un pôle budgétaire.

L'offre de service s'adresse potentiellement à toutes les directions.

Le portefeuille du SGD est actuellement constitué de 9 directions. De périmètre variable selon la situation de chacune, il recouvre le budget et la comptabilité (CAB, IG, SG, DGOM, DGRI, DFA, DICOM), ou la comptabilité (DAE), ou la comptabilité des dépenses (DAJ), ou la comptabilité des dépenses de nettoyage des locaux en 2019 étendue aux loyers et charges en 2020 (DFPE).

La mise en place du soutien est négociée et construite avec chaque direction selon ses besoins.

Le processus de construction comporte 5 phases successives :

- DFA : analyse des flux budgétaires et comptables, construction d'un premier calibrage des ressources avec conversion du temps passé par tâche budgétaire et comptable en ETP nécessaires au regard de l'activité ;
- DO/DFA : mise au point de l'offre définitive et de la stratégie RH, élaboration du calendrier de transfert, présentation du projet aux représentants du personnel ;
- DFA : lancement d'une expérimentation, transfert provisoire des personnels ;
- DO/DFA : retour d'expérience, finalisation de la convention de service, présentation du projet de transfert définitif aux représentants du personnel ;

- DFA : transfert définitif y compris de personnels.

L'offre du SGD doit être l'occasion pour les directions bénéficiaires de repenser l'architecture de leurs CFI en cherchant à limiter leurs nombre et niveaux.

Une convention de gestion, révisable, engage le SGD et la DO soutenue.

La charge globale prise en compte par le SGD est évaluée à 29 ETP, dont 5 agents de catégorie A, 9 de catégorie B et 15 de catégorie C.

Il est intéressant de constater que le volume des services faits est évalué à 130 % de celui des engagements juridique, et que celui des actes de coordination avec le SFACT et des opérations de fin d'exercice est estimé à 90 % des EJ.

La montée en charge du SGD devrait lui permettre de se positionner comme un acteur majeur de l'organisation financière et comptable. Elle démontre que la centralisation est possible quand elle est accompagnée et qu'elle conduit à une plus grande qualité de service.

➤ **Le SREF centralise d'ores-et-déjà des missions comptables au profit des directions et pour le compte du comptable public**

Les missions du service relations et échanges financiers (SREF) sont définies au paragraphe 8 de l'arrêté du 21 novembre 2017 modifié fixant l'organisation de la DFA.

Il est constitué d'un pôle relations financières et d'un pôle supervision.

Il est un des intervenants incontournables des processus de la dépense.

Il est chargé en particulier, pour le compte de l'ordonnateur, de créer la fiche tiers à la demande des directions via Webtiers et de superviser les flux entre Alizé et Hélios⁴⁴.

Pour le compte du SFACT, il reçoit et numérise les demandes de paiement et les factures qui ne sont pas déposées dans Chorus-Pro (article 10), valide la création et la modification des tiers relatifs aux marchés (article 13), et centralise les rejets de virement (article 14). Il contrôle les factures reçues et demande les compléments nécessaires aux fournisseurs⁴⁵. Il est le destinataire désigné des factures que lui adressent les fournisseurs⁴⁶.

➤ **Le service de l'expertise comptable fait déjà office d'ordonnateur pour le compte de la Ville**

Les missions du service de l'expertise comptable (SEC) sont définies au paragraphe 8 de l'arrêté du 21 novembre 2017 modifié fixant l'organisation de la DFA.

Comme le SREF, il appartient à la sous-direction de la comptabilité, et comme lui, il est un acteur majeur des processus de la dépense, en charge spécifiquement de la certification du SF (cf. processus achat) et de la signature électronique.

En outre, il est responsable du suivi de la comptabilité patrimoniale et à ce titre, dans le cadre de la convention constitutive du SFACT, il fait office de point de sortie unique en prenant à son compte, lorsque les directions ne l'ont pas correctement fait, la création et de l'enrichissement des fiches immobilisation.

Enfin, il appuie le déploiement du contrôle interne comptable conformément aux engagements pris par la Ville de Paris vis-à-vis de la DRFiP 75 dans le cadre de la mise en œuvre de la convention constitutive du SFACT (article 15).

⁴⁴ Article 2 de la convention constitutive du SFACT et articles 3 et onvention constitutive du 52545.

⁴⁵ Annexe 1 à ladite convention.

⁴⁶ Annexe 2 à ladite convention.

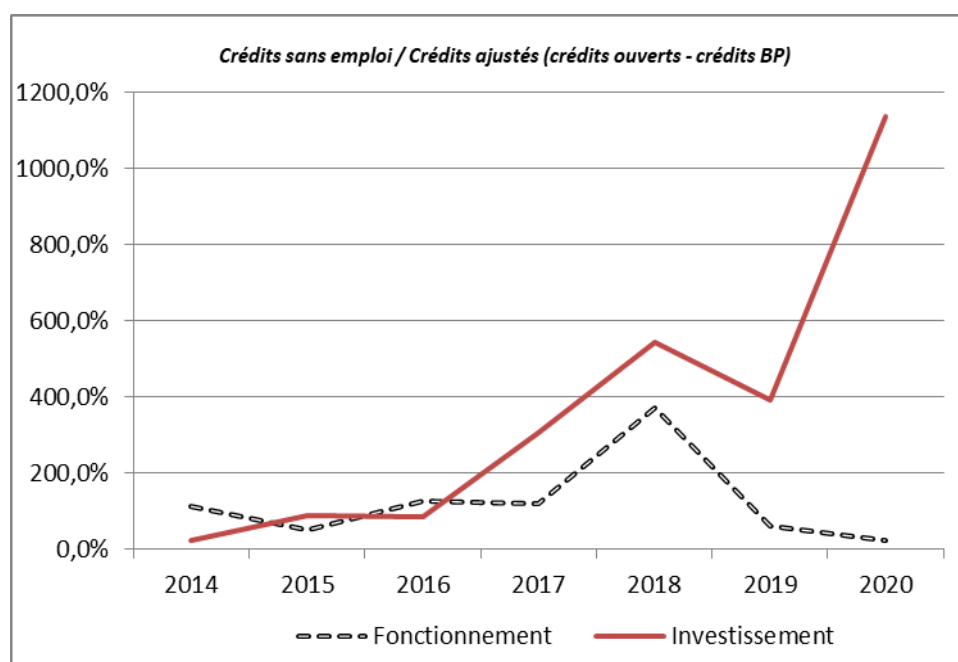
L'organisation actuelle permet à la DFA de répondre en souplesse aux évolutions qu'impliquent les enjeux de qualité comptable en proposant aux directions une offre de services pour l'instant distincts, et en constituant le point de sortie unique vers le comptable public. Si l'inventaire des moyens reste à faire, rien n'empêche techniquement qu'elle propose une offre de bout en bout dans une entité comptable centralisée à créer.

1.3.3.2.4. Mettre en place un pilotage plus fréquent de la dépense pour améliorer les taux de consommation, limiter les annulations de crédits et réduire les rattachements de charges

La comparaison du volume des crédits sans emploi à celui des crédits ajustés, c'est-à-dire les crédits ouverts diminués des crédits du budget primitif, sans renseigner sur leurs causes, met en lumière les effets de l'organisation financière et comptable et des processus en place sur le pilotage de l'exécution.

Les données 2014 à 2020 des budgets primitifs et des comptes administratifs font apparaître un écart aux prévisions globalement croissant, avec une correction très nette en 2019 pour le budget de fonctionnement qui retrouve approximativement son niveau de 2015. L'écart aux prévisions reste à la hausse pour le budget d'investissement malgré l'amorce d'une décrue constatée en 2019. L'exercice 2020 voit s'amplifier cet écart.

Graphique 3 : Écart aux prévisions budgétaires



Selon le SGD, une prévision chiffrée mise à jour mensuellement dans les outils viendrait compléter utilement le travail demandé lors des échéances comptables.

Elle permettrait un dialogue de gestion avec les bureaux sectoriels plus efficient (moins chronophage pour les DO) et plus efficace (davantage transparent).

Si la convention constitutive du SFACT fait du SREF le destinataire des factures des fournisseurs et leur interlocuteur pour y apporter tout complément, le SREF n'est pas

chargé pour autant de relancer les fournisseurs pour le compte des directions en vue de l'établissement des factures.

Il est regrettable que cette mission n'ait pas été confiée au SREF ou à un service unique au sein de la Ville, car elle permettrait de centraliser une action déterminante dans la chaîne de la dépense et de limiter le nombre d'opérations comptables donnant lieu à rattachement de charges, dont la progression depuis 2015 montre qu'il convient de mettre en place des mesures fortes afin de réduire les délais de facturation.

Tableau 23 : Part des restes à mandater (charges rattachées)

Compte 408 - VP	2015	2016	2018	2019
60, 61 et 62 (hors 621)	819 000 695	775 407 187	796 927 056	786 681 179
408	51 325 629	47 980 285	87 274 221	59 647 050
	6,3%	6,2%	11,0%	7,6%
jours	23	23	40	28

Source : Comptes de gestion.

En réponse au rapport provisoire, la DFA fait savoir qu'elle privilégie la poursuite des efforts de professionnalisation et de montée en gamme de la fonction de gestion des EJ, dans un contexte de processus métiers et de gestion de portefeuille d'EJ y afférents.

1.3.3.2.5. Les processus du CICF d'attribution des subventions doivent être adaptés à la marge aux procédures en vigueur déjà très abouties

Les subventions sont des charges d'intervention et à ce titre, elles constituent un mode tout à fait particulier de la dépense.

La Ville de Paris a encadré très tôt le processus d'octroi de subventions, bien avant la démarche de certification.

Un guide édité en 2009 par la DDCT en rappelle les règles et en précise les modalités. Le bureau des subventions aux associations constitue une forme remarquable de guichet unique. La procédure, bien balisée, a anticipé avec plus d'une dizaine d'années d'avance la mise en place des deux processus dédiés du CICF.

La DDCT et les DO ont travaillé à l'élaboration d'une cartographie identifiant 33 risques associés, et deux processus distincts : le vote et l'attribution, le mandatement et la comptabilisation des subventions.

Comme nous l'avons expliqué plus haut (cf. paragraphe 1.3.1.1), le processus de vote et d'attribution des subventions mériterait d'être complété.

Le processus de comptabilisation et de mandatement des subventions fait intervenir la saisie du service fait (SF) avant la liquidation, comme pour les autres dépenses.

La particularité des dépenses de subventions tient à ce qu'il convient de distinguer, pour constater le service fait, selon qu'elles sont inconditionnelles ou sont au contraire assorties de conditions.

Lorsqu'aucune condition n'est exigée pour leur versement, le service fait peut être concomitant à la délibération qui constitue dès lors un acte créateur de droit.

En revanche, lorsque les subventions sont assorties de conditions, comme c'est le cas des subventions de projets, le service fait doit en principe résulter de leur réalisation. C'est alors seulement que la dépense, considérée comme une dette exigible, au sens des

dispositions des articles L. 1612-15, L. 2321-2 et L. 3321-1 du code général des collectivités territoriales, devient obligatoire⁴⁷.

Les décisions prises par délibérations d'accorder des subventions, au titre d'actions isolées ou dans le cadre d'appels à projet, sont des contributions facultatives décidées par les autorités administratives, en soutien à des actions, projets ou activités initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires.

Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent. Elles n'ont valeur d'obligation juridique que lorsque les conditions auxquelles elles étaient assujetties se réalisent⁴⁸.

Le processus de comptabilisation et de mandatement des subventions ne fait pas cette distinction. Or l'organisation comptable qui en découle est différente selon le cas.

L'impact n'est pas neutre car les subventions de projet représentent 53 % des financements, soit environ 155 M€ en 2019⁴⁹.

En réponse au rapport provisoire, la DDCT fait savoir qu'elle partage l'objectif de distinguer plus strictement les subventions de fonctionnement des subventions de projet, tout en soulignant que la modification du processus nécessitera un travail avec l'ensemble des directions concernées dans l'outil de suivi des subventions, avec comme conséquence un impact organisationnel, compte tenu de la typologie des associations financées et de la volonté de la municipalité de favoriser l'attribution des subventions avant l'été.

L'adoption d'une formulation type dans les modèles de conventions faisant mention expresse de conditions résolutoires, plutôt que de conditions suspensives comme c'est actuellement le cas, réconcilierait la pratique avec la règle et permettrait aux associations de procéder à l'inscription comptable en produits, ce que n'autorise pas l'existence de conditions suspensives.

Recommandation 11 (DDCT) :

Adopter une formulation type dans les conventions, faisant mention expresse de conditions résolutoires au paiement des subventions intervenu après délibération et signature desdites conventions.

1.3.3.3. La chaîne de la recette est en cours de fiabilisation

1.3.3.3.1. *Les nécessités d'une fiabilisation de la chaîne de la recette*

La Ville de Paris a fait le choix de tenir une comptabilité d'engagement des recettes.

En 2012, la direction des finances a lancé, en lien avec la DRFiP75, dans le cadre du projet de dématérialisation globale des recettes, un travail de collecte par les directions des pièces justificatives types, pour harmoniser les pratiques et les documents à produire par les services liquidateurs, et faciliter les contrôles par le comptable public.

Ces travaux de normalisation font écho à un besoin de fiabilisation des recettes.

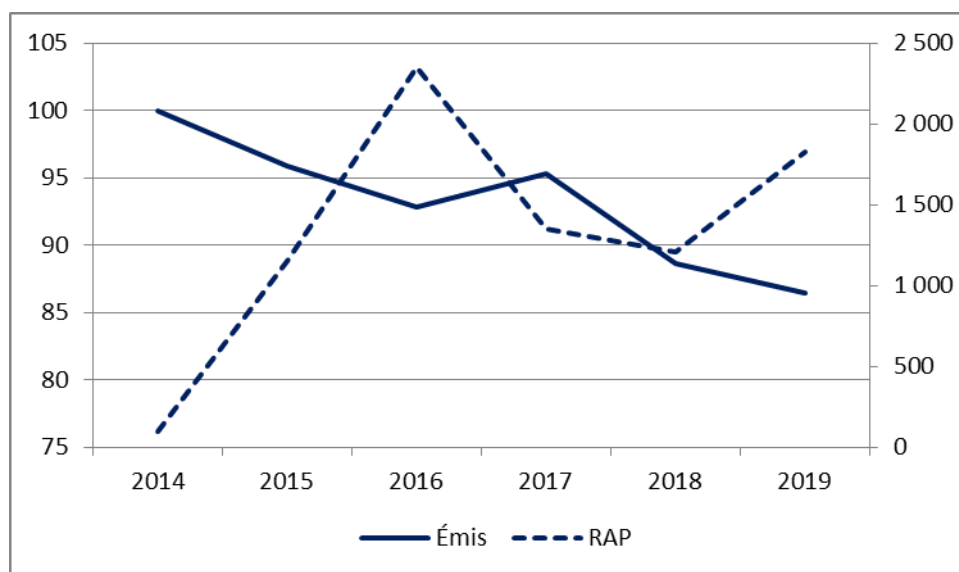
⁴⁷ IM57, tome 1 comptable, page 217.

⁴⁸ CE n° 308615, 5 juillet 2010, CCI de l'Indre.

⁴⁹ Synthèse du soutien de la Ville de Paris à la vie associative en 2019, DDCT, BSA.

La situation financière de ce poste comptable de la Ville de Paris est en effet à consolider. Les recettes de fonctionnement et d'investissement ont évolué à la baisse depuis 2014, avec - 3 % en moyenne, le pic ayant été atteint en 2018 (- 7 %). L'une des raisons tient à la progression très nette du montant des restes à percevoir (RAP), avec + 345 % d'augmentation en moyenne au cours de la période. L'évolution, qui s'était infléchie en 2017 et 2018 (- 571 % en moyenne), est marquée par une reprise en 2019 (+ 610 %).

Graphique 4 : Évolution des recettes mandatées et des restes à percevoir



Source : CA., retraitées IG base 100 en 2014 - Mandats échelle gauche, RAP échelle droite

L'effet de l'augmentation du montant des RAP (+ 1 726 %) est à nuancer, car il ne représente que de 0,05 % en 2014 à 1 % en 2019. Ce train d'évolution témoigne cependant de la nécessité d'agir en vue de fiabiliser la base des tiers et la procédure de perception.

Tableau 24 : Évolution des recettes mandatées et des restes à percevoir

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ouvert	11 024 957 265	10 756 040 028	10 545 507 566	10 488 478 550	9 834 457 414	9 791 799 661
Émis	10 815 191 664	10 366 522 671	10 042 679 510	10 308 615 520	9 581 926 406	9 353 451 136
RAP	5 197 563	59 759 883	122 116 695	70 193 275	62 715 288	94 922 583
RAP/Émis (jours)	0,2	2,1	4,4	2,5	2,4	3,7
Évolution mandaté		-4%	-3%	2%	-7%	-2%
Évolution RAP		1050%	1200%	-999%	-144%	620%

Source : CA., retraitées IG base 100 en 2014 - Mandats échelle gauche, RAP échelle droite

Le Plan de Progrès Recettes (PPR) doit répondre à ce double objectif. Il vise à améliorer la gestion et le recouvrement des recettes parisiennes.

Les orientations structurantes du PPR ont été validées par le SG et les cabinets, puis le projet a été lancé en COPIL le 06 novembre 2018. Le projet est suivi en comité stratégique. Sa durée prévue est de 5 ans.

Dans un premier temps, 7 directions opérationnelles ont formalisé leur proposition de trajectoire de convergence sur la cible d'organisation et de processus.

Ce projet mobilise les directions et les services concernés de la DFA (SDC, SEC, SGRP, SREF), et dans une moindre mesure le SFACT. Le Centre de compétences SEQUANA et la DSIN sont également parties prenantes du PPR pour la partie SI.

En termes d'organisation, le PPR doit permettre la centralisation des liquidations à la DFA, au sein du service de gestion des recettes parisiennes (SGRP), et la centralisation des actions amont à la liquidation (engagement de recette, commande/contrat, demande de liquidation) au sein des directions. Toutefois, nous avons vu plus haut (cf. paragraphe 1.3.2.2) que la centralisation comptable au sein des directions est inachevée.

S'agissant des processus, le PPR vise à la création de la commande recette, équivalent de l'EJ, pour améliorer la traçabilité du fait générateur, dans un contexte de certification des comptes.

Enfin, le PPR appelle des actions sur les systèmes d'information, avec la création d'un Référentiel Tiers Unifié (RTU) pour fiabiliser la base des tiers et améliorer la relation avec les usagers, et ce afin d'optimiser le recouvrement et les encaissements avant titrage (P503) grâce au PES Retour Recette.

Le RTU devrait induire une amélioration du décisionnel et fournir des informations plus complètes sur les recettes titrées et leur traitement par la DRFIP.

Le projet RTU dépend fortement de la capacité de la Ville à maîtriser les internalités, même s'il s'intègre dans les travaux d'ensemble poursuivis par la DGFIP dans le cadre de la structure nationale partenariale regroupant les personnes publiques citées à l'article 1 du décret GBCP et les représentants des juridictions financière, visant à fiabiliser la base des tiers dans la logique de la démarche « Dites-le nous une fois » via, notamment, FranceConnect.

Le bilan financier laisse envisager une économie cumulée de 5,2 M€ en 2023.

Tableau 25 : Bilan estimé du projet TRU

	2019	2020	2021	2022	2023	Cumulé
Coûts directs	220 000	500 000	100 000			820 000
TMA raccordement		400 000	400 000	400 000	400 000	1 600 000
TMA DFA/CCSEQ		11 000	36 000	41 000	41 000	129 000
Gains potentiels		778 000	1 556 000	2 335 000	3 113 500	7 782 500
Bilan estimé	220 000	133 000	-1 020 000	-1 894 000	-2 672 500	-5 233 500

Source : DFA :DSIN, présentation MAREVA, réponse à la question 17 SDC.

Dans l'immédiat, il s'agit avant tout d'améliorer la qualité de l'information et des processus comptables : meilleur pilotage du traitement des informations, fiabilisation de la base des tiers et des imputations comptables, exactitude des pièces justificatives, meilleure traçabilité⁵⁰.

⁵⁰ Annexe n° 4, réponse à la question n° 17 adressée à la DFA.

1.3.3.3.2. Les perspectives d'une évolution de la centralisation comptable

Les missions du service de gestion des recettes parisiennes (SGRP) sont définies au paragraphe 8 de l'arrêté du 21 novembre 2017 modifié fixant l'organisation de la DFA.

Le SGRP valide les propositions de recettes, améliore leur gestion et met en place un contrôle et des procédures d'exécution des recettes. Il est en charge du traitement des annulations de titres et il instruit les demandes de remise gracieuse et d'admission en non valeur. Il définit l'assiette des taxes de séjour et de balayage.

De fait, il est impliqué dans tous les processus de recettes.

À cet égard, il constitue pour la partie recettes, comme en dépenses le SGD, le SREF ou le SEC, un échelon préfigurateur de la centralisation comptable.

L'aboutissement de la centralisation comptable devrait permettre de rationaliser l'organisation de la chaîne de la recette, ne serait-ce que parce que les 4 services de la DFA aujourd'hui impliqués se partagent 10 actions différentes en matière de recettes de fiscalité, et que le SGRP, le SREF et le SEC conduisent successivement 5 actions différentes en matière de recettes de stationnement.

1.3.3.3.3. Les travaux sur les processus recettes du CICF ne sont pas achevés

Les 16 processus recettes du CICF sont issus de 12 cartographies des risques. Ils relèvent de 6 directions différentes. La mission n'a pu avoir accès qu'à 3 cartographies listant 30 risques.

Tableau 26 : Processus de recettes significatifs

Cycles	Nbre	Réalisé	DO Pilote	Logigrammes finalisés	Fiches word associées	Cartographie des risques (Nbre)	Réalisé Avant cotation (Nbre)	Réalisé Après cotation (Nbre)
Recettes fiscales & dotation	1	1	DFA	Attributions de compensation	Finalisée	1	1	1
	1	1		Dotation globale de fonctionnement	Finalisée	1	1	1
	1	1		Fiscalité Immobilière (droits de mutation)	Finalisée	1	1	1
	1	1		Impôts directs locaux (TH, TF...)	Finalisée	1	0	0
	1	1		Taxe de balayage (comptabilisation & titrage, sollicitation, nouvelle voie, émission des avis)	Finalisée	1	0	0
	1	0		Taxe de séjours	Non commencé	1	0	0
Autres recettes	1	1	DVD	Recettes de stationnement - CB horodateur	Finalisée	1	1	1
	1	1		Recettes de stationnement - Mobile	Finalisée			
	1	1	DASES	Recouvrement sur succession et obligés alimentaires	Finalisée	1	1	1
	1	1		Dessaissement et contributions de l'Etat Mineurs Isolés Etrangers	Finalisée	1	1	1
	1	1	DU	Droits de Voierie (Recette d'occupation de l'espace public): traitement des demandes d'autorisation et mis à jour de la base SAVOI	Finalisée	1	0	0
	1	0		Recette d'occupation de l'espace public: titrage des droits de voierie	Non commencé			
	1	1	DLH	Recettes locatives - processus décisionnel et juridique / création du contrat dans LUDIC	Finalisée	1	0	0
	1	0		Recettes locatives - processus de quittancement	En cours			
	1	1	DFA	Concession - processus de sélection et d'octroi d'un contrat	Finalisée	1	0	0
	1	1		Concession - processus de titrage de la redevance	Finalisée			

Source : DFA/ Coordinateur général du CICF, octobre 2020.

Les travaux ne sont toutefois pas achevés, et ils ne couvrent pour l'instant pas tous les processus potentiellement à risques, en particulier celui emblématique des recettes d'équipements sportifs (piscines, stades, terrains de tennis notamment).

2. LES COMPÉTENCES FINANCIÈRES ET COMPTABLES DOIVENT ÊTRE MIEUX DÉFINIES ET DAVANTAGE VALORISÉES ET PILOTÉES

L'organisation financière et comptable de la Ville mobilise des effectifs et des moyens humains considérables.

Le constat majeur qui peut être fait est que l'ensemble des personnels qui travaillent sur ces fonctions sont peu connus de façon globale, et leurs caractéristiques peu analysées. Il semble même qu'une quantification précise des effectifs et volume d'ETP impartis à cette organisation semble hors de portée pour certaines directions, tant en ce qui concerne la dimension transversale, à l'échelle de l'ensemble des directions, que l'organisation propre de chaque direction. La plupart d'entre elles a exprimé des difficultés à quantifier précisément les ressources en ETP ainsi mobilisées : cette difficulté est évidemment plus marquée dans les directions fortement déconcentrées.

Cette constatation est là encore celui d'un volet territorial de l'organisation financière et comptable peu mis en visibilité, et peu reconnu. Cette partie « souterraine » de l'organisation reste peu analysée et même explorée ; les circuits mis en place, les processus de travail entre les différents acteurs, et la part de contribution que représentent les tâches comptables au sein des fonctions support souvent polyvalentes des unités déconcentrées sont peu caractérisés et formalisés.

Cette lacune est probablement significative d'un manque de pilotage des compétences et moyens humains mis en œuvre au sein de l'organisation. Les ressources humaines qui travaillent sur ce domaine névralgique de l'efficacité de nos politiques publiques ne sont pas comptés ni leurs fonctions analysées. Les développements qui suivent en exposeront les causes et les effets.

Malgré un périmètre peu défini, et un faible portage de la fonction au niveau de la Ville, il est par contre possible de constater une identité professionnelle assez aboutie autour de ces missions. Les agents en charge de ces fonctions se retrouvent autour d'un métier plutôt bien identifié (éventuellement découpé en deux volets, budgétaire et comptable), autour des outils (SI finance), de sa réglementation et des processus et procédures communs.

Les avis des directions sollicitées convergent clairement sur un point précis : les compétences que les agents doivent déployer sur ces catégories de métiers sont d'un niveau relevé. Elles exigent en effet une connaissance approfondie d'une réglementation complexe, une autonomie de savoir-faire et savoir-être avancée, ainsi que le maniement d'outils informatiques performants, mais peu intuitifs. Ces compétences se retrouvent à des niveaux de spécialité différents, mais aussi bien au niveau de l'encadrement que de l'exécution. Sur ce domaine plus encore que d'autres, un agent de catégorie C devra exploiter au quotidien un ou plusieurs des systèmes d'information de la Ville.

Pourtant, la mission a pu constater que cette professionnalisation n'était pas référencée ni structurée en tant que telle. Les éléments, même indicatifs, de performance ou d'efficacité attendues ne sont nullement objectivés.

Ils appellent donc une démarche de qualification ambitieuse et très soutenue, et une offre de formation réactive et adaptable en permanence. L'effort de formation soutenu est, quantitativement, considérable. Mais sur le mode opératoire de la formation et son efficacité, les acteurs de cette organisation font part de leur relative déception. La logique de formation principale, combinant un recueil de besoin annuel avec une offre sur catalogue, n'a pas évolué depuis deux décennies, alors que la mise en place du SI Finance a radicalement changé la nature et le niveau de la professionnalisation exigée.

D'une manière générale, la situation, du point de vue des ressources humaines, est celle d'une fonction très professionnalisée, avec des exigences de qualification relevée, perçue avec une identité marquée, mais qui n'est ni pilotée ni portée à l'échelle de la Ville. Un sentiment d'abandon ou de dévalorisation parmi les agents pourrait être dommageable sur l'efficacité de cette organisation.

Afin d'anticiper et préparer les changements importants induits par l'évolution du SIF, il conviendra de valoriser les métiers impliqués et les agents qui les exercent, et construire un référentiel adapté. Les ressources humaines engagées dans la gestion financière et comptable doivent être modernisées dans des proportions et des échéances conformes aux enjeux du SIF.

2.1. La définition des compétences et l'identification des métiers financiers et comptables sont perfectibles

2.1.1. La cartographie des métiers et des compétences financiers et comptables est inexistante

L'absence de référentiel métier qui permette de piloter sur un mode transversal les évolutions professionnelles est un handicap pour les ressources humaines de l'organisation financière et comptable.

2.1.1.1. Une comptabilisation des effectifs étonnamment difficile.

Les entretiens comme les documents fournis montrent une difficulté à comptabiliser de façon exhaustive les effectifs impartis dans les services de la Ville à l'organisation financière et comptable, et plus particulièrement dans les unités territoriales des directions. Le simple recensement des agents en fonction même partiellement sur des missions de ce type, ainsi que la comptabilisation du volume d'ETP correspondant est difficile. Les directions manquent d'outils et de référentiel. Dans certains cas, il faut admettre que cette visibilité ne semble pas la priorité, qui est plutôt fixée sur l'opérationnel. Cette priorité donnée en toute circonstance à l'opérationnel est significative. Il est normal que les services en charge de la concrétisation des politiques publiques au niveau local ne dispose pas forcément du recul exigé et de la vision transverse nécessaire. L'initiative de la mission de recensement des effectifs dans chaque direction auditée a peu mobilisé celles-ci, déjà, il est vrai, très sollicitées. Seules trois directions ont retourné le tableau de recensement (simplifié) des effectifs (DVD, DASES et DJS, incomplet pour cette dernière).

Plusieurs raisons permettent d'éclairer les causes de cette situation.

La ligne de partage entre fonctions métiers et fonctions comptables notamment, est souvent délicate à tracer. La contribution aux fonctions financières ou comptables peut parfois être très marginale sur un poste de travail, mais réellement effective. Ces

fonctions sont ainsi très morcelées dans les unités territoriales, où la polyvalence de toutes les fonctions supports est importante. Elles sont principalement tournées vers des fonctions d'approvisionnement et de vérification des prestations ou livraisons, et donc des tâches assez répétitives, comme la vérification des services faits, le suivi de commande, les contacts fournisseurs. Les observations des directions sont assez constantes sur ce point, plus particulièrement celles des directions techniques.

Ainsi, pour la DEVE, la quantification des ETP dévolus sur le terrain à des tâches comptables est difficile (« *Cette estimation n'est pas possible, les missions sont multiples et les rôles diffus et à tous les niveaux hiérarchiques* »)⁵¹ en raison de l'imbrication trop étroite des tâches comptables ou financières avec d'autres fonctions opérationnelles. Aucun recensement détaillé ne semble cependant avoir été engagé.

Concernant la DJS, les volumes d'ETP strictement dédiés aux fonctions financières et comptables au sein des unités déconcentrées de la direction sont difficilement dénombrables de manière exhaustive. La DJS est une direction principalement ouvrière, et le nombre de personnels administratifs est limité (250 environ sur 2600). A titre d'illustration de cette difficulté, les agents en charge d'encaissement dans les piscines et gymnases (près de 300, sur 1800 ATIS affectés) doivent-ils être identifiés comme agents en charge de fonctions comptables ou financières? C'est un cas de figure alors très représentatif de la question. Les unités déconcentrées, comme dans la plupart des directions techniques, fonctionnent sur un principe général de polyvalence.

La direction ne dispose pas en conséquence de cartographie des fonctions comptables, qui peuvent être réparties sur différents agents partageant leur quotité de travail avec d'autres tâches administratives. S'agissant des fonctions financières, les ressources relèvent du seul SAJF.

La DFPE est confrontée à une réelle difficulté d'organisation des processus en raison de l'extrême décentralisation des fonctions de commandes et d'approvisionnement, qui doivent rester positionnées au plus près des établissements. La nécessité de qualifier les personnels et la question de la montée en compétence des agents, notamment ceux issus de la reconversion, constitue l'enjeu prioritaire, plutôt que d'analyser les répartitions exactes d'ETP sur place. Elle prime donc assez logiquement, en l'état des moyens disponibles, sur celle de la cartographie des métiers et des compétences. La réactivité sous de très faibles délais est une exigence forte de ces services. La direction suggère une meilleure sélection des agents, y compris ceux en situation d'inaptitude, pour adapter les compétences autant que possible.

On constate encore une fois une faible visibilité de l'organisation financière et comptable au niveau des structures déconcentrées des directions. Les tâches imparties aux missions comptables ne sont pas isolées de l'ensemble des fonctions supports, et peu appréhendées comme telles. Les ETP - comme les processus- y sont peu identifiés.

⁵¹ Questionnaire DEVE - question 22 p 4 et échange mail 15 et 16 octobre 2020. .

2.1.1.2. Des sources diversifiées, qui rendent l'exploitation complexe mais permettent une évaluation globale significative

Plusieurs sources peuvent néanmoins contribuer à quantifier les moyens humains impartis à cette mission. Ces sources sont diverses, et leurs données ne coïncident pas complètement, mais elles apportent un éclairage dont la synthèse peut en partie répondre à notre préoccupation.

Une étude menée par la DRH en 2013⁵² avait mené une première approche de cartographie des effectifs mobilisés sur toutes les fonctions supports, donc financières et comptables qui n'en composaient qu'un volet parmi une nomenclature de 11 fonctions supports identifiées : la fonction finances était réparties par ailleurs en 3 sous fonctions (finances - gestion budgétaire - comptabilité). Cette étude évoquait certaines limites dans la méthode : exploration des organigrammes et annuaires des directions, complétées par validation des directions. Seules 11 des 25 unités interrogées avaient fiabilisé en retour cette approche.

Néanmoins, la restitution de ce travail donnait une estimation significative du volume d'ETP mobilisé. Étaient ainsi dénombrés **776 ETP** sur la fonction finances et comptabilité (sur 9100 ETP au total identifiés sur l'ensemble des 11 fonctions support, pour une masse salariale mobilisée de 432 M € au 31/12/2013). Selon cette échelle, (soit un cout étalon, de 47 000€ environ) la masse salariale des 776 ETP était de 36,7 M €.

Une méthode comparable (analyse des organigrammes et annuaires, et interrogation des directions) a été engagée par la mission pour évaluer le nombre d'agents (et non d'ETP).

⁵² Présentation SG octobre 2014-Etude fonctions support et échelons d'organisation.

Tableau 27 : Estimation des effectifs dédiés à l'organisation financière et comptable, en nombre d'agents

2013			2020	
Directions	ETP	Rem.	Agents	Rem.
DPVI	3	<i>intégrée DDCT</i>	0	
DJS	28		43	
DPP	4	DPSP	7	
DPE	32		21	
DVD	43		46	
DASES	64		97	
DILT	13		10	
DICOM	3		2	
DU	9		13	
DA	2	<i>intégrée DFA</i>	0	
DAC	16		22	
DAJ	2		1	
DASCO	60		16	effectifs BSBGC
DEVE	46		35	
DFPE	39		43	
DF	284		550	y compris effectifs ex -SDA
DRH	3		5	
DSTI	8	DSIN	11	
DUCT	53	DDCT	120	
DDEEES	6	DAE	7	
DLH	12		18	
DPA	36	DCPA	23	
IG	0		0	
SGCP	5	<i>intégrée DDCT</i>	0	
SG	5		0	
Source DRH	776		1090	

Le format des directions a évolué entre 2013 et 2020. La direction des achats a ainsi intégré l'ancienne direction des finances pour générer la DFA (direction des finances et des achats). La DDCT a succédé à la DUC, et absorbé la délégation à la politique de la Ville, ainsi que le secrétariat général du Conseil de Paris. D'autres évolutions, plus marginales, sont intervenues sur le périmètre ou l'intitulé des directions.

Outre la fusion de la direction des achats avec la direction des finances, des évolutions ont mené depuis 2013 à une mutualisation accrue vers la DFA : création du SFACT, et du service de la gestion déléguée. Ces mutualisations n'ont jamais été effectuées avec un accroissement des effectifs déployés, de sorte que le nombre de 776 ETP reste d'un ordre de grandeur cohérent. S'il n'a pas été possible pour les directions interrogées par la mission d'en apporter une mise à jour précise, la référence de ce nombre d'ETP reste pertinente.

Un grand nombre d'agents exercent des fonctions comptables dans des unités déconcentrées des directions ou les mairies d'arrondissement, souvent cumulées avec d'autres fonctions support mais sur un volume d'ETP assez faible. Ces agents, dont les tâches ne sont pas au cœur de la fonction financière, ne sont pas pris en compte.

Sur la base du coût unitaire identifié par ETP par l'étude SG précitée (47 000€), la masse salariale globale est alors de 37,6 M€.

Le nombre indiqué est celui des agents travaillant sur des fonctions financières ou comptables (ou les deux) sans prise en compte du temps de travail consacré à ces fonctions sur l'ensemble de leurs tâches (Cf. volumes importants DASES ou DDCT).. Le volume précis de la totalité des ETP n'a pu être mesuré pour les raisons précisées ci-dessus.

Il convient d'apporter des précisions de méthode qui relativisent les données ainsi obtenues.

- L'étude DRH de 2014 a servi de point de départ en référence à cette comptabilisation. Chaque fois que nécessaires et disponibles, les données d'effectifs ont été modifiées en fonction de sources plus récentes.
- La colonne « agents » (droite du tableau) comptabilise comme son nom l'indique, des agents et non des ETP. L'étude 2013 comptabilisait des ETP, à partir des organigrammes, et non des agents. Les agents en fonction déconcentrée, combinant plusieurs fonctions support, n'étaient pas inclus.
- Les sources permettant de dénombrer les agents concernés sont principalement les données fournies par la DRH sur la base des effectifs en mai 2020 ; ces sources, produites sur des requêtes SIRH, identifient des agents.
- Elles sont enrichies chaque fois que possible par des données plus précises fournies par les directions (recensement IG cf supra 2.1.1.1.) ou les annuaires des directions si besoin.

Un nombre de 1 090 agents est ainsi obtenu (en comptant la totalité des agents de la DFA, dont la sous-direction achat, 250 agents environ). Une fois les effectifs de l'ex-DA défalqués, l'estimation est alors de 840 agents. C'est ce dernier état qui peut servir de référence, même s'il ne prend pas en compte les effectifs représentés par les agents contribuant à ces fonctions dans les unités territoriales.

Une autre source explorée par la mission a été celle des habilitations attribuées par le CC Sequana (ALIZE). Le nombre d'habilitations diverses est de plus de 3000, ce qui représente environ 3 habilitations par agent ; en incluant les nombreuses habilitations en simple consultation données à l'encadrement, on reste encore sur un volume cohérent d'un millier d'agents. Mais cette source reste à prendre avec précaution, ses données n'ont pas été intégrées dans cette évaluation.

Le fichier des habilitations Sequana ne permet pas d'isoler exactement les effectifs en charge de fonctions financières et comptables (plusieurs habilitations peuvent être données à un seul agent, sur des rôles distincts, et un grand nombre disposent de droits ouvert uniquement sur la consultation de données).

Les habilitations attribuées sur ALIZE totalisent 22 790 rôles différents. Le nombre d'agents ayant reçu une habilitation au moins, à quelque titre que ce soit (consultation ou intervention) est de 3 053. Un tel volume ne permet pas d'identifier une répartition des compétences dans les directions et des réels effectifs mobilisés au sein de l'organisation financière et comptable. Cependant, il traduit l'ampleur de la tâche exigée dans l'ensemble des directions, et la ramification réelle de cette organisation dans les services.

La combinaison de ces sources peut donc produire une estimation assez pertinente des effectifs, mais trouve vite ses limites quant à la définition de la masse salariale ou du volume d'ETP mobilisé. Un recensement analytique des personnels est donc indispensable.

Quelques éléments complémentaires établis à partir des sources combinées ci-dessus, peuvent apporter un éclairage supplémentaire sur cette population professionnelle, sans éclairer forcément la valorisation des métiers et les problématiques d'organisation de la présente étude.

Nota : Les chiffres alimentant ces tableaux peuvent varier en fonction des données exposées précédemment). Seules les données disponibles et fiabilisées en fonction des rubriques ont été retenues).

Les données de certaines directions (à faibles effectifs consacrés à cette organisation), par exemples, ne figurent pas. L'ensemble apporte néanmoins un éclairage suffisamment représentatif.

Tableau 28 : Répartition par catégorie des agents dédiés à la fonction financière et comptable dans les directions opérationnelles (hors DFA)

catégorie	DFPE	DASES	DASCO	DAC	DCPA	DEVE	DLH	DILT	DVD	DPSP	DSIN	DJS	DPE	DRH	DDCT	total directions	%
	SAAJF+SDPPE+SASA	BSBCG	SAJF	BEPB	BPEB	BPEB	SRF/BBAM	SAJF+CIRC	BBCCG	BBCGL	SAJF+CIRC	SAFI					
C	21	75	7	5	13	17	17	6	20	5	9	31	4	2	97	329	65%
B	11	14	6	8	6	5	5	2	21	1	2	14	3	2	21	121	24%
A	11	9	2	11	4	3	3	2	7	1	2	6	3	1	1	66	13%
	43	98	15	24	23	25	25	10	48	7	13	41	10	5	119	506	

Source : DRH, CCSEQ

On remarquera la proportion d'agents de catégories C proche des deux tiers des effectifs de l'organisation dans les directions. Cette proportion n'est cependant pas aussi prépondérante que ce qu'on pourrait croire.

Tableau 29 : Répartition par catégorie des agents de la DFA (hors fonction achat)

	DFA (hors SDA)					%	dont SFACT	dont MISA	dispo CCSEQ
	SDB	SGD	SDC						
C	3	10	149	162	54%	93	2		
B	9	4	41	54	18%	15	7		
A	44	5	35	84	28%	5	7		
	56	19	225	300		113	16		

Source : DRH, CCSEQ

En regard, la DFA accuse une proportion de catégorie A très supérieure, ce qui est induit par la nature de ses missions d'analyse et de programmation. La moitié des catégories C travaille à la sous-direction comptabilité.

Tableau 30 : Répartition par catégorie des agents de l'organisation financière et comptable - Directions opérationnelles- Direction Finances et Achat / Comparaison Ville

catégorie	total directions	%	DFA (hors SDA)		Total organisation financière et comptable	total Ville (fonctions administratives)	Part organisation financière et comptable 1)
C	329	64%	162	54%	491	4133	12%
B	121	23%	54	18%	175	1929	9%
A	66	13%	84	28%	150	1876	8%
	516		300		816	7938	12%

Source Bilan social Ville 2019.

Les seuls effectifs de la fonction administrative ont été retenus pour cette comparaison. La proportion d'agents de la fonction financière et comptable peut paraître modérée, à hauteur de 12 % des effectifs de l'ensemble des corps de la fonction administrative. Il ne faut pas négliger cependant qu'un nombre d'agents non encore identifiés, contribuant significativement aux fonctions comptables dans les services déconcentrés, restent en dehors de cet état.

Tableau 31 : Estimation de la masse salariale des effectifs ainsi dénombrés

Catégorie	Nombre d'agents	Coût salarial - Moyenne /agent/ an 1)	Total
C	491	38 175	18 743 925
B	175	51 343	8 985 025
A	150	72 945	10 941 750
			38 670 700

Source : DFA. Plaquette budgétaire des coûts moyens des personnels de la Ville de Paris 2019.

On notera que le volume ainsi évalué reste relativement proche de l'estimation issue de l'étude DRH effectuée en 2013 précitée (36,7). Cette dernière était cependant basée sur le volume d'ETP, et non d'agents.

On le voit, les données qu'il est possible de reporter apportent un éclairage sur la nature des effectifs mobilisés, dont il faut bien reconnaître qu'il ne peut suffire à construire une politique métier de nature à structurer et piloter la fonction vers des enjeux de professionnalisation plus relevés.

A noter que dans un compte-rendu adressé par la DRH le 19 novembre (soit après l'entretien avec le Bureau de la formation du 9 septembre et la rédaction de l'essentiel du présent rapport provisoire) la DRH a signalé avoir engagé une démarche métiers sur les filières achat/budget/comptabilité en lien avec la DFA, et à l'initiative de celle-ci⁵³.

⁵³ Note à la secrétaire générale du 10 octobre 2019, cosignée DRH et DFA ; objet : « validation et appui du SG au lancement d'une gestion prévisionnelle des métiers et des compétences pour les filières achat, budget, et comptabilité » ?

Elle s'inscrit dans une approche transversale et vise à optimiser les processus métier et l'articulation DFA/Directions sur toute la chaîne de compétences. Les objectifs déclinés semblent ambitieux : « *repréciser le rôle des acteurs, leurs activités et les compétences requises à toutes les étapes des processus métier, fluidifier les processus métier, améliorer l'attractivité et le recrutement, renforcer la professionnalisation, faciliter l'exercice professionnel, favoriser la mobilité des professionnels au sein et entre les filières métiers* »⁵⁴. Les travaux viennent de débiter sur la filière achat et seront poursuivis tout au long de 2021.

Telles que sont formulées les orientations de ce travail, par nature ici très résumées, les pistes s'annoncent intéressantes mais encore distinctes d'une approche de cartographie métier. Il importe également que cette démarche embrasse la part des compétences et effectifs encore trop peu identifiés sur le niveau déconcentré de l'organisation financière et comptable.

Une enquête approfondie doit être réalisée, afin de qualifier la charge de travail mobilisée par cette organisation, et de déterminer les conditions d'une politique de soutien en ressource humaine en faveur des métiers et des agents impliqués.

Recommandation 12 (DRH) :

Faire le recensement et l'analyse précis des effectifs, agents, et ETP contribuant à des fonctions financières et/ou comptables dans l'ensemble des services de la Ville, en administration centrale et dans les échelons déconcentrés.

2.1.1.3. L'enjeu d'une cartographie des effectifs et compétences sur la dimension RH de l'organisation financière et comptable

Les aspects métiers sont plutôt bien caractérisés, et les agents comme leur encadrement semblent avoir une notion assez claire des compétences attendues et des critères de spécialités nécessaires à la bonne opérationnalité des personnels sur leurs postes de travail. Ces compétences sont déterminées par les procédures et les outils, qui structurent une communauté de compétences et de savoir-faire importante. Cependant cette dimension reste trop intuitive et sans aucune formalisation.

Ces compétences, ressenties subjectivement par les services, gagneraient à être répertoriées ou déclinées à l'échelle de la Ville. On observe qu'un outil de référencement comme une cartographie métier des fonctions financières et comptables semble plutôt ignoré par les directions impliquées, y compris la DFA et la DRH. Cette absence risque de peser sur l'efficacité de l'organisation en place, car ses acteurs pourraient ne pas être en mesure de stabiliser les processus et d'assurer ainsi une articulation efficiente entre l'expertise métier et leur support financier ou comptable, particulièrement pour les unités territoriales.

La cartographie métier des fonctions financière et comptables, dans ces circonstances, doit se donner les objectifs suivants :

- Établir un niveau de lisibilité suffisant des familles de métiers, notamment dans la distinction entre spécialité budgétaire et comptable, par une représentation visuelle adaptée et partagée.

⁵⁴ Réponses du BF à l'IG- 19 novembre 2020.

- Décliner la représentation des compétences correspondantes à chaque famille (lister et prioriser pour chaque métier les compétences nécessaires à l'exercice des fonctions) ainsi que la performance attendue sur les différents postes de travail.
- Tracer les parcours professionnels possibles au sein des métiers, et les conditions de mobilité internes indispensables à la capitalisation des compétences, et à la fidélisation des acquis en poste de travail.
- Définir les objectifs d'évolution et de profession nécessaires au plan de formation et plus particulièrement les progressions professionnelles ciblées en fonction du différentiel entre le niveau de prise de poste et les niveaux de spécialisation ultérieurs, ainsi que de l'évolution des fonctionnalités du SIF.

Les services et agents en charge de ces fonctions ont une conception souvent assez évidente des compétences attendues, bien que diffuse. Les réponses fournies dans les questionnaires à la question N°20 expriment cette perception. (*Quels objectifs quantitatifs et qualitatifs sont assignés aux agents exerçant des fonctions financières et comptables ? Quels indicateurs de quantité et de qualité utilisez-vous ?*) Cf. infra 2.1.2.1. Cette compréhension commune des missions imparties, de surcroît clairement structurées par des processus et procédures établies, est un atout pour engager une telle démarche.

Ainsi, la mise en place d'une cartographie métiers permettrait de classer et prioriser les compétences attendues sur ces fonctions, et en conséquence, faciliter l'effort de qualification à entreprendre sur un plan de développement et de formation. La composante ressource humaine de l'organisation financière et comptable de la Ville en serait stabilisée et structurée.

2.1.1.4. Les limites du SIRH en son format actuel sur la mesure des moyens humains de l'organisation financière et comptable

Le système d'information des ressources humaines (SIRH) n'est pas à ce jour encore formaté pour identifier les données qualitatives sollicitées par le questionnaire de l'IG.⁵⁵

Le SIRH permet en son état d'identifier les parcours de carrière des agents, et de mesurer les effectifs. C'est surtout sa mission principale, dont il s'acquitte avec efficacité. Il ne peut cependant isoler quelles sont les missions, fonctions, compétences d'un agent, et manque encore d'une vision précise des métiers.

Son angle de vision reste essentiellement organique. Toute données sur la carrière ou l'affectation de l'agent est accessible (affectation, corps, âge, etc.) mais celles sur la compétence ou le métier de l'agent ne sont pas intégrées.

Ainsi, on ne pourra isoler une fraction d'ETP consacrée à des fonctions comptables par exemples, d'un agent dans une circonscription territoriale d'une direction qui exerce des tâches polyvalentes sur une fonction support. En conséquence, il n'y a pas de réelle visibilité sur la composition des fonctions ciblées, sauf à mener une étude complexe - néanmoins, qui n'est pas hors de portée des ressources en place - et en modifier l'ergonomie en profondeur.

La DRH travaille à résoudre cette lacune. Un chantier est en cours pour améliorer les processus en ce sens. La DRH a engagé un benchmark sur ce qui existe ailleurs, pour examiner comment ont été effectuées certaines refontes de systèmes importants, à la complexité comparable.

⁵⁵ Entretien et Compte rendu avec [...], sous-directeur du pilotage, direction des ressources humaines, 28 août 2020.

L'objectif est de formaliser le besoin début 2021, et engager une consultation dans le courant de cette année. Ce projet cependant n'est pas encore complètement intégré dans le schéma directeur informatique, et son budget n'est pas finalisé.

En conséquence, l'IG a fait le choix de solliciter chacune des directions sur le recensement et la description de ses effectifs, avec, il faut bien l'observer, des résultats insatisfaisants et une faible implication de la plupart des services sollicités dans cette démarche. On peut craindre que l'exploration des compétences et du volume de temps consacré à ces missions ne soit pas une priorité, et que la portée n'en soit pas complètement saisie.

Recommandation 13 (DRH) :

Construire une cartographie des compétences et effectifs de tous les échelons de l'organisation financière et comptable qui permettra d'identifier les axes de progrès de la fonction.

2.1.2. Les objectifs de performance des fonctions financières et comptables ne sont pas définis

Les niveaux de performance et de compétences attendus semblent élevés, en raison de la complexité des processus et règles applicables, mais ne sont pas objectivés ni recensés en fonction des processus. Cependant, pour caractériser des objectifs de performance, il faudrait être en mesure d'associer à chaque type de fonction des indicateurs identifiables d'activité, en volume, ou en nombre. Force est de constater qu'une telle démarche est encore loin des considérations et des priorités soulignées. Le risque est celui d'une efficacité limitée en regard des moyens et des efforts engagés, qui, il convient de le souligner, sont considérables.

2.1.2.1. Une notion de performance attendue sans doute élevée mais difficilement objectivable en l'état

Les réponses des services sur ce point montrent une grande convergence quant à l'opinion que le niveau global des compétences attendues est assez relevé : maîtrise des outils informatiques complexes, connaissance des processus et réglementation exigeante, nécessité d'autonomie et de réactivité, expérience indispensable. Ces observations correspondent certainement à une réalité ressentie dans le quotidien des services.

En l'absence de référentiel emploi fondé sur une cartographie métier, l'activité déployée et l'efficacité des ressources mobilisées peuvent difficilement être objectivées et quantifiées, et les processus tracés entre les acteurs.

La performance attendue est directement fonction des fonctionnalités du système d'information, ainsi que des impératifs de gestion économiques de la Ville. À ce jour, il n'est pas possible d'affirmer que des indicateurs d'efficacité sont déterminés pour les agents en fonction.

Le critère du nombre de mandatement ou encore de service fait produit sur une année, par exemple, peut-être associé aux postes des agents en fonction. Aucun des services financiers interrogés n'a fait mention d'une telle mesure ciblée dans son appréciation des moyens déployés.

A ce titre, il conviendrait de procéder à une description attentive des activités des agents en charge de ces fonctions. Si les agents eux-mêmes et leur encadrement connaissent les missions requises, la description des activités reste assez sommaire et centrée sur l'essentiel en l'absence de répertoire métier. Or, la question est fondamentale pour l'efficacité de la gestion financière : qu'attend-t-on d'un adjoint administratif sur un poste de comptable confirmé ? D'un secrétaire administratif ? Quels sont les indices de performance reconnus comme tels, sur lesquels va s'appuyer le collectif de travail, et son

encadrement, et comment les évaluer pour en corriger les lacunes éventuelles, ou gratifier l'agent ?

Les fiches de postes publiées pour le recrutement interne sont à cet égard significatives de cette situation, et d'une précision inégale dans le descriptif des activités. Celles-ci peuvent être suffisamment explicites pour fournir aux candidats éventuels une idée adaptée du travail sur site et de ses conditions au quotidien, mais à condition d'entreprendre la démarche de prendre un rendez-vous avec la hiérarchie, de poser les questions pertinentes nécessaires, bref, d'être déjà impliqué dans un projet de changement et dans les principales références de ce type de métier. (Cf. *infra* 2.3.1).

2.1.2.2. Quelques approches établies de façon pragmatiques dans certaines directions compensent cette lacune

Il est évident que l'ensemble des collaborateurs en charge de ces fonctions n'est pas laissé sans suivi ni encadrement des résultats. Les services évaluent donc les charges de travail cibles de façon pragmatique, en fonction des processus et des échéances qui s'imposent.

On notera que la question du délai global de paiement est bien maîtrisée dans la plupart des cas, et constitue un indicateur de suivi très partagé.

Les éléments de réponse de la DASES sur ce point sont très significatifs des méthodes d'organisation des directions (56). Les agents ne se voient pas fixer d'objectifs de performance chiffrée individuelle ou par équipe, mais des indicateurs sont suivis au niveau global, comme le délai de paiement ou le nombre mensuel d'EJ, dont l'évolution peut alerter. Lors de la constitution du pôle comptable, une estimation de la charge de travail globale (nombre d'EJ et de SF) a été réalisée afin de pouvoir être répartie de manière équilibrée, et a été présentée aux agents. Mais leur objectif est « la réalisation du travail attribué dans les meilleurs délais possibles, » en conformité avec les règles comptables, et non pas la réalisation d'un nombre donné de commandes ou de services faits, qui dépendent de facteurs externes (flux de commandes des services, délais de réalisation ou de livraison, transmission des pièces justificatives...).

Un suivi spécifique s'effectue à l'occasion de la clôture budgétaire avec la mise en place d'un outil de suivi des liquidations. Chaque comptable peut à cette occasion suivre « ses » EJ et ainsi relancer au besoin, cependant la bonne exécution budgétaire étant un sujet collectif là aussi la priorité reste une répartition du travail entre les 12 comptables.

Au SASA (service de l'aide sociale à l'autonomie), le critère essentiel est le nombre de factures liquidées et le nombre de factures restant à traiter chaque fin de mois. La SDPPE (Sous-direction de la prévention et de la protection de l'enfance) procède à une répartition claire des fournisseurs entre les 2 sections comptables et les agents.

Les objectifs quantitatifs sont limités au respect du DGP, parfaitement quantifiable et objectif.

Les objectifs qualitatifs sont la prise en compte des contraintes du contrôle interne comptable (par exemple, pas de SF sans pièce justificative, communication écrite avec les fournisseurs). Ces éléments sont rappelés à l'occasion de réunions de service et des entretiens professionnels.

Pour la DJS⁵⁷, « Les agents du SAJF exerçant des fonctions financières et comptables ont un devoir de rendu des éléments nécessaires à la production des notes budgétaires dans les

⁵⁶ Questionnaire DASES, Question 20 p

⁵⁷ Questionnaire DJS question 20 p 10.

délais fixés par la DFA. » Il s'agit là d'un mode de mesure globale, non quantifié, de l'efficacité de l'organisation de la direction.

Des indicateurs de quantité et qualité pour les agents du SAJF exerçant des fonctions financières et comptables sont néanmoins évoqués : le taux d'exécution du budget ; l'optimisation de l'exécution ; la réduction des Restes à Réaliser (RAR).

Ces indicateurs sont utilisés lors des différentes étapes budgétaires (BP, BS, Pluriannuel...). Il est possible de constater que les éléments de réponse ainsi fournis ne sont pas propres à cette direction et son service financier, mais partagé par toutes les directions.

La position de la DVD est également empirique. Il n'y a pas d'objectifs quantitatifs en tant que tels, si ce n'est dans le cadre du suivi de l'exécution ainsi que pour certains dossiers. Des efforts sont attendus en matière de respects des délais et de qualité de la part des services opérationnels lors de chaque exercice.

La qualité est un objectif permanent qui se traduit par des échanges constants avec les services. La qualité s'apprécie au travers d'indicateurs divers : l'exécution en terme d'EJ et de liquidations, en lien avec les demandes qui ont pu être exprimées, l'examen de la qualité des objets budgétaires et comptables (ROP des opérations arbitrées, respect des montants arbitrés, qualité de l'imputation, stock de factures et ancienneté de celles-ci).

Ces directions (d'autres exemples pourraient être ajoutés) ont intégré cette préoccupation d'efficacité dans leur gestion. L'attention est maintenue sur les points de vigilance à maîtriser, et les informations de gestion nécessaires au bon fonctionnement des équipes. Mais la démarche n'est pas objectivée dans des outils adaptés de reporting (tableau de bord ou contrôle de gestion).

La mise en place d'un référentiel métier, intégré dans la cartographie, moderne et en phase avec les préoccupations des équipes, serait un levier d'activation concret de la professionnalisation et de la performance des fonctions financières et comptables.

2.2. L'adaptation des moyens humains à la charge de travail impose la définition de la cible en effectifs dans les fonctions financières et comptables.

2.2.1. La relation entre la charge de travail et les effectifs doit pouvoir être établie

Les effectifs nécessaires au bon fonctionnement de l'organisation financière et comptable ne sont pas définis ni objectivés, en fonction des processus ou des résultats attendus.

On constate, au vu des exemples précédents, que la préoccupation d'efficacité est réelle, mais selon la vision de chacun des services, sur la base de processus communs : délai global de paiement, conformité des procédures, respect des délais.

L'association d'un volume d'activité quantifiable, à un profil de fonction, n'est jamais envisagée. Pourtant l'estimation de la charge de travail individuelle sur la base du nombre d'actes produits n'est pas complexe dès lors qu'on accepte de rester à un niveau d'étalonnage très global.

On peut partir de l'évaluation présentée dans le tableau suivant, qui procède d'une large échelle.

Tableau 32 : Estimation de la charge individuelle par nombre d'actes (échelle Ville)

Estimation charge individuelle par nombre d'actes			
Nature des actes	Nombre annuel	charge individuelle toute catégorie confondues sur la base de 800 agents	charge individuelle toute catégorie confondues sur la base de 3000 utilisateurs ALIZE
Engagements comptables (EC)	40 000	50	13,3
Engagements de recettes (ER)	3 000	3,75	1
Engagements juridiques (EJ)	200 000	250	66,6
Services faits (SF)	400 000	500	133,3
Mandats	420 000	525	140
titres recettes	350 000	437,5	116,6

Sources: présentation DFA à la direction du Budget - Mars 2020 analyse IG)

L'évaluation de la charge de travail par catégorie d'actes est certes plus significative sur la base des 800 agents identifiés précédemment, que sur celle du nombre d'utilisateurs ALIZE habilités, dont beaucoup ne le sont qu'en consultation. Mais même dans ce second cas de figure plutôt théorique, la projection reste significative.

Bien évidemment, cette évaluation ne prend pas en compte l'activité budgétaire et comptable de chaque direction, qui peut être très variable.

Une observation constante revient pour plusieurs directions aux missions par nature différentes : leurs équipes semblent formatées au plus juste pour accomplir leurs missions, mais elles sont vite déséquilibrées en cas de surcharge ou d'accélération des processus. Cette situation tendue ouvre la voie à des dysfonctionnements.

De ce point de vue, l'absence d'une démarche coordonnée de pilotage et d'évaluation des effectifs nécessaires est un handicap marquant de cette organisation. La définition de cibles quantitatives et qualitatives dans les fonctions financières et comptables permettrait d'évaluer les charges de travail, par séquence ou par tâches, et de dessiner une répartition des effectifs équilibrée en conséquence.

Cette évaluation ne procède pas d'une complexité méthodologique hors de portée : la quantification des actes est maîtrisée à l'échelle de la Ville grâce au SIF.

Le volet manquant est celui des effectifs et de la cible d'activités qu'il est possible d'attendre d'un agent ou d'une équipe.

En outre l'association d'un volume cible d'actes à un type de poste doit être manié avec précaution, dans le souci de ne pas réduire la démarche au seul objectif de productivité.

2.2.2. Recruter et fidéliser les agents et leur expertise, deux difficultés auxquelles sont confrontées les directions dans les métiers financiers et comptables

Le recrutement et la fidélisation d'agents au niveau de qualification nécessaire est jugé difficile dans toutes les directions (DFA et DO).

2.2.2.1. Des fonctions jugées dans l'ensemble peu attractives

Les directions interrogées ont toutes sans exception, souligné ce constat. Les fonctions financières et plus particulièrement comptables sont modérément attractives pour les principaux corps concernés (secrétaire administratif - adjoint administratif). Le recrutement sur ces fonctions est difficile. La durée de vacances de certains postes reste problématique.

À titre d'exemple, sur les effectifs de 7 agents du pôle d'approvisionnement centralisé (PAC) de la DFPE, deux postes restent vacants depuis un an (au 11 septembre 2020 date de l'entretien).

A la DCPA ⁵⁸ tous les postes vacants suite à la réorganisation du bureau de la prévision et de l'exécution budgétaires ont été pourvus mais la durée de vacance de deux postes de secrétaires administratifs a été de 8 mois pour l'un et 6 mois pour l'autre. Le recrutement récent de 2 adjoints administratifs a été moins long à réaliser mais les candidatures sont rares, limitant le choix parmi les candidats.

La DJS rappelle qu'il n'y a eu qu'une seule candidature sur un poste d'adjoint au bureau des affaires financières pourvu après une très longue durée de vacances.⁵⁹ Un poste de chef du service finance (cadre B) à la mairie du 18^e arrondissement n'a pu être pourvu, et l'équipe fonctionne sans ce recrutement.

La DAC a été confronté à un fort renouvellement de ses chefs de bureaux en 3 ans : lorsque la précédente cheffe de service est arrivée, 9 postes sur 22 étaient vacants. Il est rare que les équipes soient au complet. Le nombre d'agent est jugé trop juste, voire insuffisant.⁶⁰

La DFA fait de son côté le même constat : Il arrive fréquemment que des fiches de poste publiées pour ces métiers ne recueillent aucune candidature interne à la Ville et qu'il soit fait appel à des profils externes à la Ville, si les conditions le permettent (14 % des effectifs de cette direction sont contractuels, contre 8,8 % pour l'ensemble de la Ville d'après les données des comptes administratifs). En outre, au-delà de l'attractivité, la Direction connaît un turn-over régulier dans certaines équipes (bureaux budgétaires par exemple) qui pose la question de la fidélisation des agents et de la capitalisation des compétences acquises.

Les difficultés de recrutement, constatées et soulignées par plusieurs directions, tiennent selon elles à l'effort d'investissement personnel et de qualification qui peut paraître dissuasif pour les candidats, ainsi qu'à un vivier de réserve assez limité. Les charges de travail sont souvent importantes, et assujetties à des cycles d'exécution sur l'année qui imposent une disponibilité accentuée. Ces difficultés altèrent l'efficacité des équipes qui reposent sur une compétence partagée.

La DCPA a essayé de décliner plus précisément les causes de cette difficulté ⁶¹.

Les facteurs possibles qui sont identifiés par cette direction, sont les suivants (mais il est à souligner que ces motifs ne concernent pas seulement la DCPA) :

- Multiplicité des évolutions de la fonction financière en 10 ans (M57, fusion V/D, vote par fonction, mise en production de plusieurs SI SAP).

⁵⁸ Questionnaire DCPA question 29 p 13.

⁵⁹ Entretien DJS 2ç septembre 2020.

⁶⁰ Entretien DAC - 7 octobre 2020, p2.

⁶¹ Questionnaire DCPA - réponse 29 p 16.

- Segmentation des tâches. Il est difficile de donner du sens à l'action. Certains agents recherchent plutôt des postes polyvalents que spécialisés.
- Ergonomie de l'outil : l'outil est peu intuitif et convivial (même si les services recruteurs ne demandent pas forcément une maîtrise obligatoire de l'outil comme compétence professionnelle lors du recrutement).
- Rejet de la matière : des agents sont peu attirés par le métier budget/comptabilité.
- Situation géographique, qui peut, dans certains cas, être un facteur de frein à la décision de mobilité (site Bédier notamment).

À noter que l'absence de concours de catégorie C depuis plusieurs années n'a pas favorisé le recrutement car les agents en reconversion, qui ont pourvu en compensation l'essentiel des postes d'adjoints administratifs vacants, peuvent rencontrer des difficultés pour appréhender l'outil SAP, malgré les efforts de formation et d'adaptation entrepris.

Les enseignements ainsi formulés, notamment concernant la nature des tâches et les limites de la reconversion, sont exportables sur les autres directions, dont les constats convergent sur ce point d'ailleurs. La politique de reconversion, qui a mené à affecter sur des postes d'adjoints administratifs des agents issus d'autres corps, avec des métiers et une culture professionnelle parfois très éloignées, semble aussi trouver ses limites sur l'organisation financière et comptable. Malgré un effort considérable de moyens, les agents affectés n'ont pu toujours trouver leur place. Ce point a été souligné par d'autres directions, DVD, DJS et surtout DFPE.

Enfin, la problématique de recrutement est particulière au Centre Sequana, qui a besoin d'expertise et de spécialisation. Le CCSEQ a des difficultés récurrentes à recruter au niveau des compétences requises, car la Ville n'a pas les moyens, notamment financiers, de rémunérer le recrutement de contractuels au niveau du marché de l'emploi dans cette catégorie. Un spécialiste SAP coûte cher sur ce marché. De plus, la Ville propose des Contrats à Durée Déterminée (CDD), ce qui peut dissuader les candidatures dans un marché d'emploi assez concurrentiel. Il faut donc compenser le manque d'attractivité du salaire par une valorisation des perspectives de carrière que peuvent donner quelques années passées au CCSEQ, ce qui est un levier assez modéré.

2.2.2.2. La fiche de poste, un outil d'information largement utilisé mais qui gagnerait à être rédigée sous une forme plus attractive

Les démarches de recrutement pratiquées par les directions sont donc encadrées par l'ouverture de la vacance de chaque poste au moyen de la publication d'une fiche de poste sur l'intranet, et la clôture par l'affectation de l'agent (arrêté de nomination sur le poste). En pratique, ce cadre est souvent débordé par des prises de contact en amont même de la publication, et l'accueil de candidatures peut parfois précéder la publication.

Ce processus est commun à toutes les fonctions et n'est pas particulier aux postes de l'organisation financière et comptable.

L'examen des fiches de poste sur des fonctions financières et comptables publiées à la vacance sur Intra Paris révèle une certaine hétérogénéité des annonces. Ces fiches sont conçues pour résumer de façon signalétique les principaux aspects du poste. Ceux-ci sont présentés de façon très objectives, et sans projet de promotion de la fonction afin d'attirer ou motiver les candidats éventuels.

La mission a examiné quelques exemples significatifs de cette approche.

Exemple 1 : Une fiche de poste en mairie d'arrondissement, (N° 54929- correspondance fiche métier : gestionnaire budgétaire et comptable).

Les mentions de la fiche sont formulées de la façon suivante : le titulaire du poste :

« - contribue à la préparation budgétaire et à l'élaboration des documents d'information des élus liés aux décisions budgétaires (budgets primitif et supplémentaire, compte administratif, bilans intermédiaires...)
 - assure en permanence le suivi du budget (contrôle et analyse de son exécution, optimisation de la dépense, alertes)
 - poursuit la mise en place de procédures comptables et financières et veille à leur application
 - met en place des outils de reporting régulier à destination des élus et de la direction générale
 - met en place une information financière régulière des direction/services déconcentrés gérant des équipements et des responsables d'équipements
 - encadre et anime l'équipe utilisant quotidiennement plusieurs applications : échanges quotidiens, information, concertation, accompagnement dans le traitement des dossiers complexes et l'acquisition de nouvelles compétences (achats, marchés, dépenses, reporting)
 - assure un appui et un conseil financiers auprès du cabinet du maire et des coordinatrices de conseils de quartier

Relations fonctionnelles du poste : cabinet du maire, direction générale, régie, services de la mairie, directions de la Ville (en particulier la DFA)/services déconcentrés, gestionnaires d'équipements, fournisseurs, etc.

Le descriptif met ainsi en valeur les activités et responsabilités du cadre B en charge du poste, et souligne un niveau d'autonomie élevé (notamment pour la catégorie ciblée).

Exemple 2 : DFA. Secrétaire Administratif. Fiche de poste N° 55113 pour un agent en SFACT. Intitulé : « expert étude et valorisation au sein du secteur étude et valorisation ».

L'intitulé peut sembler peu explicite, sauf pour un candidat déjà au fait des notions et compétences sollicitées. Le service est décrit sur l'essentiel de la pagination disponible du format de la fiche de poste. Les missions le sont sur deux lignes. Il est précisé :

« En rejoignant les équipes du SFACT en qualité d'expert étude et valorisation vous assurerez la veille juridique de la réglementation de la dépense. (...) Il est le référent central des systèmes d'information : gestion des habilitations, suivi des évolutions et des incidents. Il participe à l'élaboration et au suivi du contrôle interne, il produit les tableaux de bord et les statistiques.

Les fonctions évoquées peuvent retenir l'attention d'un agent déjà au fait des procédures. Il est peu probable que le descriptif ainsi publié suffise à rendre le poste attractif, du moins pour un agent qui ignorerait tout des missions des SFACT, éloigné par son parcours en l'état, des fonctions comptables et qui imaginerait changer d'horizon professionnel pour rejoindre l'organisation budgétaire et comptable.

Exemple 3 : Adjoint administratif sans spécialité. (Fiche N0°54452). DLH- Service d'Administration d'Immeuble (SADI). Intitulé de la fonction : Chargé.e des recettes locatives au pôle recettes locatives du BGL.

La fiche fournit un descriptif plus complet des tâches attendues que dans l'exemple précédent.

« En collaboration avec une équipe de 6 personnes, vous serez chargé.e de veiller au bon déroulement des opérations financières liées aux immeubles gérés par le SADI. Vos principales attributions et missions seront les suivantes :

- recouvrement des loyers : contrôle des données (via progiciel LUDIC), collecte des justificatifs (ALIZÉ), édition de tableaux de bord (Excel) ;
- traitement et paiement des impôts et taxes ;
- constatation et recouvrement des charges locatives ;
- participation à l'élaboration et à la mise en œuvre des procédures visant à la certification des processus de quittancement des recettes locatives et de recouvrement de charges ;
- traitement et suivi de dossiers confiés au pôle recettes.

Vous aurez également pour mission, en transversalité avec les gestionnaires chargés des contrats, de vous assurer de l'exhaustivité des quittancements et du respect des échéances. »

Le descriptif établi est assez exhaustif des tâches exigées. Il n'est pas certain qu'il puisse susciter l'envie de changer d'univers professionnel chez un agent qui a pu être employé jusqu'à présent en dehors de la fonction financière et comptable.

Dans les trois exemples précités, on peut constater que les fiches de postes sont formatées selon un code de rédaction descriptif qui n'a pas pour objet de stimuler l'appel à

candidature en rendant les fonctions attractives. La rédaction est courte, technique et peu imagée. Elle ne met pas en valeur les fonctions.

Ce mode de présentation est certes commun à toutes les fiches de postes. Mais en aucun cas, elle ne permet de présenter de façon concrète et vivante, des tâches et une catégorie de métier pour des candidats dont la carrière aura été éloignée jusqu'à présent de ces fonctions, et qui pourraient être tentés de changer d'horizon professionnel. Les agents qui souhaiteront disposer d'une approche plus concrète des tâches imparties, de l'environnement ou du collectif de travail pourront bien sûr solliciter un rendez-vous avec la hiérarchie. Mais cette étape peut parfois paraître dissuasive, et sera surtout le fait d'agents qui connaissent déjà le cœur de métier.

2.2.2.3. Une expérimentation innovante de recrutement à la DFA.

Il est intéressant et significatif que la DFA ait créé une mission innovation RH au sein de ses services supports, qui permet une plus forte implication dans nombre de démarches innovantes du secteur RH. Cette dimension de prospective et d'innovation fait d'ailleurs défaut dans l'ensemble de l'organisation financière et comptable, particulièrement dans le secteur ressources humaines.

Concernant le recrutement, la DFA a mené une expérimentation innovante avec l'appui d'une start up (« Goshaba »). L'enjeu était d'améliorer les recrutements de la DFA, de renforcer l'attractivité et de fidéliser les agents. Une notion de marque employeur est ainsi mise en avant.

Des méthodes prenant en compte tous les aspects nécessaires, ont été déployées : jeux cognitifs, évaluation des soft skills, CV anonymes. L'évaluation porte sur les aptitudes au travail en équipe, la mémoire immédiate, l'identification des compétences et des prérequis sur les trois filières ciblées. Au total, 92 candidatures ont été produites en 7 mois.

Bien que cette expérimentation n'ait pas été quantifiée ou objectivée sur la base d'indicateurs précis, l'avis des recruteurs semble très positif, et la démarche montre qu'il est possible, à certaines conditions, de sortir des processus standardisés habituellement pratiqués à l'échelle de la Ville.

En réponse au rapport provisoire, la DFA tempère toutefois le diagnostic quant au bénéfice obtenu de cette expérimentation, en indiquant qu'elle n'a pas permis de pleinement résoudre le défaut d'attractivité des métiers financiers. A l'inverse, elle reconnaît qu'elle a permis de confirmer, notamment dans les équipes en forte proportion de vacances de postes, l'importance de la place des acteurs déjà aguerris et compétents.

Des forums métier ont été organisés pour diffuser une pédagogie adaptée sur le contenu des fonctions et des tâches, notamment en direction des agents lauréats de concours (corps des SA).

La mission innovation RH a également diffusé aux encadrants un kit d'aide au recrutement.

Concernant les recrutements internes, il est souligné que les exigences des services sont un facteur de complexité⁶². Les fiches de postes publiées sur l'intranet ne sont pas toujours explicites sur les fonctions exercées, et formatées sur un registre peu attractif. Le constat est posé de la nécessité de rappeler périodiquement l'importance de renseigner le plus précisément possible les rubriques des fiches de poste publiées à la vacance. Un processus dédié de recrutement mériterait d'être prévu.

⁶² Entretien DFA du 6 octobre 2020 CR p 2.

Les recruteurs veulent un niveau de spécialité et d'expertise immédiatement opérationnels. Le besoin est réel d'outils plus efficaces, et de ce point de vue, FMCR (volet recrutement) permet un suivi individualisé et peut apporter une plus-value significative.

Il est donc pertinent d'envisager de sortir des modes opératoires traditionnels de recrutement en vue de rénover la fonction en attirant de nouveaux profils. La démarche expérimentale de recrutement initiée par la DFA gagnerait à être exportée, dans certaines directions opérationnelles notamment celles avec des effectifs conséquents sur ces fonctions.

Recommandation 14 (DFA, DASES, DVD, DDCT) :

Mettre en place une expérimentation de recrutement sur des modalités innovantes, dans trois directions pilotes en s'inspirant de la démarche initiée par la mission innovation de la DFA.

Dans leurs observations au rapport provisoire, la DASES et la DDCT se sont montrées favorables à cette recommandation. La DDCT précise qu'une telle expérimentation répond à sa préoccupation sur l'attractivité des postes en mairie d'arrondissement qui est un des axes de la réforme sur la territorialisation des politiques municipales.

2.2.2.4. La rémunération, un élément de gratification et de fidélisation à ne pas négliger

L'intéressement financier des agents exerçant des fonctions financières et comptables doit être construit avec soin (NBI, prime exceptionnelle) pour constituer un levier efficace au service de l'organisation souhaitée.

Il existe depuis quelques années à la DFA, pour les agents du SFACT un dispositif de prime d'intéressement collectif (PIC), qui constitue un complément de prime lié à des objectifs de performance pour l'ensemble des services comptables de la sous-direction de la comptabilité et le service de la gestion déléguée.

En 2019, 246 agents répartis dans les 4 services de la sous-direction de la comptabilité et celui de la Gestion déléguée sont éligibles (contre 235 en 2018) et en ont bénéficié. 135 agents affectés au Service Facturier de la sous-direction de la Comptabilité sont concernés, pour un montant unitaire de 265 €.

Pour l'établissement de la PIC 2020, la DFA travaille sur des propositions de révision des indicateurs sous-jacents du Service facturier plus en adéquation avec la réalité de leur maîtrise par le service.

Cependant, si ce dispositif est d'un intérêt certain, les directions opérationnelles n'ont pas manqué de souligner qu'il est actuellement déployé au seul bénéfice des agents de la DFA. Force est de constater que les causes de ce différentiel de traitement ne semblent pas comprises.

Il serait intéressant et plutôt apprécié des agents, d'examiner dans quelle mesure cette gratification financière pourrait, sans forcément être systématiquement généralisée à tous les personnels, être étendue dans les directions opérationnelles, et d'en identifier les conditions et les éventuels bénéficiaires, par exemple les agents confirmés ou exerçant des fonctions d'encadrement ou d'expertise avancée.

Recommandation 15 (DRH) :

Étudier des modalités d'extension de la prime d'intéressement collectif versée à la DFA aux services financiers et comptables des autres directions.

Dans ses observations au rapport provisoire, la DASES a fait savoir être favorable à cette recommandation.

2.2.2.5. Le management et la valorisation des fonctions comme vecteur de fidélisation des agents au sein de la fonction

Néanmoins, malgré ces difficultés, plusieurs directions interrogées (DPE, DCPA, DFA/SDC) ont souhaité souligner que bien des agents appréciaient leur métier à la condition que les qualifications nécessaires soient acquises. Elles permettent de déployer en situation de travail une réelle autonomie, ainsi qu'une expertise assez valorisante.

En l'absence de stratégie globale établie à partir d'une cartographie des métiers et des compétences ciblées, la fidélisation des agents implique un effort tout particulier en termes de management, pour offrir une attractivité de la qualité de travail et des perspectives d'évolution de carrière au sein de la Ville de Paris.

Ainsi, le Centre Sequana, qui regroupe et mobilise des agents qui restent sous l'autorité de gestion de leur direction d'origine, doit développer un management attentif et une qualité de travail très soutenue.

Pourtant, les moyens concrets sont limités, et la dynamique d'engagement des équipes reposent sur l'ambiance de travail et le relationnel d'équipe principalement, ce qui en fait un fondement fragile.

2.2.3. La formation des agents au niveau de qualification requis conditionne la qualité des services rendus et la fiabilité des opérations

L'action de formation vers l'ensemble des agents est importante et mobilise des moyens considérables. Cependant, le dispositif de production des qualifications nécessaires ne semble pas adapté aux enjeux identifiés.

2.2.3.1. Les enjeux de la formation professionnelle au sein de l'organisation financière et comptable

La formation des agents regroupe une série d'enjeux de premier plan pour la bonne efficacité de l'organisation financière et comptable. Il s'agit non seulement de préparer les agents à leurs spécialités ou aux évolutions des connaissances nécessaires, mais aussi d'assurer le fonctionnement optimal des différents maillons du système d'information financière, tout en garantissant les niveaux d'expertise requis sur les points où ils sont indispensables.

Le risque ainsi esquissé est celui de ne pas être en mesure d'assurer la performance financière et comptable de la Ville, en raison de compétences en-deçà du niveau de qualification exigé. Or, de l'avis de tous les acteurs sollicités, le niveau de qualification attendu est assez relevé, et appelle un panel de connaissances et d'expérience assez large.

2.2.3.2. La Ville assure un effort de formation important

Le bureau de la formation de la DRH assure la part majeure des actions de formation. Le bilan fourni par le bureau de la formation pour les 3 dernières années 2017-2018-2019 montre un volume d'activité important sur ce secteur de la formation. Il ne concerne cependant que les seules formations assurées par le bureau de la formation/DRH sur son offre de catalogue.

Tableau 33 : Formations financières et comptables (DRH) 2017-2020). Nombre d'agents formés

Catégorie	Nombre d'agents formés	Nombre de stagiaires formés 2017-2020	Nombre de jours de formation	Nombre de jours moyen par agent formé
Cat. A	550	689	900,4	1,64
Cat. B	548	796	1168,9	2,13
Cat. C	785	1101	1790,6	2,28
Total général	1883	2586	3859,9	2,05

Sources: DRH/BF

Le nombre d'agents représente le nombre de personnes différentes qui ont effectivement assistés à des formations (au moins une) sur ces trois années (l'année 2020 étant incluse mais peu significative). Il est de 1883 agents, qui se répartissent 3860 jours de formation (soit plus de deux jours/agent).

Rappelons que l'effectif cible estimé est de 840 agents (hors ETP déconcentrés partiellement consacrés à ces fonctions).

On note une représentation proportionnellement élevée de catégories A, et inversement, assez basse des personnels de catégorie C en regard la part de ces catégories d'effectifs à la Ville.

Le nombre de stagiaires formés représente le nombre d'agents reproduits par le nombre de sessions suivies (chaque agent pouvant suivre plusieurs sessions sur l'année). Il atteint 2586. Le volume de formations assurées est donc important, et montre une répartition assez large.

Les taux de présence effective, identifiant l'écart entre les inscriptions programmés en amont, et les participations constatées aux sessions, sont élevés (environ 95 % inscrits/présents). La mobilisation et l'intérêt des services pour ces formations sont évidents.

Ces taux caractérisent la participation des seuls agents dont l'inscription a été confirmée une fois les arbitrages rendus en fonction des capacités du BF face aux demandes brutes des directions.

Tableau 34 : Formations financières et comptables (DRH) Nombre de stagiaires formés 2017-2020

Formations DRH financière et comptable 2017-2020. Stagiaires formés.										
Catégorie	2017 Nombre de stagiaires formés	Taux de présence	2018 Nombre de stagiaires formés	Taux de présence	2019 Nombre de stagiaires formés	Taux de présence	2020 Nombre de stagiaires formés	Taux de présence	Nombre de stagiaires formés 2017-2020	Taux de présence 2017- 2020
Cat. A	207	92,24%	280	94,10%	180	88,51%	22	96,67%	689	92,07%
Cat. B	211	96,41%	289	95,57%	265	95,90%	31	96,43%	796	95,94%
Cat. C	325	97,46%	371	96,25%	359	97,52%	46	95,31%	1101	97,02%
Total général	743	95,89%	940	95,47%	804	95,08%	99	95,96%	2586	95,50%

Source : DRH / Bureau de la formation. Bilan des formations financières et comptables 2017 à 2019.

Rapporté au nombre d'agents de l'effectif cible estimé, sur l'ensemble des fonctions financières et comptables, l'effort de formation transverse n'est pas négligeable.

À cela s'ajoute 58 agents formés sur le logiciel de gestion de régies STAR, formations assurées par la DFA (répartition par catégorie non communiquée).

Tableau 35 : répartition par catégorie des jours de formation

	nombre d'agents	nombre de jours de formation	% catégorie agents/jours de formation.	moyenne jours formation/ agent
A	550	900	23%	1,64
B	548	1170	30%	2,13
C	785	1790	46%	2,28
	1883	3860		2,05

Source : DRH / Bureau de la formation. Bilan des formations financières et comptables 2017 à 2019.

Sur ce récapitulatif, on observe que la catégorie C occupe moins de la moitié de la totalité du temps de formation délivrée, alors qu'elle représente environ 60 % des effectifs dédiés à la fonction financière et comptable. La moyenne de jours de formation par agent de catégorie C est cependant de deux jours par agent.

De même, le nombre annuel moyen d'agents formés sur ces fonctions (c'est-à-dire comptabilisés comme présents sur au moins une formation délivrée) est d'environ 600 (2017 : 528 - 2018 : 692 - 2019 : 576).

Rapporté au nombre d'agents (840) identifiés sur ces fonctions, c'est-à-dire sans la prise en compte des fonctions et ETP décentralisés, on obtient ainsi un ratio de formation de 0,71 jours de formation seulement par an et par agent.

Sous cet angle, on constate que l'effort de formation de la DRH vers les directions opérationnelles, s'il est considérable en volume global, représente une action plus morcelée au niveau de chaque agent et en regard de la population professionnelle concernée.

Ce n'est peut-être pas en soi une difficulté, mais il convient de considérer les observations des directions, qui soulignaient les limites de la formation, notamment des délais de mise en œuvre décalés en regard des besoins exprimés, et dans certains cas, une formation parfois standardisée par rapport aux besoins les plus concrets des directions.

Tableau 36 : Formations des stagiaires organisées par la DRH (2017-2020)

Thème	Nombre de stagiaires formés	Taux de présence	Nombre de jours de formation
ALIZE	586	94,11%	1549,50
DE	363	93,18%	355,29
DECOUV	159	98,68%	149,00
FIN	893	96,43%	1337,50
SEQUANA	203	100,00%	100,36
SIHA	119	96,85%	230,50
STAR	18	100,00%	18,00
WEBHA	199	100,00%	99,50
ZDDE_USER	46	100,00%	20,21
Total général	2586	95,50%	3859,86

Sources: DRH/BF

On observe que les formations relatives à l'utilisation du SIF Alize prennent la part principale, avec 46 % du total des actions sur ces trois années (1 550 jours) soit 22,2 % des stagiaires.

Si on ajoute aussi les autres volets du SI (SIHA, WEB HA) et les formations Sequana, il apparaît que les besoins de qualifications exigés par l'exploitation du SIF font les 3/4 des jours de formation (76 %) et 43 % des stagiaires.

On mesure ainsi le niveau d'effort de qualification nécessaire.

La filière de formation financière et budgétaire (FIN) représente aussi bien sûr une part importante (34 % des stagiaires).

En plus de ces données identifiées, les agents participent à d'autres actions que financières et comptables (informatique, droit, rédaction, management, etc.) mais leur détail n'est pas communiqué.

La DRH garantit donc une action de formation quantitativement importante, qui embrasse largement l'ensemble des effectifs concernés à l'échelle de l'organisation.

2.2.3.3. Des limites dans l'efficiencia des données rapportées et dans les actions engagées

Plusieurs observations peuvent être faites pour éclairer la portée de cet effort, qui n'est pas négligeable.

2.2.3.3.1. *Les coûts de formation ne semblent que très partiellement identifiés, malgré des éléments d'information isolés.*

Les données fournies par la DRH pour les années 2017-2020,⁶³ par ailleurs très complètes sur les stagiaires, donnent un coût de formation qui ne porte que sur ce qu'il est convenu de dénommer le coût pédagogique, c'est-à-dire les rémunérations des formateurs ; ceux-ci sont issus de la Ville, pour la plupart, donc rémunérés en vacation. Ainsi, sur l'ensemble de la période 2017-2020, le total de ces coûts répartis sur le total de stagiaires formés revient à moins de 65 € par stagiaire, ce qui est peu significatif.

Les coûts mobilisés par cet effort sont évidemment supérieurs. Ne sont pas inclus notamment les coûts de masse salariale des stagiaires en formation et des agents travaillant sur l'organisation de ces formations (BF et directions), et ceux des équipements, immobilisations et matériels utilisés.

Le logiciel de suivi des vacations payées au titre de la formation professionnelle ne permet pas de rattacher précisément le formateur rémunéré à la formation et la saisie des relevés de cours des formateurs rémunérés en vacation est inégale, en raison du trop grand délai de restitution.

En l'état actuel, la DRH n'est pas équipée pour assurer un suivi exhaustif des formations sur ce domaine et ne dispose pas d'un outil de suivi qui permette de retracer aisément ce type de données. Le système d'information est ancien (1995) et exige une saisie manuelle. « Ainsi, l'exécuté des dépenses n'est pas exploitable ». ⁶⁴ Ce défaut souligné n'est pas propre aux formations financières et comptables mais procède d'un constat global.

Le BF travaille actuellement sur un projet de GED qui devrait permettre à terme un meilleur suivi des coûts de formation et de l'exploitation nécessaire.

2.2.3.3.2. *L'effort de tutorat n'est pas pris en compte.*

L'effort de formation en tutorat, ou par accompagnement d'agents confirmés dans les services est, de l'avis de la plupart des responsables budgétaires confirmés, le principal vecteur de transmission et de stabilisation des savoirs, notamment sur ALIZE.

Le temps qui y est consacré n'est pas mesuré, sa plus-value sur les compétences des agents n'est pas quantifiée ni prise en compte par l'entité, et la qualité des informations ainsi transmises n'est pas évaluée.

⁶³ Formations financières et comptables 29-09 complété 19-11 2020.

⁶⁴ Réponse IG 19-11

2.2.3.3.3. *S'agissant d'une logique d'offre - inhérente à une politique de catalogue - le volume de formations programmées est limité principalement par les capacités et moyens du bureau de la formation.*

Chaque direction adresse un nombre de demandes pour chaque session, et la DRH arbitre et sélectionne en fonction principalement de ses capacités, et enfin, programme les sessions sur la base du nombre de places attribuées, et des disponibilités financières. Le nombre de demandes adressées par les plans de formation et qui n'ont pas été prises en compte n'est pas communiqué.

2.2.3.3.4. *La logique de catalogue développe par nature une offre figée.*

Le bureau de la formation précise que les thèmes de formation évoluent très peu d'une année sur l'autre. L'examen des trois éditions précédentes du catalogue confirme cette constance. Les connaissances nécessaires aux adaptations réglementaires ou structurelles par exemple, telles l'adoption de la nouvelle nomenclature unique M57, ou la fusion des budgets départements/commune, sont diffusées sans offre de formation spécifique, mais principalement par des réunions d'information initiées par la DFA dans le cadre de l'animation de son réseau. Certaines actions ont pu être construites en commun par la DRH et la DFA, comme la mise en place d'un tutoriel pour sensibiliser à EOLE.

2.2.3.3.5. *Le mode opératoire développé pour assurer les qualifications transversales est ancien.*

Il combine une offre de formation sur catalogue, qui propose une série de stages, avec une démarche de plan de formation établis à partir de recueil de besoins, soumis par la suite à arbitrage essentiellement quantitatif. Cette logique a été mise en place dans les années 90, soit bien avant l'organisation financière et comptable actuelle, et avant bien sûr le système d'information qui en est l'épine dorsale.

En outre, la DFA assure de son côté des actions de formation à l'attention de ses agents. Cette direction s'est dotée d'une équipe et d'une compétence RH propres. Les formations sur crédits délégués répondent à des besoins spécifiques de formation non pourvus par le catalogue de la DRH car nécessitant un niveau d'expertise particulier, très lié à la nature des missions des services de la DFA. Sur ce registre, en 2019, près de 2 000 journées de formations ont été menées, pour 1 674 actions de formations.

De plus, en 2019, la DFA a organisé des formations de découverte des métiers comptables hors catalogue DRH, à destination des agents en entrée emploi tremplin intéressés par le métier de gestionnaire comptable (avril et septembre 2019). Cette formation dite « intercalaire » combinant théorie et immersion avait pour objectif de dispenser de premières connaissances aux agents et de favoriser les échanges avec les recruteurs et équipes métiers.

2.2.3.3.6. *Le projet de création d'une école métier devrait permettre une approche plus professionnalisée des fonctions financières et comptables.*

Sa concrétisation sera examinée à l'issue de la démarche GPMC actuellement engagée, en fonction des conclusions, des besoins en compétences et des marges de manœuvre. Cependant, une école métier ne doit pas avoir pour conséquence de refermer les enjeux et modalités de formation des agents sur la seule ressource DFA, mais, au contraire, de permettre une meilleure prise en compte des problématiques transversales de

qualification. La mise en place de l'école des métiers finances et comptabilité ne doit pas avoir pour condition un désengagement de la DRH des enjeux de qualification concernés, au moment où le BF prévoit de transférer en 2021 la gestion de certaines formations du catalogue à la DFA. Elle doit au contraire s'inscrire dans un partenariat renforcé entre les deux pôles compétents et complémentaires que sont la DRH et la DFA.

La DRH fournit les moyens nécessaires à la DFA pour assurer un volume d'actions important sur l'offre transverse, mais aussi pour les formations métiers propres à la DFA. Cependant, ces dernières ne concernent, comme toutes les formations sur crédits délégués, que les seuls agents de cette direction. Pour la DRH, Les formations sont donc construites avec les sous-directions du budget et de la comptabilité.⁶⁵ Des réunions annuelles entérinent les évolutions et le BF accompagne de fait la professionnalisation des pratiques budgétaires et comptables. La DFA souligne, de son côté, des points perfectibles dans ce partenariat. Elle constate un transfert progressif de formations depuis quelques années de la DRH vers la DFA. L'articulation entre les deux directions, et le périmètre des actions à la charge de la DFA n'est pas, selon elle, véritablement négocié et l'ensemble du processus de formation, comme son mode opératoire, ne sont pas construits en commun. La DFA considère que la DRH (BF) semble avoir besoin de dégager des ressources pour mener d'autres actions, et se reporte en conséquence sur les directions métiers.⁶⁶

Les modalités de collaboration entre ces deux entités gagneraient à être plus formalisées, et sans doute, contractualisées, pour mieux accompagner la professionnalisation. La DFA aurait vocation à se positionner plus comme prescripteur global, et la DRH comme prestataire.

De l'avis des interlocuteurs interrogés (DFA et Directions), les efforts et processus de formation constatés ne sont pas en cohérence avec les enjeux des qualifications nécessaires. Même si les efforts de la Ville sont quantitativement significatifs et reconnus comme tels, il semble que les processus, ainsi que le mode opératoire de la formation, soient, sur ce secteur du moins, inadaptés.

Plusieurs arguments peuvent éclairer cette opinion.

Tout d'abord, l'offre de formation à l'échelle de la fonction est fractionnée.⁶⁷ Il n'y a pas, dans les démarches entreprises, par ailleurs très complémentaires, une articulation formalisée entre les actions de la DFA et celle du BF et un processus commun d'élaboration et de mise en œuvre des formations nécessaires.

Ensuite, le processus qui s'échelonne de la phase de recueil des besoins jusqu'à la convocation de l'agent est en partie inadapté. Le recueil des besoins est effectué sur la base de demandes individuelles formulées dans chaque direction, par la suite validées et sélectionnées en fonction du nombre de places possibles. La plupart des directions interrogées ont fait état de délais trop longs entre l'affectation d'un agent, ou le signalement d'un besoin, et le stage proprement dit, délai qui s'étire sur plusieurs mois. Les agents initient leurs demandes de formation à l'occasion de la préparation des entretiens professionnels (octobre- novembre) et le déroulement des sessions se fait sur l'année N+1, de janvier jusqu'à décembre. Certaines demandes sont également rejetées faute de places disponibles dans les sessions que le BF est en mesure de programmer, ou parce qu'elles ne sont pas jugées prioritaires.

⁶⁵ DRH Réponse IG 19 novembre 2020.

⁶⁶ Compte-rendu entretien DFA Mission innovation RH 6 octobre 2020.

⁶⁷ Entretien bureau de la formation 9 septembre 2020.

De plus, l'essentiel des sessions de formation est assurée par des formateurs internes à la Ville, agents ou cadres qui ont développé une expertise sur les procédures et le SIF notamment. Ce registre d'intervention permet une adaptation optimale aux problématiques des stagiaires, autour de processus et situation communs. Mais la disponibilité de ces intervenants, par ailleurs mobilisés aussi sur des tâches opérationnelles, est limitée.

Enfin, la dimension métier n'est pas assez prise en compte face aux impératifs de professionnalisation de cette organisation. Le recensement des besoins doit dépasser le stade de la compilation structurée de demandes individuelles et s'appuyer sur une cartographie métier global. Les réponses aux enjeux de qualification, notamment prochainement renouvelés par les évolutions à venir du SIF, doivent être en mesure d'accompagner de façon transversale la progression professionnelle nécessaire.

Il n'existe pas à ce jour de plan de formation transversal ciblant des compétences et des actions à l'échelle métier sur les fonctions financières et comptables. La structuration de l'offre de formation nécessaire à une fonction transversale et très professionnalisée, à partir d'un catalogue, n'est pas la solution la plus adaptée. Des démarches innovantes doivent être engagées, tant sur le plan de l'organisation des processus d'identification et de programmation des besoins, des outils pédagogiques disponibles que des modes d'accès à la qualification. Comme le souligne certaines entités (DU, par ex⁶⁸), disposer d'une base de tests, s'agissant des applications métier, permettrait aux agents concernés de s'entraîner plus utilement.

De l'avis de la DFA (sous-direction du budget)⁶⁹, les directions et la DFA elle-même devraient s'impliquer davantage dans la définition d'un plan de formation partagé, à l'exercice des fonctions financières et comptables assorti d'attendus de performance et de progression professionnelle. L'évaluation annuelle doit être mise à profit pour faire coïncider les besoins de la Ville avec ceux des agents.

2.2.3.4. Une perspective intéressante pour l'organisation financière et comptable : la stratégie Ville apprenante

De ce point de vue, la réflexion engagée sur la stratégie de Ville apprenante, telle qu'elle a pu être présentée au comité technique central du 24 avril 2020 est prometteuse.

Cette stratégie recourt aux nouvelles technologies comme une modalité complémentaire de formation. Elle a pour objet de faciliter l'accès à la formation, sans pour autant renoncer à la formation présentielle.

Elle requiert la digitalisation et l'adaptation pédagogique des supports de formation, et la mise en place effective d'une plate-forme de formation à distance (baptisée « Ville@pp ») qui ouvre un accès libre à des contenus de formations. Une expérimentation a été engagée au printemps 2020.

Cette offre permettrait de résoudre une partie des difficultés d'accès à la formation qu'impose une organisation de la formation exclusivement en mode présentiel. Cette démarche ambitieuse ne peut se limiter cependant aux seuls vecteurs pédagogiques. L'entreprise apprenante est un moyen, mais pour quelle fin ? Concernant les fonctions financières et comptables, elle doit être accompagnée d'une structuration plus aboutie des métiers et des compétences attendues.

⁶⁸ Questionnaire DU ; Question 24 p14

⁶⁹ Entretien sous-direction B 30 juillet 2020

Il conviendrait de mettre en place une ressource permanente de formateurs/conseils internes entièrement dédiée (temps plein) à cette fonction, sur le modèle des formateurs informatiques, travaillant en lien étroit avec les directions, pour renforcer le professionnalisme, l'expertise pédagogique, et la réactivité des interventions, qui pourrait intervenir sur des formats plus adaptés aux directions, et animer la future plate-forme Ville@pp dans son volet budgétaire et comptable.

Il serait nécessaire de mettre en place un plan de formation pluriannuel (3 ans) et transversal à l'échelle métier, piloté par la DFA et construit avec la DRH, pour passer d'une logique d'offre de formation sur la base d'un catalogue annuel, à une nouvelle logique de besoin, établie sur la base de compétence cibles et/ou des projets d'évolution des services.

Recommandation 16 (DFA, DRH) :

Définir un plan triennal de formation en fonction des besoins identifiés dans les métiers financiers et comptables.

En réponse au rapport provisoire, la DFA objecte la double limite de l'opérationnalité immédiate et du taux de rotation sur ces métiers. Elle précise que cet objectif impliquerait la mobilisation d'un ETPT a minima pour l'animation des formations sans compter la préparation et l'actualisation du contenu des formations. La DFA estime que cette orientation ne constitue pas une priorité.

L'IG considère que la définition d'un plan pluriannuel de formation remis à jour chaque année en fonction des évolutions d'organisation et des compétences attendues dans les métiers financiers et comptables constitue une démarche indispensable à la mise en place d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, étape structurante dans l'identification des besoins et la fidélisation des agents de ces filières. Elle suppose en effet la constitution d'un réseau de formateurs, praticiens des matières financières et comptables, susceptible d'animer ce plan triennal de formation.

2.2.4. Les directions doivent davantage capitaliser et partager les compétences

Il y a une forte convergence des acteurs sur le constat d'une exigence de qualification relevée sur ces fonctions. Pourtant, les actions de qualification menées ne sont pas évaluées dans leurs effets, et peu mesurées, ce qui en rend plus difficile la capitalisation et le partage. Des initiatives intéressantes dans les directions existent pour partager et mutualiser les compétences, mais elles restent ponctuelles et localisées. Une démarche plus globale et volontariste semble indispensable pour permettre à la fonction financière de définir et d'atteindre des compétences cibles nécessaires à sa performance.

2.2.4.1. La capitalisation des compétences développées, un processus difficile

La capitalisation des compétences est dans ce contexte, un processus difficile bien que nécessaire.

Le risque est réel de ne pas être en mesure de garantir dans le quotidien des équipes, les savoir et savoir-faire nécessaires pour la bonne gestion des finances de la Ville.

La complexité des connaissances réglementaires et des procédures, comme le niveau des prérequis nécessaires au maniement des outils du SI ne font pas un domaine métier aisé à partager par le jeu d'un simple compagnonnage informel.

Le tutorat et l'accompagnement en mode de compagnonnage constituent pourtant un levier répandu dans la plupart des services. Il serait indispensable de le formaliser et l'organiser au niveau de la Ville. Ce registre est d'autant plus nécessaire que la maîtrise des fonctionnalités du SI exige, sitôt les sessions de formation suivies, un temps d'appropriation assez long après la formation.

En l'absence de compétences cibles, il manque un référentiel stabilisé pour mesurer les progressions vers les savoirs et savoirs faire requis par les processus et les outils. Une telle démarche est extérieure aux problématiques exprimées par les services, qui pourtant, sont conscients des insuffisances professionnelles soulignées.

Il est significatif des difficultés d'organisation des formations d'une part, et d'identification des besoins professionnels d'autre part, que les actions de formation menées, bien qu'importantes en effectifs et en coût, ne fassent pas l'objet d'évaluation d'impact sur les situations de travail.

2.2.4.2. L'évaluation des formations et des compétences acquises

Chaque formation organisée par le bureau de la formation fait l'objet d'appréciation des stagiaires sur des fiches formatées et standardisées à cet effet, renseignées par les stagiaires à la fin de la session, selon un usage très répandu dans la formation professionnelle.

Cet usage permet une mesure relative de la qualité de la formation perçue par les stagiaires, encore en situation de stage lors de cette formalité, mais ne peut fournir d'indications sur les résultats attendus de la formation en situation de travail et les progressions professionnelles des agents.

Ces fiches, utilisées pour tous les stages du catalogue, permettent un éclairage sur le déroulement des sessions, mais ne font pas l'objet d'un traitement systématique ni d'un report quantifié sur un tableau de bord, pas même ponctuel. De sorte que le suivi de la qualité pédagogique des formations n'est pas capitalisé en continu, sur la base d'indicateurs de qualité.

Quant aux évaluations des effets de la formation, à partir de l'objectivation des résultats attendus, le bureau de la formation n'en pratique aucune. Il oppose à cette exigence le manque de ressources. Ces démarches, il est vrai, appellent parfois une ingénierie de formation impliquante pour les services.⁷⁰ Cependant, il est souligné que les échanges réguliers du BF avec la DFA en qualité de direction d'expertise fonctionnelle permettent d'ajuster les attendus aux contenus pédagogiques.

Il n'y a donc pas de dispositif d'évaluation des compétences issues de la formation, dont l'effort, on l'a vu, est important. Les qualifications ainsi produites à l'occasion des nombreuses actions de formations menées ne sont pas mesurées en situation de travail. Leur impact sur le niveau de qualification et les résultats attendus reste inconnu en grande partie. En l'absence de telles démarches, il est difficile de capitaliser les compétences diffusées par les nombreuses actions de formation.

Il semble donc utile que soit mis en place un dispositif d'évaluation des formations et des compétences en situation professionnelle, au regard de l'effort entrepris, mais aussi des enjeux actuels et à venir autour des évolutions du SIF notamment.

⁷⁰ Entretien Bureau de la formation 9 septembre 2020.

Recommandation 17 (DFA, DRH) :

Mettre en place un dispositif mesurant la qualité et l'efficacité des formations.

La DFA partage l'objectif d'une évaluation des formations sur la base de critères mesurables.

L'animation du réseau professionnel par la DFA répond en partie seulement à cette mission. Mais il a vocation à informer et impliquer les correspondants de la DFA, c'est-à-dire principalement l'encadrement des agents en fonction. L'absence, sur un plan transversal, de pratique ou de canal d'animation des compétences communes directement entre les agents est soulignée. Des pratiques communes, comme des ateliers de perfectionnement, d'échange professionnels, ou groupe de travail à fin de solution qualité, sont évoquées et souhaitées.

La DVD apporte une observation sur ce point ⁽⁷¹⁾ : « Comme pour un grand nombre de métiers, la tradition orale est de mise. Même si quelques procédures sont écrites et disponibles sur l'intranet, elles sont en nombre insuffisant. Si l'objectif est de pouvoir accroître le nombre de procédures écrites afin qu'elles servent de référence, l'appropriation doit s'accompagner d'échanges verbaux. En effet, les procédures écrites sont souvent méconnues, ou non utilisées. »

Il est donc indispensable de mettre en place un dispositif de tutorat plus solide, basé sur l'expérience déjà constatée dans les directions, et qui pourrait être appuyé par les nouveaux dispositifs de formation envisagé. Cette démarche, relayée et encadrée éventuellement par l'équipe de formateurs permanents, pourrait répondre à plusieurs des enjeux précédemment identifiés : évaluer les acquis des formations en situation, assurer le recueil des besoins, accompagner les nouveaux arrivants et organiser l'échange des bonnes pratiques entre service et direction.

Recommandation 18 (DFA, DRH) :

Organiser la mise en place d'un tutorat professionnalisé, en mesure d'assurer l'accompagnement des agents et des compétences au sein des équipes et des services.

En réponse au rapport provisoire, la DFA indique que le déploiement du tutorat pose la question du volontariat des tuteurs et de la reconnaissance des tâches d'accompagnement à la montée en compétence, alors que les agents les mieux à même d'exercer ces fonctions sont aussi les plus expérimentés et ceux sur lesquels reposent les objectifs de production. La DFA considère que le management de proximité et l'encadrement des fonctions de production doivent compléter le dispositif de tutorat.

⁷¹ Questionnaire DVD Question 25 p 11.

2.3. Préparer avec les agents des changements d'organisations dans les métiers financiers et comptables

2.3.1. Adapter l'organisation financière et comptable à l'évolution des enjeux et aux attentes des services et des agents

En l'absence d'une démarche maîtrisée de capitalisation des compétences, le risque est réel qu'un changement d'organisation induit par un autre système d'information financier se traduise par une perte globale des expertises et références acquises.

La mise en place de toute l'organisation actuelle autour du SIF, il y a plus d'une décennie, structurée par les processus SAP, n'aura sans doute pas été participative, pour des raisons de complexité et de délais. La qualification des agents a été rehaussée et complexifiée, à partir des fonctionnalités déterminantes du SIF. Mais le constat a parfois été évoqué lors des entretiens qu'une grande partie des agents de la précédente génération (antérieure au SIF actuel) n'a peut-être pas retrouvé sa place dans la nouvelle organisation.

Les agents doivent donc être partie prenante de ces évolutions. Ils ont l'expertise des procédures et des circuits de fonctionnement, ainsi que la mémoire des opérations en cours. Si la perspective générale à la Ville peut parfois leur échapper dans une direction, plus particulièrement dans des unités déconcentrées, leur connaissance pratique est indispensable aux démarches de changement qui sont susceptibles d'intervenir dans les années qui viennent, notamment en cas d'évolution structurelle du système d'information.

Les modalités selon lesquelles les agents sont associés aux changements organisationnels intervenant dans les métiers financiers et comptables sont déterminantes du succès des évolutions engagées. Les expériences des directions peuvent paraître là encore isolées, mais intéressantes car toujours adaptées à leur public et leurs structures.

La DLH a mené récemment une réorganisation importante. Cette direction a re-centralisé il y a deux ans cette fonction sur son service ressource, ce qui semble plus logique, au sein du Bureau du Budget et de la Comptabilité (BBC) qui est en charge de la synthèse budgétaire, du pilotage financier et de la comptabilité d'engagement. À la suite d'un audit interne des fonctions budgétaires et comptables, qui a permis d'associer les services impactés, ce bureau a été rattaché au Service du Pilotage et des Ressources (SPR) en 2018.

La centralisation des fonctions budgétaires et comptables s'est faite en lien avec la certification des comptes et le contrôle interne comptable et financier, deux chantiers transverses pilotés par le SPR, et positionne ce service comme interlocuteur unique de la DLH. Cette démarche de projet a été menée intégralement sur les ressources internes de la direction, sans le concours d'un prestataire ou conseil extérieur. Des conventions de services sont engagées avec les services opérationnels. On notera cependant, au vu des données fournies sur les effectifs, un renouvellement quasi-intégral des agents.

La DASES s'est appliquée à associer au mieux les agents des différents services comptables à chaque évolution de l'organisation, à la mise en œuvre des projets les concernant.⁷²

Ainsi, peu de temps après la création du pôle comptable centralisé (octobre et novembre 2019) deux ateliers de travail ont été menés, et animés par un coach certifié de la ville de Paris. À cette occasion, les comptables et les budgétaires du SAAFJF ont pu travailler collectivement afin d'aider à la définition des modalités de travail entre le pôle comptable et l'équipe chargée du suivi et de l'exécution du budget. Ce travail collectif a permis ainsi de formuler et d'identifier des attentes concrètes : créer et harmoniser des procédures et circuits, se faire connaître (et reconnaître), répondre aux demandes des utilisateurs de la

⁷² Questionnaire DASES question 26 p17.

meilleure manière et partager les bonnes pratiques comptables. Ces ateliers ont produit une feuille de route, avec un rappel de l'organisation cible et le calendrier de mise en œuvre. La crise sanitaire a mis un arrêt au projet qui a redémarré depuis la rentrée 2020. C'est ainsi un véritable micro-projet de service qui accompagne le changement d'organisation et de processus.

Au SASA (sous-direction de l'autonomie), les agents ont été également associés au projet de la fusion des fonctions de gestionnaires des factures hébergement ASL Personnes Âgées et Personnes Handicapées. Un groupe de travail regroupant des agents volontaires a permis de tracer des propositions, notamment sur la création de groupe d'agents travaillant en polyvalence sur un secteur géographique de répartition des établissements.

Au sein de la DVD, des groupes de travail ont été mis en place pour la centralisation de la fonction comptable ou la réforme des engagements comptables. Selon cette direction, les DO ne sont pas toujours associées aux évolutions des applications (ex. mise en place d'Eole qui répond davantage aux besoins de la DFA) ou des modalités pratiques de travail sur certaines questions (ex. campagne d'annulation d'AP). Les modalités de conduite du changement mises en place en interne dans les directions, à l'occasion de réformes ponctuelles de leur propre organisation, ne sont peut-être pas suffisantes : un relai transversal au niveau de la Ville (DFA et probablement DRH) serait utile en cas de transformation dépassant le cadre de chaque direction.

2.3.2. La qualité de vie au travail dans les métiers financiers et comptables doit être mieux appréhendée

La charge de travail est conséquente pour les agents impliqués, notamment sur les fonctions comptables sujettes aux cycles d'exécution. Elle peut créer des tensions en certaines circonstances. Les tâches sont répétitives, particulièrement sur les missions comptables. La part de saisie dans les fonctions est encore très importante : 30 à 40 % estimé à la DFPE, jusqu'à 80 % à la DCPA. Le SI a amélioré incontestablement la performance de la gestion financière, sans pour autant permettre une valorisation des tâches.

La DASES partage le constat d'une forme de pression sur les agents liée aux échéances budgétaires et comptables (remise des BP et cadrage jugés par la DASES toujours tardifs, clôture comptable dans un contexte budgétaire difficile).

Par ailleurs, de l'avis des directions rencontrées, et une fois que sont surmontées les difficultés de recrutement déjà évoquées, beaucoup d'agents semblent apprécier leurs fonctions. En effet, la perception des tâches et de la qualité de vie au travail est contrastée. Il semble, au vu des entretiens avec certaines directions (DFA, DPE), que la fonction soit assez peu attractive au stade crucial du recrutement, mais le devienne par la suite pour les agents en place. Les missions sont clairement identifiées, et les responsabilités aussi, avec un niveau de qualification qui, une fois maîtrisé, paraît valorisant.

Il n'a pas été possible d'isoler des données objectives sur les taux de remplacement ou d'absentéisme. Les entretiens et retours des directions n'ont pas mentionné de points de vigilance particuliers.

Le dialogue social ne semble pas particulièrement tendu sur ces fonctions. Aucune direction interrogée n'a fait état de tensions sociales liées aux conditions d'exercice du métier, ou de situation conflictuelle récurrente.

Il est important cependant que le contact soit entretenu et fréquent avec les représentants du personnel (par exemple, 19 rencontres à la DFA en 2019)⁷³. Cette direction a par ailleurs engagé des initiatives intéressantes en vue de favoriser la qualité de vie dans le quotidien des équipes : part importante du télétravail (50 % des agents de la sous-direction achat en bénéficient, 30 % à la sous-direction du budget), amplitude horaire spécifique, séances de sophrologie sur site.

Ces initiatives sont pertinentes, et mériteraient une évaluation approfondie quant au ressenti des agents sur leurs apports en situation de travail.

Les retours des services interrogés laissent entrevoir cependant le risque d'une forme de tension dans les activités, qui appelle des mesures très concrètes.

Ainsi, à la DAC⁷⁴, s'il n'y a pas de remontée négative « ouverte » sur la qualité de vie au travail, il est ressenti par les agents que chacun traite un nombre grandissant de commandes. Le respect du DGP, désormais opposé comme un indicateur central d'efficacité, impose d'être parfois plus rapide et plus productif. Des dispositions ont été prises pour ménager la qualité de travail des agents, comme la quasi-systématisation du double écran informatique. C'est un gain de confort de travail et de productivité majeur pour les comptables. S'y est ajouté aussi un effort de méthodologie, pour garantir l'appropriation par chaque agent des bonnes pratiques pour faciliter son travail.

Les directions à forte activité budgétaire et comptable expriment presque toutes des risques de tensions liées aux échéances budgétaires, et aux échanges délicats avec les services opérationnels que ces processus peuvent imposer.

Pour la DVD⁷⁵, les réformes profondes de l'organisation (mise en place du SFACT, dématérialisation notamment) n'ont pas dégradé la qualité de vie au travail. Le travail de négociation budgétaire en revanche, du fait de la contrainte du calendrier et de la faible convivialité du SIF, est rendu plus difficile. Ce sont particulièrement les enjeux imprimés par les délais qui peuvent dégrader la qualité de la vie au travail. Les « pics » d'activité inhérents à ces fonctions pèsent sur les équipes, et occasionnent parfois des tensions plus ou moins conflictuelles avec les services opérationnels.

La DFPE souligne de son côté la dimension très cyclique de la charge de travail avec de très fortes tensions autour des rendus budgétaires.⁷⁶ « En l'absence de calendrier élaboré par la DFA et partagé avec les directions, il est difficile d'anticiper cette charge de travail. » Au BMA, des lacunes (formation insuffisante et sous-effectif) pèsent fortement sur la charge de travail : trop rapidement, le volume de factures en attente augmente, ce qui démobilise le personnel et a abouti à obtenir l'aide du service de la gestion déléguée de la DFA, dont le concours a été apprécié.

D'une manière générale, il est possible de disposer d'éléments de constats sur le niveau de qualité de vie au travail fournis, là encore, de façon disparate selon les directions. Il manque une approche globale, par exemple par le procédé d'une enquête menée largement auprès de la population concernée, y compris dans la partie « invisible » de cette fonction dans les structures décentralisées, qui apporterait une information objectivée sur la qualité de vie telle qu'elle est perçue et constatée sur l'ensemble de l'organisation financière et comptable de la Ville.

⁷³ Bilan social DFA.

⁷⁴ Questionnaire DAC Question 27 p13.

⁷⁵ Questionnaire DVD Question 27 p12.

⁷⁶ Questionnaire DFPE Question 45 p15.

Le constat d'une qualité de vie au travail sans heurt majeur, mais fragilisée en permanence par la pression des échéances sur les équipes, est partagé par tous les services. Les cycles annuels d'exercice, budgétaires et comptables, sont le propre de ces fonctions.

Dans la perspective d'évolutions fortes qu'impliquera la restructuration de cette organisation autour d'un système d'information rénové, voire remplacé, le risque d'un impact non maîtrisé sur l'engagement des personnels doit être anticipé et prévenu.

Recommandation 19 (DRH) :

Procéder à une étude de mesure de la qualité de vie au travail sur l'ensemble de la fonction et des agents concernés, sur un mode participatif et en lien avec les représentants du personnel, pour identifier des indicateurs de qualité de vie au travail et permettre de définir les mesures adaptées à l'échelle de l'organisation financière et comptable de la Ville

Les ressources humaines imparties à l'organisation financière et comptable sont confrontées à des enjeux importants pour la bonne gestion du budget de la collectivité.

Bien que le métier dans ses différentes composantes, reste structuré par une réglementation et des processus d'information connus, il souffre d'un déficit de pilotage et d'organisation.

Les difficultés identifiées sont significatives, mais leur résorption n'est pas insurmontable.

La répartition des effectifs est peu identifiée, la qualification des agents est fragile, les politiques de formation et de recrutement semblent peu adaptées.

Des axes de progrès et de modernisation sont à développer assez rapidement, pour anticiper les évolutions fortes à venir, induites par le renouvellement du système d'information.

Les aspects métiers et les ressources associées doivent tout d'abord être cartographiés sur l'ensemble de l'organisation, et sur tous ses échelons, pour disposer d'un état exhaustif des effectifs et des compétences. C'est une première étape indispensable pour construire de façon volontariste une véritable professionnalisation de ces ressources. Un plan de formation pluriannuel peut être concrétisé pour faire évoluer la qualification des agents de façon globale; des démarches d'innovation peuvent être engagées en s'appuyant sur des actions initiées par les services, pour mieux les rassembler et les développer au bénéfice de toute l'organisation.

En toute circonstance, les actions devront faire l'objet d'un pilotage central, tout en s'appuyant sur les directions et les agents impliqués.

3. L'ORGANISATION DU SYSTÈME D'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE EST APPELÉE À ÉVOLUER

3.1. Une organisation visant à s'assurer de toutes les contributions nécessaires au bon fonctionnement du SIF

La contribution de toutes les ressources et l'interaction constante avec les services métiers dans la chaîne de production de services et prestations des politiques publiques de la Ville est une condition majeure de l'efficacité du Système d'Information Financier.

Il importe de déterminer comment cette organisation se nourrit, ou pas, des contributions des acteurs impliqués, et comment elle intègre les besoins des utilisateurs et des fonctions métiers.

Des éléments de réponse sont identifiables dans la perception qu'ont les directions opérationnelles interrogées, ainsi que dans l'appréciation portée par le Centre de compétence SEQUANA (CCSEQ).

Cependant, malgré l'attention réelle du CCSEQ, l'association des métiers aux évolutions du SIF n'est pas complètement garantie par le mode actuel de gouvernance.

3.1.1. La gouvernance originale et complexe du système d'information financier

La gouvernance du SIF repose sur une organisation mutualisée dont le CCSEQ est la cheville ouvrière, sous l'autorité du SG qui assure la coordination du CCSEQ avec les autres directions partenaires (DFA et DSIN particulièrement).

Le CCSEQ est rattaché aux services du Secrétariat général. C'est un modèle atypique à la Ville. Il repose sur une agrégation de 80 % de compétences métiers, et 20 % de compétences informatiques. Il assure le maintien en condition opérationnelle de l'écosystème Sequana et conduit les projets pour l'améliorer. Les projets d'amélioration sont arrêtés sur un mode collégial, en CODIR (biannuel).

Sa mission est une mission d'intervention et d'accompagnement des directions dans l'exercice des processus et le fonctionnement du SI finance. Il apporte un appui de méthode, de conseil, et d'expertise.

Le CCSEQ assure la gestion des habilitations et apporte sa contribution au développement des compétences nécessaires dans les services et à la formation des agents. En ce sens, il intervient comme une structure de ressource qui assure des prestations pour des services « clients » au sein de l'organisation.

Les ressources humaines du CCSEQ sont mutualisées à partir de plusieurs directions. Les personnels restent affectés à leur direction d'origine, mais sont mis à disposition du CCSEQ, sous l'autorité fonctionnelle de sa responsable.

Il combine ainsi une variété d'expertises et de profils très diversifiés et complémentaires. Cinq directions principales apportent des effectifs : le SG, la DFA, la DSIN, la DCPA, et dans une moindre mesure la DILT.

Hormis un budget de fonctionnement très réduit, il ne dispose pas de budget propre pour assurer sa mission. Les ressources financières imparties à sa mission, en particulier le recours à une prestation de TMA, sont imputées sur le budget de la DSIN, qui en assure l'exécution.

De la sorte, le CCSEQ est à la croisée de la gouvernance du SIF, en assurant l'animation et l'accompagnement des utilisateurs du système et le lien avec les compétences métiers réparties dans les directions.

La gouvernance semble fluide. Elle permet de partager les expertises et d'arrêter les décisions structurantes dans ce cadre. Mais les moyens du CCSEQ sont fragiles.

D'un côté, la DFA est garante de la politique de gestion financière de la Ville. De l'autre, la DSIN assure l'infrastructure technique du système et sa cohésion avec la politique informatique de la Ville, ainsi que son financement (sur les crédits votés à son budget).

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DSIN a fait savoir que son intervention est plus large, car les projets sont portés par ses services, en lien avec la DFA en tant que MOA. Elle ajoute que ces projets ne sont pas financés sur le budget de maintenance, mais sur les crédits dédiés aux projets, et que le CCSEQ est depuis sa création responsable de la seule maintenance.

En dépit de cela, une gouvernance collégiale peut occasionner des divergences et des dysfonctionnements. En outre, l'existence d'une structure au sein du SG exerçant des compétences fonctionnelles à visées financières et comptables peut sembler difficile à justifier. La question du financement des projets arrêtés par le Codir, sur les moyens impartis à la DSIN, sur la base des projets étudiés et instruits par le CCSEQ avec les directions opérationnelles, est de ce fait un point de vigilance dans l'organisation.

3.1.2. La prise en compte des besoins des utilisateurs et des enjeux métiers

Il convient d'examiner comment cette gouvernance originale assure la contribution aux évolutions du SIF, des directions et des acteurs de l'organisation financière et comptable, qui en sont les utilisateurs.

Les supports et relevés de décision des comités directeurs et comités de validation du SIF des années 2019 et 2020 montrent une organisation rigoureuse et un ciblage clair des enjeux et objectifs.

Le lien entre les enjeux, les moyens et les risques est maîtrisé et garantit la pertinence des orientations et de bonnes conditions pour les décisions à prendre. En outre, les ressources humaines mobilisées sur le CCSEQ et leurs interventions sont appréciées des directions, grâce à leur qualité d'écoute et leur réactivité.

Le CCSEQ s'attache à ménager un lien de proximité avec les services, qu'il entretient par ses interventions d'assistance, ses conseils ou actions de formation. Il intervient par exemple en fin d'année pour rappeler les enjeux et clarifier les modalités des opérations de fin d'exercice. Il assure ainsi des améliorations constantes sur de nombreux chantiers (formation, fonds documentaires Sequana, innovation Bédier...) comme le souligne son rapport d'activité 2019⁷⁷.

L'examen de ces documents de travail appelle cependant plusieurs commentaires :

- La composition et le format des équipes est un sujet qui semble récurrent dans ces instances. Le volume constant de postes vacants est souligné (en moyenne 4 dont deux catégories A, sur 42 postes) dans les supports des CODIR. Cependant, aucun des relevés de décisions ne mentionne ces points et apporte des éléments de réponse. L'adéquation des charges et des ressources est clairement décrite comme faisant partie des risques face à la charge⁷⁸. Si des solutions ont été arrêtées par le

⁷⁷ CCseq Rapport d'activité 2019 « plus proche de vous ».

⁷⁸ Support CODIR Sequana feuille de route 1^{er} juillet 2019 - diapo N°5 et CODIR Sequana, même objet, 1^{er} février 2019- diapo N°4 .

Codir, on notera qu'elles ne figurent pas dans les relevés de décisions dont le format est concis.

- Il est permis également de s'interroger sur le nombre important de vacataires (plus d'un quart des effectifs) principalement affectés sur une mission sensible pour les utilisateurs. L'organigramme du CCSEQ est explicite à ce sujet dans son livret de présentation.⁷⁹
- Ces documents montrent bien la mécanique décisionnelle de la gouvernance du SIF : à partir d'une expertise forte du SIF et de sa vision transverse, qui apporte la matière des sujets examinés, avec une formulation précise de sujets déclinés, l'exposition des enjeux, risques, et échéances aux membres du CODIR, celui-ci tranche et produit un relevé de décision très synthétique.
- On peut observer que les directions opérationnelles sont peu évoquées dans ces supports. Ce n'est peut-être pas une lacune en soi, mais la conception de ces instances n'est pas celle « d'une chambre d'écho » des nombreuses préoccupations des directions. On ne distingue pas dans les documents et modes opératoires fournis un processus stabilisé d'association et d'examen des demandes et propositions des directions.
- Ce point doit donc impliquer que les expertises des directions opérationnelles sur leurs processus métiers, indispensables à la définition des évolutions, sont donc pris en charge par un autre canal, ou un mode d'association plus ponctuel et empirique.

Sur ce point, il n'est pas contesté que le CCSEQ assure une écoute attentive des directions métiers au cours des interventions et assistances qui lui sont demandées. Des ateliers ont également été menés à plusieurs reprises avec les services opérationnels en fonction de projets d'évolution arrêtés en CODIR.

Il convient également de préciser qu'avant de soumettre des projets d'évolution aux instances compétentes (CODIR et parfois COVAL lorsque le plan de charge évolutif est plus important et nécessite une instance supplémentaire), le CCSEQ assure une phase de recueil de besoins auprès de ces services. Des ateliers avec les directions ont lieu à l'automne. Les chiffrages sont faits parfois en interne en fonction des compétences (type ergonomie EOLE) ou par le prestataire (langage ABAP). Les demandes des directions, une fois instruites par le CCSEQ sont soumises au CODIR. Celui-ci, sur présentation du CCSEQ, en arrête ou pas la réalisation. Les différents aspects en sont examinés précisément : difficulté technique, mobilisation d'ETP dans les équipes Sequana, chiffrage. La sélection se fait en fonction principalement des ressources budgétaires imparties par la DSIN, et des ressources ETP du CCSEQ.

Le constat qui se dégage des entretiens et des questionnaires aux directions est cependant que le mode d'association des services à la gouvernance de l'organisation est perfectible, pour garantir une association optimale des utilisateurs aux évolutions nécessaires.

La DVD confirme être occasionnellement associée, mais elle estime que ce n'est pas constant. Elle suggère également d'intégrer les demandes de chaque DO qui, n'ayant pas les mêmes souhaits en raison d'exigences de gestion distinctes, peuvent avoir des besoins divergents, afin que ces points soient examinés, selon un mode opératoire à déterminer.

Les directions opérationnelles ne sont pas assez sollicitées à ce sujet (ou exceptionnellement - un travail commun sur GO est actuellement engagé).

⁷⁹ Livret d'accueil du Centre Sequana- mission 5 Projets de coordination des missions transverses p 39.

Une telle démarche supposerait un engagement financier qui n'est pas forcément disponible. L'effort ces dernières années a porté sur la fusion Ville/Département et le changement de nomenclature comptable. Des évolutions dans le cadre du projet « plan de progrès des recettes » sont également prévues. Pour les interlocutrices de la DVD que la mission a rencontrées, il manque des lieux d'échanges entre les directions opérationnelles pour structurer les « bonnes » pratiques, et identifier des besoins ou solutions nouveaux. Cela renvoie à la dimension jugée parfois trop verticale des réunions de réseau organisées par la DFA.

La DAC⁸⁰ estime aussi qu'en ce qui concerne l'application EOLE, ses ressources n'ont pas été saisies pour proposer des pistes d'amélioration. La possibilité d'échanger occasionnellement avec la DFA et le CC SEQUANA permet cependant de faire remonter des besoins métier.

Les services de la DASES estiment aussi pour leur part être insuffisamment associés à l'évolution de SAP ALIZE. Un exemple est cité, concernant la Sous-Direction de l'Autonomie (SDA) : l'intégration des arrêtés de tarification (pièce justificative essentielle au mandatement de des dépenses d'hébergement) sur le tiers a été supprimée sans que la direction en soit avertie. Or, c'était pour la DASES la seule possibilité de traitement mécanisé pour les 41 000 propositions de paiement annuelles.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le CCSEQ fait savoir que cette évolution répondait à un besoin de sécurisation de la DFA, en tant que MOA, sur la transaction de modification de tiers, et qu'en 2021, le processus est rentré dans le droit commun avec la mise en place d'un flux d'EJ et de SF.

De même, s'il est apprécié de recevoir régulièrement des informations SEQUANA périodiques, celles-ci sont jugées souvent trop techniques, voire quelque fois peu vulgarisées, ce qui rend difficile de leur donner rapidement les suites pratiques attendues.

Les réunions du comité de suivi des utilisateurs organisés par le CC Sequana tous les trimestres sont également utiles, car cette instance peut être l'occasion d'exprimer des attentes.

La DASES suggère qu'un questionnaire de satisfaction et d'idées par service utilisateur et direction soit à remplir annuellement ce qui pourrait faciliter la formulation des idées d'évolution tant au sein des Directions elles-mêmes que vers SEQUANA.

Le CCSEQ répond que l'ordre du jour des réunions du comité de suivi des utilisateurs est établi suite à la consultation de tous les participants qui peuvent formuler toute demande.

Enfin, la DFPE souligne que si son bureau des marchés et des achats (BMA) participe aux ateliers d'évolution du SIHA, et qu'elle a obtenu des adaptations sur le web-achat, rien de tel en revanche n'est constaté concernant les évolutions Alizé.

On constate donc au vu de ces observations que des axes de collaboration sont en place pour permettre aux services utilisateurs du SIF de faire remonter des besoins. Le COVAL assure un examen des projets de façon objective. Mais les points qui sont soumis à l'ordre du jour sont préalablement instruits et sélectionnés par le CCSEQ.

Au-delà du sentiment de frustration exprimé occasionnellement par les directions utilisatrices, il ressort du point de vue de leurs services, à travers les situations évoquées, un manque d'organisation et de formalisation de la remontée de besoins fonctionnels pour faire le lien entre les besoins des utilisateurs, et le processus de gouvernance.

⁸⁰ Questionnaire DAC Question 28 p 13.

Il conviendrait donc de mettre en convergence les canaux existants et de renforcer la démarche par un protocole plus impliquant, dans un cadre institutionnel plus abouti.

Recommandation 20 (DFA, DSIN, CCSEQ) :

Assurer la mise en place, dans le cadre d'un comité utilisateurs représentatifs et associé directement à la gouvernance du SIF, d'un protocole systématique de recueil des besoins d'évolution fonctionnelle soumis à l'arbitrage des instances décisionnelles du SIF.

La DSIN fait savoir que cette recommandation n'appelle pas d'objection de sa part.

la DFA fait savoir que cette proposition peut s'inscrire comme un levier d'enrichissement des instances existantes en favorisant l'expression des besoins d'évolutions fonctionnelles et le portage de bonnes pratiques.

Elle ajoute qu'elle partage l'avis du CCSEQ selon lequel le recueil des besoins est fait essentiellement en lien avec les directions supports DFA et DCPA. Les autres DO transmettent des besoins particuliers à travers le réseau des correspondants Sequana ou lors des réunions de partenariat auxquelles assiste le SG. Jusqu'à présent, les besoins recensés excèdent largement les capacités RH et financières dévolues au CCSEQ. Le recensement d'autres besoins peut s'envisager en mettant en regard les ressources supplémentaires qui pourront être apportées. Si cette recommandation ne concerne que strictement le périmètre financier, la MOA de la Ville est la DFA, et c'est à ce titre qu'elle est l'interlocutrice du Centre pour le recensement des besoins liés au périmètre financier.

3.2. L'écosystème en place doit progresser

Le système d'information financière (SIF) de la Ville de Paris a fait l'objet de développements spécifiques dans le diagnostic global d'entrée remis par la Cour des comptes au titre de l'expérimentation de la certification des comptes locaux⁸¹.

La Cour des comptes appelait la Ville à préciser l'architecture du SIF dans une carte plus exhaustive précisant les interfaces entre les applications (recommandation 17).

Elle demandait en outre que soient mises en place des mesures de contrôle afin de maîtriser les risques dans le cadre du déploiement du CICF (recommandations 18 et 19).

3.2.1. Cartographier et rationaliser

3.2.1.1. Le SIF et les applications forment un écosystème encore partiellement cartographié

L'écosystème SEQUANA a été mis en place en 2007 au profit de la Ville, du département, des budgets annexes et des états spéciaux d'arrondissement.

Il couvre tous les processus financiers : budget, dépense, recette, marchés, immobilisations, comptabilité.

⁸¹ ROD du 1er février 2018 n°S2018-0613.

3.2.1.1.1. Finaliser la cartographie des applications

L'écosystème SEQUANA a remplacé 5 applications métiers : SYSIF, CBA, SAGA, THEMISA et CIVIL Finances.

Il est constitué de 6 outils (GO, Alizé, Décisionnel, SIMA, SI Achats, EOLE) intégrés dans l'application SAP, qui constituent le cœur SEQUANA, et il est en relation étroite avec des outils hors SAP (Webtiers, Webachat, WebSequana, WebSIMA, C3I, équipement, Patrimoine, Captiva) et de nombreuses applications amont ou connexes utilisées dans les phases budgétaires (préparation, suivi) et comptables (exécution de la dépense et de la recette).

Alors que dans sa recommandation 17 la Cour des comptes demandait qu'une cartographie des interfaces soit établie, la mission fait le constat d'un travail tardif et incomplet.

Selon le CCSEQ et la DSIN, il est interfacé avec 80 applications métiers ou 120 selon les données fournies, totalisant 143 interfaces⁸², ainsi qu'avec Hélios, le système d'information du comptable public, et TOTEM, le SI de la DGCL et des documents budgétaires réglementaires.

En réponse au rapport provisoire, la DSIN confirme le nombre de 120 applications concourant à la sphère finance, et non celui de 80.

Les applications interviennent pour moitié, soit uniquement comme émettrices ou réceptrices, soit à ces deux titres. Les applications doublement interfacées comme émettrices et réceptrices réalisent 86 % des interfaces (tableau n° 36 *infra*).

Assez logiquement, l'écosystème est centré sur Alizé, application qui monopolise à elle seule environ 83 % des interfaces (55 % des interfaces émises et près de 28 % des interfaces reçues).

Parmi les applications interfacées à Alizé, 3 (3,5 % des interfaces) le sont également à d'autres applications.

Enfin, 7 applications réunissent près de 14 % des interfaces hors Alizé.

⁸² Fichiers de cartographie CCSEQ et DSIN.

Tableau 37 : Applications émettrices et réceptrices

Applications	Total interfaces émetteur	Part émetteur	Total interfaces récepteur	Part récepteur
COCKPIT	1	0,70%	2	1,40%
EBENE	2	1,40%	1	0,70%
ED@L 2	1	0,70%	1	0,70%
EPM	4	2,80%	2	1,40%
ESAMINE	1	0,70%	1	0,70%
Facil Familles	2	1,40%	4	2,80%
FAR37	1	0,70%	1	0,70%
GASTON ACHATS et PRETS	1	0,70%	1	0,70%
Gestion des Opérations	2	1,40%	3	2,10%
Gestion du parc automobile municipal	2	1,40%	1	0,70%
GRPI - Patrimoine	1	0,70%	1	0,70%
Helios	2	1,40%	4	2,80%
IODAS	2	1,40%	6	4,20%
LUDIC	2	1,40%	6	4,20%
PAM	1	0,70%	2	1,40%
PARAPHEUR EJ	1	0,70%	1	0,70%
PORTAIL FOURNISSEURS	1	0,70%	7	4,90%
SALSA	3	2,10%	8	5,59%
SAVOI 2	1	0,70%	3	2,10%
SIF ALIZE	78	54,55%	40	27,97%
SIGB	1	0,70%	2	1,40%
SIGEP2 DEVE	2	1,40%	3	2,10%
SIHA	5	3,50%	3	2,10%
Suite7 Agents	4	2,80%	8	5,59%
TaxSej	1	0,70%	3	2,10%
TXI	1	0,70%	1	0,70%
	123		115	
	86%		80%	

Source : DSIN

La maîtrise d'œuvre en est assurée par la DSIN dans près de 80 % des cas.

Tableau 38 : Applications sous maîtrise d'œuvre DSIN

Responsables d'exploitation	Nombre d'applications	Part
CAF	1	1%
CDE	9	8%
DFA	1	1%
DGFIP	5	4%
DOCAPOST	1	1%
DSTI	91	78%
DVD	1	1%
Externe	4	3%
Finance Active	1	1%
FININDEV	1	1%
PAM	1	1%
Préfecture	1	1%
Ensemble	117	

Source : DSIN

La moitié des applications est issue de développements internes, l'autre étant constituée de progiciels de gestion intégrée.

Le croisement des fichiers transmis révèle des incomplétudes, en particulier quant à l'objet des applications.

Le fichier « 2.1_SI_applications_BSIS2018 » mentionne que l'application SIHA permet de réaliser des services faits, tandis que le fichier « 2.4_SI_interfaces_BSIS2018 » n'indique pas d'objet SF mais marchés, budget et catalogue.

La mission fait le constat d'une cartographie ancienne, non totalement partagée entre la DSIN et le centre de compétence SEQUANA et partiellement renseignée. Les directions ne sont pas toutes indiquées, non plus que le nombre d'utilisateurs, la volumétrie d'actes, la fréquence ou la périodicité.

La date prévue de fin de cartographie était fixée en septembre 2019⁸³. Force est de constater que l'échéance n'a pas été tenue, et que la procédure de mise à jour n'a pas été définie.

La DSIN a observé sur ce dernier point que le plan de charge de la direction n'a pas encore permis de dégager les ressources pour mettre à jour la cartographie en continu. Cette fonction nécessite selon elle la création d'un poste budgétaire dédié. La demande effectuée en ce sens n'a pas été satisfaite à ce jour.

3.2.1.1.2. Finaliser la cartographie des habilitations

Il en va de même pour la cartographie des habilitations.

Les rôles métier permettent d'effectuer dans Alizé des transactions. Ils permettent de consulter, créer et modifier des données. Il en existe 1 500, dont par exemple celui de gestionnaire d'EJ attribué à 2 000 agents parmi les 3 000 utilisateurs habilités.

Les rôles sécurisants (dits aussi sécuritaires) attribués en miroir sont nécessaires pour exercer les rôles métier correspondants et exécuter les transactions associées. Le rôle sécurisant est basé sur un seul périmètre fonctionnel : le Centre Financier auquel, selon

⁸³ Fichier « 20190416-Plan-Action-Certif-SI » communiqué par le CCSEQ.

l'indication du CCSEQ, il faut ajouter la société. Le CCSEQ précise en outre qu'il existe un autre axe de sécurisation de périmètre

Les agents disposant d'une délégation de signature de la Maire ne sont pas nécessairement ceux habilités à effectuer des saisies dans Alizé. Seuls les signataires des EJ via le parapheur d'EJ ont des certificats électroniques de signature qui nécessitent une vérification préalable de la délégation de signature.

Un même agent peut être habilité pour 20 à 30 rôles différents et gérer les données de plusieurs entités, donc de plusieurs CFI.

Des fonctions transverses peuvent justifier l'attribution de rôles relevant de plusieurs DO.

En outre, certains rôles mixent rôle métier et rôle sécuritaire (pour les marchés). Les agents ayant le rôle Z:ALL_CFI ont accès à tous les rôles, ce qui signifie notamment accès à tous les CFI. Si ces utilisateurs ont un rôle métier de gestion des marchés, le rôle sécurisant Z:ALL_CFI leur permet la gestion et la modification de tous les marchés de la Ville. C'est donc un point de vigilance particulier pour le CCSEQ.

Les rôles qualifiés de « SUPER », gérés directement par la DSIN, concernent la gestion SAP et sont hors périmètre du CCSEQ, hormis certains rôles qui sont utilisés lors des fermetures de production (par exemple pendant les opérations de fin d'exercice) et qui sont débloqués à la demande du CCSEQ par la DSIN.

Il n'existe pas de référentiel listant les rôles, les transactions et donc les habilitations afférents aux différentes fonctions financières et comptables des agents de la Ville de Paris. Le CCSEQ veille à mettre à jour la liste des rôles au fil de l'eau, au gré des créations de rôles sécurisants.

Le prestataire pourrait construire une transaction permettant d'éditer la liste des rôles sécurisants, mais cela n'a pas été demandé.

Les demandes d'habilitation sont adressées au CCSEQ par le ou les référents des DO.

Les agents habilités sont rattachés à la DO déclarée, identifiée sous le vocable de « Département ».

L'attribution des rôles à un agent prenant ses fonctions se fait en reprenant ceux attribués à son prédécesseur. Cela pourrait avoir pour effet de voir certains rôles inutilisés en l'absence de désignation d'un successeur. A l'inverse, cela pourrait conduire à l'utilisation de rôles qui ne seraient plus nécessaires dans les fonctions exercées en raison notamment d'un changement de périmètre des attributions consécutivement par exemple à une réorganisation ou à un changement de poste.

Il pourrait également en résulter une impossibilité d'exercer certaines tâches dans des fonctions dont le périmètre des attributions ne serait plus couvert par les rôles SAP nécessaires, la méconnaissance par les agents du champ des rôles associés à leurs fonctions, ou encore le cumul de rôles trop larges permettant de faire des flux de bout en bout dans Alizé.

Un travail de cartographie et de sécurisation de la matrice des rôles a été entrepris dans le cadre de la démarche de certification des comptes. Une demande en ce sens du CCSEQ a été formalisée au CODIR début 2020. Elle a été rejetée car jugée non prioritaire.

La démarche de revue des habilitations consiste à s'assurer que les agents disposent des habilitations cohérentes avec leur direction d'affectation, via l'analyse des rôles sécuritaires. Elle implique un travail consistant à rapprocher, à partir du SOI de chaque agent communiqué par la DRH, sa DO d'affectation, et la ou les DO associées aux rôles sécuritaires qui lui ont été attribués.

La revue des habilitations relatives aux rôles métiers, et donc aux transactions accessibles aux utilisateurs par rapport à leur fonction, n'a pas véritablement été entamée.

La DSIN complète cette observation en ajoutant qu'elle n'intervient pas dans la revue des habilitations, qui sont gérées par le centre de compétences Sequana. Par ailleurs, la DSIN est auditée tous les ans par l'éditeur (SAP) sur les licences (nombres, profils...).

A ce jour seules 2 fonctions sont contrôlées : la gestion de la base fournisseurs et la liquidation comptable des factures fournisseurs. Il est ainsi contrôlé que seuls les agents du Service de la Relation Fournisseurs (DFA-SDC-SREF) ont accès la gestion de la base fournisseurs et que seuls les agents du Service Facturier (DFA-SDC-SFACT) ont accès à la liquidation des factures fournisseurs.

Recommandation 21 (DFA, DSIN, CCSEQ) :

Finaliser la cartographie des applications, des interfaces, des habilitations, et définir les modalités de leur mise à jour.

La DFA souscrit pleinement à la mise en œuvre de cette recommandation dans la mesure où les travaux de cartographie applicative et la sécurisation des processus d'habilitation constitueront des axes d'audit du certificateur au cours de sa mission.

3.2.1.2. Le SIF peut encore être rationalisé

L'objectif de rationalisation des applications existantes n'a pas été énoncé par la Cour des comptes. Toutefois, cette ambition peut valablement être fixée en point d'aboutissement du travail de cartographie exhaustive de l'écosystème financier et comptable.

Cet objectif, du reste, fait partie intégrante des missions du centre de compétence SEQUANA dont l'objet est de garantir la performance du système et son économie générale, par un impératif de rationalisation et d'urbanisation commune du SI et des applications métiers interfacées.

La DSIN, dont relève la question de la rationalité de la cartographie applicative et de l'intégration des outils entre eux, envisage d'étudier la simplification du SIF en intégrant les enjeux métiers⁸⁴.

L'évaluation des marges de progrès est rendue difficile par l'incomplétude des informations transmises.

On peut toutefois par recoupements faire le constat de certaines redondances.

Ainsi, par exemple, les dépenses de masse salariale des agents de la Ville et des élus sont suivies dans 2 applications différentes provenant du même éditeur.

La DSIN précise sur ce point, en réponse au rapport provisoire, que l'existence de deux applications pour gérer la masse salariale des agents d'une part et celle des élus d'autre part, procède d'un choix effectué à l'origine de ne pas mixer les deux populations, les maîtrises d'ouvrage étant par ailleurs distinctes.

La gestion immobilière est tenue par 3 directions différentes dans 4 applications, dont deux sont issues de développements internes.

En matière de recettes, la Ville dispose de 58 applications différentes, dont 23 progiciels et 19 applications développées en interne. Sur ce point, la plan de progrès recette appelle une simplification du paysage applicatif dans une logique d'urbanisation global.

La mission fait par ailleurs le constat d'une grande diversité de directions maîtres d'ouvrages d'applications dont elles sont souvent seules utilisatrices.

⁸⁴ Annexe 4, réponses de la DSIN à la question 22 et de CCSEQ à la question 12.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DSIN a souhaité confirmer qu'elle souhaite engager une réflexion sur la rationalisation et la simplification du SIF, en prenant mieux en compte les enjeux métiers et le coût global du futur SIF pour la ville. [.....].

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

Tableau 39 : Liste des directions maîtres d'ouvrage d'applications du SI finance

MOA	DO utilisatrices	Nb d'applications
DAC	DAC	2
DASCO	DASCO	6
DASCO, DFPE, DAC, DFA	DASCO, DFA	1
DASES	DASES	5
DASES	Externe	1
DDCT	DDCT	3
DDCT	Directions transverses	1
DDCT/DFA	DDCT/DFA/DPA/DU/DRH	1
DEVE	DEVE	4
DFA	DFA	8
DFA	DFA-DAJ	1
DFA	Directions	2
DFA	Directions transverses	2
DFA	Externe	4
DFA	Mairies	2
DFA	Professionnels	1
DFA	Transverse	4
DFA	Transverse directions - mairies	3
DFA	Usagers	3
DFPE	DFPE	3
DICOM	DICOM	2
DILT	DILT	1
DJS	DJS	4
DLH	DLH	2
DLH/DASCO	DLH/DASCO	1
DPA	Directions DPA, DVD, DPE, DASCO, DEVE, DLH, etc.	1
DPA	Directions transverses	1
DPE	DPE	2
DPE / DEVE	DPE / DEVE	1
DRH	DRH	1
DRH	Transverse	2
DU	DU	2
DVD	DVD	11
DVD	Usagers	1
Mairies	Mairies	9
MDPH	MDPH	1
Mission cinéma	Mission Cinéma	3
SG	SG	1
TAM	TAM	1
(vide)	(vide)	4

Source : DSIN

La Ville de Paris ne pourra conduire la rationalisation de son SIF qu'en dépassant l'approche en silos à laquelle conduit l'identification d'une direction maître d'ouvrage d'une application informatique en fonction de la direction utilisatrice.

La rationalisation des applications suppose d'abord la rationalisation des maîtrises d'ouvrage.

A cette fin, les applications à visées financières et comptables doivent pouvoir être rattachées à la seule maîtrise d'ouvrage de la DFA. Cette réorganisation pourrait être réalisée par paliers selon des critères de reprise à déterminer entre les directions actuellement maîtres d'ouvrage et la DFA (notamment la volumétrie d'actes et/ou financière, les enjeux stratégiques).

Recommandation 22 (SG) :

Étudier la faisabilité du rattachement des applications du SI finance à la maîtrise d'ouvrage unique de la DFA.

En réponse au rapport provisoire, la DFA fait savoir que si un rattachement à une maîtrise d'ouvrage devait intervenir, le caractère transverse du SI financier pour les métiers de la DFA militerait pour un positionnement en dehors des sous-directions métiers afin d'assurer une égale prise en compte des besoins.

Elle indique partager la position du SG (CCSEQ) qui considère que pour répondre à cette recommandation, il faudrait avoir le détail des applications recensées dans le tableau afin de déterminer s'il s'agit d'applications à dominante métier avec une partie finance et sur quels processus elles portent exactement, ou s'il s'agit d'applications à dominante financière avec une partie métier. Dès lors, un travail d'urbanisation préalable lui paraît nécessaire.

Par ailleurs, la DFA signale que ses équipes opérationnelles sont satisfaites de la synergie créée avec le CCSEQ et la DSIN. Le positionnement actuel du CCSEQ lui semble être un atout au regard d'un périmètre Sequana qui dépasse les simples préoccupations métiers de la DFA et qui s'adresse à d'autres directions opérationnelles de la ville de Paris.

La DFA considère que le CCSEQ ne se limite pas au périmètre du SIF, tout en reconnaissant que ce périmètre mériterait d'être redéfini avec précision. Selon la DFA, la compétence du CCSEQ est relative à l'écosystème Sequana, qui comprend une partie du SIF mais non sa totalité, ainsi qu'une partie qui va au-delà du SIF. La DFA indique en outre que la préparation de la certification des comptes, pour sa partie systèmes d'information, est conduite par le CCSEQ et la DSIN sous l'égide de la DFA. Dès lors, la DFA estime que le rattachement à la DFA, ne changerait ni la nature, ni la réalisation des travaux à charge du CCSEQ.

3.2.2. Maîtriser les risques dans le cadre du déploiement du CICF

Les recommandations 18 et 19 du DGE appelaient des actions de maîtrise des risques du SI financier.

De nombreux documents identifient des risques liés aux applications financières et comptables.

Un plan d'action⁸⁵ assorti d'échéances a fixé quatre objectifs :

- Pour le 1er mars 2019, la DFA doit s'assurer de la formalisation et de l'effectivité d'un dispositif de reprise d'activité Alizé ;

⁸⁵ Fichier « 20190416-Plan-Action-Certif-SI » communiqué par le CCSEQ.

- Pour le 31 décembre 2018, la DFA et le CCSEQ doivent modifier et valider le processus de validation des habilitations Alizé ;
- Pour le 1er juin 2019, la DSIN, le SG, le CCSEQ et le CICF doivent formaliser une analyse de risques SI d'Alizé en reprenant le dossier de sécurité initial ;
- Pour le 1er juin 2020, l'IG doit engager un audit du SIF au second semestre 2019 piloté par l'IG avec l'assistance d'un cabinet spécialisé.

A ce jour, seul le deuxième objectif est réalisé.

Un autre plan d'action CICF⁸⁶ identifie 44 causes de risques insuffisamment maîtrisés, liés à des applications utilisées au titre des cycles comptables « Élus », « Dettes financières », « Provisions pour risques et charges » et « RH », parmi lesquelles :

- L'absence de suivi des heures de présence au travail pour les agents à horaires fixes ;
- Des modifications non justifiées dans l'application « Prime » du montant et des bénéficiaires ;
- Un dysfonctionnement des interfaces entre les applications métiers et Suite 7 ;
- Suite 7 non opérationnel ;
- Saisie erronée des données professionnelles de l'élu lors de la création du dossier RH dans Suite 7 ;
- Taux d'indemnités des élus erronés ;
- Création, mise à jour et contrôles de liquidation des indemnités d'élus par une seule personne ;
- Règlementaire de paie non mis à jour dans Suite7 ;
- Erreur de saisie de contrat dans Alizé, Insito et différents tableaux de suivi ;
- Écarts entre Alizé, Salvia, Insito et des tableaux de suivi de contrats ;
- Indisponibilité de Télérecours ;
- Extractions DIRAJ non fiables ;
- Non mise à jour des statuts de litiges ou des provisions associées dans DIR AJ ;
- Contrôles réalisés par un seul agent ;
- Gestion non satisfaisante des habilitations dans Suite7 ;
- Saisie erronée du régime indemnitaire ;
- Absence de chaîne de contrôle et de validation hiérarchique ;
- Règlementaire de paie non mis à jour dans Suite7 ;
- Contrôle mensuel des éléments de paie défaillant ;
- Absence de revue analytique formalisée ;
- Suite 7 non opérationnel.

Plusieurs autres cartographies des risques CICF ou métiers listent des causes tenant directement aux actions ou aux SI eux-mêmes.

⁸⁶ Fichier « Plan d'action CICF 2020 V122019 » communiqué par le coordinateur général du CICF.

Ainsi, pour ne prendre que quelques exemples, la cartographie CICF « Achats » liste la « Saisie erronée des données contractuelles dans Alizé (lors de la création du Marché dans Alizé) », ou encore le « Rattachement non exhaustif des pièces justificatives du Marché dans Alizé (lors de la création du Marché dans Alizé) ; Rattachement du mauvais RIB (lors de la création du Marché dans Alizé) ». Au total, la mission en a dénombré 30 sur 38.

La cartographie des risques métiers de la DASES liste les risques de « Défaillance ou manque d'adéquation du système d'information - Obsolescence et maintenance. Défaillance dans la saisie du décisionnel en gestion des dossiers », de « Non-respect du secret partagé ou de l'obligation de confidentialité sur les réseaux sociaux », le « Risque lié à des zones de saisie libre non-contrôlées », le « Risque lié à un défaut de cadre d'utilisation des outils informatiques intermédiaires (tableaux Excel utilisés sur les services) », soit plus d'un tiers de sa cartographie.

La liste des cartographies des risques CICF ou métiers à incidences financières et comptables tenant à des SI n'a pas été établie.

Au-delà de la seule reprise des cartographies existantes, l'outil de suivi du contrôle interne à créer devrait permettre de compléter l'information en vue du pilotage des contrôles, en identifiant parmi les causes de risques et leurs impacts ceux qui, impliquant des SI, ont des conséquences financières et comptables.

Recommandation 23 (CI, CICF) :

Identifier dans les cartographies des risques CI et CICF les causes et les impacts impliquant des SI et ayant des conséquences financières et comptables.

3.3. Le devenir de l'organisation du SIF appelle des choix stratégiques quant au futur outil et au portage de sa maintenance

La question du devenir du SIF actuel se pose principalement en raison de sa fin de vie technique annoncée pour 2027/2030⁸⁷, voire avant cette date pour certains de ses modules. Comme l'anticipe le prestataire, cette question suppose un choix stratégique de la Ville sur ce qui doit entrer dans le cœur du futur progiciel et ce qui peut rester en mode déporté, telles les solutions tierce progiciel ([.....]) ou fondées sur l'open source [.....]⁸⁸.

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

3.3.1. Mettre la Ville de Paris en capacité de conduire les évolutions du SIF

3.3.1.1. Une organisation à définir

3.3.1.1.1. *Quelle structure de portage de la maintenance retenir ?*

Les réponses à cette question divergent en fonction des intérêts défendus.

⁸⁷ Annexe 4, questions 7 et 20 posées à la DSIN.

⁸⁸ [.....]. *La phrase qui précède a été occultée conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

➤ **Un outil indispensable au pilotage de la maintenance et à l'accompagnement des utilisateurs**

Le centre de compétences SEQUANA (CCSEQ) a été créé en 2008 pour assurer le maintien en condition opérationnelle et les évolutions d'un ensemble d'applications métiers transverses liées essentiellement au domaine financier, construites sur un progiciel structurant SAP et mobilisant d'autres technologies (Documentum, Captiva, Lutèce, Lexmark).

Le CCSEQ rassemble des compétences métiers, techniques et fonctionnelles, pour faire le lien entre le métier financier et comptable et les capacités du progiciel, en vue de répondre aux besoins d'évolutions des applications, à moindre coût et en veillant à assurer la cohérence des solutions proposées, à maintenir la qualité des données, à assurer un support de qualité aux utilisateurs et à apporter les réponses aux questions métier⁸⁹.

Sur le plan organisationnel, le CCSEQ s'est constitué sur le modèle d'une équipe projet multi-directions (SG, DSIN, DFA, DCPA, DILT) rassemblée en un lieu unique et placée sous une hiérarchie unique rattachée au Secrétariat Général.

Selon le CCSEQ, ce modèle d'organisation est éprouvé dans toutes les grandes organisations publiques (l'État avec l'AIFE) ou privées, et a fait ses preuves pour :

- assurer une qualité de service de bout en bout, support aux utilisateurs inclus ;
- faire converger les demandes d'évolution émanant d'une MOA plurielle et les prioriser ;
- optimiser les ressources compétentes métier/progiciel ;
- automatiser, sur un modèle identique, les tests de non régression des maintenances réalisées (évolutive et corrective).

Même si le pilotage est opérationnel, les objectifs du CCSEQ restent fonctionnels. Ils permettent de piloter un PGI dont les enjeux dépassent les seules questions informatiques.

➤ **Une organisation qui ne réduit pas les failles du SIF actuel**

Les interrogations de la DSIN portent sur la nécessité de maintenir un centre de compétence dédié, ce projet transverse étant maintenant entré depuis plusieurs années dans un cycle de maintenance. Faire perdurer cette organisation occasionne, selon elle, des coûts de structure inutiles. La DSIN estime que le coût et la charge du maintien en condition opérationnelle (MCO), en comparaison d'autres SI structurants comme le SIRH ou le SI social, sont disproportionnés.

La mise en place du CCSEQ a répondu initialement au besoin de conduite d'un projet transverse qui est achevé. Le maintien du CCSEQ devrait être réinterrogé dans un contexte de maintenance récurrente.

Le centre de compétence Facil'Familles, qui constitue avec le CCSEQ le seul exemple d'organisation similaire, est dans une situation différente car il est en interface avec l'utilisateur.

Sur ce point, et dans le cadre de la procédure contradictoire, le CCSEQ souhaite souligner que la comparaison avec le SIRH doit prendre en compte l'organisation liée aux systèmes d'information RH en place à la DSIN ainsi que l'organisation en place à la DRH, et que la spécificité du CCSEQ est de réunir les compétences en une seule entité. Le CCSEQ indique

⁸⁹ Annexe 4, réponse du CCSEQ à la question 1.

en outre qu'il a une mission d'AMOA et de MOE. Ainsi, les effectifs dévolus au CCSEQ n'assurent pas uniquement de la maintenance mais aussi du suivi et de la conduite de projets.

La DSIN ajoute pour sa part que son intervention est toujours nécessaire pour le pilotage du prestataire, ce qui consomme des ressources de gouvernance supplémentaires.

➤ **Un positionnement au sein de la DFA à privilégier**

Le CCSEQ est exclusivement composée d'agents de la Ville.

L'existence d'une structure indépendante et transversale est utile dans des organisations comme l'État où la constitution d'un centre expert (l'AIFE) assure le portage des évolutions fonctionnelles et techniques. Mais une telle entité est placée auprès du ministère financier.

A la Ville, le CCSEQ n'est placé auprès d'aucune direction en particulier. Positionné au sein du SG, mais AMOA de la DFA en priorité, cette organisation interroge.

Son positionnement au sein de la sous-direction de la comptabilité de la DFA, comme peut l'être l'organisation de la chaîne de la dépense avec le SFACT, présenterait l'avantage de faciliter les échanges et de préparer ainsi la centralisation comptable qui paraît inévitable, alors que la Ville s'apprête à faire certifier ses comptes.

Selon la DSIN, le rattachement du CCSEQ à la DFA serait de nature à simplifier et clarifier le pilotage du SIF, sur le modèle mis en œuvre pour tous les SIF, à savoir une maîtrise d'ouvrage assurée par les directions métiers, et une maîtrise d'œuvre portée opérationnellement et budgétairement par la DSIN. Les projets d'ampleur sont d'ores et déjà mis en œuvre par la DSIN sous maîtrise d'ouvrage DFA. Elle offrirait par ailleurs des marges de mutualisation en réintégrant la maintenance au sein de la DSIN et permettrait d'harmoniser les méthodes et outils, tout en assurant la pleine et entière responsabilité des missions de MOE, aujourd'hui scindées entre CCSEQ et DSIN.

Sur ce point, le CCSEQ fait observer que son périmètre n'est pas uniquement financier, il n'est pas non plus uniquement comptable mais concerne aussi le processus des achats et du budget. Un recentrage sur un périmètre financier à l'occasion des échéances 2027-2030 pourrait être l'occasion de revoir son positionnement.

En l'état actuel, les relations entre le CCSEQ et la SDC sont formalisées par un partenariat fixant un plan de charge validé par CCSEQ et les services porteurs de projets. L'expression des besoins par la DFA est intégrée après étude de faisabilité par le CCSEQ dans une feuille de route.

Les relations entre la DFA et la DSIN font l'objet d'un contrat de partenariat.

Cette triangulation génère une organisation complexe et induit des inerties inévitables, sans préjuger de l'efficacité du pilotage mensuel, par le COSUI SI propre à la SDC, de l'avancement des chantiers informatiques de la sous-direction.

Cet enjeu justifierait l'intégration de l'équipe du CCSEQ au sein de la DFA pour maîtriser de bout en bout l'exécution comptable et le portage de la maintenance des outils qui en garantissent l'exacte tenue (cf. recommandation 22 *supra*). Le graphique n° 5 *infra* illustre cette organisation, à partir d'une présentation faite par la SDC.

Graphique 5 : Périmètre de centralisation comptable



3.3.1.1.2. Quels coûts de maintenance faut-il accepter ?

Le CCSEQ constitue une équipe de 41 agents hors vacataires⁹⁰.

Il est organisé en 7 missions : M1 Équipe ressources, M2 Expertise fonctionnelle, dépenses et recettes, M3 Maintenance technique et certification, M4 Assistance et accompagnement aux utilisateurs, M5 Projets et coordination des sujets transverses, M6 Expertise fonctionnelle, décisionnel et budget, M7 Expertise fonctionnelle, patrimoine et immobilier.

Sans remettre en cause la qualité et la plus-value des travaux réalisés par ces différentes missions, qui est soulignée par ses partenaires, on peut constater qu'une partie de ses attributions est recoupée par des attributions exercées par la DFA.

Mais sur ce point, le CCSEQ précise que son cœur d'activité n'est pas limité à une mission d'assistance aux utilisateurs. Il assure également une assistance à maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre qui permet de piloter des projets et de faire évoluer un écosystème complexe. Or, cette expertise garantit selon lui, une réelle expertise sur SAP qui n'existe dans aucune autre direction, y compris à la DFA.

Un regroupement de cette mission au sein de la DFA permettrait de réinternaliser utilement le pilotage de la maintenance du SIF à la DFA, tout en faisant l'économie de la gouvernance actuelle.

Les coûts de maintenance en serait réduits d'autant.

Mais sur cette constatation, le CCSEQ tient également à préciser dans le cadre de la procédure contradictoire que son rattachement à la DFA ne permettrait pas l'amélioration de gouvernance attendue sur des processus à la fois transverses, hors du périmètre strictement comptable, portant sur des enjeux métiers et techniques. Pourrait se dessiner

⁹⁰ 45 agents d'après l'organigramme transmis par le CCSEQ.

alors un risque de perte de compétence de nature à accroître la dépendance vis-à-vis d'un prestataire, sans garantie d'économie d'échelle.

Les dépenses applicatives du SIF représentent un total de près de 6 M€ en 2019.

Tableau 40 : Coûts du SIF (M€)

[.....]

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

L'obsolescence technique (phase 1) est traitée par la DSIN pour une date de réalisation prévue au 1er trimestre 2021 et un coût estimé à 0,3 M€. L'obsolescence applicative (phase 2) est sous pilotage CCSEQ.

3.3.1.2. Une feuille de route à fixer

La conduite des évolutions du SIF passe par leur anticipation, la perception des enjeux métiers qu'elles se doivent d'intégrer, leur coût subséquent et la préparation de l'organisation apte à les conduire.

3.3.1.2.1. Veiller à préserver l'autonomie stratégique de la Ville

L'éclairage apporté par la DSIN est intéressant en ce qu'il relativise la perception des enjeux que peuvent en avoir les équipes fonctionnelles de la Ville.

La DSIN place l'enjeu stratégique au niveau des capacités de la Ville à négocier avec l'éditeur SAP dont la situation de monopole conduit la Ville à devoir accepter les conditions qu'il lui impose. Ainsi, la renégociation du marché de maintenance a pu aller jusqu'à 2 ans.

Le bilan qu'en tire la DSIN, en sa qualité d'autorité du domaine de compétence informatique, est critique.

Selon elle, le coût du support est de 22 % du coût d'acquisition alors qu'il reste sous-utilisé.

La Ville devra mettre en œuvre un véritable projet avec un coût élevé pour les montées de versions, sans compter l'obligation qu'elle aura de migrer vers la plateforme HANA, ce qui représente l'équivalent d'une refonte complète devant faire l'objet d'une nouvelle mise en concurrence⁹¹.

[.....].

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

La recherche de marges de négociations visant, *in fine*, à préserver l'autonomie stratégique de la Ville, pourrait passer par l'éclairage de l'expérience acquise par d'autres acteurs publics. Sur ce point, la DSIN se dit prête à participer à toute démarche de benchmark à l'occasion d'échanges avec la DGFIP sous l'égide du SG et de la DFA, qui permettraient de déboucher sur la production d'une feuille de route.

⁹¹ Annexe 4, réponse de la DSIN à la question 10.

3.3.1.2.2. *L'avant projet de schéma directeur du SIF esquisse une méthodologie intéressante, mais les conclusions qu'il livre doivent être contredites*

La DFA (SDC) et le CCSEQ ont rédigé en début d'année 2019 un avant projet de schéma directeur du SIF (SDSIF)⁹². Présenté en CODIR dans sa version définitive en septembre 2019, il n'y avait pas été donné suite à la date de clôture de la phase contradictoire.

Le SDSIF dresse le constat de risques inhérents à l'actuel SIF, et conclue à la nécessité de disposer d'un SIF simple, robuste, facile à maintenir et intégrant les enjeux métiers.

Le SDSIF propose un plan d'action, et, ce faisant, définit un embryon de cahier des charges.

- Simplifier en intégrant les enjeux métiers ;
- Évoluer vers une solution outil plus standardisée ;
- Mieux contrôler les développements livrés ;
- Mettre en place et garantir une gouvernance de l'urbanisation du SIF ;
- Définir le périmètre cible du SIF ;
- Mettre en place une solution plus conviviale ;
- Clarifier le rôle du CCSEQ ;
- Améliorer les processus ;
- Intégrer la gouvernance de l'infrastructure au CODIR du CCSEQ ;
- Choisir un scénario d'évolution ;
- Mettre en place des processus de maintenance plus agiles ;

Le SDSIF identifie 3 scénarii, en sus de celui peu réaliste qui serait à privilégier dans l'absolu, et qui consisterait en la mise à disposition par l'État d'un SIF commun avant 2025 :

- S1 : Continuer à développer le SIF sur une technologie SAP (SIF PGI SAP S4 HANA) ;
- S2 : S'appuyer sur un SIF PGI hors SAP ;
- S3 : SIF non PGI.

Le SDSIF incite à rendre une série d'arbitrages :

- **À partir du constat de l'existant, sur :**
 - l'organisation ;
 - les outils ;
 - les compétences.
- **A partir des évolutions possibles, sur les points de savoir :**
 - Quelles sont les attentes des utilisateurs ?
 - Quelles sont les attentes de la DFA ?
 - Quelle est la cible en termes d'effectifs et de compétences ?
 - Quelle est la cible en termes de normes de GBCP ?

Au final, le SDSIF privilégie la solution du SIF SAP PGI S4 HANA (40/55 points), devant celle du SIF PGI non SAP (32/55 points) et celle du SIF non PGI (24/55 points).

⁹² Annexe 5.

La mission ne peut qu'inciter la DFA à identifier les besoins et les attentes et à renforcer son expertise en matière d'AMO en réinternalisant les compétences en son sein pour garantir son autonomie dans les choix stratégiques, et notamment lui permettre d'identifier les alternatives, passer les marchés et comparer les offres.

La DFA indique, en réponse au rapport provisoire, que le cadrage du projet fera l'objet d'une étude SIF. Elle précise en outre que la refonte n'est pas seulement dictée par des contraintes d'arrêt de maintenance SAP. L'outil Alizé, très complexe, désormais faiblement maintenable et évolutif, est mal armé selon la DFA pour faire face à de nouveaux bouleversements métier.

3.3.2. Anticiper l'obsolescence du SIF

Les conditions nécessaires à opérer le changement de SIF programmé doivent se déterminer au maximum dans les deux prochaines années. Il s'agit donc pour les autorités de gouvernance du SI d'identifier dès maintenant les conditions à intégrer pour prévenir le risque grave d'obsolescence du système, et ceci indépendamment des choix technologiques qui seront faits en temps voulu, et des solutions informatiques retenues.

3.3.2.1. Une réflexion déjà engagée qui permet de tracer les conditions d'évolutions.

L'obsolescence du système d'information actuel est clairement programmée du fait de la décision de l'éditeur SAP de ne plus assurer sa maintenance à compter de 2027. L'impact de cette décision est fort sur l'organisation financière et comptable de la Ville. Ses acteurs ont engagé la réflexion nécessaire pour anticiper les conditions de ce changement. La DSIN précise sur ce point que le sujet est identifié dans le plan de transformation numérique en cours d'élaboration, et qu'une étude de préfiguration est prévue dans ce cadre.

Plusieurs constats ont d'ores-et-déjà été éclairés et dictent les conditions de cette évolution.⁹³

- L'organisation financière et comptable de la Ville dispose d'un système d'information robuste, disponible, et qui a montré sa capacité à s'adapter facilement aux évolutions technologiques, structurelles et réglementaires des services ces dernières années. Le SIF peut accompagner des changements organisationnels majeurs passés ou à venir (création du SFACT par exemple, ou prochainement la création d'une agence comptable).
- Le système d'information est centré sur son cœur de métier et il sait échanger des données et dialoguer avec les autres systèmes.
- Tous les agents concernés par la fonction financière comprennent son rôle et les flux d'échanges avec les autres systèmes. Il est possible d'ajouter que, malgré la difficulté de maîtrise de l'outil, toutes les directions sollicitées reconnaissent le progrès apporté par la numérisation et les fonctionnalités du système en comparaison des systèmes et de l'organisation précédents.
- Le SIF est appropriable par tous les satellites de la Ville évoluant dans le même cadre budgétaire et comptable. Il est capable d'intégrer et d'exploiter des données externes à la Ville.

⁹³ DFA- Présentation à la direction du budget 11 mars 2020.

En conséquence, les conditions à prendre en compte dès 2021 pour garantir la continuité nécessaire et ne pas déséquilibrer l'organisation financière sont a priori identifiées dans l'état actuel de la réflexion engagée.

La nécessité de décider de la trajectoire à horizon 2022 doit donc se déterminer sur ces deux facteurs très impactant pour l'ensemble de l'organisation financière de la Ville. Le coût d'une transition vers un nouveau système n'est pas le seul élément à prendre en compte. Les questions de la définition la plus anticipée possible d'une nouvelle organisation cible, et en conséquence, de l'impact sur les organisations et la conduite du changement sont des préalables essentiels au maintien du niveau de la performance actuelle.

L'analyse des besoins d'évolutions du système devra dès 2022 être réalisée en fonction de la cible de migration ou de remplacement. La modernisation financière et comptable que le SIF a permis dans la plupart des processus devra être maintenue à niveau constant pendant et après la transition : dématérialisation, certification des comptes, gestion en mode SFACT, plan de progrès recettes.

Enfin, le SIF a su s'adapter depuis la mise en place de ses premières composantes, aux contextes publics variés (budgets général et annexes, ASE, Métropole du Grand Paris), ainsi qu'à des évolutions de structure régulières. La déconcentration engagée par l'actuelle mandature de moyens vers les mairies d'arrondissement constituera un facteur majeur d'évolution à intégrer avant la mise en place d'un nouveau système, et anticipée dès 2021.

Les satellites concernés par le passage à la M57 (CASVP, par exemple) ont été maintenus hors du système Sequana.

Les autorités de la Ville ont engagé la réflexion sur la conduite de projet et la définition d'un schéma directeur. Les enjeux et la stratégie ont été examinés, pour atteindre l'objectif d'un SIF rénové à horizon 2025.

3.3.2.2. Des conditions émergentes mais non encore intégrées dans les perspectives envisagées.

Les informations fournies à la mission par les directions apportent un éclairage complémentaire aux perspectives ainsi esquissées par la gouvernance du SIF. La nature opérationnelle de ces observations fait qu'elles ne doivent pas être négligées dans le référentiel de conduite du changement comme dans les choix techniques qui seront arrêtés. Les risques identifiables ne doivent pas être sous-estimés et être mis en visibilité dans le cadre du projet.

Les informations produites par les services impliqués, telles qu'en a rendu compte la mission dans les développements précédents, ont montré un différentiel préoccupant entre d'une part le niveau de complexité des qualifications attendues et de manière générale, l'importance du facteur humain dans le bon fonctionnement de cette organisation, et d'autre part, le faible niveau de pilotage et d'organisation de la fonction RH.

Il y a là un facteur de risque qui peut mener à une désintégration des compétences déjà acquises, et une migration brutale des personnels déjà qualifiés, sans capacité suffisante de la Ville à les remplacer en temps voulu.

Il conviendra également d'être attentif sur le niveau de qualification et d'expertise souhaitable, en regard de l'existant qui est principalement composé d'agent de catégorie C.

La dimension décentralisée des fonctions financières et comptables appelle un effort de structuration des processus et des ressources dédiées. La fonction y est à ce niveau

faiblement organisée en regard des enjeux de réactivité et d'efficacité propres aux missions de ces unités.

Les équipes en charge de ces fonctions dans les mairies d'arrondissement, travaillent de façon empirique, souvent pour parer au plus pressé et selon des circuits variables en fonction des prestations ou des missions à accomplir. Elles sont en demande d'un meilleur soutien fonctionnel et d'une structuration accrue des modes opératoires.

La perspective du développement des compétences des mairies d'arrondissement résulte de décisions récentes des autorités municipales, intervenues après les réflexions sur l'avenir du SIF, qui interrogent le futur schéma d'organisation financière et comptable, et l'implantation du nouvel outil dans ces services.

Cette évolution majeure de l'administration municipale doit orienter les choix d'organisation qui seront arrêtés prochainement.

Une attention particulière devra être portée sur la question de la faible convivialité du système actuel, telle qu'elle est perçue par les utilisateurs du SIF, et des exigences de qualification relevée qu'il impose.

La complexité des processus implique un temps longs d'appropriation et freine les recrutements ainsi que le niveau de polyvalence attendu dans le quotidien des équipes. L'accompagnement des montées en compétences et l'évaluation de celles-ci en situation de travail doit devenir une priorité.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Thématiques	Recommandations	Pilotes	Échéances
Cadre financier et comptable	Recommandation 1 : Définir le niveau d'emploi attendu des contrôleurs internes afin d'homogénéiser l'organisation prévalant au sein des directions de la Ville	SG	déc-21
	Recommandation 2 : Effectuer une revue globale des cartographies des risques métiers pour en expurger les processus et les risques associés non spécifiques aux missions de chaque direction et les rattacher aux cartographies des risques de nature transversale ou financière et comptable	SG	déc-21
	Recommandation 3 : Préciser, mettre en ligne et actualiser, dans un recueil à rédiger en associant les directions de la Ville, les règles énoncées par le RBF et l'organisation financière et comptable les mettant en œuvre	DFA	déc-22
	Recommandation 4 : Associer aux processus stratégiques identifiés dans les cartographies des risques des cibles de résultats qualitatifs ou quantitatifs à atteindre, dans le cadre de contrats annuels de services et de performance à mettre en place	SG	juin-22
	Recommandation 5 : Étudier la faisabilité de la simplification de la maquette budgétaire en rationalisant autant que possible le nombre des CFI	DFA	déc-21
	Recommandation 6 : Mettre en adéquation l'arborescence administrative et l'arborescence financière et comptable	DFA-DO	déc-22
	Recommandation 7 : Modifier les arrêtés de délégation de signature de la Maire de Paris aux agents des directions afin d'y faire la mention expresse de la signature des actes emportant constatation du service fait	SG	déc-21
	Recommandation 8 : Piloter un groupe de travail sur les perspectives d'optimisation de l'organisation du dialogue budgétaire entre les directions et la DFA	SG	déc-22
	Recommandation 9 : Supprimer les dispositions des deux derniers alinéas de l'article 6 de l'annexe 7 de la convention constitutive du SFACT	DFA	déc-21
	Recommandation 10 : Restaurer en mode SFACT la procédure de droit commun de certification des services faits en la faisant intervenir avant la liquidation	DFA	déc-21
	Recommandation 11 : Adopter une formulation types dans les conventions, faisant mention expresse de conditions résolutives au paiement des subventions intervenu après délibération et signature desdites conventions	DDCT	juin-22

Thématiques	Recommandations	Pilotes	Échéances
Compétences financières et comptables	Recommandation 12 : Faire le recensement et l'analyse précis des effectifs, agents, et ETP contribuant à des fonctions financières et/ou comptables dans l'ensemble des services de la Ville, en administration centrale et dans les échelons déconcentrés	DRH	juin-22
	Recommandation 13 : Construire une cartographie des compétences et effectifs de tous les échelons de l'organisation financière et comptable, qui permettra d'identifier les axes de progrès de la fonction	DRH	déc-22
	Recommandation 14 : Mettre en place une expérimentation de recrutement sur des modalités innovantes, dans trois directions pilotes en s'inspirant de la démarche initiée par la mission innovation de la DFA	DFA, DASES, DDCT, DVD	juin-22
	Recommandation 15 : Étudier des modalités d'extension de la prime d'intéressement collectif versée à la DFA aux services financiers et comptables des autres directions	DRH	déc-21
	Recommandation 16 : Définir un plan triennal de formation en fonction des besoins identifiés dans les métiers financiers et comptables	DFA, DRH	juin-22
	Recommandation 17 : Mettre en place un dispositif mesurant la qualité et l'efficacité des formations	DFA, DRH	déc-21
	Recommandation 18 : Organiser la mise en place d'un tutorat professionnalisé, en mesure d'assurer l'accompagnement des agents et des compétences au sein des équipes et des services	DFA, DRH	déc-21
	Recommandation 19 : Procéder à une étude de mesure de la qualité de vie au travail sur l'ensemble de la fonction et des agents concernés, sur un mode participatif et en lien avec les représentants du personnel, pour identifier des indicateurs de qualité de vie au travail et permettre de définir les mesures adaptées à l'échelle de l'organisation financière et comptable de la Ville	DRH	déc-21
SIF	Recommandation 20 : Assurer la mise en place, dans le cadre d'un comité utilisateurs représentatifs et associé directement à la gouvernance du SIF, d'un protocole systématique de recueil des besoins d'évolution fonctionnelle soumis à l'arbitrage des instances décisionnelles du SIF	DFA, DSIN, CCSEQ	juin-22
	Recommandation 21 : Finaliser la cartographie des applications, des interfaces, des habilitations, et définir les modalités de leur mise à jour	DFA, DSIN, CCSEQ	déc-21
	Recommandation 22 : Étudier la faisabilité du rattachement des applications du SI finance à la maîtrise d'ouvrage unique de la DFA	SG	déc-21
	Recommandation 23 : Identifier dans les cartographies des risques CI et CICF les causes et les impacts impliquant des SI et ayant des conséquences financières et comptables	CI, CICF	déc-21

TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS

Dans l'ordre de leur apparition

Graphique 1 : L'organisation du contrôle interne au sein des DO	12
Graphique 2 : Schéma du périmètre 2020/2021 des cycles comptables, processus et plans d'action	14
Tableau 1 : Le réseau des contrôleurs internes au 01/09/2020.....	15
Tableau 2 : Cumul des fonctions de contrôleur interne et manager de risques	17
Tableau 3 : Liste des processus stratégiques non spécifiques	18
Tableau 4 : Nombre de rubriques et sous-rubriques fonctionnelles	23
Tableau 5 : Dotation moyenne par politique publique	24
Tableau 6 : Pérennité des financements accordés aux politiques publique	24
Tableau 7 : Nombre de rubriques et sous-rubriques fonctionnelles gérées (hausse)	25
Tableau 8 : Nombre de rubriques et sous-rubriques fonctionnelles gérées (baisse)	26
Tableau 9 : Nombre de rubriques et sous-rubriques fonctionnelles (baisse puis hausse)	26
Tableau 10 : Nombre de rubriques et sous-rubriques fonctionnelles (hausse puis baisse).....	26
Tableau 11 : Évolution du nombre de gestionnaires par domaine fonctionnel.....	27
Tableau 12 : Les domaines fonctionnels non significatifs	28
Tableau 13 : Test de correspondance.....	30
Tableau 14 : Test de cohérence	30
Tableau 15 : Évolution du nombre de gestionnaires par politiques publiques	31
Tableau 16 : Liste des vingt premières politiques publiques rattachées à plusieurs gestionnaires.....	32
Tableau 17 : Évolution du nombre d'utilisateurs de crédits par politique publique	33
Tableau 18 : Comparaison des données communiquées avec les données budgétaires ..	39
Tableau 19 : Flux de reports	39
Tableau 20 : : La consommation des crédits en gestions directe et déléguée	41
Tableau 21 : : Évolution du nombre de CFI et des montants mandatés.....	45
Tableau 22 : Codification des CFI et des UO.....	47
Graphique 3 : Écart aux prévisions budgétaires	58
Tableau 23 : Part des restes à mandater (charges rattachées)	59
Graphique 4 : Évolution des recettes mandatées et des restes à percevoir	61
Tableau 24 : Évolution des recettes mandatées et des restes à percevoir	61
Tableau 25 : Bilan estimé du projet TRU.....	62
Tableau 26 : Processus de recettes significatifs.....	63

Tableau 27 : Estimation des effectifs dédiés à l'organisation financière et comptable, en nombre d'agents	68
Tableau 28 : Répartition par catégorie des agents dédiés à la fonction financière et comptable dans les directions opérationnelles (hors DFA).....	70
Tableau 29 : Répartition par catégorie des agents de la DFA (hors fonction achat)	70
Tableau 30 : Répartition par catégorie des agents de l'organisation financière et comptable - Directions opérationnelles- Direction Finances et Achat / Comparaison Ville	71
Tableau 31 : Estimation de la masse salariale des effectifs ainsi dénombrés.....	71
Tableau 32 : Estimation de la charge individuelle par nombre d'actes (échelle Ville) ...	77
Tableau 33 : Formations financières et comptables (DRH) 2017-2020). Nombre d'agents formés	84
Tableau 34 : Formations financières et comptables (DRH) Nombre de stagiaires formés 2017 2020	85
Tableau 35 : répartition par catégorie des jours de formation	85
Tableau 36 : Formations des stagiaires organisées par la DRH (2017-2020).....	86
Tableau 37 : Applications émettrices et réceptrices	104
Tableau 38 : Applications sous maîtrise d'œuvre DSIN.....	105
Tableau 39 : Liste des directions maîtres d'ouvrage d'applications du SI finance	109
Graphique 5 : Périmètre de centralisation comptable	115
Tableau 40 : Coûts du SIF (M€).....	116

PROCÉDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire relatif à l'audit de l'organisation financière et comptable de la Ville de Paris a été transmis aux destinataires et a fait l'objet des réponses de leur part aux dates mentionnés dans le tableau suivant.

Destinataires	Date d'envoi du RP	Date de la réponse
SG	22/12/20	
DASES	22/12/20	11/03/21
DDCT	22/12/20	22/02/21
DFA	22/12/20	06/04/21
DRH	22/12/20	
DSIN	22/12/20	02/05/21
DVD	22/12/20	
CCSEQ	04/02/21	14/04/21

LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 : Lettre de mission
- Annexe 2 : Liste des personnes sollicitées
- Annexe 3 : Entretiens
- Annexe 4 : Questionnaires
- Annexe 5 : Schéma directeur du SIF
- Annexe 6 : Réponses au rapport provisoire

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