1. LES CONDITIONS D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT DES SERVICES

Les travaux de l'Inspection générale portent sur l'analyse de plusieurs grands secteurs d'activités de la Ville, stratégiques parfois, mais souvent mal connus car trop éclatés en de multiples actions et services.

Les études consacrées aux politiques familiale ou tarifaire, aux services de communication des directions ou à la réorganisation de la fonction ménage ont pour objectif d'intégrer chaque fois les actions recensées dans une politique cohérente, plus lisible pour les parisiens.

D'autres travaux sectoriels suggèrent des réformes structurelles possibles (études de la Direction des affaires sociales, de l'enfance et de la santé (DASES) et des Centres d'adaptation psychopédagogiques (CAPP)), des économies budgétaires souhaitables (études sur les forfaits d'utilisation privée) et des contrôles de l'application de la réglementation (contrôle des autorisations d'ouverture de terrasses pour les commerces).

1.1. Le domaine sanitaire et social

1.1.1. Les actions développées par la collectivité parisienne en faveur des familles

Paris connaît depuis plusieurs décennies des évolutions socio-démographiques, en particulier le départ des familles vers la banlieue, qui conduisent la municipalité parisienne à réfléchir à une rénovation de sa politique familiale : quels services existent déjà en faveur des familles à Paris ? quelles nouvelles mesures seraient susceptibles de permettre aux familles qui le désirent de demeurer dans la capitale et d'y vivre dans les meilleures conditions possibles ?

Pour mener la réflexion née à partir de ces interrogations majeures, il a été demandé conjointement à la Direction des affaires sociales de l'enfance et de la santé (DASES) et à l'Inspection générale, de dresser l'état des lieux de l'intégralité des actions menées en direction des familles, que ce soit en régie directe ou par le biais de subventions.

*
* *

a) Les constats démographiques sont en effet inquiétants :

Paris a perdu 700.000 habitants depuis 1954 et s'est vidé progressivement depuis 20 ans de ses familles, en particulier à la naissance du deuxième enfant, car près de 80 % de ses logements possèdent 3 pièces au maximum (2 chambres). La capitale est devenue principalement une ville de célibataires, de cadres et de personnes âgées, dont le niveau de vie est sensiblement supérieur à la moyenne française, mais où les situations sociales sont très contrastées.

Sur 2,125 millions d'habitants, Paris compte 245.000 familles, 581.000 personnes seules (52,3 %) et 221.000 couples sans enfant. Paris compte moitié moins de familles nombreuses (3 enfants ou plus) que le reste de la France. La situation semble aujourd'hui se stabiliser, car le nombre de naissances augmente.

b) L'étude montre que les actions développées par la collectivité parisienne (ville et département de Paris) en faveur des familles sont considérables, multiples et de natures diverses mais très éclatées.

Parmi les directions de la Ville de Paris, la mission de certaines d'entre elles est plus particulièrement centrée sur les familles, comme la direction du logement et de l'habitat qui se préoccupe de loger les familles parisiennes ou la direction des affaires sociales de l'enfance et de la santé mais aussi le Centre d'action sociale de la Ville de Paris. Ce peut être également à des titres très divers, parce que les enfants sont leur public essentiel, la direction des affaires scolaires ou encore la direction de la jeunesse et des sports.

D'autres directions, dont l'objet est plus technique, sont néanmoins apparues au fil de cette étude comme prenant en compte les familles dans leurs réflexions et dans leurs projets, qu'il s'agisse d'aménagement urbain ou de voirie, d'espaces verts, de transports ou encore, plus récemment, de rythmes de vie, avec la question des horaires d'ouverture des services publics, de la politique tarifaire, des services de proximité, etc. Certaines directions font régulièrement des études et sondages afin de s'adapter aux préoccupations des familles parisiennes, en particulier dans les domaines sportifs et culturels.

Le principal objectif des familles est de pouvoir concilier la vie privée avec la vie professionnelle et sociale, ce qui suppose une certaine proximité entre le logement, le lieu de garde ou l'école des enfants et le travail des parents. L'organisation du temps libre, où la ville apparaît de plus en plus comme une extension du domicile, suppose de pouvoir compenser l'exiguïté du logement par une offre variée d'activités et d'espaces publics aisément accessibles.

Les trois types d'aides essentielles pour les familles sont donc, et dans cet ordre, en priorité d'accéder à un logement à un prix raisonnable, de trouver ensuite un mode d'accueil pour leurs enfants et de bénéficier enfin d'aides financières adaptées à leurs besoins.

Le premier constat de cette étude montre qu'il est difficile pour les familles parisiennes d'appréhender rapidement tous les services municipaux dont elles peuvent

bénéficier, tant ils sont multiples et dispersés dans les services de la Ville, sans information centralisée ciblée sur les familles, et que certaines aides sont même très peu connues. Une récente étude du centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) a constaté des taux de pénétration relativement bas pour plusieurs aides financières existant à Paris. Des efforts d'information et de mise en valeur de ces aides s'imposent donc.

Le deuxième constat est que plusieurs aides sont attribuées *sans* conditions de ressources, dont, notamment, la « carte Paris-Famille », l'allocation « Paris petit enfant garde à domicile », ou encore l'abattement de la taxe d'habitation. La préoccupation de justice sociale qui caractérise cette mandature devrait conduire à redéployer certaines de ces aides et à en réformer d'autres. De même, une harmonisation de la politique tarifaire de la Ville devrait rendre cohérentes diverses réductions dont bénéficient les familles.

Il convient de souligner qu'en dehors des missions réglementaires dévolues aux villes et aux départements (telles que l'aide sociale à l'enfance), beaucoup d'aides proposées sont facultatives et laissées à la libre initiative des communes, de même d'ailleurs que le nombre et la nature des places d'accueil de la petite enfance, ainsi que les prestations périscolaires, très variables selon les villes de France. Or, elles représentent un gros effort financier pour la collectivité parisienne. Dans certains domaines, comme le service médico-social scolaire, la Ville va au-delà de ses obligations.

c) Pour répondre aux préoccupations des parisiens de nouvelles actions ont été initiées.

L'actuelle mandature a retenu deux axes prioritaires : le logement social (qui ne représentait au début de l'année 2002 que 13,69 % des résidences principales parisiennes), et projette de réaliser 18.000 logements sociaux en 5 ans, (dont 35 % de grands logements) et la construction de 4.500 places de crèches supplémentaires (en plus des 26.000 places d'accueil existantes) dont près de 2.000 sont déjà réalisées.

Une grande part des projets de la mandature est donc déjà en cours de réalisation ou récemment mise en place (les prêts immobiliers à taux zéro, l'aide au désendettement par le Crédit Municipal, le transport des personnes handicapées, les consultations médico-sociales pour adolescents, etc.). Un schéma directeur comme celui de l'aide sociale à l'enfance prévoit des réformes importantes, associant davantage les familles aux interventions sociales.

Au-delà des actions bénéficiant à l'ensemble des familles parisiennes, les rapporteurs ont tenu à mettre en exergue les actions conduites vers certains groupes familiaux qui rencontrent des problèmes spécifiques : familles étrangères, monoparentales, surendettées ou en situation de grande pauvreté, adoptantes, ayant un ou des enfants handicapés.

Cet effort de réflexion doit être poursuivi, dans la ligne de ce que mènent le Bureau des temps et l'Observatoire de l'égalité femme-homme, afin d'adapter l'offre de services aux besoins des familles, notamment quant au soutien à apporter aux parents en difficulté vis-à-vis de leurs enfants ou adolescents : soutien scolaire, aide à la parentalité, recours à la médiation familiale.

*
* *

Le rapport formule de multiples propositions nouvelles d'actions, de nature et d'importance très diverses, dont certaines ne pourront être réalisées qu'à long terme, à une échéance dépassant la mandature. La mise en cohérence peut être la condition du maintien des familles dans la capitale, dans des conditions favorisant l'épanouissement de chacun.

1.1.2. L'organisation de la DASES et son éventuelle restructuration

Par lettre de mission du 20 janvier 2004, le Maire de Paris a confié à l'Inspection générale le soin d'établir un diagnostic de l'organisation administrative actuelle de la Direction des affaires sociales, de l'enfance et de la santé (DASES), au regard du champ de la petite enfance et des familles.

*
* *

Cette étude intervient après le lancement de l'enquête précitée, confiée conjointement à la DASES et à l'Inspection générale fin septembre 2003, portant sur l'ensemble des actions - tous domaines confondus - menées par la collectivité parisienne en faveur des familles. L'importance, la variété des actions et des mesures en faveur des familles, ont été constatées, en même temps que leur très grande dispersion et la difficulté d'appréhender la totalité de l'information les concernant. Le rapport a suggéré de mieux dégager une entité administrative centrée sur la petite enfance et les familles, soit au sein même de la DASES, au prix de certains aménagements, soit grâce à la création d'une nouvelle direction.

a) Parmi les collectivités locales françaises, - et parmi les directions administratives parisiennes - la DASES de Paris est l'une des rares - sinon la seule - direction à cumuler autant de compétences, à la fois municipales et départementales, avec plus de 9.000 agents, dont plus de 6.000 uniquement pour la sous-direction de la petite enfance, et très peu de services réellement déconcentrés. Un seul directeur et 6 sous-directeurs constituent l'équipe restreinte de cadres responsables de ce vaste ensemble, regroupant un grand nombre de missions très différentes. Ce sont autant de priorités pour la collectivité parisienne : les secteurs de la santé, de l'action sociale, de l'insertion et de la solidarité, du handicap et des personnes âgées, des modes de garde de la petite enfance, de la protection maternelle et infantile (PMI), et des missions de l'aide sociale à l'enfance.

Le budget de fonctionnement de la DASES est à près de 90 % départemental. Mais, sur près d'un milliard d'euros de budget total, investissement et fonctionnement

confondus, le secteur de la petite enfance en représente le quart. De par son importance budgétaire, mais aussi en raison de ses effectifs considérables (+ 6.000) et de l'exercice d'une compétence à dominante municipale, ce secteur de la DASES occupe *de facto* depuis longtemps une place singulière au cœur de la DASES. Les liens étroits entre la PMI et les crèches dessinent une entité centrée sur la petite enfance et les familles, qui comporte d'ores et déjà une grande marge d'autonomie administrative et fonctionnelle, avec une gestion de terrain.

b) La mission a formulé deux hypothèses ; le maintien d'une grande direction des affaires sociales ou la création d'une direction autonome chargée des familles.

- Dans la première hypothèse : la direction maintenue serait enrichie par la création d'une mission ou d'un service permettant d'impulser et de coordonner une politique familiale en liaison avec les autres directions de la Ville et les partenaires extérieurs. Cette option offre l'avantage de préserver les synergies existantes entre les services actuels de la DASES.
- Dans la seconde hypothèse : la création d'une direction autonome offre l'avantage de recentrer visiblement pour le public des familles parisiennes les responsabilités touchant à la petite enfance et à la famille, de mettre en évidence toute l'information sur les services de tous ordres offerts aux familles par la collectivité parisienne et de prendre en compte la relative autonomie de la sous-direction de la petite enfance.

Le périmètre de cette nouvelle direction conduit à arbitrer entre plusieurs logiques, concernant en particulier le rattachement éventuel de la santé scolaire, de l'aide sociale à l'enfance (ASE) et de la protection maternelle et infantile (PMI).

La création d'une direction de la petite enfance et de la famille, chargée des modes de garde et de la PMI et d'une « mission famille », à créer, représenterait un peu plus de 6.100 agents. Une DASES recentrée autour de l'action sociale, de la santé et de l'aide sociale (dont ASE), regrouperait un peu plus de 3.100 agents.

Enfin, la nécessité de déconcentrer certaines fonctions (ressources humaines, gestion budgétaire et gestion des travaux) est clairement apparue.

*

* *

Il appartient aux autorités politiques et administratives de la Ville de choisir entre les deux propositions pour mieux prendre en compte la politique de la famille au sein de la Ville de Paris.

1.1.3. Les centres d'adaptation psychopédagogiques (CAPP)

Par lettre de mission en date du 5 septembre 2003, le Maire de Paris a demandé à l'Inspection générale de conduire une étude sur les centres d'adaptation psychopédagogiques (CAPP) gérés par le département de Paris et sur les modalités d'une prise en charge possible par l'Etat et les organismes de sécurité sociale.

*
* *

La mission a analysé les activités des onze centres généralistes et du centre dédié aux enfants déficients auditifs. Ces établissements accueillent en consultation chaque année un peu plus de 3.000 enfants. Ce sont des structures d'aide et de soutien visant à favoriser la prévention, l'adaptation et l'intégration scolaire et sociale des enfants et adolescents en difficulté. L'Etat (l'Académie de Paris) et le département de Paris ont réaffirmé par convention signée le 21 novembre 2002, leur engagement commun d'offrir aux jeunes, scolarisés à Paris, la possibilité d'une écoute et d'un suivi personnalisé de leurs difficultés qu'elles se manifestent sur les plans scolaire, social ou familial.

Bien que l'activité des CAPP n'entre pas dans le champ des compétences obligatoires du département, l'implication des services de la DASES est très forte puisque les CAPP sont inscrits dans un dispositif de prévention médico-social scolaire cohérent. Ils relèvent en effet du service des actions médico-sociales scolaires de la DASES qui coordonne et organise l'action menée par le service de santé scolaire, le service social scolaire, les CAPP et la mission des actions de prévention. La contribution financière du département de Paris est importante puisqu'il met à disposition des locaux et finance 103 postes (équivalents temps plein) pour un coût de 3,72 M € en 2003. L'académie de Paris affecte 39 personnes pour un coût annuel de 2,71 M €.

Les interrogations et les incertitudes qui pèsent depuis longtemps sur les CAPP sont pour une large part dues à l'ambiguïté de leur champ d'intervention associant prévention, soins, service d'urgence et pour une autre part aux similitudes et complémentarités avec d'autres structures, notamment les centres médico-psychologiques (CMP) ou les centres médico-psychopédagogiques (CMPP).

Dés lors la question de leur spécificité et du devenir des CAPP se pose. La mission propose en accord avec la direction de l'action sociale et de la santé de :

- envisager le transfert de la gestion du CAPP « déficients auditifs » dans le cadre du programme parisien Handiscol. Le fonctionnement du CAPP « déficients auditifs », petite structure médico-sociale d'expertise prenant en charge une centaine d'enfants pour un coût annuel de 500.000 €, peut-être considéré comme très proche de celui des services d'éducation spéciale et de soins à domicile (SESSAD) financés par l'assurance maladie.

- inciter les CAPP, par une réforme structurelle, à s'inscrire davantage dans leur territoire et dans une hiérarchie institutionnelle. Le nouveau schéma directeur de prévention, d'aide aux familles et de protection de l'enfance, établi pour cinq ans et adopté le 25/11/2003 confirme le besoin de ces structures intermédiaires, interfaces entre les enfants, les parents et l'école. Les projets de centre, l'élaboration d'outils d'évaluation, la nomination d'un médecin référent, l'ouverture sur le quartier devraient permettre aux CAPP de devenir de véritables acteurs locaux au sein des arrondissements.

- rechercher des financements complémentaires potentiels adaptés à la vocation des centres. Deux hypothèses doivent être examinées :

– la transformation des CAPP en CMPP. Cette solution ouvrirait la possibilité de cofinancement par la caisse d'assurance maladie mais ne signifierait pas le désengagement total du département qui pourrait continuer à mettre à disposition des personnels et des locaux au titre d'une prestation relevant de l'adaptation scolaire.

– la transformation des CAPP en CMP. Ces centres viendraient compléter la carte actuelle des CMP dont le nombre est insuffisant et leur financement serait entièrement à la charge de la caisse d'assurance maladie. Leur action serait sectorisée et ils seraient rattachés à un établissement hospitalier. Le principal inconvénient serait le risque de la distanciation des liens entre l'école et le centre.

Le choix entre les deux hypothèses relève largement de l'Education nationale qui doit préciser si elle considère que les CAPP sont toujours un outil indispensable pour elle et dans ce cas il y aurait lieu de retenir la première hypothèse.

1.1.4. Les laboratoires de la Ville de Paris

Par lettre de mission en date du 16 janvier 2003, le Maire de Paris a demandé à l'Inspection générale de recenser dans un premier temps les activités des différents laboratoires dépendant directement de la Ville ou d'organismes périphériques, de vérifier les obligations légales des collectivités territoriales dans ces domaines, la répartition des compétences avec les services de l'Etat et de signaler d'éventuels chevauchements d'attribution entre ces différents laboratoires.

*
* *

a) Le recensement des activités des laboratoires

La mission a analysé ces structures par pôles de compétence : un pôle environnemental autour de l'eau et de l'air, un pôle santé et deux pôles autour des laboratoires de la Préfecture de police et de la Direction de la voirie.

Les rapporteurs ont successivement analysé les activités des différents laboratoires :

- pour le contrôle de l'eau potable :

– le Centre de recherches d'expertise et de contrôle des eaux de Paris (CRECEP) regroupant 162 agents, et représentant un budget de fonctionnement 2002 de 3 millions d'euros ;
– les cinq laboratoires de la Société anonyme de gestion des eaux de Paris (SAGEP) employant 37 agents et disposant d'un budget de fonctionnement 2002 de 400.000 €.

- pour le contrôle des eaux usées :

– le laboratoire du syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP) qui emploie 162 agents ;

- pour le contrôle de « l'air » :

– le laboratoire d'hygiène de la Ville de Paris (LHVP), le Laboratoire central de la préfecture de Paris et AIRPARIF ;

- pour le contrôle des nuisances (bruit, pollutions atmosphériques, odeurs, ondes électromagnétiques) : le service technique de l'écologie urbaine.

- pour le pôle « santé » relevant de la direction de l'action sociale et de la santé (DASES) :

– le Laboratoire d'hygiène de la Ville de Paris (LHVP) chargé d'étudier la qualité des environnements, extérieurs et intérieurs, fréquentés ou occupés par les parisiens, et de mesurer les degrés d'exposition aux contaminations physiques, chimiques et micro biologiques afin d'évaluer les risques sanitaires. Il emploie 114 agents et dispose d'un budget de fonctionnement de 950.000 € (2002) ;
– le Laboratoire d'études des particules inhalées (LEPI) accrédité pour la recherche de l'amiante et les fibres inhalées utilise 19 agents et bénéficie d'un budget de 126.000 € (2002) ;
– le Laboratoire Saint Marcel, laboratoire spécifiquement « médical » compétent en immunologie, hématologie et biochimie, emploie 36 agents avec un budget de fonctionnement de 638.000 € (2002).

- les laboratoires de la Préfecture de Police

– la Ville finance au titre des services interdépartementaux le Laboratoire Central de la Préfecture de Police qui comprend notamment un département de chimie analytique, un département chargé de l'électricité et de la prévention incendie et un département « pollution et nuisances ».

– la Ville de Paris participe également au financement du Laboratoire central des services vétérinaires.

- les laboratoires de la direction de la voirie

– le Laboratoire d'essai des matériaux (LEM) réalise des essais et études sur des matériaux mis en œuvre par les services municipaux. Il emploie 39 agents et bénéficie d'un budget de fonctionnement de 168.000 €,

– le Laboratoire des équipements de la rue (LER) étudie et teste les équipements utilisés et achetés par la direction de la voirie pour l'éclairage, la signalisation et le mobilier urbain.

b) Un bilan positif mais perfectible

Le premier diagnostic porté sur le fonctionnement des laboratoires, la compétence des personnels et la qualité des travaux est positif. Les démarches qualité, la recherche des certifications sont à peu près partout abouties ou entreprises.

La Ville de Paris remplit évidemment ses missions obligatoires mais l'activité des laboratoires va très au-delà, pour des raisons à la fois historiques mais aussi d'imbrication des compétences.

Des efforts sont encore nécessaires pour assurer l'avenir du CRECEP, trop longtemps négligé. Des efforts de rationalisation demeurent à faire dans l'organisation et la définition des missions du LHVP. L'architecture du dispositif étudié s'appuyant aussi sur la Préfecture de Paris, le SIAAP, la SAGEP, AIRPARIF, la recherche de l'optimisation ne peut être immédiate et ne peut reposer que sur un partenariat actif.

Une étude complémentaire a été demandée à l'Inspection générale afin d'une part de comparer les coûts des prestations avec celles fournies par des organismes privés et d'autre part de pouvoir apprécier plus finement la pertinence scientifique et technique des laboratoires. Pour ce second point le concours d'experts en biologie a été sollicité.

1.2.La gestion du domaine public et le logement social

1.2.1. Les règles et modalités d'attributions des autorisations d'ouverture de terrasses commerciales

Par une note en date du 21 mai 2003 le Maire de Paris a demandé à l'Inspection générale de diligenter une enquête sur les règles et les modalités d'attribution des autorisations d'ouverture de terrasses sur l'ensemble de Paris, délivrées par la Direction des Finances, après avis des maires d'arrondissement.

*
* *

Les terrasses de café font partie intégrante du paysage urbain. A condition que leur gestion soit maîtrisée par l'autorité communale, elles agrémentent la vie quotidienne des habitants et des touristes.

Paris compte près de 20.000 débits de boissons. Un tiers de ces établissements bénéficient d'une autorisation d'ouverture d'une terrasse soit environ 3.300 établissements disposant d'une terrasse ouverte, 1.700 d'une terrasse fermée et 1.900 bénéficient à la fois d'une terrasse ouverte et d'une terrasse fermée.

Les autorisations étant délivrées aux exploitants à charge du paiement d'une redevance à la collectivité, les terrasses sont une source non négligeable de recettes pour le budget municipal. Le montant de la redevance est fonction de la « commercialité » de la voie où est implantée la terrasse et de l'importance de son emprise sur la voirie. Pour une terrasse ouverte d'une surface de 25 m², la redevance annuelle varie de 255,70 € à 1.807,75 € en fonction de la catégorie de « commercialité » de la rue d'implantation. En 2002, le montant total des redevances perçues par la Ville de Paris pour les étalages et terrasses a été de l'ordre de 13.800.000 €. Depuis plusieurs années, cette recette est en très faible croissance.

a) Le cadre juridique est fixé depuis près de quinze ans.

En tant que gestionnaire du domaine public sur lequel sont installées les terrasses, la Ville de Paris se voit reconnaître par la loi (article L 113-2 du Code de la voirie routière) et par la jurisprudence un pouvoir d'appréciation quasi discrétionnaire pour décider des autorisations. Symétriquement, le régime juridique des autorisations est particulièrement rigoureux pour le bénéficiaire ; les autorisations ne pouvant être que précaires et révocables unilatéralement par l'autorité municipale. De plus des sanctions pénales sont encourues en cas d'occupation illicite du domaine public.

L'arrêté municipal du 27 juin 1990 portant règlement des étalages et des terrasses installés sur la voie publique définit le cadre juridique applicable à Paris. Aussi, seuls les propriétaires de fonds de commerce à rez-de-chaussée ouverts au public

dont la façade ou une partie de la façade donne sur la voie publique, peuvent obtenir au devant de leur établissement des autorisations de terrasses ouvertes ou fermées. Il ne peut être autorisé de terrasse ouverte d'une largeur inférieure à 0,60 cm et dans tous les cas, les autorisations ne peuvent être accordées que si une zone contiguë d'au moins 1,60 m de largeur est réservée à la circulation des piétons. En conséquence, sur les trottoirs d'une largeur utile inférieure à 2,20 m, les terrasses ouvertes sont interdites. Sur le fondement de cette réglementation, les décisions d'autorisation ou de refus sont prises, sur délégation du Maire de Paris, par le Chef du service de la publicité et des droits de voirie (S.P.D.V.) relevant de la Direction des finances.

b) Les rapporteurs considèrent que la réglementation devrait être plus rigoureusement appliquée et mieux contrôlée.

Ils regrettent que des autorisations puissent être parfois accordées au mépris de la réglementation municipale. De même il est à déplorer que les manquements répétés à cette réglementation ne soient pas sanctionnés par le retrait des autorisations accordées. Mais surtout, l'Inspection générale condamne une carence manifeste du contrôle des établissements, laissant ainsi se développer dans certains secteurs de la capitale une occupation anarchique de l'espace public.

Cette carence du contrôle prive la Ville de Paris d'importantes recettes, d'autant que les bases de calcul de la redevance sont plus favorables aux exploitants que celles adoptées par les grandes villes de province.

c) Pour remédier à ces carences, les rapporteurs ont formulé des préconisations afin de :

- faire mieux respecter les dispositions de l'arrêté municipal relatif aux terrasses (motiver les refus, retirer les autorisations accordées aux exploitants qui méconnaissent systématiquement les limites fixées),
- améliorer le fonctionnement du service instructeur (par des simplifications administratives et la modernisation de l'outil informatique),
- renforcer les contrôles des étalages et terrasses installés sur la voie publique en mobilisant plus d'inspecteurs assermentés (verbalisation, établissement de plusieurs procès-verbaux en cas de réitération de l'infraction, information du Maire d'arrondissement et du Préfet de police),
- poursuivre la réforme de la politique tarifaire et de la classification des voies de Paris en concertation avec les maires d'arrondissement et les associations de commerçants.

1.2.2. Le respect par les bailleurs de logements sociaux des droits de réservation de logements détenus par la Ville de Paris

Après avoir rédigé en 2003 un rapport sur l'exercice par la Ville de Paris de ses droits de désignation des candidats au logement, l'Inspection générale a été chargée, par une note du Maire de Paris en date du 20 novembre 2002, de réaliser une seconde étude sur le respect par les bailleurs de logements sociaux des droits de réservation de logements détenus par la Ville de Paris. Cette mission devait :

- vérifier l'existence ou non d'un état exhaustif de ces droits et de leur bon suivi par les services de la Ville ;
- apprécier le respect par les bailleurs sociaux de la déclaration de toutes les vacances, de leur délai de déclaration, de réponse aux propositions des candidats et de l'acceptation des candidats de la Ville ;
- réfléchir aux compensations à demander en cas de non respect, prouvé, des droits de la Ville de Paris.

*

* *

Le rapport examine successivement :

a) Les fondements juridiques des droits de la Ville de Paris.

La Ville ne disposant pas de parc de logements sociaux qui lui soit propre, elle exerce son pouvoir en matière d'attribution de logements par l'intermédiaire de droits de réservation qui lui sont accordés par les bailleurs sociaux en contrepartie de garanties d'emprunts ou de participations financières à la construction et à la réhabilitation des immeubles. Un rapport établi il y a plus de 15 ans constatait déjà la méconnaissance de ces droits. Il soulignait que :

- la garantie des emprunts a souvent été consentie sans que les délibérations du Conseil de Paris aient prévu la contrepartie d'un droit d'attribution (OPAC entre 1947 et 1969) ;
- les conventions passées en 1967 avec certaines SEM, n'ont porté que sur les immeubles nouvellement construits et non sur la totalité de leur parc ;
- les infidélités au droit de suite existaient, le respect de ce droit dépendant de l'identification précise des logements appartenant au contingent de la Ville de Paris, la connaissance nominative des locataires, la mise en œuvre de contrôles périodiques ;
- les attributions étaient effectuées en nombre de logements et non en surfaces habitables et que la Ville de Paris ne se voyait pas octroyer les meilleurs lots ;
- le nombre de relogements de droit ponctionnés sur le contingent de la Ville de Paris constituait souvent un alibi permettant aux bailleurs sociaux de s'exonérer de leurs devoirs.

Ces droits de réservation s'appuient, d'une part sur des conventions générales signées entre la Ville et les bailleurs, d'autre part sur des conventions particulières relatives à chaque programme en faveur duquel la Ville intervient comme financeur ou garant. Les droits s'éteignent en principe lorsque les emprunts ont été remboursés.

Les conventions générales concernent principalement les sociétés d'économie mixte

La mission a constaté que les délais dont la Ville dispose pour désigner un candidat varient d'un bailleur à l'autre. Toutefois depuis mars 2004, pour les trois

principaux bailleurs (84 % du parc des logements réservés à la Ville). Ce délai a été porté à trois mois. Les bailleurs sociaux disposent également de larges prérogatives, reconnues par la Ville de Paris, en ce qui concerne les motifs de refus. Ainsi, dans la plupart des conventions existe une clause qui prévoit que le bailleur peut refuser de louer un appartement à une personne proposée par la Ville de Paris dont la moralité leur apparaîtrait douteuse. La convention liant la Ville de Paris à la RIVP permet de refuser tout candidat « dont la désignation ne permet pas au logement concerné de satisfaire aux conditions normales d'occupation ou mettrait en péril la mixité sociale de l'immeuble ou du groupe d'immeubles ».

La rédaction actuelle des conventions laisse une marge d'appréciation considérable aux bailleurs sociaux pour refuser un candidat.

Le projet de conventions globales d'objectifs a pour but de rééquilibrer radicalement le système en faveur de la Ville de Paris. Le souhait de la Ville de voir les bailleurs s'abstenir de céder les droits de désignation aux collecteurs du 1 % patronal est exprimé dans ce projet comme une perspective à atteindre. En l'absence de convention, la Ville ne dispose pas de base juridique formelle pour interdire cette pratique.

b) Les principaux problèmes rencontrés par la municipalité en matière de respect de ses droits :

Le rapport s'est attaché à relever les éléments qui, dans la pratique des services comme dans l'attitude des bailleurs, contribuent à réduire la maîtrise par la Ville de ses droits de désignation.

- une connaissance insuffisante, par la Ville, de ses droits conventionnels ;

- un défaut de moyens consacrés par la Ville au contrôle permanent du respect de ses droits. En particulier l'absence d'un fichier actualisé et centralisé permettant de connaître en temps réel, l'intégralité des sources juridiques octroyant des droits à la Ville et l'inexistence d'un échéancier concernant l'extinction des droits, ce qui constitue un risque si certaines conventions ne sont pas rapidement renégociées ;

- une répartition qualitativement discutable des logements réservés à la Ville ;

- des inégalités en matière de peuplement initial des immeubles dans la mesure où la Ville ne se voit pas toujours attribuer les meilleurs logements ;

- des incertitudes concernant les occupants eux-mêmes (logements relevant du contingent de la Ville attribués à d'autres réservataires, locataires ne remplissant plus les conditions pour bénéficier d'un logement, sous locations, inoccupations, inadéquation du logement à la taille du ménage).

- une évolution de l'occupation pouvant aboutir à une sous-occupation ou à une occupation non conforme des logements :

- une proposition excessive des reprises de logements par les bailleurs, qui réduit le taux d'exercice effectif des droits de la Ville. Les reprises de logements par les bailleurs sont parfois injustifiées en raison notamment du faible délai dont la Ville dispose pour désigner un candidat lorsque plusieurs défections sont à déplorer ;

- des causes de refus contestables de la part des commissions d'attribution des bailleurs et des critères de choix pour le moins ambiguës (moralité douteuse, non satisfaction des conditions normales d'occupants, mise en péril de la mixité sociale, appréciation des sources de revenus).

L'enquête menée sur le terrain par l'Inspection générale a confirmé le bien fondé des principaux griefs portés à l'encontre des bailleurs sociaux. L'Inspection générale a contrôlé la totalité des logements réservés à la Ville par une société d'HLM de taille modeste, et a examiné de manière aléatoire quelques programmes, de taille variable, répartis dans différents arrondissements et appartenant à des bailleurs sociaux parmi les plus représentatifs. Plusieurs problèmes récurrents ont été ainsi soulevés notamment dans la gestion du fichier des programmes et le contrôle de l'identité des occupants.

c) Afin de renforcer le dispositif propre à la Direction du logement et de l'habitat et le contrôle de la Ville sur les bailleurs de logements sociaux, l'Inspection générale a proposé plusieurs améliorations :

- mettre en œuvre de nouvelles conventions relatives aux programmes de logements sociaux auxquels la Ville de Paris participe financièrement et (ou) accorde une garantie d'emprunts. Un nouveau modèle de convention-type est dorénavant utilisé. Il s'applique à tout nouveau programme financé mais également aux SEM, pour lesquelles il n'existait pas de convention par programme immobilier ;
- assurer un suivi de ces conventions, au sein de la direction du logement et de l'habitat, en collaboration étroite avec la direction des finances, en établissant un échéancier précis prenant en compte les avenants éventuels prolongeant ces droits ;
- interroger très régulièrement les bailleurs sociaux sur le peuplement de leurs immeubles en ce qui concerne la partie relevant du contingent de la Ville de Paris et procéder à des contrôles inopinés ;
- mieux suivre les commissions d'attribution des bailleurs sociaux afin de peser plus efficacement sur leurs décisions et de défendre les candidats proposés par le Maire de Paris et les maires d'arrondissement ;
- exiger de la part des bailleurs sociaux, que les décisions de refus soient systématiquement motivées, selon des grilles précises arrêtées en commun entre eux et la Ville ;
- harmoniser les conditions de délais conduisant à une reprise en profitant de la convention cadre en cours de négociation. Des mesures ont été adoptées au cours de la mission puisque dans le cadre de la convention globale avec l'OPAC et des instructions données aux SEM de la Ville, le délai de reprise a fait l'objet d'une harmonisation et ne peut être désormais inférieur à trois mois. Pour les nouveaux programmes, la même disposition est appliquée, qu'il s'agisse de sociétés HLM ou de SEM ;
- créer, au sein de la direction du logement et de l'habitat, une mission spécifique qui serait compétente dans tous les domaines relevant du respect des droits de la Ville en matière de réservation de logements sociaux (du suivi des conventions aux

conditions de reprise et de respect du droit de suite en passant par le peuplement initial des immeubles) ;

- faciliter les échanges d'appartements, non seulement à l'intérieur du parc d'un même bailleur social, mais également entre bailleurs, conformément aux recommandations du Programme local de l'habitat (PLH).

1.3.La gestion du personnel et de l'informatique

1.3.1. La pérennisation des emplois jeunes après 2003

Par lettre de mission en date du 22 avril 2003, le Maire de Paris a chargé l'Inspection générale d'une étude, complémentaire à celle réalisée en 2002 et évoquée dans le précédent rapport annuel, afin de recueillir son avis sur la pérennisation éventuelle de vingt et un métiers exercés par plus de 300 jeunes dont les contrats doivent arriver à échéance entre 2004 et 2007.

Pour apprécier s'il était pertinent de pérenniser ou non ces métiers le rapporteur a retenu trois critères d'analyse :

- le caractère innovant ou non de ces métiers ;
- le degré d'intégration et de qualification acquises par ces jeunes agents ;
- l'intérêt du métier pour la Ville de Paris dans le cadre d'une stratégie à long terme de développement des services rendus aux citoyens.

A l'origine, la logique de création des différents métiers a tout naturellement obéi aux besoins exprimés par chaque direction. En fait ces métiers sont souvent proches. Il a paru utile de dégager les dénominateurs communs à plusieurs d'entre eux afin d'identifier trois grandes familles de métiers orientées autour de l'utilisation des nouvelles technologies de communication, de la médiation ou de la concertation impliquée par la démocratie de proximité.

1) Les métiers nés des nouvelles technologies de l'information et de la communication (animateurs multimédia – animateur de cyber-emploi, assistants de publications internet, animateurs de portail internet).

Ces nouveaux métiers ont eu à l'origine un caractère réellement innovant mais, qu'il s'agisse de la gestion des sites Internet ou des conseils donnés aux utilisateurs des cyber-emplois, ces actions paraissent pouvoir être prises en charge progressivement par les agents des cellules de communication des mairies d'arrondissement, ou des directions. Après évaluation, des actions de formation et des ajustements ciblés des effectifs peuvent être sélectivement justifiés.

2) Les métiers de la médiation : agents locaux de médiation sociale, médiateurs du livre, conteurs – liseurs, agents de tournage de films, agents d'accès au droit, médiateurs du tri sélectif.

Il paraît nécessaire de conduire une réflexion transversale sur le contenu de ces nouveaux métiers, préalablement à la quantification du nombre d'emplois nécessaires

pour les exercer. Ces missions pourraient être poursuivies non par la création de postes mais par le regroupement de métiers et la mise au point de partenariats avec des structures associatives ou par le redéploiement et l'extension des missions des agents locaux de médiation sociale.

3) Les métiers de la démocratie de proximité ou de la concertation locale (animateurs de la démocratie de proximité, animateurs de conseils de la jeunesse). Dans le cadre de la décentralisation au profit des mairies d'arrondissement la réflexion doit être poursuivie pour mieux définir les profils de postes et évaluer localement les besoins réels et durables.

*
* *

La mission n'a pas eu pour objet de quantifier le nombre d'emplois pérennisables et donc d'en chiffrer le coût budgétaire mais de rechercher pour chacun des vingt et un métiers recensés les raisons qui justifient l'abandon ou la poursuite de l'action selon des formes adaptées : par simple transfert, par redéfinition des contenus des missions, par redéploiement des moyens ou recherche de partenariat. Cette réflexion intervient dans un contexte budgétaire 2004 particulièrement difficile. A partir du moment où un emploi est susceptible d'être pérennisé, il devient un emploi comme les autres dont chaque direction doit justifier l'utilité.

1.3.2. Les forfaits d'utilisation privée (FUP)

La Ville de Paris a mis en place en 1984 un système permettant aux agents communaux affectataires d'un véhicule de service de l'utiliser à titre personnel, moyennant une contribution financière appelée forfait d'utilisation privée (FUP).

Les modalités de leur utilisation ont été fixées par une délibération du Conseil de Paris de 1997 autorisant trois formules :

- Le FUP 1, permettant une utilisation privative du véhicule dans un rayon de 25 km du lieu de travail,
- Le FUP 2, permettant une utilisation privative du véhicule dans un rayon de 50 km du lieu de travail,
- Le FUP 3, permettant une utilisation privative du véhicule pour la France entière et les pays limitrophes.

La Chambre régionale des comptes, à deux reprises en 1997 et en 2002, a estimé que cette pratique ne reposait pas sur un dispositif légal, et « qu'elle paraissait aller au-delà du principe général de parité affirmé par le Conseil d'Etat entre les agents relevant des différentes fonctions publiques ».

A l'occasion du débat au Conseil de Paris sur le rapport de la Chambre, la suppression du FUP 3 a été décidée, suscitant de vives protestations des utilisateurs et de diverses organisations syndicales.

Par lettre de mission en date du 7 janvier 2003, le Maire de Paris a demandé à l'Inspection générale de procéder à une étude juridique et financière, en analysant le coût actuel pour la Ville des FUP et les conséquences de leur maintien ou de leur suppression totale ou partielle, en s'attachant à comparer la situation de Paris avec celle d'autres collectivités territoriales.

*
* *

Comme en attestent les observations qu'ont pu appeler de la part des chambres régionales des comptes les pratiques des autres collectivités locales, la Ville de Paris n'a pas à rougir du système, que, très tôt au regard des autres collectivités, elle a mis en place.

L'insuffisance des textes a permis un foisonnement de pratiques que les juridictions se sont efforcées de canaliser. Le principe de parité entre les fonctions publiques, qui a été évoqué par les juridictions financières s'analyse comme un principe d'équité qui permet de rapprocher les décisions des autorités locales aux textes qui régissent l'utilisation des véhicules de l'Etat par ses agents.

En prenant la décision de supprimer les FUP 3, la Ville de Paris a engagé un mouvement pour son propre compte.

Il convient de distinguer plusieurs situations :

- Le cas des véhicules de fonction apparaît le plus simple. Pour se mettre en conformité avec la loi, il est proposé de fixer par une délibération du Conseil de Paris la liste des emplois fonctionnels comportant la jouissance de cet avantage. La question reste posée de savoir si celui-ci est gratuit (sous réserve d'une déclaration fiscale d'avantage en nature) ou doit faire l'objet d'une compensation partielle ou totale, sous forme d'une redevance due à la Ville par le fonctionnaire, ce qui n'apparaît pas exclu par les textes.
- L'usage privé des véhicules de service :

Les fonctions publiques n'admettent pas l'utilisation privative illimitée des véhicules publics, alors que cette pratique est au contraire généralisée dans l'entreprise privée pour des raisons économiques. Une convergence des systèmes, publics et privés est sans doute souhaitable, mais procède d'une logique qui n'en fait pas envisager l'issue comme proche.

Dans l'immédiat, une solution s'écartant de l'autorisation de remisage à domicile, apparaît difficile à envisager.

A parc égal le système de FUP complets faisait ressortir le coût net pour la Ville des véhicules concernés à 877.347 € annuels, celui en vigueur actuellement et limité aux FUP 1 et 2 à 563.095 €, celui en cas de suppression totale de la possibilité d'utilisation privative serait de 545.216 €.

Dans le cas du remisage à domicile, l'avantage en nature résultant de son autorisation devrait être apprécié de manière précise (kilométrage domicile – travail).

Les modalités d'appréciation des coûts kilométriques sont diverses. Si dans un souci de préserver des recettes et d'éviter des procédures déclaratives, il est choisi de maintenir le paiement d'une redevance, il peut être conseillé d'avoir recours à un index extérieur à la Ville (arrêté du Ministère des Finances) pour éviter toute contestation. Quant à l'appréciation du kilométrage parcouru, il peut être recouru soit à un calcul objectif (avec pour base la distance domicile travail) soit à un système déclaratif périodique, qui est pratiqué dans plusieurs collectivités, et qui témoigne de relations de confiance avec les personnels.

Les simulations effectuées montrent que ce mode de calcul conduirait avec une restriction d'usage (puisque celui-ci serait limité au seul trajet domicile – travail) à une augmentation sensible des participations des personnels concernés au regard des barèmes FUP.

Il apparaît cependant probable que des effets d'éviction se produiront avec un effet sur le parc municipal, difficile à évaluer. Les conséquences induites sur le remisage des véhicules sur les lieux de travail ne doivent pas être sous-estimés (le coût était évalué par le service à 450.000 € par an en 2001). Ce coût s'ajouterait au coût direct du parc.

1.3.3. La conduite du projet informatique « Jardiciel »

Le Maire de Paris, par note en date du 21 février 2003 a demandé à l'Inspection générale de mener une enquête sur le projet informatique Jardiciel, à l'étude depuis plus de dix ans au sein de la direction des Parcs, Jardins, et Espaces Verts (DPJEV).

a) Jardiciel était un produit aussi ambitieux que mal conçu. Lancé en 1988 dans le cadre du « projet d'entreprise » de la direction, ce projet avait pour objectif de connaître les coûts des sites gérés par la direction. Il s'agissait, par une gestion automatisée des fiches d'intervention, de mieux suivre l'activité des ateliers, d'améliorer leur fonctionnement, de planifier le travail et de définir les coûts d'entretien par type de culture, par nature de sol, par espace vert.

Au-delà de la simplicité apparente du projet, l'articulation d'une approche extrêmement analytique de la part des ateliers et d'une approche synthétique répondant aux besoins de la direction s'est révélée impossible. La complexité des structures (160 ateliers, 2.200 sites), l'hétérogénéité des données à traiter (analyse de l'emploi des ressources humaines mais aussi des ressources matérielles), la recherche d'une information exhaustive sur l'activité, le nombre excessif de concepts mis en œuvre expliquent cet échec autant fonctionnel que matériel. Le produit Jardiciel n'a jamais restitué aucune information utile.

Le projet étant insuffisamment défini, il ne correspondait pas aux vrais besoins des chefs d'atelier et ne pouvait pas répondre aux attentes de la direction. Largement déclaratif, dépourvu de contrôles, le système ne pouvait pas déboucher sur un contrôle de gestion.

b) Le projet a été conduit sans rigueur et sur une durée anormalement longue. Les responsabilités respectives de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre n'ont jamais été clairement formalisés, et les instances de pilotage n'ont pas fonctionné. Les décisions qui auraient du être prises très tôt pour corriger, voire abandonner l'opération n'ont jamais été prises. Démarré en février 1992 le projet n'a été abandonné qu'en octobre 2002… La responsabilité de cet échec est partagée entre la mission informatique de la DPJEV, les responsables successifs de cette direction et ceux de la direction chargée de l'informatique municipale de l'époque, qui ont eu une conception passablement timide de leur rôle de suivi et de conseil. L'une et l'autre direction n'ont pas su mettre fin à un développement dont la durée même, dix ans, démontrait l'inanité.

Les difficultés de saisie, l'incapacité à éditer les tableaux de synthèse et le changement de système de gestion de base de données en 1997 ont entraîné un véritable dérapage des coûts. Le marché initial s'élevant à 350.818 F. Le coût final aura été de 1.628.655 F (288.287 €) soit près de cinq fois le montant initial… somme dépensée en quasi pure perte.

La modernisation de la DPJEV passe par un renforcement de sa capacité à conduire la maîtrise d'ouvrage de ses projets, ce qui lui permettrait de mieux les définir, de mieux dialoguer avec la direction des systèmes de transmission et de l'informatique (DSTI), désormais chargée de la maîtrise d'œuvre informatique pour l'ensemble de la Ville.

1.4.L'organisation de fonctions transversales

1.4.1. Les services de communication des directions de la Ville de Paris

Par note du Maire en date du 7 mai 2003, l'Inspection générale a été chargée d'étudier la composition et l'organisation des services de communication des directions de la Ville de Paris en s'attachant à analyser leurs effectifs et à examiner les conditions dans lesquelles s'est opéré le rapprochement « communication externe/communication interne » voulu par le secrétaire général. Cette mission devait conduire, en outre, à formuler des recommandations précises sur l'organisation du travail des photographes et des agents affectés aux postes de publication assistée par ordinateur (P.A.O.) et aux ateliers.

*
* *

a) En premier lieu, il convient de rappeler que la nouvelle municipalité a confié à la Direction générale de l'information et de la communication (DGIC), le soin de définir, piloter et coordonner le dispositif de communication de la Ville de Paris, à charge pour les autres directions de la mettre en œuvre dans le cadre strict de leurs compétences. Cette évolution s'est traduite par des modifications significatives telles que la centralisation des crédits de communication et la mise en place d'une procédure de délégation d'une partie de ces crédits au profit des directions, le transfert de la communication interne généraliste de la direction des ressources humaines (D.R.H.) vers la D.G.I.C. ainsi que par la publication de nouveaux magazines.

Les monographies consacrées à chacune des neuf directions retenues dans le cadre de cette étude (la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé, la Direction des affaires culturelles, la Direction des affaires scolaires, la Direction de la voirie et des déplacements, la Direction des ressources humaines, la Direction de la jeunesse et des sports, la Direction de la protection de l'environnement, la Direction de l'urbanisme, la Direction des parcs, jardins et espaces verts), ont pour objectif d'identifier les missions spécifiques que remplissent leurs services de communication et de dresser un inventaire complet des effectifs qui y sont affectés. Par ailleurs, a été recensée pour chaque direction, y compris la DGIC, la totalité des moyens disponibles, à l'été 2003, pour la photographie, l'édition graphique et, le cas échéant, l'impression.

b) En second lieu, les rapporteurs ont effectué une synthèse de ces données à travers l'élaboration d'une typologie des services de communication et d'une analyse de leurs effectifs. Les quinze services recensés ont ainsi été classés en fonction de l'étendue de leur champ de compétence, de la nature de leurs missions, de leur taille et de l'autorité à laquelle ils sont rattachés.

Par ailleurs il a été observé que le rapprochement « communication externe/communication interne » demandé en septembre 2002 par le secrétaire général était effectif dans huit directions sur neuf à la fin 2003. Mais, il est apparu que certaines directions étaient dotées de plusieurs services dédiés à la communication externe dont

certains sont de création récente. Ce constat oblige à se demander si l'émergence de tels services est compatible avec la logique ayant conduit au regroupement de la communication externe et de la communication interne.

Au total, les effectifs des services de communication des directions s'élèvent à 146 agents contre 257 pour le DGIC. Toutefois ce dernier chiffre inclut les standardistes et les agents du centre d'appels « Paris Info Mairie » soit environ 140 personnes. Une part importante de la communication de la Ville de Paris continue a être assurée par les directions elles-mêmes, le plus souvent par de petites administrations de mission qui comprennent en moyenne une dizaine d'agents, avec de fortes inégalités selon les directions (les moyens et les tâches ne sont pas toujours proportionnés).

c) Enfin concernant la photographie, d'édition graphique et d'impression, la mission a dressé un constat qui peut se résumer comme suit :

- tous les photographes en poste dans les directions, dont les besoins en termes de photographie sont très variables, ne travaillent pas nécessairement pour la communication. S'agissant de la DGIC, le service photographique consacre une part prépondérante de son activité à la couverture des activités du Maire de Paris, alors que le magazine « à Paris » dispose de son propre photographe. En outre, il apparaît que la plupart des directions possèdent des photothèques souvent importantes (100.000 clichés à la DVD), mais dont le contenu est parfois mal connu. Les plans mis en œuvre pour constituer des fonds numérisés sont élaborés sans aucune concertation, ni aucune cohérence entre les directions ;
- toutes les directions de la Ville disposent de moyens humains et matériels en matière de P.A.O. ou d'édition graphique. Les agents concernés sont pour l'essentiel des amateurs ou des semi-professionnels alors que la maîtrise des logiciels utilisés dans ce domaine nécessite des formations complexes et actualisées. Aussi, habituellement, seuls les travaux présentant un faible degré de complexité peuvent-ils être réalisés en interne, avec des délais d'exécution relativement larges et souvent une sous-utilisation des capacités des matériels ;
- par rapport au secteur privé, les trois ateliers d'imprimerie recensés (à la DRH, la DPE et la DVD) ne sont compétitifs ni en termes de prix, ni en termes de délais. Quant aux presses offset dont ils sont équipés, elles ont été acquises, pour la plupart, au début des années 1990 et devaient être renouvelées prochainement.

d) Le constat qui précède a conduit les rapporteurs à formuler les propositions suivantes :

- distinguer plus nettement au sein de la DGIC les tâches photographiques relevant de l'information (suivi des activités du Maire de Paris) de celles se rattachant directement à la communication (illustration des différents supports et notamment des magazines) ;
- mettre en place un réseau des photographes reliant tous les agents de l'administration parisienne concernés par la photographie ;
- demander à chaque direction possédant une photothèque de faire un point précis sur ses ressources iconographiques avant toute opération de numérisation ;

- réaliser cette numérisation de manière cohérente et coordonnée afin qu'il soit possible ultérieurement d'interconnecter les fonds numérisés de chaque direction et d'avoir accès à l'ensemble des ressources photographiques de la Ville de Paris ;
- privilégier, en matière d'édition graphique, la sous traitance en conservant un potentiel minimum dans chaque direction, et, inversement, constituer une structure entièrement dédiée à cette activité au sein de la DGIC ;
- procéder à la fermeture de l'atelier d'imprimerie de la D.R.H. et maintenir en revanche ceux de la DPE et de la DVD afin que la Ville de Paris, et éventuellement la DGIC, puissent continuer à disposer d'une ressource interne d'impression offset.

1.4.2. La fonction ménage de la Ville de Paris

Par lettre de mission en date du 8 janvier 2003, le Maire de Paris a demandé à l'Inspection générale de conduire une mission d'audit sur l'activité « ménage » assurée par la direction des moyens généraux, en vue de définir les moyens nécessaires à la mise en œuvre des objectifs visant à améliorer tant l'efficacité des prestations de ménage réalisées en régie et par sous-traitance, que la qualité du service rendu et à proposer les solutions financières et qualitatives de nature à rendre optimales l'exécution et l'organisation des prestations de ménage dont le coût global annuel était en 2002 de 16,3 M €.

*
* *

Le constat dressé par la mission est clair - Plus de 450 000 m² de locaux de services de la Ville sont nettoyés en régie, près de 100 000 m² sont nettoyés par des entreprises titulaires de marchés privés. Les rendements sont très nettement plus élevés pour les prestations assurées en marché (216,27 m²/h) que par la régie (115,41 m²/h) et le coût /m² est significativement plus faible (27,38 € contre 32,29 €).

a) Pour le ménage assuré en régie, les rendements varient fortement selon les types de sites (91,6m²/h à l'Hôtel de Ville ; 105,3 m²/h dans les mairies d'arrondissement, 114,4 m²/h à Morland ; 123,7 m²/h dans les sections locales d'architecture et 165,6 m²/h dans les musées).

- Plusieurs facteurs expliquent ces écarts de rendement. Les rendements horaires sont croissants en fonction de la surface totale du site. Les sites classés en établissement recevant du public ont le rendement horaire moyen le plus faible - ceci s'explique par l'influence qu'exerce la fréquentation des lieux sur le rendement horaire. Mais l'analyse comparée des rendements horaires par groupe homogène de sites révèle une très forte disparité des données (1 à 6 pour les bibliothèques ; 1 à 3 les sections locales d'architecture et 1 à 2 pour les musées).

L'immeuble Morland où le rendement se situe dans la moyenne obtient la dernière place dans le classement de l'enquête qualité réalisée par la direction des moyens généraux. A l'inverse dans les mairies d'arrondissement, où le rendement est plus faible que la moyenne, le taux de satisfaction est élevé.

L'étude a souligné également que :

- les agents des services techniques (AST) faisant fonction d'inspecteurs de ménage ne bénéficient pas des mêmes avantages que leurs collègues inspecteurs de service intérieur et du matériel (ISIM), alors qu'ils assurent les mêmes tâches, ce qui crée des tensions au sein du bureau du service intérieur (BSI),

- les agents de ménage ont, pour la plupart, bénéficié des dispositions de la loi du 12 avril 2000 en optant pour la qualité d'agents publics et la transformation de leurs contrats en contrat à durée indéterminée (CDI). Toutefois, ils n'ont aucune possibilité de promotion et l'administration ne peut récompenser les plus méritants.

2) Pour le ménage assuré dans le cadre de marchés de nettoyage, les rendements horaires peuvent aussi varier sensiblement selon les sites (de 87,7 m² /h à 404,7 m² /h). L'étude a montré qu'il existe une corrélation positive entre le rendement horaire et l'importance des surfaces entretenues (en m²) et également la surface moyenne par étage.

Si le critère du revêtement de sol (moquette ou revêtement thermoplastique) a une faible influence sur les rendements horaires il n'en est pas de même pour celui concernant la fréquentation des sites (densité de visiteurs au m2 et densité de personnels au m²). Ainsi le rendement horaire moyen pour les établissements recevant au public (ERP) est de 205,6 m²/h contre 253,2 m²/h pour les locaux techniques . Ce rendement reste près de deux fois supérieur à celui constaté pour les prestations identiques en régie (112,2 m² pour les ERP et 122,1 m² pour les locaux techniques).

En ce qui concerne l'état des locaux, on constate, pour les prestations confiées à des entreprises, que les personnels chargés du ménage accordent plus d'attention à des locaux en bon état qu'à des locaux vétustes, pour lesquels il est parfois difficile de distinguer en apparence la part due à la détérioration des revêtements et des mobiliers et la part due à la malpropreté.

3) Les rapporteurs ont formulé plusieurs recommandations :

- renforcer les moyens d'action et de contrôle de l'administration en dotant le bureau du service intérieur d'une base de données des locaux entretenus en régie, afin de mettre en place des tableaux de bord, en étoffant les échelons intermédiaires de ce bureau mais aussi en renforçant les effectifs des personnels chargés du suivi des marchés au sein du bureau des prestations.
- structurer la gestion des personnels assurant le ménage en régie en transformant des postes d'agents des services techniques en inspecteurs de service intérieur et du matériel et en organisant l'emploi d'agent de ménage non titulaire.
- clarifier les prestations servies à certaines associations et organismes divers liés à la Ville, ces prestations de ménage devant être valorisées et faire l'objet de conventions.
- unifier la passation et le suivi des marchés de nettoyage à la Ville, la direction des moyens généraux étant l'interlocuteur unique au sein des services.
- maintenir en régie le « noyau dur » des sites (Hôtel de Ville, mairies d'arrondissement). Un tiers de la surface totale pourrait à terme rester entretenue en régie (150 000 m²).

- envisager une privatisation partielle et phasée dans le temps, susceptible de générer à terme une économie pour la Ville de 1,52 M€.

1.4.3. L'analyse des tarifs municipaux

Par lettre de mission en date du 3 février 2003, le Maire de Paris confiait à l'Inspection générale et à la délégation générale à la modernisation une mission conjointe d'analyse des tarifs pratiqués par la Ville et par divers organismes qui participent à son action dans les domaines de la jeunesse et des loisirs.

*
* *

a) Le champ de l'étude retenu par la mission est particulièrement vaste.

Les rapporteurs ont effectué des comparaisons avec les villes de Lyon, Marseille et Strasbourg dans chaque domaine. Ils ont retenu plus de 70 types d'équipements et de prestations placés sous la tutelle de cinq directions de la Ville :

- la direction des affaires sociales, de l'enfance et de la santé (DASES) pour les modes de garde de la petite enfance,
- la direction des affaires scolaires (DASCO) pour les prestations périscolaires (cantines, études surveillées, centres de loisirs des mercredis et petites vacances, centres de vacances,…) qu'elles soient servies par la Ville ou par les caisses des écoles,
- la direction des parcs, jardins et espaces verts (DPJEV) pour les accès payants à certains équipements et animations,
- la direction des affaires culturelles (DAC), pour les tarifs des théâtres, musées, qu'ils soient municipaux ou associatifs subventionnés, des conservatoires d'arrondissement, ateliers beaux-arts,…
- la direction de la jeunesse et des sports (DJS), pour les terrains et piscines essentiellement, auxquels s'ajoutent d'autres équipements, ainsi que les centres d'animations,
- la direction des finances, pour les équipements qu'elle a confié à des concessionnaires (jardin d'acclimatation).

Les multiples grilles tarifaires existant, les taux de réductions et les types d'usagers correspondants ainsi que les gratuités accordées, devraient traduire clairement l'attention que la Ville porte aux différents publics qu'elle sert et les priorités qu'elle se fixe.

Les constats dressés montrent que la politique tarifaire est loin d'être toujours cohérente, pertinente et lisible par les populations concernées.

b) La Ville ne dispose pas d'une véritable politique tarifaire, cohérente et fondée sur des critères économiques.

Le manque fréquent de comptabilité analytique empêche de nombreux secteurs de connaître le prix de revient réel de leurs activités et le taux de couverture des dépenses par les recettes propres. Il en résulte que c'est à la collectivité, et donc au contribuable parisien, qu'incombe la majeure partie des coûts, davantage qu'à l'usager.

Les tarifs des différents équipements ou prestations résultent de tarifs de base fixés à des niveaux supposés supportables par un usager à la fréquentation régulière, modulés par un jeu de réductions très variables selon les secteurs et les publics ciblés.

L'évolution des tarifs est moins liée à des critères économiques (coût de fonctionnement des équipements, hausse des prix des fluides ou des frais de personnel) qu'au besoin périodique de prévoir des recettes budgétaires supplémentaires dans des limites non susceptibles de soulever un mécontentement trop marqué des usagers.

c) La logique des réductions accordées aux différents publics correspond globalement aux priorités municipales.

La mission considère cependant que parmi les trois grands types de critères de la politique tarifaire que constituent l'âge, la situation sociale et personnelle et l'appartenance à un milieu professionnel, une réflexion plus affinée sur les différences de revenus apparaît indispensable.

Le critère de l'âge est fréquemment retenu. Les enfants et les personnes âgées bénéficient très couramment de réductions, par rapport au plein tarif adulte. Mais la mission observe que la notion de personnes âgées ou de retraités recouvre des niveaux de revenus extrêmement variables, qu'il est regrettable de ne pas différencier davantage.

De même, que faut-il privilégier entre la notion de jeune de 18 à 26 ans (qui peut ou non résider chez ses parents) et celle d'étudiant (éventuellement plus âgé, mais sans revenus professionnels) ?

Les familles nombreuses détiennent généralement une carte de réductions de transport. Paris a créé sa propre carte « Paris famille » proposant à la fois des réductions et un crédit de plus de 300 € à récupérer sur diverses prestations de la Ville, sans tenir compte des niveaux de revenus et en doublant parfois les réductions résultant de l'application du quotient familial (pour les prestations de la DASCO).

En revanche, on note une relative constante de la prise en compte des situations sociales des plus défavorisées, chômage ou revenu minimum d'insertion.

Les avantages dont bénéficient les agents de la Ville et du département de Paris paraissent très importants : réductions de 50 % sur le tarif des crèches et haltes-garderies ou la gratuité dans les établissements culturels et sportifs gérés en régie.

d) Paris apparaît relativement généreux par rapport aux autres villes, à la fois par l'importance de l'offre de certaines prestations (ateliers d'art, tennis) et par la modicité de certains tarifs (piscines en régie, cantines scolaires) voire la gratuité d'accès aux collections permanentes des musées ou aux bains-douches.

Au-delà du niveau des tarifs et des réductions, il est manifeste que des politiques très différentes existent selon les villes, en ce qui concerne la nature même de l'offre de prestations, sa diversité, son étendue et, enfin, les politiques tarifaires. Ces habitudes existent en raison de la tradition ou pour des motifs sociaux et culturels propres aux villes : ainsi en est-il de la tradition de gratuité des prestations périscolaires à Lyon ou du rôle important du secteur associatif dans les systèmes de garde de la petite enfance et des sur-tarifs appliqués aux non-résidents à Strasbourg.

A Paris, on peut toutefois noter l'absence de toute réduction dans certains domaines (bibliothèques, conservatoires, ateliers des beaux-arts), leur rareté ou leur taux très faible dans d'autres secteurs (centres d'animation, théâtres) qui semblent ignorer la diversité de leurs publics potentiels et l'importance des aspects tarifaires dans la fréquentation.

e) Les réformes tarifaires récemment réalisées par différentes directions apparaissent cohérentes.

Elles visent toutes à davantage de justice sociale, en modulant les tarifs avant tout selon le niveau de revenu des usagers.

- La réforme de la DPJEV a concentré les réductions sur les publics défavorisés et supprimé les avantages tarifaires auparavant accordés à toute une série de publics, plutôt favorisés.

- La réforme de la DASCO des tarifs périscolaires de la Ville a ouvert le nombre de tranches de quotient familial, en déplafonnant les tranches supérieures, tout en homogénéisant le calcul du quotient familial pour tous les arrondissements. Cependant le quotient familial et les tarifs des prestations proposées par les caisses des écoles (cantines scolaires et centres de vacances) restent variables et différents du barème DASCO.

- La DASES a au contraire réduit ses 24 tranches tarifaires, passant à 4 « taux d'effort », en adoptant le barème de la Caisse nationale d'allocations familiales lors de la signature du nouveau Contrat enfance.

- La DJS engage une révision de ses tarifs de piscines et de tennis et réfléchit à une harmonisation entre les tarifs des équipements en régie et ceux concédés (les 5 piscines concédées rapportent plus que les 29 piscines en régie), ainsi qu'à une révision des tarifs et des horaires consentis aux clubs et associations.

f) La mission propose que des efforts visant à plus de lisibilité, de simplicité et de commodité pour l'usager soient déployés et parmi les nombreuses suggestions elle formule quelques propositions fortes.

- Un système de réductions tarifaires basées sur le quotient familial pourrait être appliqué aux équipements. Plus généralement, de nombreux équipements offrant des prestations réglées à l'année pourraient s'inspirer du principe du quotient familial pour décliner une gamme de tarifs prenant en compte le niveau de revenus des usagers (bibliothèques, conservatoires, centres d'animation).

- La Carte Paris-Famille pourrait être attribuée sous condition de revenu, mais élargie au deuxième, voire au premier enfant.

- Les modes de paiement devraient pouvoir être diversifiés et modernisés : la carte bancaire n'est pas encore admise partout. Les réservations culturelles devraient pouvoir se faire sur Internet ; les facturations des multiples activités périscolaires devraient pouvoir être regroupées et réglées à la Caisse des écoles ou à la DASCO dans le cadre d'un « compte famille » et non plus par plusieurs chèques mensuels ou trimestriels confiés aux directeurs d'écoles.

- Une carte unique servant à tous les guichets de la Ville de Paris pourrait être étudiée. Comportant la tranche de réduction tarifaire dans laquelle se situe son porteur après application du quotient familial, cette carte serait révisable annuellement.

- Les villes de Strasbourg et Marseille éditent annuellement un document qui reprend l'ensemble des tarifs municipaux et les coordonnées des services compétents dans chaque domaine : ce précieux outil, qui n'existe pas encore à Paris, pourrait être élaboré et diffusé sur l'Intranet de la Ville par la direction des Finances.

La politique tarifaire parisienne implique un choix d'objectifs prioritaires et leur définition dans un cadre pluriannuel.

*
* *