

INSPECTION GENERALE

Exemplaire n°

RAPPORT
ETUDE SUR LES MODALITES DE PAIEMENT DES DIFFERENTS SERVICES
ET PRESTATIONS

- Juillet 2018 -

N° 17-11

Rapporteurs :

[.....], Administrateur

[.....], Attachée principale

Précédents rapports de l'IG sur un sujet voisin
Audit des systèmes de contrôle des régies et sous régies (IG 2015, référence 12-08)
Audit système de billetterie des piscines et tennis (IG 2016, référence 15-19)
Mise à disposition des locaux et salles municipales (IG 2016, référence 15-16)
Gestion des espèces et transferts de fonds (IG 2017, référence 16-11)
Cartographie des risques et contrôle interne à la Ville de Paris (IG 2017, référence 2017-16-12-01)

SOMMAIRE

Note de synthèse	3
Introduction.....	5
1. Cartographie des moyens de paiement	8
1.1. Facil'Familles offre le plus large choix des moyens de paiement avec une préférence des usagers pour les paiements en ligne	9
1.2. La restauration scolaire : un degré de modernisation du paiement variable selon les arrondissements.....	10
1.3. Cours municipaux d'adultes (CMA) : la dématérialisation des moyens de paiement à partir de 2018, pour améliorer le service à l'utilisateur et limiter les risques de manquement et de transport de fonds	11
1.4. Vacances Arc-en-Ciel et Paris Sport Vacances, des dispositifs spécifiques prépayés, non inclus dans le périmètre de Facil'Familles.....	13
1.4.1. Les Vacances Arc-en-Ciel	13
1.4.2. Paris Sport Vacances	13
1.5. La DJS modernise Paris-tennis et la billetterie des piscines pour améliorer le service à l'utilisateur et limiter la fraude	14
1.5.1. L'automatisation partielle des paiements dans les piscines a été mise en œuvre ...	14
1.5.2. L'application Paris-Tennis a généralisé les paiements en ligne depuis septembre 2017	16
1.6. Les recettes des bibliothèques sont directement collectées par la DRFIP	17
1.7. Les locations de salles des mairies d'arrondissement ont fait l'objet d'un rapport d'audit de l'Inspection générale en 2016	17
1.7.1. Ce rapport constatait notamment des lacunes dans le contrôle interne lié au recouvrement des recettes	17
1.7.2. Le rapport formulait un certain nombre de recommandations	18
1.7.3. Un plan d'action est en cours de mise en œuvre sur la base du rapport de l'IG	18
2. Analyse des taux de recouvrement	19
2.1. L'analyse des taux de recouvrement de Facil'Familles est difficile car la Ville ne dispose pas d'une information complète	19
2.2. L'analyse des impayés de Facil'Familles montre des disparités importantes selon les dispositifs	20
2.2.1. Un taux moyen d'impayés élevé qui peut s'expliquer par des raisons diverses.....	20
2.2.2. Les taux de recouvrement sont très variables d'une direction à l'autre, le meilleur étant celui de la DFPE	23
2.2.3. Cependant, c'est la DFPE qui représente les montants d'impayés les plus élevés	26
2.2.4. L'analyse des impayés par tranche tarifaire montre une surreprésentation de la « tranche 10 par défaut »	28
2.2.5. Le schéma de la chaîne de la recette fait apparaître un risque lié à la non comptabilisation des abandons de créance	31
2.2.6. L'analyse d'un échantillon permet d'approcher le taux de recouvrement effectif ...	31
2.3. Les caisses des écoles présentent des taux d'impayés relativement élevés, ce qui a été soulevé dans le 17 ^e arrondissement par la CRC d'Ile-de-France	34
2.3.1. Des taux d'impayés variables et élevés	34

2.3.2.	Un cumul des impayés de plus de 17 M €	35
2.3.3.	Une mutualisation de la facturation avec Facil'Familles à envisager pour moderniser les moyens de paiement et réduire le montant des impayés	38
2.3.4.	Le rapport de la CRC sur la caisse des écoles du 17 ^e arrondissement confirme le constat de montants impayés élevés et non comptabilisés des impayés	39
2.4.	Le prépaiement garantit des taux de recouvrement élevés	41
2.4.1.	L'exhaustivité comptable des recettes des cours municipaux d'adultes n'est pas garantie	41
2.4.2.	Des taux d'acquittement de 100 % pour les vacances Arc-en-Ciel et les prestations Paris-Sport-Vacances.....	41
2.5.	Le taux de recouvrement des recettes des locations de salles pourraient être améliorés par une modernisation des moyens de paiements.....	41
3.	La modernisation des moyens de paiement doit aller de pair avec l'accompagnement des publics les plus fragiles.....	43
3.1.	La réduction des paiements en numéraire doit être recherchée pour réduire les risques de fraude, optimiser les ressources de la Ville et moderniser les services publics parisiens.....	43
3.2.	Le principal enjeu de modernisation des moyens de paiement à la Ville est aujourd'hui le plein déploiement de Facil'Familles à la restauration scolaire.	44
3.3.	L'automatisation des paiements en numéraire en mairie d'arrondissement optimiserait les ressources des régies (extrait du rapport IG n° 16-11)	45
3.4.	En mairie d'arrondissement, les ressources dégagées par la modernisation des moyens de paiement devraient être redéployées vers un soutien aux personnes proches de l'exclusion bancaire et / ou numérique	46
3.4.1.	Inclure dans l'initiative de facilitation numérique l'aide au paiement.....	46
3.4.2.	Accueil, soutien et facilitation aux personnes proches de l'exclusion bancaire, et orientation vers le droit au compte (extrait du rapport IG n° 16-11).....	47
3.1.	Sécurisation des paiements électroniques	48
	Liste des recommandations.....	49
	Table des tableaux, graphiques et illustrations	52
	Procédure contradictoire	54
	Liste des annexes	67

NOTE DE SYNTHÈSE

La cartographie des moyens de paiements proposés aux usagers des différents services publics parisiens montre une grande variété. Cette offre est la plus large pour l'ensemble des activités relevant de la sphère Facil'Familles, qui propose six modes de paiement possibles. Le paiement par carte bancaire par Internet est en passe de devenir le mode de paiement majoritaire (46 % des montants, 33 % des transactions), devant le prélèvement automatique et le chèque, ce dernier étant en net recul. 80 % des montants sont payés par voie dématérialisée (carte bancaire sur internet ou prélèvement). Le numéraire est marginal (2 % et 5 %).

L'offre de modes de paiement est en revanche plus restreinte pour certains services qui n'acceptent que les chèques ou les espèces : Vacances Arc-en-Ciel, Paris Sport Vacances.

Des évolutions notables sont en cours : à la direction de la jeunesse et des sports (DJS), concernant les piscines avec l'automatisation partielle des caisses et la nouvelle application Paris-tennis (suppression des caisses des tennis) ; à la direction des affaires scolaires (DASCO), le paiement en ligne pour les cours municipaux d'adultes est désormais possible depuis le début de 2018.

L'analyse des taux de recouvrements montre des disparités importantes selon les dispositifs mais avant tout un manque d'information pour la Ville concernant les taux de recouvrement effectifs, c'est-à-dire après émission d'un titre de recettes et envoi d'un avis de somme à payer (ASAP) par la direction régionale des finances publiques (DRFIP).

Dans le cadre de la régie Facil'Familles (avant prise en charge du recouvrement par la DRFIP), le taux moyen de recouvrement en 2016-2017 est de 87 %, soit un taux d'impayés de 13 % correspondant à un manque à gagner annuel de 15,1 M € sur un total facturé de 118,1 M €. La DFPE présente le meilleur taux de recouvrement à 92 % mais représente 45 % du montant total des impayés, avec des montants moyens d'impayés élevés¹.

L'analyse des impayés par tranche montre que la « tranche 10 par défaut² » représente 26 % du montant total des impayés.

Le suivi du recouvrement par la DRFIP à partir d'un échantillon de 100 factures de 2015 non payées montre un taux résiduel d'impayés d'environ 30 % deux ans après.

Les caisses des écoles cumulent un montant total d'impayés de plus de 17 M € au 31 décembre 2016, 40 % de ce montant étant relatif à des factures de moins de deux ans.

Le rapport formule des recommandations en vue d'améliorer les taux de recouvrement :

- la Ville devrait être en mesure de connaître et d'analyser les taux de recouvrement effectifs de Facil'Familles ;
- définir pour chaque dispositif un taux de recouvrement cible, analyser les processus de facturation et de recouvrement par dispositif afin d'améliorer ces taux, en ciblant en priorité la DFPE ;
- provisionner de façon réaliste les créances qui n'ont pas été recouvrées³.

¹ Montant moyen de la facture impayée de crèche collective sur un échantillon : 280 €.

² Les familles qui n'ont pas fourni les informations permettant de les affecter à l'une des 10 tranches de tarification sont affectées « par défaut » à la tranche 10, c'est-à-dire au tarif maximal. Ces familles constituent la « tranche 10 par défaut ».

³ Cette recommandation s'inscrit notamment dans l'objectif de certification des comptes.

La **modernisation des moyens de paiement** qui a commencé doit se poursuivre et aller de pair avec l'accompagnement des plus fragiles. La réduction des paiements en numéraire doit être recherchée pour réduire les risques de fraude, optimiser les ressources de la Ville et moderniser les services publics parisiens. Mais le principal enjeu de modernisation des moyens de paiement est aujourd'hui l'intégration à Facil'Familles de la facturation de la restauration scolaire.

Les ressources dégagées en mairies d'arrondissement par l'optimisation de leurs régies devraient être redéployées vers un soutien aux personnes proches de l'exclusion numérique et / ou bancaire via, d'une part, l'inclusion de l'aide au paiement dans le dispositif de facilitation numérique et, d'autre part, le soutien au droit au compte.

En matière de modernisation des moyens de paiement, sont rappelées les recommandations d'une précédente étude de l'IG⁴ :

- limiter les paiements en numéraire ;
- intégrer la facturation de la restauration scolaire dans Facil'Familles ;
- intégrer l'aide au paiement dans le dispositif de la facilitation numérique ;
- orienter les publics fragiles vers le droit au compte.

⁴ Rapport IG n° 16-11.

INTRODUCTION

À la demande du Groupe Ecologiste de Paris, l'Inspection générale a été chargée par la Maire de Paris d'une mission d'étude sur les modalités de paiement des différents services et prestations ainsi que sur la façon d'améliorer les taux de recouvrement.

En particulier, la lettre de mission demande la réalisation d'une cartographie des modalités de paiement disponibles aux usagers par nature de prestations, notamment pour ce qui relève des activités des directions les plus en relation avec le public :

- les études, goûters, centres de loisirs, ateliers bleus, vacances arc-en-ciel et cours municipaux d'adultes de la direction des affaires scolaires,
- la restauration scolaire gérée par les caisses des écoles,
- les piscines, tennis, Paris Sport Vacances et autres de la direction de la jeunesse et des sports,
- les crèches et haltes garderies de la direction de la famille et de la petite enfance,
- les locations de salles en mairie d'arrondissement.

La lettre de mission demande des propositions d'améliorations des différents moyens de paiement, dans le souci de maintenir une diversité de moyens de paiement à disposition des usagers, de développer le paiement en ligne et de faciliter et sécuriser les moyens de paiement.

L'étude porte aussi sur les dispositifs d'accueil et d'accompagnement de proximité de l'utilisateur et les aides techniques au paiement des prestations, ainsi que sur la fiabilité des systèmes informatiques concernant la sécurisation des paiements des prestations.

Cette mission s'inscrit dans la suite d'une précédente mission confiée à l'Inspection générale sur les paiements en numéraire et les transferts de fonds⁵ qui étudiait les possibilités de réduire les montants en espèces maniés au sein de la Ville dans le triple objectif de limiter les risques liés au numéraire (fraude, agressions), d'optimisation des ressources de la Ville et d'amélioration du service aux usagers des services publics parisiens.

Le nécessaire lien entre la modernisation des moyens de paiement et l'amélioration des taux de recouvrement implique une analyse fine des processus tant opérationnels que financiers. La question des taux de recouvrement et de leur amélioration est importante sur le plan de l'égalité, avec une tarification des prestations offertes par la Ville qui tient compte des capacités financières de chaque foyer. C'est aussi un enjeu budgétaire avec une marge non négligeable de progression des recettes, dans un contexte de contraintes financières renforcées.

Le rapport comprend trois parties.

La première partie présente une cartographie des moyens de paiement disponibles aux usagers par nature de prestations.

⁵ Étude de la gestion des espèces et transferts de fonds, rapport IG n° 16-11

La deuxième partie examine la question des taux de recouvrement en analysant les causes possibles des impayés et en proposant des moyens de les réduire.

Les évolutions possibles des moyens de paiement sont évoquées dans la troisième partie, ainsi que les nécessaires mesures d'accompagnement des publics les plus fragiles au regard de l'accès au droit au compte et aux difficultés à utiliser internet. Cette partie traite aussi de la sécurisation des transactions.

Le rapport s'appuie sur les principales études déjà menées en lien avec le sujet des modalités de paiement, ainsi que sur des entretiens menés auprès des directions concernées. Concernant les données sur la facturation et le recouvrement des factures des caisses des écoles liées à la restauration scolaire, les rapporteurs se sont appuyés sur les données collectées auprès des caisses par le bureau de la restauration scolaire (BRS) de la direction des affaires scolaires (DASCO).

Les rapporteurs se sont aussi appuyés sur les données transmises par Facil'Familles et le centre de compétences Facil'Familles dont ils tiennent à remercier particulièrement leurs correspondants pour leur réactivité et leur disponibilité.

La synthèse des risques encourus par une entité en matière de gestion de ses recettes est présentée ci-dessous suivant la typologie élaborée par la mission cartographie des risques et contrôle interne réalisée par l'Inspection Générale de la Ville de Paris en 2016 (rapport n° 16-12-01), sur la base du référentiel COSO⁶.

⁶ COSO : référentiel de contrôle interne défini par le Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

Tableau 1 : Cartographie des risques en matière de modes de paiement et de recouvrement

Univers du risque	Catégorie du risque	Intitulé du risque
Stratégique	Echec de la conduite d'un projet de modernisation ou d'amélioration du service	Ne pas mettre en œuvre l'accompagnement en facilitation numérique issu du programme de modernisation des relations entre la Ville et ses usagers
	Dysfonctionnement de la gouvernance	Pour la collectivité et ses services, ne pas se fixer d'objectifs ou de trajectoire en matière de taux de recouvrement de ses activités. En l'absence d'une vision globale des systèmes d'information de recettes ou d'un système auditable, impossibilité de mise en œuvre d'un contrôle interne de la recette fiable et exhaustif à la Ville. Risque de réserves en matière de certification des comptes.
	Dégradation de l'image ou de la réputation de la collectivité	Exclure les publics les plus fragiles en cas de non accompagnement dans les démarches d'inscription et de paiement des services proposés par l'administration parisienne Générer des différences de traitement en matière de facturation et d'impayés entre les usagers parisiens, suivant les dispositifs proposés ou au sein même d'un dispositif (par arrondissement, par tranche tarifaire, par moyen de paiement...) ; atteinte au principe d'égalité
Financier	Non perception de recettes	Ne pas mettre en œuvre tous les moyens permettant de recouvrer la recette due par les usagers après le service rendu (absence de sanction ou de pénalité, pas de cumul de factures (ASAP mono-titres), manque d'échanges avec la DRFiP...) ; atteinte au principe d'égalité En relevant le seuil d'émission de l'avis des sommes à payer, passant de 5 € avant l'été 2017 à 15 € ensuite, le volume d'abandon de créances risque d'être augmenté à l'avenir, avec pour conséquence mécanique une diminution de recette (risque exogène en lien avec les actions DRFiP)
	Absence de maîtrise budgétaire	L'incapacité à prévoir et percevoir les recettes (mauvaises provisions, abandon de créances...) génère un déséquilibre budgétaire défavorable à la collectivité parisienne Ne pas correctement provisionner pour impayés, au regard de l'objectif de certification des comptes de la collectivité.
Systèmes d'information	Fuite ou vol de données informatiques confidentielles	Ne pas garantir la sécurisation des moyens de paiement dématérialisés En l'absence de procédure établie en matière d'accompagnement à la facilitation numérique, risque de détournement de données bancaires personnelles
	Obsolescence ou insuffisance du système d'information	Du fait de la multiplicité des SI recettes, ou d'absence de SI (piscines, tennis, Facil'Familles, Vacances Arc en Ciel, Paris Sport Vacances, locations de salles...), absence de maîtrise d'un processus harmonisé de ses recettes par la Ville et risque de mauvaise transmission des informations d'une application à une autre (doublons, incompatibilité de saisie...) Pour les services gestionnaires, ne pas disposer d'un flux d'information retour de qualité en matière de perception des recettes par le comptable public biaise la connaissance réelle des taux de perception de la recette (le retour OCRE entre Hélios et Alizé fonctionne mais n'est pas retransmis dans les applications métiers, notamment dans Axelnet, progiciel de gestion de Facil'Familles)
Opérationnel	Défaillance de fonctionnement des services	Ne pas disposer dans un guide des procédures formalisées en matière de relance et de recouvrement des recettes
	Faiblesse organisationnelle	Ne pas disposer d'une organisation optimale du recouvrement des recettes en lien avec une organisation trop verticale des activités et pas assez horizontale Ne pas proposer des moyens de paiement modernes qui permettent la facilitation du paiement et de réduire les coûts de gestion

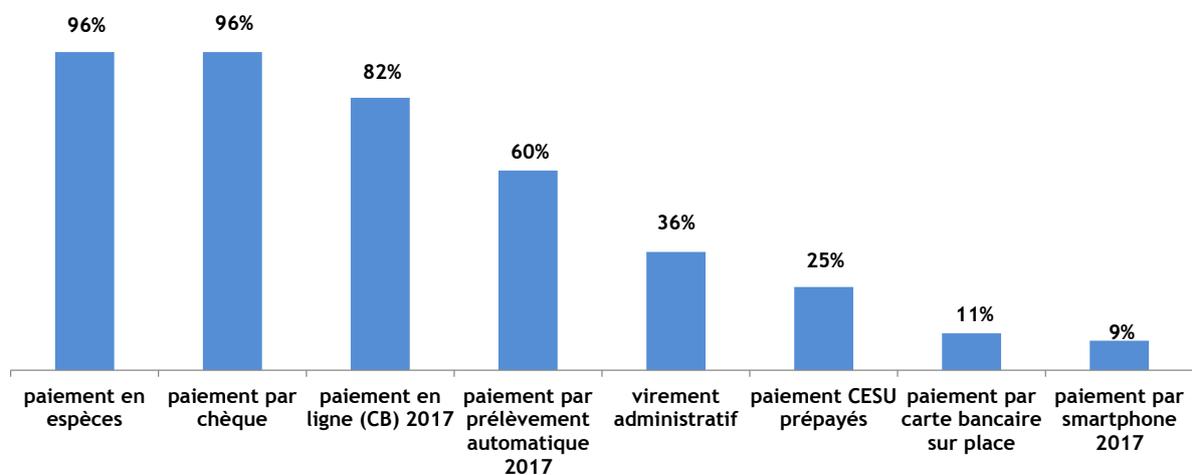
Source : IGVP

1. CARTOGRAPHIE DES MOYENS DE PAIEMENT

Pour payer les services et prestations mis à disposition par la collectivité parisienne, les usagers disposent d'une large gamme de moyens de paiement.

Parmi les 45 dispositifs ici observés (20 caisses des écoles, diverses activités périscolaires, culturelles, sportives, d'accueil de la petite enfance ou encore de location de salles municipales), les modalités de paiement suivantes sont proposées aux usagers, mais elles ne le sont pas toutes systématiquement :

Graphique 1 : Modalités de paiement disponibles pour l'acquittement des services et prestations aux Parisiens (information disponible au 31/08/2017)



Les paiements en numéraire⁷ et par chèque bancaire sont ainsi possibles pour la quasi-totalité des dispositifs (96 %), le prélèvement automatique est quant à lui autorisé dans six dispositifs sur dix et le paiement en ligne par smartphone est uniquement proposé pour la restauration scolaire des 5^{ème}, 13^{ème}, 17^{ème} et 18^{ème} arrondissement⁸.

⁷ Un récent rapport (n° 16-11) de l'IGVP relatif à la gestion des espèces et des transferts de fonds précise que le maintien du numéraire comme mode de paiement constitue une obligation réglementaire : les billets et pièces en euros sont le seul moyen de paiement doté de ce que l'on appelle le « cours légal » : la loi oblige à accepter les billets et les pièces en paiement d'une somme déterminée. L'article R. 642.3 du code pénal dispose que « le fait de refuser de recevoir des pièces de monnaie ou des billets de banque ayant cours légal en France selon la valeur pour laquelle ils ont cours est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 2e classe. »

⁸ Informations collectées notamment sur les sites internet ou intranet des directions de la Ville et des caisses des écoles.

1.1. Facil'Familles offre le plus large choix des moyens de paiement avec une préférence des usagers pour les paiements en ligne

Afin de simplifier les démarches de ses usagers, la collectivité parisienne s'est engagée, dès 2010 dans le cadre du projet Facil'Familles, à fournir un service de facturation unique et rationalisé pour les dispositifs suivants :

- accueil périscolaire et extrascolaire : goûters, centres de loisirs du mercredi, centre de loisirs lors des vacances scolaires, ateliers bleus sportifs et culturels,
- accueil petite enfance : crèches collectives, crèches familiales, jardins d'enfants, jardins maternels, haltes garderies en gestion municipale,
- activités culturelles : conservatoires, ateliers beaux-arts.

Cette facturation unique à destination de chaque famille permet de :

- consolider les participations de toute nature,
- regrouper les montants à acquitter pour l'ensemble de la fratrie,
- éditer des factures claires et compréhensibles,
- diversifier l'offre de paiement et la moderniser (prélèvements automatiques, carte bancaire sur internet,...).

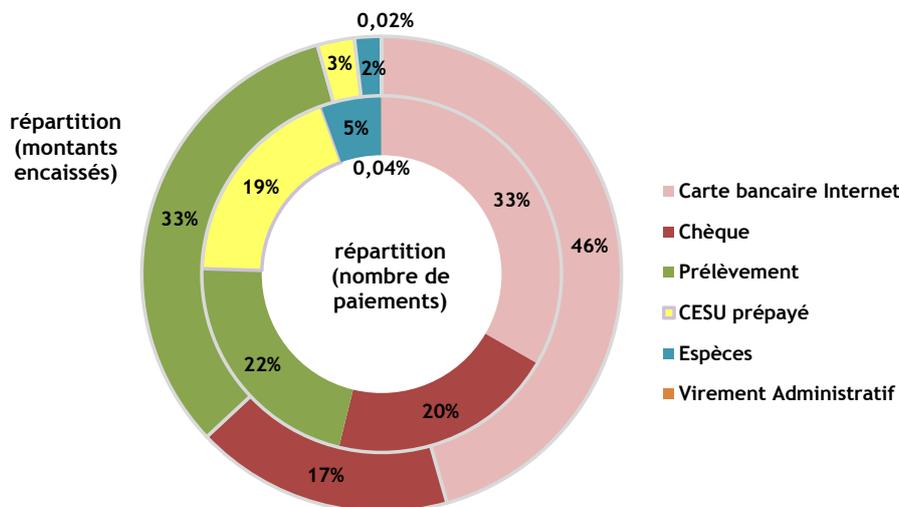
Au-delà de la volonté de simplification de la facturation à l'utilisateur, la mise en œuvre du dispositif Facil'Familles a également comme objectif d'optimiser le fonctionnement des services administratifs. Il vise notamment à simplifier, rationaliser et automatiser les procédures, diminuer le nombre de titres de recettes, sécuriser juridiquement le dispositif, diversifier les modes de paiement tout en stabilisant chaque usager sur un mode de paiement unique, améliorer le taux de recouvrement des prestations.

La facture unique Facil'Familles regroupe des modalités de facturation différentes.

Pour les dispositifs périscolaires et culturels, c'est une tarification adoptée en Conseil de Paris⁹ en 10 tranches réparties en fonction du quotient familial tel que calculé par la caisse d'allocation familiale (CAF). Les dispositifs d'accueil de la petite enfance fonctionnent selon une tarification spécifique définie par la caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

⁹ Cf. Délibération n° 2015 DASCO 10 concernant la tarification des activités périscolaires en annexe 3.

Graphique 2 : Répartition des moyens de paiement constatés par la régie Facil'familles pour l'année scolaire 2016-2017 en montants encaissés et en nombre de factures



Clé de lecture : pour l'année considérée, 33 % des paiements se font par carte bancaire sur Internet (cercle intérieur), ceux-ci représentant 46 % des montants payés par les familles (cercle extérieur).

Source : IGVP à partir des données transmises par le CC Facil'Familles

Le paiement par voie dématérialisée (carte bancaire et prélèvement automatique) représente plus de la moitié des paiements effectués par les familles et près de 80 % des montants encaissés. Le chèque régresse et n'est plus que le 3^e support de paiement utilisé (20 % des transactions et 17 % des montants perçus). Le paiement en numéraire devient marginal (2 % des montants pour 5% du volume de factures acquittées) mais sa part reste stable par rapport à l'année scolaire précédente.

1.2. La restauration scolaire : un degré de modernisation du paiement variable selon les arrondissements

La restauration scolaire est gérée dans chaque arrondissement parisien par la caisse des écoles de l'arrondissement, dotée de l'autonomie juridique et financière en tant qu'établissement public local. Chaque caisse est présidée par le maire d'arrondissement.

Pour mettre fin aux disparités tarifaires entre arrondissement, la collectivité parisienne a adopté depuis la rentrée 2010 une grille tarifaire unique, composée de huit puis dix tranches définies à partir du quotient familial de chaque famille. Si l'harmonisation des tarifs est effective, chaque caisse dispose en revanche de ses propres outils de facturation, et modalités possibles de gestion des relances et choisit pour son arrondissement les moyens de paiement pour l'acquittement des factures de la restauration scolaire.

Tableau 2 : Restauration scolaire : modalités de paiement disponibles et utilisées (en % des encaissements), par arrondissement

	CDE1	CDE2	CDE3	CDE4	CDE5	CDE6	CDE7	CDE8	CDE9	CDE10	CDE11	CDE12	CDE13	CDE14	CDE15	CDE16	CDE17	CDE18	CDE19	CDE20
espèces ⁽¹⁾	3%	14%	8%	4%	3%	3%	7%	8%	2%	6%	6%	3%	12%	4%	3%	3%	2%	9%	11%	7%
chèque ⁽¹⁾	23%	71%	25%	82%	7%	44%	60%	92%	71%	60%	71%	39%	27%	37%	57%	97%	25%	30%	89%	31%
carte bancaire sur place ⁽¹⁾																		0%		
carte bancaire en ligne	10%	15%	67%	14%	90%	10%	33%		27%	35%	23%	11%	43%	59%	14%		25%	50%		10%
prélèvement automatique	64%	0%				44%	0%			0%	47%	18%		26%			44%	12%		53%
paiement par smartphone					NP ⁽²⁾							0%					4%	0%		
CESU prépayés																				

 : modalité de paiement disponible en 2017  : modalité de paiement prévue en 2018

% : poids du mode de paiement utilisé par les familles dans l'arrondissement concerné

(1) : perception en régie de mairie d'arrondissement ou auprès du directeur d'école

(2) : donnée non précisée

Source : IGVP, à partir de la synthèse 2017 des fiches d'activité renseignées par les caisses des écoles

Si l'ensemble des familles parisiennes peut payer la restauration scolaire de ses enfants par chèque, numéraire ou carte bancaire en ligne, à peine la moitié des caisses proposent le prélèvement automatique et aucune ne donne la possibilité de régler la facture par ticket CESU prépayés alors que Facil'familles le permet. Le déploiement du paiement en ligne via smartphone apparaît progressivement.

Contrairement à la tendance relevée dans Facil'Familles relative à la réduction de la part du chèque, la moitié des arrondissements observe en matière de restauration collective une part prépondérante des paiements par chèque, supérieure à 50 % des encaissements, qui apparaît ainsi le moyen privilégié par les familles pour s'acquitter des frais de cantine. Seule la caisse du 5^{ème} arrondissement voit le chèque comme un moyen de paiement marginal, inférieur à 10 % des encaissements, les familles lui préférant largement le paiement par carte bancaire en ligne. Lorsque le prélèvement automatique est proposé, les familles des arrondissements concernés semblent y recourir de façon relativement importante notamment dans les 1^{er}, 6^{ème}, 12^{ème}, 17^{ème} et 20^{ème} arrondissements où plus de 40 % des encaissements sont réalisés par ce moyen de paiement.

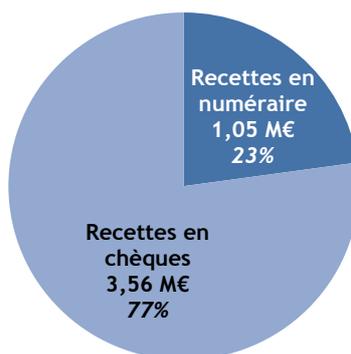
1.3. Cours municipaux d'adultes (CMA) : la dématérialisation des moyens de paiement à partir de 2018, pour améliorer le service à l'utilisateur et limiter les risques de manquement et de transport de fonds

Accessibles à toute personne âgée de plus de 18 ans, parisienne ou non dans la limite des places disponibles, les cours municipaux d'adultes proposent des formations annuelles ou semestrielles dans treize domaines de formation¹⁰. Diplômantes ou non, ces formations enregistrent globalement une demande supérieure à l'offre et font l'objet d'une sélection des candidatures (critères sociaux, critères d'assiduité dans le cas d'un parcours de formation...).

¹⁰ Les domaines de formations représentées sont les suivantes : accompagnement professionnel, artisanat et métiers d'art, arts appliqués et communication, bureautique et internet, enseignement général, entreprise, environnement, français, langues étrangères, métiers de l'administration, sanitaire et social et techniques industrielles.

Les droits d'inscription sont réglés en une seule fois le premier jour de cours, auprès du directeur d'école¹¹ du lieu de dispense de la formation. Jusqu'à présent, les règlements s'effectuent uniquement par chèque, à l'ordre de la régie des cours municipaux d'adultes et des activités éducatives, ou en espèces, le montant maximum autorisé pour un règlement en numéraire étant fixé à 300 €¹² et l'appoint demandé. À l'issue du paiement, une carte d'auditeur est délivrée, permettant l'accès aux cours.

Graphique 3 : Répartition de la recette perçue par la Ville au titre des cours municipaux d'adultes 2015-2016, suivant le mode de paiement utilisé par les usagers



Source : IGVP d'après les données transmises par la DASCO

Comme l'indique un récent rapport (n° 16-11) de l'Inspection générale relatif à la gestion des espèces et des transferts de fond, l'offre des CMA s'est progressivement modernisée avec la reprise de l'activité en régie directe. Désormais, l'application ATLAS dédiée permet la gestion des demandes d'inscription et leur validation par voie électronique. Cette première étape sera suivie par la mise en place du paiement dématérialisé du service à compter de janvier 2018, permettant une meilleure sécurisation de la perception des recettes ainsi que la réduction des montants perçus en numéraire.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DASCO précise « qu'une expérimentation du paiement dématérialisé du service sur 10 sites a été menée dès la rentrée 2017, expérimentation généralisée à compter de janvier 2018, permettant une meilleure sécurisation de la perception des recettes ainsi que la réduction des montants perçus en numéraire. Le télépaiement a représenté 51 % des paiements pour les inscriptions du second semestre de l'année scolaire 2017/2018. »

La possibilité de payer les droits d'inscription en numéraire sera conservée car la direction des affaires scolaires (DASCO) estime qu'environ 2 400 personnes seraient en difficulté si ce mode de paiement n'était plus accessible.

¹¹ A ce titre notamment, les directeurs d'école perçoivent une indemnité d'inscription et d'organisation aux activités périscolaires, aux ateliers bleus ainsi qu'aux cours municipaux d'adultes (organisation administrative et collecte des recettes) d'un montant total annuel de 4 M€ (soit rapporté aux 660 directeurs, un montant moyen individuel de 6 000 €). Une dématérialisation des moyens de paiement, associée à l'intégration de la facturation de ce service dans la facture unique Facil'Familles, permettrait à la fois de sécuriser les paiements et le transport des fonds et de revoir l'opportunité du versement de cette indemnité (cf.3.2.).

¹² Plafond légal pour les paiements en numéraire.

1.4. Vacances Arc-en-Ciel et Paris Sport Vacances, des dispositifs spécifiques prépayés, non inclus dans le périmètre de Facil'Familles

1.4.1. Les Vacances Arc-en-Ciel

Gérés par la DASCO, les séjours Arc-en-Ciel proposent, pendant l'été, un large choix de destinations et d'activités culturelles ou sportives aux jeunes parisiens âgés de 4 à 16 ans. Chaque année, ce sont près de 4 500 jeunes qui sont concernés par ce dispositif.

Les préinscriptions se déroulent en janvier, sur support papier ou dématérialisé, et sont suivies en février d'un tirage au sort des enfants retenus. Un rendez-vous physique est ensuite proposé pour la validation de l'inscription définitive, au cours de laquelle l'ensemble des pièces du dossier d'inscription est à fournir. Les familles disposent de 24h pour s'acquitter de la facture, validant définitivement leur inscription. La tarification par tranche est fonction du quotient familial et fixe pour chacune des dix tranches les deux tarifs possibles selon la durée du séjour (5 ou 12 jours).

Le paiement est possible soit en numéraire ou par chèque auprès de la caisse générale de Paris¹³, soit directement en ligne par carte bancaire.

En 2016, ce dispositif a accueilli plus de 4 700 enfants pour une recette globale de près de 1 M €. La répartition de celle-ci par mode de paiement n'a pu être communiquée aux rapporteurs par la DASCO.

1.4.2. Paris Sport Vacances

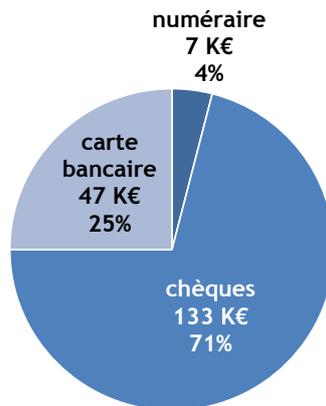
Le dispositif Paris Sport Vacances, géré par la direction de la jeunesse et des sports (DJS), propose aux jeunes parisiens âgés de 7 à 17 ans des stages sportifs lors des vacances scolaires. Encadrés par des éducateurs sportifs, le nombre d'enfants par session varie en fonction des stages. Les stages sportifs en demi-journée sont gratuits, certains sont effectués du lundi au vendredi sans le déjeuner. Les inscriptions sont obligatoires mais il n'est pas nécessaire de renvoyer le justificatif de confirmation. Une convocation est envoyée au stagiaire par courriel le jeudi précédant le stage et les participants se présentent à l'heure de début du stage directement au gymnase concerné.

Les stages sportifs organisés en journée complète (incluant le déjeuner) sont quant à eux payants, en fonction du quotient familial.

Si les inscriptions, la validation et le calcul de la facture sont à présent dématérialisés (application E-Cotiz et confirmations par courriel), le règlement de la facture ne peut s'effectuer en revanche de façon dématérialisée. Ainsi, la famille doit s'acquitter, du montant du soit par envoi de chèque, soit directement à la régie des établissements sportifs et balnéaires de la DJS (carte bancaire, numéraire ou chèque).

¹³ Qui a remplacé l'ancienne caisse intérieure Morland, à compter de l'arrêté du 29 décembre 2017.

Graphique 4 : Paris Sport Vacances : répartition de la recette 2016 par mode de paiement



Source : IGVP, à partir des données transmises par le service des affaires juridiques et financières de la DJS

La possibilité d'effectuer un règlement en ligne est à l'étude à la DJS, dans la poursuite des évolutions constatées et achevées depuis février 2017 en matière de gestion dématérialisée du dossier. Le rapport IG n°16-11 recommandait sur ce sujet l'intégration de la facturation des activités Paris Sports Vacances dans Facil'Familles¹⁴.

Le SGVP avait indiqué dans sa réponse au rapport provisoire n° 16-11 que « les modalités de règlement de ces activités (règlement à l'inscription) ne permettent pas d'envisager cette intégration. En revanche, il est nécessaire de développer, comme pour Paris Tennis, des services numériques performants qui permettent inscription et règlement en ligne (tout en conservant a minima un point d'inscription et de règlement physique). Pour sa part la DJS avait indiqué être « favorable à l'intégration dans Facil'Familles ».

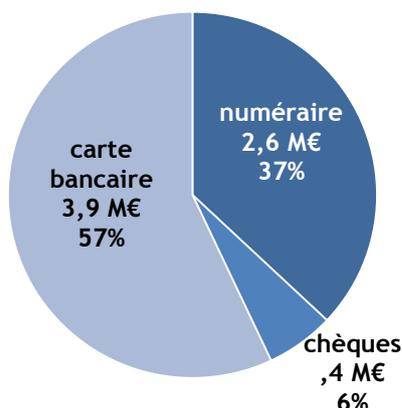
1.5. La DJS modernise Paris-tennis et la billetterie des piscines pour améliorer le service à l'utilisateur et limiter la fraude

1.5.1. L'automatisation partielle des paiements dans les piscines a été mise en œuvre

La modernisation des moyens de paiement de la billetterie des piscines est en cours, avec l'objectif de réduire notamment les montants maniés en numéraire, encore très élevés, avoisinant les 2,6 M€ en 2016.

¹⁴ Recommandation n° 1 du rapport n°16-11

Graphique 5 : Répartition des recettes des établissements balnéaires (entrées et activités) par mode de paiement (exercice 2016)



Source : IGVP, à partir des données transmises par le service des affaires juridiques et financières de la DJS

Dans le cadre du plan Nager à Paris et suite aux recommandations de l'IGVP¹⁵, des distributeurs automatiques de billets (DAB)¹⁶ ont été installés dans 26 piscines en 2017. Ils permettent l'achat de billets plein tarif, le paiement de certaines activités (leçons) et le renouvellement des abonnements, en espèces ou par carte bancaire. Ces distributeurs ont pour objectif de développer l'autonomie des usagers et d'éviter les files d'attente.

Cependant, les caissiers ont été maintenus pour la vente des billets tarifs réduits et les primo-abonnements ainsi que les entrées gratuites. Ils assistent les usagers en cas de besoin. Une des raisons évoquée pour le maintien des caisses est la nécessité de contrôler le bien fondé d'un demi-tarif ou de la gratuité¹⁷.

Répondant avant tout à un objectif d'amélioration de la qualité de l'accueil, le projet ne réduit que partiellement les montants maniés en numéraire et donc les risques associés (fraude, agression). [.....]. *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.*

L'automatisation totale de l'achat et de la délivrance de billets, incluant dans les DAB la possibilité de distribuer tous les tarifs, aurait permis une réduction sensible des risques liés au numéraire. La présence d'agents pour l'accueil et le contrôle des pièces justificatives pour les tarifs réduits ou gratuits pourrait être maintenue, sous réserve de l'évaluation d'un tel dispositif organisationnel.

Le rapport n° 16-11 recommandait sur ce sujet l'automatisation totale de l'encaissement des recettes des piscines en intégrant aux distributeurs de billets les fonctionnalités permettant d'accueillir tous les tarifs¹⁸.

Dans sa réponse au rapport provisoire n° 16-11, le SGVP indiquait qu'« il semble plus pertinent de permettre également pour les piscines un achat préalable de billets avec

¹⁵ Cf. Rapport de l'IG de 2015 n° 15-19 sur l'audit du système de billetterie des piscines et tennis.

¹⁶ Coût d'acquisition et de maintenance des 26 DAB : 750 000 € HT 3 ans, via un marché DSTI avec la société IREC

¹⁷ La création dans le Compte Parisien des éléments permettant de justifier la qualité de bénéficiaire à tarifs spécifiques serait de nature, à l'instar de la RATP, à limiter la nécessité de contrôle.

¹⁸ Recommandation n° 2 du rapport IG n° 16-11.

tarification particulière via un service numérique à créer. Le comité de pilotage dédié doit examiner le calendrier de sa mise en place. »

Dans sa réponse au rapport provisoire n° 16-11, la DJS indiquait partager l'objectif de réduction voire de disparition du numéraire dans les caisses mais souligne que l'intégration des tarifs réduits et de la gratuité dans les DAB, déjà expérimentée dans le passé, génère une fraude importante des usagers et nécessite des contrôles très réguliers, voire permanents.

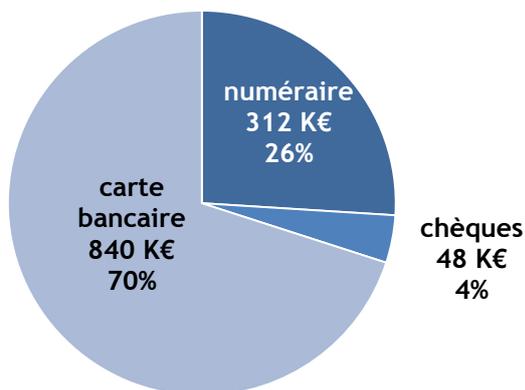
1.5.2. L'application Paris-Tennis a généralisé les paiements en ligne depuis septembre 2017

Avant septembre 2017, la réservation des terrains de tennis se fait à partir de l'application Paris-Tennis et le paiement est effectué auprès des agents présents sur les terrains en numéraire, par chèques ou en carte bancaire. [.....]. *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.*

À compter du dernier trimestre 2017, suite aux recommandations de l'IGVP¹⁹, le paiement intervient dès la réservation par voie informatique sur l'application par carte bancaire. La nouvelle application est intégrée au Compte Parisien. Toutefois, afin de rendre possible l'accès à ces réservations pour les usagers sans accès informatique ou carte bancaire, il a été prévu d'organiser un point de facilitation et d'accès informatique avec assistance des agents à la régie centrale de la DFA sur le site Bédier, permettant aussi le paiement en numéraire.

La réforme de Paris-Tennis répond de façon optimale à la préoccupation de réduction du numéraire, puisqu'elle a vocation à supprimer totalement les paiements en numéraire qui représentaient encore un quart des paiements en 2016 :

Graphique 6 : Répartition des recettes des établissements balnéaires (entrées et activités) par mode de paiement (exercice 2016)



Source : IGVP, à partir des données transmises par le service des affaires juridiques et financières de la DJS

¹⁹ Cf. Rapport de l'IG de 2015 n° 15-19 sur l'audit du système de billetterie des piscines et tennis.

1.6. Les recettes des bibliothèques sont directement collectées par la DRFIP

L'emprunt des imprimés (livres, revues, bandes dessinées, partitions), des textes lus, des méthodes de langue, des liseuses, l'accès internet ainsi que les offres de services multimédia sont gratuits. L'emprunt des CD et des DVD se fait quant à lui par abonnement, valable en principe un an, avec deux forfaits possibles²⁰ : 30,50 € pour le seul emprunt de CD et 61 € pour un emprunt de CD et DVD.

Le forfait n'est pas à régler sur place, le comptable public fait parvenir ultérieurement à l'usager un avis de paiement.

1.7. Les locations de salles des mairies d'arrondissement ont fait l'objet d'un rapport d'audit de l'Inspection générale en 2016

Le rapport IG n°15-16 de mai 2016 avait pour objet les mises à disposition des locaux et salles municipales par les mairies d'arrondissement.

1.7.1. Ce rapport constatait notamment des lacunes dans le contrôle interne lié au recouvrement des recettes

- Les mairies d'arrondissements prêtent (gracieusement) ou louent occasionnellement²¹ des salles municipales qui représentent une surface totale de plus de 25 000 m² ;
- Ces salles profitent principalement à des associations (environ 70 % des bénéficiaires) ;
- Les locations des salles des mairies ont rapporté 236 377 € en 2013 et 302 108 € en 2014, ce qui correspond à un loyer moyen annuel de seulement 12,17 € le m² ;
- En 2014, deux mairies (4^{ème} et 16^{ème} arrondissements) ont concentré à elles seules 72 % des recettes, alors que quatre autres (2^{ème}, 8^{ème}, 14^{ème} et 20^{ème} arrondissements) n'ont tiré aucun revenu financier de leurs salles (hors tournage de films) ;
- En application de la délibération 2012-DUCT-175 les mairies reçoivent un intéressement de 75 % sur les produits de leurs locations via les « fonds du Maire » ; toutefois l'essentiel des dépenses induites de leurs locations (dépenses de personnel notamment) est supporté par la mairie centrale, laquelle n'est pourtant pas décisionnaire.

Les rapporteurs notaient en particulier que :

- Le dispositif repose sur des bases juridiques fragiles ;
- Il est appliqué de manière trop restrictive, la gratuité étant accordée très généralement ;
- Il ne fait l'objet d'aucun *reporting* ni contrôle, induisant en conséquence des risques de clientélisme.

²⁰ Le forfait est gratuit pour les mineurs et les minima sociaux (RSA, ASS, AAH ASI, ASPA, ATA, ATS/PTS et AV), sur présentation d'un justificatif de moins de 3 mois.

²¹ Dans le cadre de la délibération 2012-DUCT-175 des 15 et 16 octobre 2012.

1.7.2. Le rapport formulait un certain nombre de recommandations

- affermir le fondement juridique de la mise à disposition des salles municipales ;
- mettre en place une procédure de contrôle interne entre la direction générale des services et la régie permettant notamment d'organiser le suivi des événements et la traçabilité des paiements ;
- simplifier la grille tarifaire ;
- exiger le paiement des redevances par virement bancaire avant la tenue des manifestations.

À l'ordre du jour de la commission de suivi des rapports de l'Inspection générale du 14 octobre 2016, le rapport a fait l'objet d'un classement compte-tenu de la mise en œuvre en cours d'un plan d'action.

1.7.3. Un plan d'action est en cours de mise en œuvre sur la base du rapport de l'IG

Un groupe de travail composé de représentants de quatorze mairies volontaires s'est réuni au cours de l'année 2017, parallèlement à des rencontres entre la DDCT et un certain nombre de directeurs généraux des services. Plusieurs propositions font d'ores et déjà l'objet d'un consensus. La grille tarifaire va être simplifiée en vue d'une prochaine mise à jour de la délibération 2012-DUCT-175. Sera mise en place une attestation d'assurance. Un dossier technique et une application informatique de suivi des réservations seront mis à disposition des mairies.

Les réflexions se poursuivent, en lien avec les maires d'arrondissement, pour déterminer une solution partagée sur la question de l'attribution des subventions selon le mécanisme des fonds du Maire.

2. ANALYSE DES TAUX DE RECOUVREMENT

2.1. L'analyse des taux de recouvrement de Facil'Familles est difficile car la Ville ne dispose pas d'une information complète

La connaissance des recettes réellement perçues, et donc des taux de recouvrement, par la collectivité est très variable suivant les dispositifs et surtout selon le mode de facturation associé, en pré ou en post-paiement.

Les activités en pré-paiement, pour lesquelles les usagers sont inscrits dès lors que l'acquittement de la facture est effectif, enregistrent des taux de recouvrement proches de 100 %. C'est ainsi le cas pour les Vacances Arc-en-Ciel, les cours municipaux d'adultes ou encore le dispositif Paris Sport Vacances.

En revanche, s'agissant des activités avec post-paiement, comme par exemple l'ensemble des activités du périmètre Facil'Familles, la Ville ne connaît que les taux de « recouvrement direct », c'est à dire dans le cadre de la régie lorsque les familles s'acquittent de leur facture dans les délais impartis ou après la relance par la Ville et avant titrage et prise en charge par la DRFiP. Ces taux sont bien inférieurs à 100 %.

La Ville ne connaît pas le taux de recouvrement réel détaillé pour chacune des prestations facturée par ses directions.

Les rapporteurs ont analysé un échantillon de factures impayées et transmises au comptable public pour approcher la réalité du taux de recouvrement (cf. 2.2.6. ci-après).

Ainsi, pour approcher un réel taux résiduel d'impayés, les calculs ont été longs, complexes et non exhaustifs. Le manque d'information directe en retour de l'outil de gestion du comptable public (Hélios) vers les bases de gestion des services gestionnaires de Facil'Familles ne leur permettent pas une connaissance rapide et fiable du réel niveau de recouvrement une fois le délai de paiement en régie écoulé. Il aura fallu une extraction spécifique du centre de compétence Facil'Familles, l'intervention de la DFA et son pointage ligne à ligne des 140 titres de recettes pour disposer d'une information plus précise du devenir de ces impayés.

Si l'analyse de cet échantillon permet en définitive de préciser que le taux réel d'impayés du dispositif Facil'Familles est moindre que celui en régie, il ne permet pas de donner un taux réel direct et fiable du réel niveau résiduel d'impayés sur l'année.

Recommandation 1 : Le centre de compétence Facil'Familles et la mission Facil'Familles, devraient, en lien avec la DFA, calculer les taux de recouvrement effectifs après titrage et envoi de l'avis de sommes à payer (ASAP) par la DRFiP et les analyser pour les améliorer. Le cas échéant, l'opportunité de doter Facil'Familles d'un infocentre à cet effet devrait être étudiée.

La DFA indique dans sa réponse au rapport provisoire : « Il est difficile de mesurer ces taux de recouvrement en raison notamment de la non-intégration de la totalité de la chaîne de la recette dans un SI unique, accentuée par la dualité du processus de recouvrement dans le cas de facil'familles (en régie de recettes dans un premier temps puis par le Comptable public pour les impayés). En outre, le niveau de reporting de la DRFiP sur les recouvrements reste notoirement insuffisant (limité à un reporting papier ou du flux retour DGFIP OCRE).

La mise en œuvre de la recommandation suppose donc, comme le suggère l'IG, de bénéficier du flux retour d'HELIOS dans Alizée avec des informations relatives au recouvrement qui viendraient compléter les données retour d'ALIZE sur le titrage des impayés.

En accord avec Sequana, l'objectif est de démarrer les travaux de cadrage de cette évolution en 2018 en vue d'une mise en œuvre au 1er semestre 2019.

Enfin ces informations de recouvrement disponibles pourront bien être mise à disposition du logiciel AXELnet ou consolidées, comme le suggère l'IG, au sein d'un infocentre Facil'Famille à construire, dans la continuité des travaux d'infocentre Recette.

Dans une perspective d'analyse sur les taux de recouvrement, il paraît difficile de ne pas se doter d'un tel outil pour pouvoir réaliser des focus sur les tranches tarifaires, les zones géographiques ou les moyens de paiement employés par les usagers. »

Dans sa réponse au rapport provisoire, le SG indique : « Le constat de la nécessité de connaître les taux de recouvrement est largement partagé mais se heurte à des difficultés techniques d'intégration des données dans l'applicatif de facturation Axelnet. Les relations difficiles entre la ville et l'éditeur [.....] rendent peu probables la possibilité de développer les évolutions nécessaires dans l'année à venir, et ce d'autant plus que la DRFIP va modifier le format de son flux de données retour, ce qui va complexifier le chantier. Néanmoins, l'expression du besoin est déjà à l'étude au sein du centre de compétences Facil'Familles (Acteurs : centre de compétences FF, mission FF et DFA). »

Le membre de phrase 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.

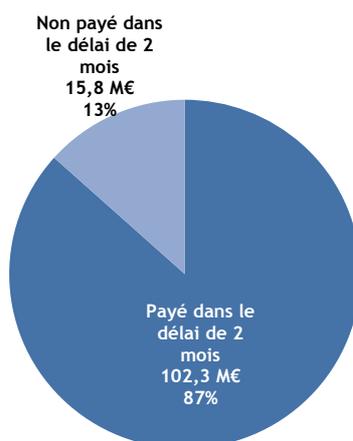
2.2. L'analyse des impayés de Facil'Familles montre des disparités importantes selon les dispositifs

2.2.1. Un taux moyen d'impayés élevé qui peut s'expliquer par des raisons diverses

Les montants recouverts dans le cadre de la régie, c'est-à-dire avant intervention de la DRFIP, représentent, pour l'année scolaire 2016-2017, 87 % des montants facturés (cf. graphique ci-après), soit un taux d'impayés de 13 % correspondant à un manque à gagner de 15,8 M € sur un montant total facturé de 118,1 M €²².

²² Sur le périmètre exclusif des dispositifs passés sous revue dans le présent rapport, soit à l'exception des classes découvertes et des séjours de la DASCO.

Graphique 7 : Part des impayés dans le total des montants facturés dans le cadre de la régie



Source : IGVP d'après les éléments transmis par le centre de compétence Facil'Familles

En amélioration constante, et notamment par rapport à l'année précédente où il était de 82 %, ce taux d'impayés en régie (régie Facil'Familles et régies d'arrondissement²³) reste non négligeable et peut s'expliquer par diverses raisons :

- les factures impayées ne sont pas cumulées d'un mois sur l'autre. Seul un rappel est fait du montant de la précédente facture si elle n'a pas encore été payée ;
- le dispositif Facil'Familles a rencontré des difficultés qui se sont traduites par des erreurs dans les factures : erreurs d'adressage (les plis non distribués représentaient, en année civile, près de 3,5 M € pour l'exercice 2016 et 2,9 M € pour l'exercice 2017) et erreurs de montants donnant lieu à des réclamations, souvent liées à des ajustements du quotient familial en cours d'année entraînant un changement de tranche tarifaire ;
- les seuils de déclenchement des procédures de saisie par la DRFiP et notamment la procédure d'opposition à tiers détenteur (OTD) pour le recouvrement des créances de la Ville ont été fixés par arrêté municipal à 50 € et 200 €²⁴, respectivement pour les OTD autres que bancaires et les OTD bancaires²⁵ ;
- les factures inférieures à 5 € ne sont pas envoyées par voie postale : elles représentent un montant total relativement faible, mais existant, de près de 250 000€²⁶ ;
- chaque facture Facil'Familles non recouvrée en régie donne lieu à plusieurs relances du Trésor Public, un avis des sommes à payer (ASAP) étant transmis pour

²³ Les familles peuvent régler leurs factures Facil'Familles en régie des mairies d'arrondissement en numéraire ou par chèque.

²⁴ Arrêté du 11 juin 2014 : Fixation des seuils d'engagement des poursuites et des autorisations de poursuivre le recouvrement des créances municipales, BMO du 20 juin 2014.

²⁵ Les comptables publics sont autorisés par l'article R. 1617-22 du CGCT à mettre en œuvre les OTD notifiés auprès des établissements bancaires à partir de 130 € et à partir de 30 € pour les OTD notifiés auprès de tout autre tiers (employeurs, locataires, etc.).

²⁶ Le décret n° 2017-509 du 7 avril 2017 a augmenté le seuil à partir duquel le comptable public procède au recouvrement d'une créance d'une collectivité territoriale de 5 € à 15 €, afin de limiter le coût de la gestion administrative des recettes des collectivités, et en application d'une recommandation de la charte nationale des bonnes pratiques de gestion des recettes des collectivités territoriales. Ces dernières peuvent, plutôt que de renoncer à certaines recettes, regrouper les créances dues par un même débiteur avant d'émettre un titre unique à son égard.

chaque nature budgétaire (soit jusqu'à quatre relances pour les activités DASCO, DAC, DJS et DFPE), générant de fait des montants moindres par ASAP. Le relèvement du seuil d'émission de l'ASAP (de 5 € précédemment à 15 € à l'été 2017) risque mécaniquement d'accroître le taux d'impayé, l'abandon de créances supplémentaire impactant le niveau final de la recette.

Recommandation 2 : La Ville devrait être en mesure de connaître de manière systématique et automatisée pour chaque famille l'ensemble des créances en cours, c'est-à-dire les factures non réglées, que ce soit dans le cadre de la régie ou bien après émission de l'ASAP.

Cette information permettrait d'indiquer sur les factures envoyées aux familles le cumul des montants dus à la Ville et de dépasser les seuils relatifs au déclenchement des actions de recouvrement de la DRFIP.

La DFA indique dans sa réponse au rapport provisoire : « La pertinence de cette recommandation n'est pas contestable. Toutefois, l'IG précise dans son rapport qu'il s'agirait, in fine, d'indiquer aux familles les montants dus à la Ville et d'atteindre le seuil d'éligibilité aux poursuites des créances impayées (OTD). Pour ce faire, il conviendrait donc de mettre en œuvre un véritable report de solde dans la facturation AXELnet (inexistant à l'heure actuelle), ce qui permettrait également de résoudre la difficulté inhérente au relèvement du seuil de mise en recouvrement à 15 € en 2017 (cf. problématique du manque à gagner, recommandation 8). »

Le SG indique dans sa réponse au rapport provisoire : « L'information de l'ensemble des factures non réglées d'une famille n'est à ce jour pas disponible et est conditionnée par l'intégration dans l'outil de facturation de l'information en retour de la DRFIP de l'encaissement des titres de recettes émis. Le cumul des soldes des factures impayées sur les factures suivantes et le regroupement des montants à titrer sont des projets qui avaient été envisagés mais qui n'ont pu être menés à bien, notamment en raison des difficultés avec l'éditeur [.....]. » Le membre de phrase 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.

Recommandation 3 : Fiabiliser la base tiers en agissant sur les procédures et les données pour mieux intégrer la chaîne de la recette. Le projet du Compte Parisien devrait être l'occasion de supprimer les doublons potentiels liés aux procédures d'inscriptions multiples d'une même famille. Cette fiabilisation devrait être menée dans le cadre de groupes de travail pilotés par la DFA, en lien avec Facil'Familles et les directions opérationnelles.

La DFA indique dans sa réponse au rapport provisoire : « LA DFA partage cette recommandation sur la fiabilisation des tiers (ainsi que la méthode suggérée) dans la mesure où c'est un facteur important d'optimisation du recouvrement.

Ce sujet s'inscrit plus largement dans une problématique d'urbanisation du ou des référentiels tiers au sein du système d'information financier de la Ville. Dans la continuité de l'étude liée au projet Recette, la DFA propose qu'une étude soit lancée rapidement avec la DSTI et CCSEQ afin de formaliser une cible d'urbanisation d'un

référentiel Tiers prenant en compte la base tiers Alizé, le compte usager unique, l'accès à la base fiscale PERS de la DGFIP. Cette démarche devra in fine préciser l'offre de services aux applications satellite de recette comme Facil'Famille (AXELnet) et la nature des données devant être sollicité afin d'assurer in fine un référentiel tiers consolidé commun aux applications. Une trajectoire de mise en œuvre pluri-annuelle priorisant Facil'Famille pourrait ainsi être définie. »

La DASCO indique dans sa réponse au rapport provisoire : « Les activités périscolaires/extrascolaires de la DASCO sont aujourd'hui toutes facturées via Facil'Familles, ce dispositif s'inscrit dans la liste des démarches pouvant être effectuées via le Compte Parisien. De la même manière, les inscriptions aux cours municipaux d'adulte (CMA) sont aussi proposées via ce compte unique. Néanmoins, afin d'améliorer collectivement les procédures, la DASCO s'engage aux travaux de fiabilisation de la base tiers en lien avec l'équipe Facil'Familles (suppression des doublons et examen des situations complexes) et à mettre en œuvre des actions de communication auprès des familles en vue de promouvoir l'utilisation de ce compte unique d'inscription. »

Cette fiabilisation renforcerait l'efficacité des procédures de recouvrement mises en œuvre par la DRFIP (cf. 2.2.6), qui de plus serait, elle aussi, en mesure de regrouper les diverses créances d'un débiteur unique.

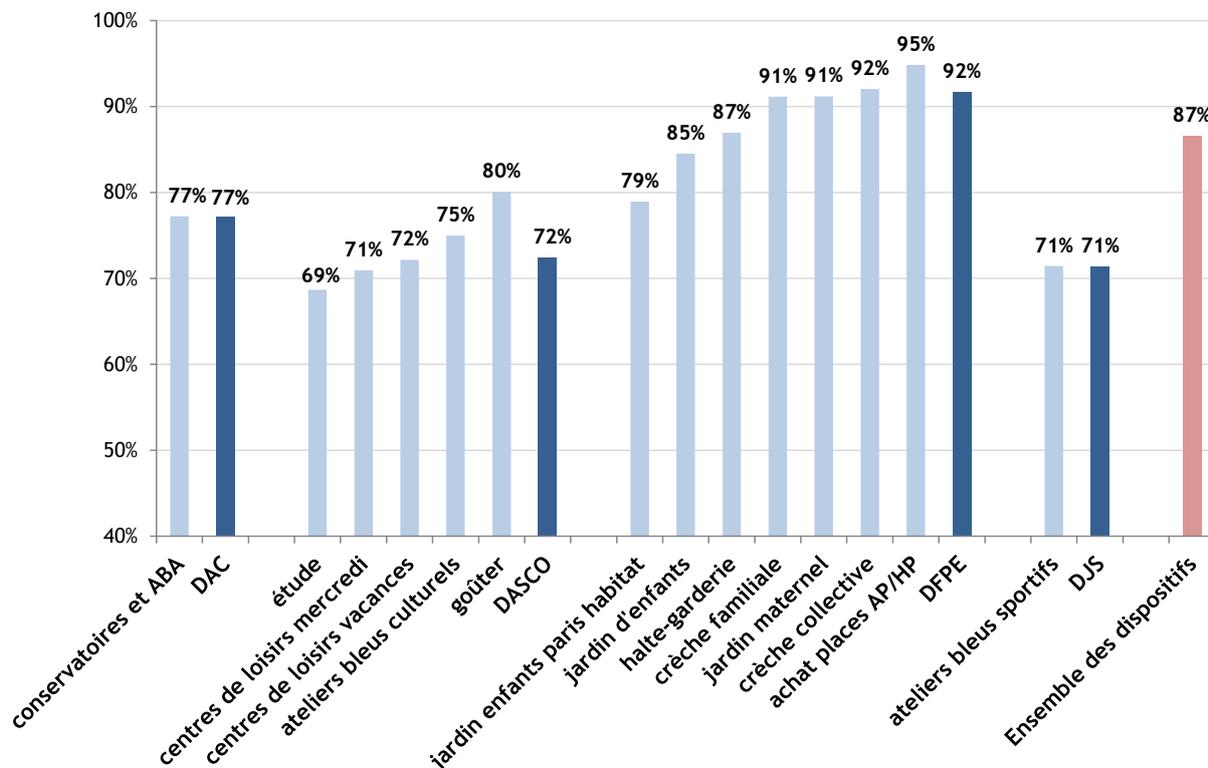
2.2.2. Les taux de recouvrement sont très variables d'une direction à l'autre, le meilleur étant celui de la DFPE

Le chiffre global de 13 % d'impayés en régie recouvre de fortes variations selon les directions. La DFPE présente le meilleur taux de paiement à près de 92 %, tandis que la DJS et la DASCO, respectivement à 71 % et 72 %, présentent les moins élevés.

La DAC, à 77 %, est proche de la DJS et de la DASCO.

Les taux par activité sont présentés dans le graphique ci-dessous.

Graphique 8 : Taux de recouvrement en régie (avant relance par le comptable public) des activités facturées dans Facil'Familles, par dispositif et pour l'année scolaire 2016-2017



Clé de lecture : 69 % des montants facturés au titre de l'étude surveillée sont payés par les familles dans le délai de 2 mois de la régie, avant relance par le comptable public.

Source : IGVP, d'après les éléments transmis par le centre de compétences Facil'familles

Il est observé qu'aucun taux de recouvrement cible n'a été indiqué aux rapporteurs. Il n'appartient pas aux rapporteurs de définir un tel taux cible, qui relève d'objectifs stratégiques tant d'image que financiers. Néanmoins, il est nécessaire de définir un taux acceptable pour la Ville, le plus proche possible de 100 %, de paiement par les usagers de leur utilisation des services publics parisiens. Dans la durée, l'objectif à atteindre pourrait se décliner sous la forme d'une trajectoire.

Cet objectif devrait être défini au niveau du SG, en lien avec la DFA, piloté par la mission Facil'Familles en coordination avec les directions opérationnelles.

Recommandation 4 : La Ville devrait se fixer un objectif à atteindre de taux de recouvrement pour les activités qu'elle facture à ses usagers, le cas échéant sous forme d'une trajectoire, l'objectif devant être atteint sous moyen terme, soit deux ou trois ans.

La DFA indique dans sa réponse au rapport provisoire : « L'IG précise que la fixation d'un tel objectif n'est pas envisageable sans une analyse des processus de facturation et de paiement.

Il paraît nécessaire d'analyser également le processus d'inscription aux activités du fait de son impact sur le processus aval de facturation et de recouvrement. En outre, un

objectif sur le taux de recouvrement se conçoit difficilement sans un objectif corollaire sur la qualité de la facturation (taux de réclamations, taux d'erreurs).

Par ailleurs, si le principe du paiement après service rendu des prestations facil'familles n'est pas remis en cause (cf. recommandation 5), il paraît difficile d'approcher un taux de 100 % comme cela est suggéré.

Enfin, la part des impayés en régie est de 13 % : pour cette partie, le recouvrement est du ressort du Comptable public ; la définition d'objectifs de taux de recouvrement avec la DRFiP s'inscrit pleinement dans la démarche de mise en place d'un service mutualisée de la recette DRFiP/Ville, et fera donc bien l'objet des discussions avec la DRFiP dans ce cadre. »

Le SG indique dans sa réponse au rapport provisoire : « Le taux de recouvrement en régie était de 86 % en 2017. Un objectif à 87 % en 2018 et à 88 % en 2019 devra être atteint notamment par des actions à mener sur les factures qui ne sont pas distribuées aux usagers (plis « NPAI »). »

L'objectif devrait être décliné en taux de recouvrement « spontané », après relances et après procédures forcées.

À titre de comparaison, les taux de recouvrement « spontané » des impôts sur les particuliers et sur les entreprises par la DGFIP sont supérieurs à 98 %.²⁷

Compte-tenu de la disparité des taux pour les différents services concernés, il semble nécessaire de mener une analyse du processus de facturation et de paiement pour chacune des activités concernées, en tenant compte des spécificités des différentes organisations.

À titre de comparaison, les activités qui fonctionnent sur le mode du prépaiement (avant la validation de l'inscription ou au moment de l'inscription) ont des taux de recouvrement de l'ordre de 100 % (cf. 2.3). Le prépaiement n'est pas incompatible avec le système d'information de Facil'Familles.

À tout le moins, pour certaines activités très demandées et pour lesquelles il existe une pénurie de place, comme les conservatoires, un contrôle sur la situation des familles au regard de leurs factures devrait être réalisé au moment des réinscriptions. Par ailleurs, les factures relatives à ces activités pourraient être envoyées plus tôt, à une date moins éloignée qu'aujourd'hui de leur fait générateur : le conservatoire est facturé sur 3 mois à partir seulement du mois de janvier, pour des activités qui ont commencé en septembre.

Recommandation 5 : Facil'Familles devrait, en lien avec chacune des directions concernées, analyser l'ensemble des processus concourant à la facturation et au paiement pour chacune des activités avec l'objectif de les améliorer pour augmenter les taux de recouvrement.

La DFA indique dans sa réponse au rapport provisoire : « L'IG souligne que le prépaiement (à l'inscription) est garant d'un taux de recouvrement optimal. C'est exact, mais pour les prestations produites dans le cadre du service Facil'familles, la logique « facturation après service-rendu » prévaut de longue date et l'IG précise qu'AXELnet ne gère pas le prépaiement. Dans ce contexte, la marge de progression se situe plutôt au niveau du déploiement renforcé des moyens de paiement électronique et dans la

²⁷ Direction générale des finances publiques, Cahier statistique 2016.

promotion du prélèvement automatique (lequel est toutefois concurrencé par le paiement CB en ligne). »

Concernant les recommandations 4 et 5, la DASCO indique dans sa réponse au rapport provisoire : « Depuis 2016, la DASCO met en œuvre une procédure d'inscription préalable obligatoire dans les centres de loisirs parisiens. Cette procédure vise notamment à améliorer la facturation des activités et in fine le taux de recouvrement. En effet, la génération de la facture au plus près de l'activité est un facteur d'amélioration du taux « spontané » de recouvrement, ainsi qu'il a été souligné par l'IG. Par ailleurs, la DASCO a d'ores et déjà identifié la nécessité de traiter dans les meilleurs délais les régularisations des paiements inscrits sur compte d'attente par la DRFIP. Une analyse sera menée en lien avec la DFA pour un examen fin des processus de facturation des activités. La fixation d'un objectif de taux de recouvrement (taux qu'il serait souhaitable de fixer par palier) ne pourra être mise en œuvre qu'à l'issue de ces travaux.

Il faut noter également que les conventions 2018-2020 signées en décembre 2017 entre la collectivité parisienne et les caisses des écoles (CDE) comportent des objectifs concernant le taux d'impayés avant titrage individualisé par CDE compte tenu de la situation objectivée en 2016. Ces conventions comportent aussi des objectifs quant à la couverture comptable du risque d'impayés par le provisionnement. »

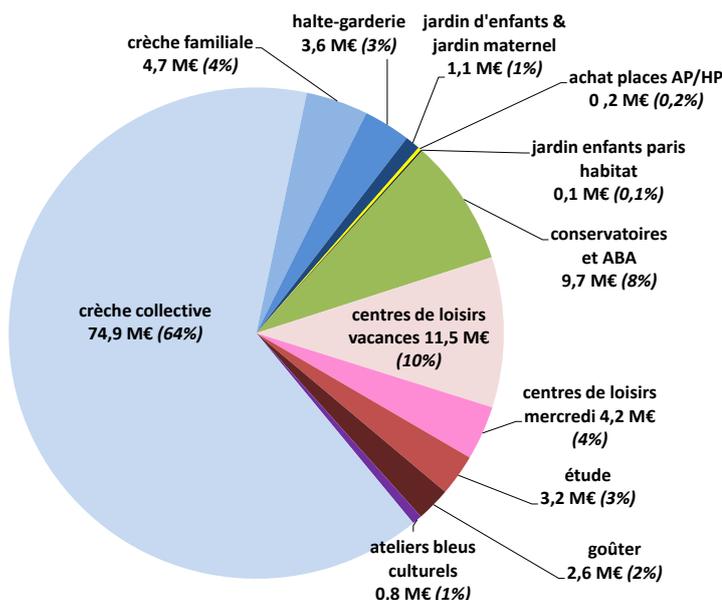
Le SG indique dans réponse au rapport provisoire qu'il partage cette recommandation qui sera pilotée par le Secrétariat Général.

2.2.3. Cependant, c'est la DFPE qui représente les montants d'impayés les plus élevés

La répartition des montants facturés au cours d'une année scolaire dans Facil'Familles est dominée par les dispositifs de la DFPE²⁸, qui représente 72 % du montant total facturé en 2016-2017, loin devant la DASCO (19 %), la DAC (8 %) et la DJS (1 %).

²⁸ Intégrée à la facture unique depuis 2013.

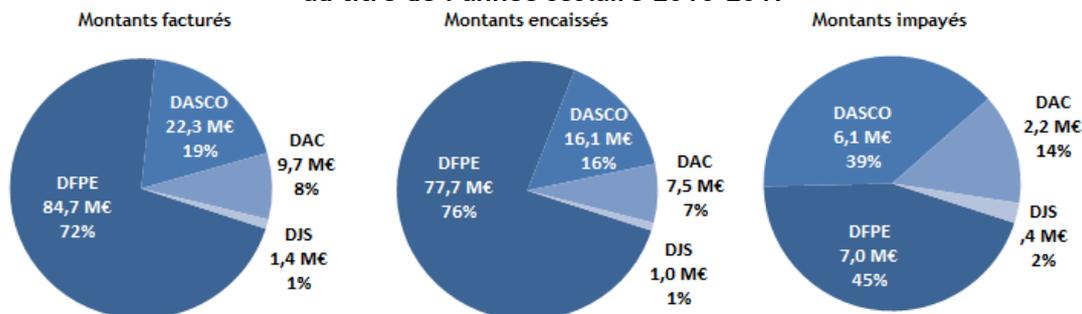
Graphique 9 : Répartition des montants facturés par dispositif - année scolaire 2016-2017



Source : IGVP, d'après les éléments transmis par le centre de compétences Facil'Familles

Sur 118,1 M € facturés sur l'année scolaire, 102,3 M € sont encaissés en régie correspondant à 15,8 M € d'impayés. La répartition par direction de ces trois valeurs est présentée dans le graphique suivant :

Graphique 10 : Répartition, par direction, des montants facturés, encaissés et impayés en régie au titre de l'année scolaire 2016-2017



Source : IGVP d'après les éléments transmis par le centre de compétences Facil'Familles

Les écarts de taux de recouvrement en régie sont à pondérer, car malgré un taux important, les dispositifs d'accueil de la petite enfance de la DFPE (crèche collective, crèche familiale, halte-garderie, jardins d'enfants et jardins maternels) représentent presque la moitié des montants impayés, devant ceux de la DASCO (études, goûters, centres de loisirs, ateliers bleus).

Recommandation 6 : Une action en vue d'améliorer les taux de recouvrement des factures de Facil'Familles devrait cibler prioritairement les factures de la DFPE, qui représentent près de la moitié (45 %) des montants impayés.

La DFA indique dans sa réponse au rapport provisoire : « Le secteur de la Petite Enfance est prioritaire du fait de l'enjeu financier. La part des impayés PE est toutefois à rapprocher de la part de ce secteur dans le total facturé : 72 %. En comparaison, le secteur DASCO, qui ne pèse que 19 % de la facturation totale, représente 39 % du total des impayés, proportion qui n'est pas très éloignée de celle de la Petite Enfance en dépit d'un montant moyen de facture sans doute très inférieur à celui de la PE. C'est sur le secteur DASCO que les progrès qualitatifs à réaliser sont les plus importants. Les impacts de cette recommandation sont à la fois SI et organisationnels. »

Le SG indique dans réponse au rapport provisoire qu'il partage cette recommandation qui sera pilotée par le Secrétariat Général.

En analysant un fichier d'impayés du train de facturation de février 2015 (cf. annexe 4), on observe que le montant moyen du titre impayé pour un accueil en crèche collective s'élève à près de 280 € quand celui des conservatoires se fixe en moyenne à 140 € et que celui d'un centre de loisirs de la DASCO est en moyenne de 36 €.

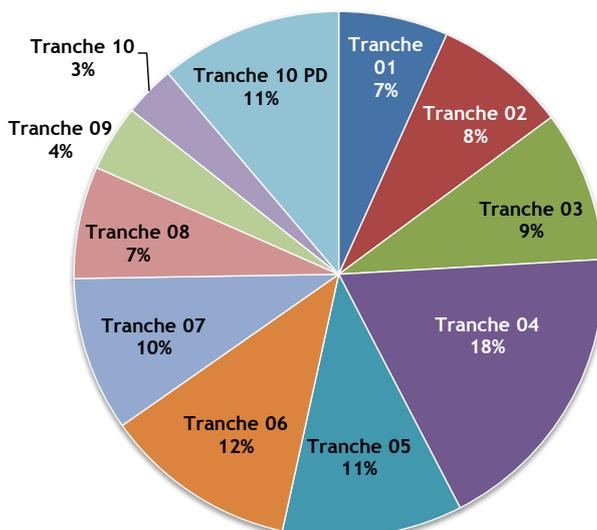
2.2.4. L'analyse des impayés par tranche tarifaire montre une surreprésentation de la « tranche 10 par défaut »

Une approche par tranche tarifaire²⁹ d'appartenance des familles, en observant les dispositifs qui font l'objet d'une tarification au quotient familial, a été menée par les rapporteurs.

Ainsi, les quelques 100 000 familles faisant l'objet d'une tarification par tranche au titre de l'année scolaire 2016-2017 sont réparties comme suit :

²⁹ Les tarifs appliqués aux activités péri et extrascolaires sont fonction du quotient familial de la famille à partir des ressources et de la composition du foyer. A défaut de présenter les pièces justificatives déterminant la tranche tarifaire de la famille, le tarif maximum sera appliqué (affectation à une « tranche 10 par défaut ») jusqu'à la production des documents nécessaires à la mise à jour des données famille. L'annexe 3 présente l'ensemble des tarifs en vigueur par tranche.

Graphique 11 : Répartition des familles facturées (hors dispositifs petite enfance) par tranche tarifaire - année scolaire 2016-2017

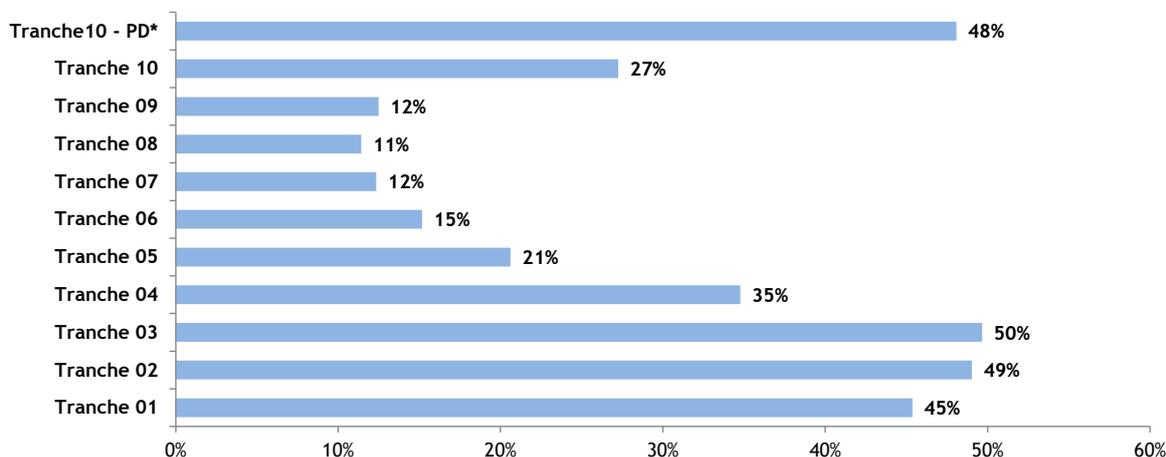


Source : IGVP d'après les éléments transmis par le centre de compétences Facil'Familles

La « tranche 10 par défaut », dans laquelle se retrouvent les familles ne fournissant pas de justificatifs, ne permet pas une correcte affectation dans leur véritable tranche d'appartenance. Elle représente un nombre particulièrement élevé de familles, plus de 11 000.

Par ailleurs, cette « tranche » connaît l'un des taux d'impayés parmi les plus élevés, proche de 48 %.

Graphique 12 : Taux d'impayés par tranche (année scolaire 2016-2017, hors accueil petite enfance)



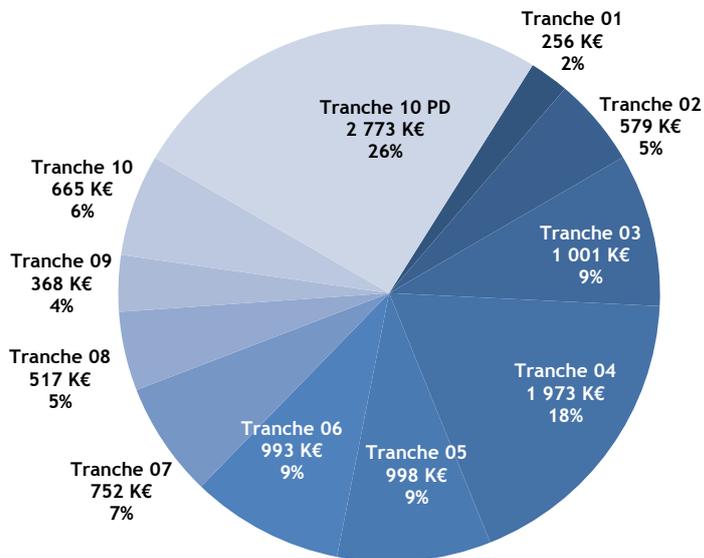
PD * : affectation Par Défaut à la tranche tarifaire la plus élevée, faute de transmission par la famille des pièces justificatives permettant la bonne affectation de tranche corrélée aux revenus du ménage

Source : IGVP, d'après les éléments transmis par le CC Facil'Familles

On note aussi que les trois premières tranches tarifaires enregistrent des taux élevés d'impayés. Ces tranches sont plus impactées par le fait que les factures inférieures à 5 € ne sont pas transmises par voie postale aux familles.

En termes de montants, la « tranche 10 par défaut » représente plus du quart (26 %) des impayés, soit 2,8 M € en 2016-2017.

Graphique 13 : Répartition, par tranche tarifaire et hors dispositifs DFPE, des montants impayés en régie - année scolaire 2016-2017



Source : IGVP, d'après les éléments transmis par le CC Facil'Familles

Recommandation 7 : En vue d'améliorer ses taux de recouvrements, Facil'Familles devrait, pour le résorber, mener une analyse fine du phénomène de la « tranche 10 par défaut » concernant les familles dont on ne connaît pas la bonne tranche de QF compte-tenu du montant élevé de factures impayées qu'elles représentent.

La DASCO indique dans sa réponse au rapport provisoire : « Si cette recommandation ne concerne pas le périmètre Restauration scolaire, en cette matière, il faut noter que la plupart des CDE ont mené des campagnes de fiabilisation des familles facturées en T10 au cours de l'année 2017 et notamment à la rentrée scolaire. Ces actions se sont traduites par une diminution conséquente de la facturation T10 entre 2016 et 2017 et une redistribution de la répartition tarifaire des repas scolaires facturés. »

Le SG indique dans sa réponse au rapport provisoire qu'« il partage cette recommandation qui ira dans le sens des actions déjà menées et des efforts déjà entrepris pour faire diminuer le nombre de familles facturées en tranche 10 par défaut : développement de l'échange de données automatisé avec la CAF une fois par an, en 2018 échange de fichiers avec les caisses des écoles, large communication auprès des familles... Le nombre de familles en tranche 10 par défaut a déjà bien diminué depuis le début de l'année scolaire 2017-2018 : il est passé de 12 639 début novembre à 7 525 début avril 2018.

Concernant les taux d'impayés élevés des tranches 1, 2 et 3, qui sont les familles les plus modestes, le rapport de l'IG n° 16-11 avait souligné la plus forte propension de ces

familles à payer en numéraire³⁰. Ce rapport constatait que la présence des guichets des régies des mairies d'arrondissement, seul moyen de payer en numéraire les factures Facil'Familles, n'étaient pas un facteur notable d'amélioration des taux de recouvrement et concluait à une rationalisation possible des ressources de ces régies d'arrondissement (cf. 3.3 et 3.4).

2.2.5. Le schéma de la chaîne de la recette fait apparaître un risque lié à la non comptabilisation des abandons de créance

Ce schéma présenté en annexe 6, construit à partir d'éléments fournis par la DFA, montre à certaines étapes du processus de recouvrement (factures < 5 € non envoyées ou plis non distribués) que les abandons de créance ne sont pas retracés dans la comptabilité, ce qui représente un risque de réserves dans le cadre de la future certification des comptes de la collectivité parisienne.

Recommandation 8 : Définir et mettre en œuvre une procédure comptable relative aux abandons de créances liées à Facil'Familles.

La DFA indique dans sa réponse au rapport provisoire : « Il n'existe pas de schéma comptable permettant de comptabiliser ces abandons de créances. Les factures qui ne sont pas recouvrées en régie à la suite d'un retour « pli non distribué » (ex-NPAI) sont des créances irrécouvrables dans la mesure où les débiteurs n'ont pas connaissance de leur dette précise et du délai qui leur est donné pour s'en acquitter auprès du régisseur.

*Dès lors, cette recommandation rejoint les mesures proposées dans la recommandation n°3, à savoir la fiabilisation de la base tiers via un référentiel tiers partagé rapproché avec le compte usager unique et la base DGFIP PERS (identifiant fiscal des contribuables). Une telle démarche permettrait de diminuer le taux de NPAI, mais impliquerait préalablement la prise en compte de l'interrogation de référentiel tiers, la modélisation du tiers payeur ainsi que la prise en compte données complémentaire d'état civil, dans AXEL*Net. »*

Sur les factures de montant inférieur à 15 €, il existe toutefois une issue potentielle avec la mise en œuvre du report de solde (impact SI important. voir recommandation 2).

2.2.6. L'analyse d'un échantillon permet d'approcher le taux de recouvrement effectif

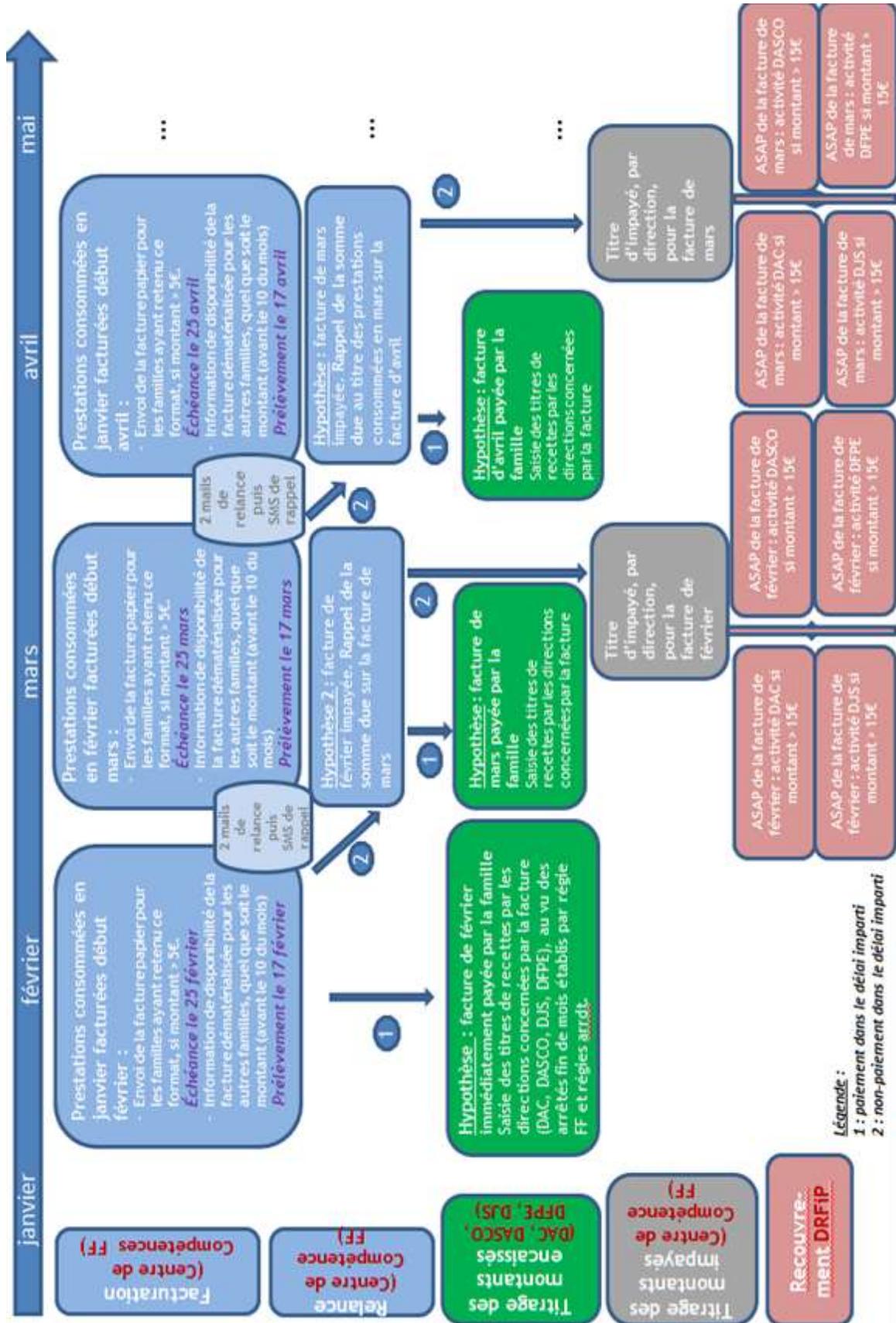
2.2.6.1. En cas d'impayé dans le cadre de la régie, le processus du recouvrement est pris en charge par la DRFiP

À l'issue de la période définie pour l'acquittement en régie des factures, soit deux mois après son émission, la Ville transmet les titres de recettes non perçus au comptable public en charge de la poursuite de leur recouvrement auprès des familles (envoi d'avis des sommes à payer)³¹. Ce processus est décrit ci-dessous.

³⁰ L'équipe d'audit de l'IGVP en charge de la mission relative à la gestion des espèces et transferts de fonds a procédé en 2017, à une enquête de terrain auprès des usagers de la mairie du X^{ème} arrondissement présents en mairie pour s'acquitter de leur facture Facil'Familles. Ces usagers étaient nombreux à être concernés par l'exclusion bancaire mais aussi en difficulté face à la langue française (Cf. annexe 7 : méthodologie et résultats du sondage).

³¹ Divers schémas (vie de la facture Facil'Familles, chaîne de la recette Facil'Familles et processus de recouvrement de la DRFiP) sont proposés en annexe 7 du présent rapport.

Figure 1 : Schéma simplifié de la vie d'une facture Facil'Familles pour une famille parisienne



Source : IGVP à partir d'éléments de synthèse transmis par la DFA et revu par la mission Facil'Familles

2.2.6.2. Élaboration d'un échantillon

Faute de disposer d'un processus informatisé en mesure de transmettre de façon systématique et individualisée à l'ordonnateur puis au service gestionnaire le flux comptable retour relatif au recouvrement des titres impayés, les rapporteurs ont cherché à évaluer les montants réellement perçus au titre des dispositifs Facil'Familles.

Pour ce faire, les rapporteurs ont élaboré un échantillon de 100 factures issues de l'extraction des impayés de février 2015 transmis par le centre de compétence Facil'Familles et restées impayées un an après.

L'échantillon réalisé tient compte de la structure des impayés par tranche constatés à cette date. En particulier, il faut isoler les factures DFPE exclusives qui ne font pas l'objet d'une tarification par tranche :

- 20 % de factures mono-titres ne concernant que des impayés d'accueil petite enfance, sans autre dispositif associé (échantillonnage aléatoire systématique) ;
- 80 % de factures mono ou multi-titres, quel que soient les dispositifs concernés (DAC, DASCO, DJS et/ou DFPE), pondérées par tranche tarifaire suivant la répartition des familles dans chacune d'elles³² (échantillonnage aléatoire par strate).

Ces 100 factures, qui correspondent à 140 titres de recettes d'un montant total de 14 700 €, ont été analysées ligne à ligne par la Direction des Finances et des Achats, à partir de son accès à l'outil comptable de la DRFiP (Hélios) pour observer l'état réel de leur recouvrement.

À cet égard, les rapporteurs constatent une difficulté dans l'analyse liée au fait que les factures DFPE exclusives sont classées dans la « tranche 10 par défaut » alors que les dispositifs d'accueil de la petite enfance ne relèvent de la grille des tranches tarifaires.

Recommandation 9 : Créer dans l'outil Axelnet une nouvelle catégorie « sans tranche » permettant d'y affecter les familles uniquement facturées pour un accueil petite enfance, dont le dispositif ne repose pas sur l'affectation d'une tranche tarifaire.

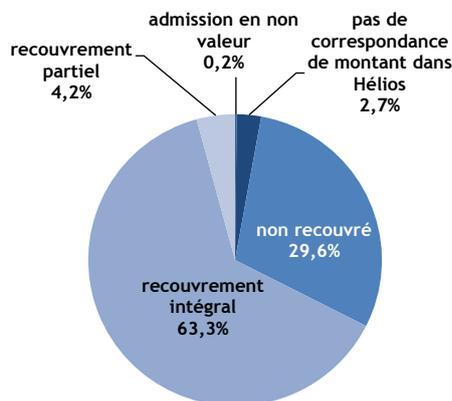
La DFA indique dans sa réponse au rapport provisoire : « Cette recommandation technique est motivée par le fait que la tarification Petite Enfance ne repose pas sur l'échelonnement en 10 tranches applicable à d'autres activités (cf. recommandation 7). Affecter l'information « tranche 10 par défaut » à des familles qui relèvent uniquement de la tarification PE paraît effectivement ne pas avoir de sens. »

Le SG indique dans sa réponse au rapport provisoire qu'il « partage cette recommandation d'ores et déjà mise en œuvre par requête (acteur technique : CCFF, acteur analyse : MFF) ».

³² Les détails de l'échantillonnage sont présentés en annexe 4.

2.2.6.3. Le taux d'impayés résiduel de l'échantillon est de l'ordre du tiers du montant initial

Graphique 14 : Analyse 2017 des 100 factures impayées issues du train de facturation de février 2015 pour lesquelles aucun recouvrement n'était constaté un an plus tard - répartition des montants



Source : IGVP, à partir d'un échantillonnage réalisé par la mission et observé par la DFA

Fin novembre 2017, soit plus de deux ans et demi après l'édition de la facture initiale, la moitié des 140 titres de recettes est partiellement ou en totalité recouvrée par le comptable public, correspondant à 67 % du montant total des impayés de l'échantillon.

Les montants moyens recouverts par le comptable public sont plus élevés (près de 140 €) que ceux non recouverts (près de 70 €). Parmi les montants non recouverts, sept titres représentent des montants supérieurs à 200 €. Dans la majorité des cas, ces titres concernent des impayés d'accueil petite enfance, le montant plus élevé se fixant même à 714 €.

Le taux de recouvrement apparaît meilleur dans le premier sous-échantillon (facturation petite enfance exclusive) pour lequel il atteint 76 %. Le taux de recouvrement du second échantillon (tous dispositifs, facturés par tranche tarifaire) s'élève à 62 %.

La tranche tarifaire 1 (revenus les plus bas) enregistre un taux résiduel d'impayés de 100 %, la « tranche 8 par défaut » reste à 94 % de ses montants en statut d'impayés.

Compte-tenu du manque d'information dont dispose les rapporteurs, il n'est pas possible de calculer ni d'extrapoler, à partir de l'analyse de cet échantillon, le taux d'impayés réel qui est, par construction, inférieur, même s'il est non négligeable, à celui de l'échantillon.

2.3. Les caisses des écoles présentent des taux d'impayés relativement élevés, ce qui a été soulevé dans le 17^e arrondissement par la CRC d'Ile-de-France

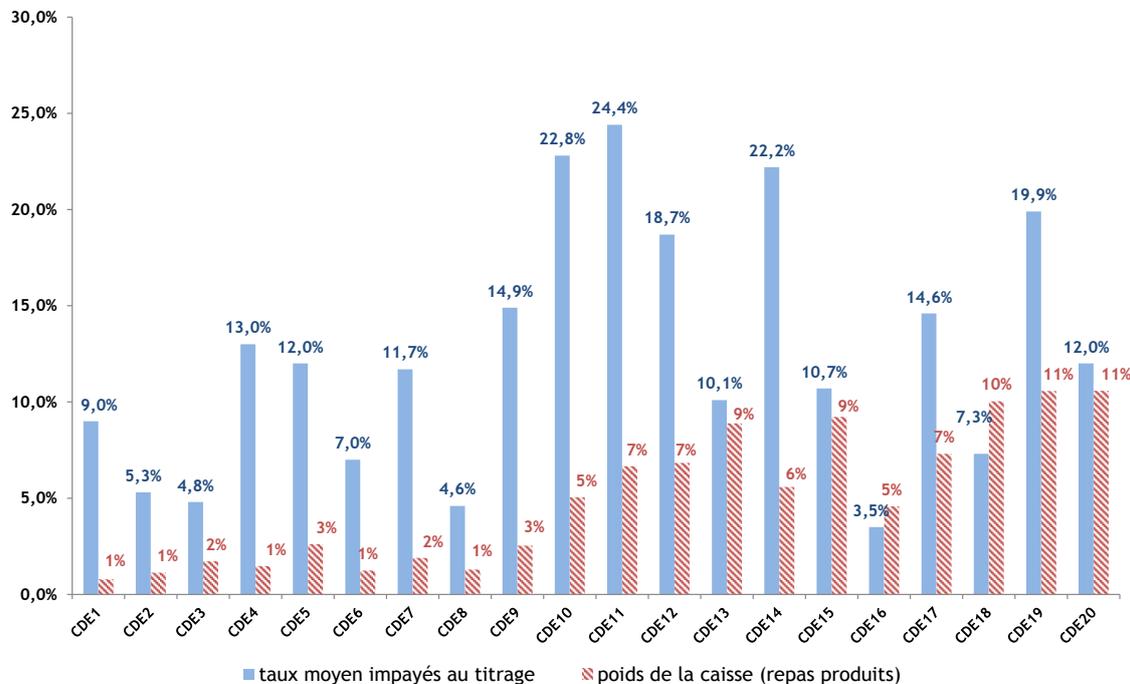
2.3.1. Des taux d'impayés variables et élevés

Afin de dresser un état des lieux des impayés dans les caisses des écoles, la présente mission a exploité un fichier de recensement transmis par le bureau de la restauration scolaire (BRS) de la DASCO, en charge de la collecte, de l'agrégation des données déclaratives des caisses et du dialogue de gestion avec celles-ci. De fait, la présente

mission n'a pas audité la qualité des données transmises, ne disposant pas des données brutes ayant permis le calcul des différents ratios.

À partir de ces données déclaratives à date de valeur du 31 décembre 2016, les éléments qui suivent ont pu être synthétisés, présentés et interprétés.

Graphique 15 : Taux moyen d'impayés au titrage déclaré par chaque caisse des écoles (au 31 décembre 2016) et poids relatif des caisses



Clé de lecture : le taux moyen d'impayés au titrage par la caisse du 9^{ème} arrondissement, correspondant au montant total des impayés titrés sur l'année civile N rapporté au montant total facturé sur l'année civile N, s'élève à 14 %. La caisse du 9^{ème} arrondissement représente 3% des repas produits sur l'ensemble du territoire parisien.

Source : IGVP d'après les éléments de synthèse, transmis par la DASCO, issus des fiches déclaratives des caisses des écoles et corrigées des travaux de fiabilisation postérieurs à leur transmission pour les CDE1, CDE9 et CDE10

Le niveau moyen annuel des impayés déclaré par caisse apparaît ainsi extrêmement variable³³, fluctuant de 3,5 % pour la caisse enregistrant le meilleur taux de recouvrement (caisse des écoles du 16^{ème} arrondissement) à des taux d'impayés d'environ 25 % (caisses des écoles des 10^{ème} et 11^{ème} arrondissement), de plus de 22 % pour la caisse des écoles du 14^{ème} arrondissement et de près de 20 % pour celle du 19^{ème}.

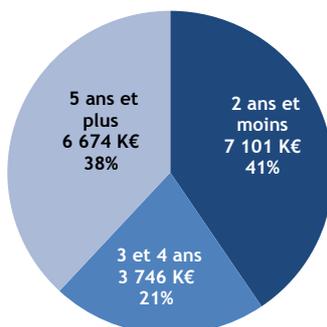
2.3.2. Un cumul des impayés de plus de 17 M €

Au-delà de la photographie annuelle des impayés au 31 décembre 2016, le cumul de ceux-ci au cours du temps s'élève à plus de 17 M € pour l'ensemble des caisses des écoles, avec une répartition par ancienneté³⁴ établie comme suit :

³³ À noter la grande diversité des systèmes informatisés de facturation : au moins cinq logiciels différents et, pour un arrondissement (16^{ème}), une facturation « manuelle » réalisée par les directeurs d'école. Cf. en annexe 6 le recensement des logiciels de facturation des caisses des écoles.

³⁴ Source : fichier de recensement du bureau de la restauration scolaire de la DASCO, renseigné par les caisses des écoles.

Graphique 16 : Synthèse et répartition par ancienneté des impayés cumulés, sur l'ensemble des caisses des écoles (données déclaratives au 31/12/2016)



Source : IGVP à partir des données déclaratives des caisses des écoles transmises par le BRS de la DASCO

Près de 60 % des impayés déclarés ont plus de deux ans d'ancienneté. Un risque élevé de ne jamais percevoir ces participations familiales est donc à envisager, ce qui devrait donner lieu à des provisions importantes pour créances douteuses, comme le souligne la CRC Ile-de-France dans son rapport sur la caisse des écoles du 17^e arrondissement (cf. 2.2.4.).

Un protocole de gestion des impayés (cf. annexe 5) avait été élaboré par la Ville de Paris, la DRFiP et les caisses des écoles en 2014 et annexé à chacune des vingt délibérations relatives au versement des subventions et avenants aux conventions pour l'amélioration de la qualité du service de restauration scolaire³⁵. Il énonce notamment la procédure recommandée à mettre en œuvre par les caisses des écoles entre l'émission de la facture et le tirage des impayés : émission de la facture tous les deux ou trois mois, délai de deux à trois semaines pour le paiement par les familles, remontée des impayés constatés à l'issue de ce délai par les directeurs d'école à la caisse des écoles, rappel auprès des parents (courrier postal, courriel ou SMS) avec la date de transmission de l'impayé au Trésor Public, délai du règlement de la facture après relance et enfin transmission des dossiers des impayés par la caisse des écoles au Trésor Public pour émission de titre et recouvrement.

Il serait souhaitable qu'une évaluation de la mise en œuvre et du suivi de ce protocole soit prochainement réalisée par la collectivité parisienne, afin de mesurer son impact sur l'évolution du volume d'impayés.

Recommandation 10 : Évaluer l'efficacité de la convention tripartite de gestion des impayés des caisses des écoles.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DASCO indique : « Depuis 2017, le suivi des impayés des CDE est opéré au travers de 3 indicateurs suivis par le bureau de la restauration scolaire :

- *l'évolution des impayés en montant restant à recouvrer entre 2 exercices*
- *leur ancienneté et les politiques respectives d'apurement des impayés les plus anciens (5 ans et +) dont le risque de recouvrabilité est à provisionner*

³⁵ : 20 délibérations : de la délibération 2014 DASCO 1088 (caisse des écoles du 1^{er} arrondissement) à la délibération 2014 DASCO 1107 (caisse du 20^{ème} arrondissement).

Ces deux indicateurs sont établis sur la base de l'état des restes-à-recouvrer chaque fin d'année depuis 2016 (2 exercices de recul). Cet état est fourni par la TPEL aux CDE, et sa transmission au bureau de la restauration scolaire est désormais prévue contractuellement.

- Le taux moyen d'impayés au titrage de chaque CDE au titre d'un exercice civil établi sur une base déclarative.

L'évolution de celui-ci est, le cas échéant, contractualisée avec la CDE au titre de l'optimisation de sa gestion dans le cadre de la convention 2018-2020.

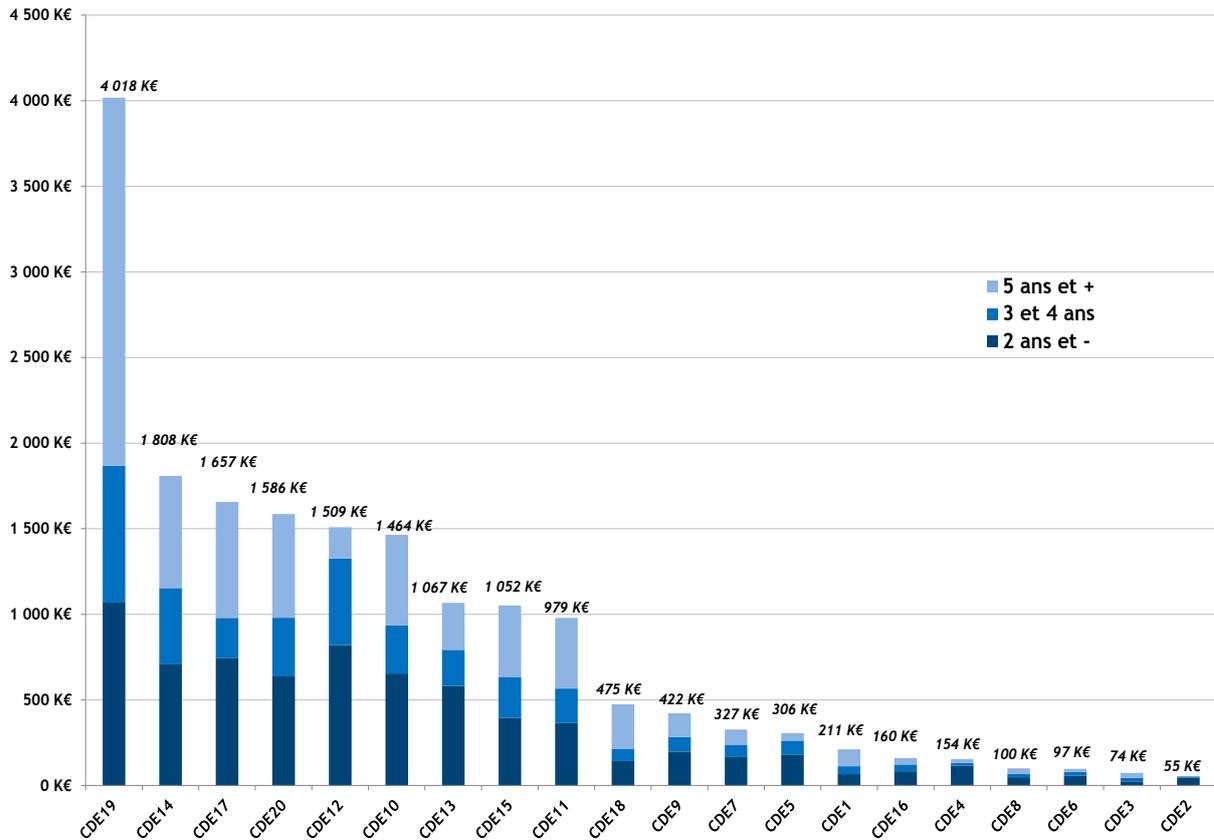
Une réunion est par ailleurs prévue le 10 avril par la TPEL sur le suivi des impayés et la constitution des provisions, à laquelle le bureau de la restauration scolaire participe.

Sur la base de ces éléments, la convention tripartite sera réactualisée. Elle doit en tout état de cause être révisée compte tenu de l'introduction des tranches 9 et 10 et de la fin des conventions précédentes. Il faudra peut-être prévoir une délibération spécifique pour en faire une norme et non un acte contractuel afin de pérenniser ses effets dans le temps.

Par ailleurs, dans le cadre des dialogues de gestion budgétaire, les CDE sont incitées à adopter un plan d'apurement des impayés les plus anciens en inscrivant un niveau réaliste d'admission en non-valeur et en constituant des provisions pour impayés tenant compte de leurs capacités budgétaires (résultat de l'exercice) et financières (situation des excédents cumulés).

Dans sa réponse au rapport provisoire, le SG indique partager cette recommandation.

Graphique 17 : Répartition, par ancienneté et cumul, des impayés déclarés par caisse des écoles au 31/12/2016



Source : Fiche de synthèse BRS sur la base des déclarations des caisses des écoles

2.3.3. Une mutualisation de la facturation avec Facil’Familles à envisager pour moderniser les moyens de paiement et réduire le montant des impayés

Dans le rapport n° 16-11 de l’Inspection générale sur la gestion des espèces et les transferts de fonds, la question de la rationalisation des ressources des régies des mairies d’arrondissement était abordée via l’extension de la facturation Facil’Familles à la restauration scolaire.

Extrait du rapport IG n° 16-11 :

Le développement de Facil’Familles est un axe majeur de modernisation par la Ville de ses circuits de paiements et de réduction du nombre de paiements en numéraire. C’est un axe important de la stratégie de modernisation des services publics parisiens et de la simplification de la relation à l’usager.

Aujourd’hui, les familles reçoivent une facture unique pour un vaste ensemble de prestations péri-scolaires, petite enfance, sportive et culturelles. Mais certaines activités notamment, celles de Paris Anim (quand elles sont gérées en article 30, et pour lesquelles les modes de paiement sont restreints³⁶) et de la cantine scolaire, font encore l’objet de factures distinctes.

³⁶ Chèque, espèce ou prélèvement automatique, mais pas carte bancaire ni virement.

Le développement de Facil'Familles doit gagner en cohérence et être poursuivi à l'ensemble des activités qui ont vocation à y être intégrées. À cet égard, la cantine scolaire est le service parisien qui semble le plus évident à regrouper dans la facture Facil'Familles. Cette intégration peut se faire sans la création d'un établissement public spécifique, projet à ce jour reporté. Il pourrait même être envisagé d'intégrer l'ensemble des prestations facturées par les caisses des écoles dans la facturation Facil'Familles.

Cette intégration permettrait de décharger les régies des mairies d'arrondissement des activités de l'essentiel des tâches des régies des caisses des écoles (cf. 4.1.2). Elle pourrait, dans un premier temps, être mise en œuvre dans le cadre d'une expérimentation.

Le rapport n°16-11 recommandait sur ce sujet l'intégration dans Facil'Familles de la facturation des prestations aujourd'hui facturées par les caisses des écoles, notamment la facturation des cantines scolaires³⁷.

L'année 2017 avait vu le lancement d'une expérimentation conduite par le Secrétariat Général et proposée aux Mairies d'arrondissement dans cette optique en vue d'une mutualisation généralisée à la rentrée 2019. Cette expérimentation n'a pas été menée à son terme.

La recommandation reste donc d'actualité sous réserve d'une étude préalable de la capacité d'Axelnet (le progiciel de facturation de Facil'Familles) à absorber les quelque 40 000 familles faisant actuellement l'objet d'une facturation au titre de la restauration scolaire mais pas encore au titre des activités Facil'Familles³⁸.

Le rapport IG n°16-11 faisait une estimation des ressources qui pouvaient être optimisées dans les régies des Mairies d'arrondissement grâce à cette mutualisation de la facturation, de l'ordre de 18 ETP.

2.3.4. Le rapport de la CRC sur la caisse des écoles du 17^e arrondissement confirme le constat de montants impayés élevés et non comptabilisés des impayés

La chambre régionale des comptes (CRC) d'Ile-de-France a réalisé un contrôle des comptes de la caisse des écoles du 17^e arrondissement pour les années 2013 et jusqu'à la période la plus récente. Elle a adopté le 11 juillet 2017 son rapport qui a été rendu public.

2.3.4.1. La CRC constate que l'équilibre financier apparent de l'établissement masque la réalité de l'importance des créances non recouvrées sur les familles

La CRC note que les arriérés dus au titre des frais de cantine avoisinent 1 M€.

Elle en déduit que les résultats comptables excédentaires sont donc artificiels, car ils doivent être corrigés du montant des créances non recouvrées au titre de la participation des familles aux frais de cantine.

C'est ainsi que le montant des créances datant d'au moins deux ans affiche une grande stabilité : au cours des trois derniers exercices (2014 - 2016), ce montant est resté compris entre 0,9 M€ et 1 M€.

³⁷ Recommandation n° 5 du rapport IG n°16-11.

³⁸ Actuellement, 80 000 familles font partie de la base Facil'Familles.

La CRC indique que la stabilité du montant des créances non recouvrées (environ 1 M€) met en évidence l'insuffisance manifeste de la provision pour créances douteuses.

Or, tant, le respect des normes issues de l'instruction M14, qui visent à l'établissement de comptes fidèles, que l'impératif d'une bonne gestion ne peuvent se satisfaire durablement d'une estimation aussi peu réaliste.

La CRC conclut que les provisions pour créances douteuses doivent donc être plus fiables.

Elle recommande que les créances non recouvrées depuis plus de quatre ans soient provisionnées à 100 % sauf, bien entendu, à ce que le comptable public soit en mesure de démentir qu'il existe des chances sérieuses d'encaissement.

Par ailleurs, elle recommande que les créances comprises entre deux et quatre ans soient provisionnées suivant une quotité qui soit véritablement proportionnelles avec les perspectives de recouvrement.

Or le montant de 0,9 M€ (913 000 €) qui a été constaté pour 2016 se répartit en 497 000 € (créances de plus de quatre ans) et 416 000 € (créances entre deux et quatre ans). La Caisse des écoles devrait donc prendre des mesures en vue de rendre ses comptes plus fidèles et ses prévisions budgétaires plus réalistes.

2.3.4.2. Des initiatives doivent être prises pour améliorer l'encaissement des prix des repas

La CRC remarque que si l'accumulation d'arriérés devait finir par être considéré comme un mode de gestion permanent, celui-ci heurterait directement le principe d'égalité des familles parisiennes devant les charges publiques.

Elle estime que la Caisse des écoles devrait prendre des mesures rigoureuses, en liaison avec le comptable public, pour rendre plus efficace la procédure d'encaissement de ces recettes, mais elle doit aussi examiner toutes les possibilités avec les organismes à vocation sociale (notamment, les caisses d'allocations familiales). Ainsi, elle pourra ainsi mieux cerner, le cas échéant, la situation des familles et faire valoir ses intérêts de service public local, sachant que le prix d'un repas par enfant facturé aux familles varie entre 0,13 € et 7 €.

En réponse à la chambre, la Caisse des écoles avait indiqué avoir engagé avec le comptable public une réflexion en vue d'améliorer l'efficacité de la procédure d'encaissement. Cette réflexion, menée conjointement avec la Ville de Paris, doit intégrer les possibilités de coordination avec les caisses d'allocation familiales.

2.3.4.3. Recommandations du rapport de la CRC

La chambre avait formulé les deux recommandations, ci-après en vue d'améliorer l'encaissement des recettes au titre de la participation des familles aux frais de cantines :

- Provisionner de façon réaliste les créances qui n'ont pas été recouvrées : 100 % pour les créances de plus de quatre ans et proportionnellement aux perspectives de recouvrement pour les créances de plus de deux ans ;
- Prendre toutes initiatives utiles, en liaison avec le comptable public, en vue d'améliorer l'efficacité de la procédure d'encaissement des recettes ainsi qu'avec les organismes à vocation sociale, notamment les caisses d'allocations familiales.

L'évocation de ce rapport de la CRC est l'occasion de souligner que **ces recommandations devraient s'appliquer à toutes les caisses des écoles** qui se trouveraient dans la même situation que celle du 17^e arrondissement³⁹.

2.4. Le prépaiement garantit des taux de recouvrement élevés

Les dispositifs en prépaiement, par nature, ne connaissent pas de difficultés de recouvrement, le service n'étant rendu à l'utilisateur qu'une fois l'acquittement de la facture effectué.

2.4.1. L'exhaustivité comptable des recettes des cours municipaux d'adultes n'est pas garantie

Le niveau d'impayés de ce dispositif apparaît très faible : 0,15 % sur un volume global de plus de 4,6 M€.

Cependant, la non-exhaustivité comptable constatée par la DRFIP dans son rapport d'audit n° 2017-75-025⁴⁰ lors des rapprochements entre montants facturés et sommes perçues incite la DASCO à faire évoluer l'organisation actuelle. Ainsi, l'outil Atlas, utilisé à ce jour en consultation par les directeurs d'école, devra prochainement leur permettre la saisie directe des montants perçus et en conséquence de pouvoir observer les éventuels écarts aux montants dus. La mise à disposition des documents justifiant des tarifs réduits permettra aux gestionnaires de mettre en adéquation facturation et acquittement.

2.4.2. Des taux d'acquittement de 100 % pour les vacances Arc-en-Ciel et les prestations Paris-Sport-Vacances

A l'image des cours municipaux d'adultes, les vacances Arc-en-Ciel n'enregistrent pas d'impayés significatifs, la validation de la participation des usagers à ce dispositif n'étant effective qu'une fois la facture acquittée.

Sur le même principe, la DJS ne constate pas d'impayés sur les prestations Paris-Sport-Vacances, l'acquittement du séjour étant obligatoire pour valider la présence de l'enfant.

2.5. Le taux de recouvrement des recettes des locations de salles pourraient être améliorés par une modernisation des moyens de paiements

S'agissant des paiements, ils se font le plus souvent par chèque mais des règlements par virement (4^e arrondissement) ou en numéraire (5^e arrondissement en 2014) ont également été observés.

Le rapport n° 15-16 soulignait que les chèques ne sont remis au Trésor Public par les régisseurs qu'après la manifestation. Cette pratique a tendance à déresponsabiliser les réservataires qui peuvent annuler la location au dernier moment sans pénalité financière. Elle induit en outre un fort risque d'impayé.

Le rapport IG n° 15-16 de mai 2016 (cf. 1.7) qui avait pour objet les mises à disposition des locaux et salles municipales par les mairies d'arrondissement sur le sujet du prépaiement

³⁹ Pour mémoire, les comptes de la caisse des écoles du 18^e arrondissement avaient été examinés par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France en 2006, et soulevait déjà la question de la bonne comptabilisation des impayés.

⁴⁰ Rapport sur la régie d'avances et de recettes des cours municipaux d'adultes et actions éducatives de la Ville de Paris, mai 2017.

et du mode de paiement recommandait de faire payer les redevances d'occupation (locations de salles municipales) par virement bancaire avant les manifestations⁴¹.

⁴¹ Recommandation n° 10 du rapport IG n° 15-16.

3. LA MODERNISATION DES MOYENS DE PAIEMENT DOIT ALLER DE PAIR AVEC L'ACCOMPAGNEMENT DES PUBLICS LES PLUS FRAGILES

3.1. La réduction des paiements en numéraire doit être recherchée pour réduire les risques de fraude, optimiser les ressources de la Ville et moderniser les services publics parisiens

Ce sujet était l'objet du rapport IG n° 16-11 qui soulignait que le numéraire présente des risques plus importants que les autres modes de paiement en termes de sécurité et d'exposition à la fraude. Le numéraire implique aussi des frais de gestion plus élevés que les autres modes de paiement liés en particulier à la nécessité de sécuriser le transport de fonds. Cette sécurisation est assurée, pour les régies de recettes de la Ville qui manipulent près de 10 M€ par an en liquide, soit 3,3 % des recettes totales, par le recours à un marché à groupement de commande passé avec la société de transport de fonds Loomis.

Ce rapport rappelait aussi que dans un contexte d'innovations technologiques de plus en plus favorable aux moyens de paiement électroniques, soutenus tant par les pouvoirs publics que par les banques, la modernisation des moyens de paiements est aussi une attente forte des usagers.

Toutefois, ce rapport rappelait, d'une part, l'obligation légale de maintenir la possibilité de payer en numéraire, et d'autre part, l'enjeu social lié au numéraire qui reste le moyen de paiement privilégié des publics économiquement les plus fragiles, notamment parce que leur droit au compte n'est pas assuré ou que leur accès à internet est difficile. Des actions spécifiques dirigées vers ces publics plus fragiles sont alors à étudier (Cf. 3.4).

Ce rapport formulait plusieurs recommandations générales (Cf. ensemble des recommandations du rapport n° 16-11 en annexe 9). Notamment, il recommandait, pour les services dont on veut restreindre fortement les paiements en numéraire, de limiter la possibilité de payer en espèces à un seul site parisien qui devrait être unique pour l'ensemble des régies concernées et qui pourrait être la régie générale de Paris afin d'optimiser les ressources des régies⁴².

En particulier, le rapport n° 16-11 abordait la question de l'intégration de la restauration scolaire dans le périmètre de la facturation Facil'Familles (Cf. 2.2.3. et 3.2) et celle de l'automatisation des paiements en numéraire dans les mairies d'arrondissements (Cf. 3.3.).

Concernant la nécessaire prise en compte des publics fragiles, ce rapport abordait la question du soutien aux personnes proches de l'exclusion bancaire et / ou numérique (Cf. 3.4.), en proposant d'inclure l'aide au paiement dans le dispositif de facilitation numérique et de développer l'orientation vers le droit au compte.

⁴² Recommandation n°9 du rapport IG n° 16-11.

3.2. Le principal enjeu de modernisation des moyens de paiement à la Ville est aujourd'hui le plein déploiement de Facil'Familles à la restauration scolaire.

Cf. Recommandation n° 8 au 3.3 et rapport IG n° 16-11 (extrait ci-dessous)

L'enjeu principal de la modernisation des moyens de paiement à la Ville, qui est aussi un enjeu de simplification de la relation à l'utilisateur, consiste à réussir l'intégration de la restauration scolaire dans Facil'Familles⁴³.

Alors que Facil'Familles est l'un des projets essentiels de la Ville de modernisation de la relation à l'utilisateur, qui intègre désormais la presque totalité des activités de la sphère périscolaire, les parents d'élèves se voient encore facturer la restauration scolaire séparément de l'ensemble des autres activités scolaires⁴⁴. L'intégration de la restauration scolaire répondrait à une forte attente des parents d'élèves, dont 77 %⁴⁵ se déclarent favorables à une facturation unique de la restauration scolaire et des activités périscolaires. Ils sont aussi 86 % à souhaiter la création d'un guichet unique et d'un portail internet unique pour l'inscription à la cantine et aux activités périscolaires.

Alors que le projet d'établissement public de la restauration scolaire est à ce jour repoussé, qui avait vocation à harmoniser, simplifier et moderniser les démarches administratives liées à l'accès à la restauration scolaire, ces mêmes objectifs peuvent être poursuivis en envisageant son intégration dans Facil'Familles, et tout en préservant l'autonomie des caisses des écoles.

Les caisses des écoles sont en effet des établissements publics autonomes auxquels la Ville a confié la gestion de la restauration scolaire, qui est une compétence communale.

L'intégration de la restauration scolaire dans Facil'Familles signifie la reprise par la Ville à la fois des inscriptions, de la facturation et des encaissements, activités qui sont gérées de manières aujourd'hui très diverses par les différentes caisses des écoles⁴⁶.

Elle suppose donc une harmonisation préalable des procédures d'inscription et de tarification.

Elle suppose aussi une redéfinition du rôle des directeurs d'école et une réflexion sur leur régime indemnitaire, compte-tenu de la fonction assumée par certains d'entre eux de collecte des recettes de la restauration scolaire.

Techniquement, le système d'informations Facil'Familles peut intégrer, par un nouveau module restauration, la facturation des caisses des écoles sans difficulté majeure.

D'un point de vue juridique, l'autonomie des caisses des écoles serait préservée dans la mesure où il peut être considéré que l'inscription, la facturation et l'encaissement ne sont pas des « fonctions essentielles de la gestion opérationnelle » des caisses⁴⁷.

⁴³ De la même façon que Lyon et Lille ont intégré, dans leur portail unique dédié aux activités périscolaires, l'inscription, la facturation et le paiement de la restauration scolaire qui est assurée en régie directe à la différence notable de Paris (cf. benchmark en annexe 10) où cette mission est assumée par les 20 établissements publics que sont les caisses des écoles.

⁴⁴ De même que les activités de Paris Anim gérées sous article 30 et celles de Paris Sports Vacances (cf. 1.4.2).

⁴⁵ Source : Enquête IFOP pour la Ville de Paris : « Le regard des parents d'élèves de maternelle et du primaire sur la restauration scolaire à Paris », mai 2016.

⁴⁶ A titre d'exemple, le traitement des absences déductibles et remboursables est variable d'un arrondissement à l'autre. De même, un tiers des caisses des écoles ne permet pas encore le paiement en ligne.

⁴⁷ Consultation juridique, décembre 2016.

Le sujet de la restauration scolaire devrait aussi couvrir la restauration des collèges gérés par la collectivité parisienne, dans un objectif d'harmonisation du service de la facturation aux parents d'élèves⁴⁸.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DASCO indique : « Les conséquences de la redéfinition du rôle des directeurs d'école doivent être précisément et préalablement évaluées. Les directeurs d'école sont mobilisés à la fois dans les process d'inscription et d'encaissement mais également de contrôle de la fréquentation. L'inscription est une fonction essentielle à la gestion opérationnelle du service : le calendrier de fréquentation, le contrôle des présences/absences sont pris en compte dans les processus de commandes, de façon à limiter l'écart entre repas commandés et consommés. La bonne connaissance de la fréquentation de la restauration scolaire, au plus proche du terrain, permet ainsi de limiter le gaspillage et les régularisations de facturation aux familles. »

3.3. L'automatisation des paiements en numéraire en mairie d'arrondissement optimiserait les ressources des régies (extrait du rapport IG n° 16-11)⁴⁹

Les automates de paiement font partie des offres de service nouvelles des transporteurs de fonds qui souhaitent apporter plus de valeur ajoutée à leurs clients dans un contexte de baisse des montants en espèces et de pression sur les prix. Les rapporteurs ont pu ainsi échanger sur ce sujet avec la société Loomis, titulaire du marché de transports de fonds de la Ville.

Les automates offrent la possibilité de lire les factures et d'accepter divers modes de paiement : espèces, chèques ou carte bancaire. Ils peuvent être installés et entièrement gérés par la société de transport de fonds et offrent divers avantages : une disponibilité pour le public qui peut être élargie en termes de plages horaires par rapport au guichet d'une régie, comptage de la monnaie et des billets, sécurisation des fonds encaissés puisque le transporteur de fonds vient directement récupérer le caisson d'espèces, intégration directe avec le système d'information comptable. Ces automates sont pilotés à distance par le transporteur qui peut programmer seul ses tournées en fonction du montant encaissé en numéraire par la machine. [...]. *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.*

Le choix d'une telle solution nécessite de sceller l'automate, d'installer une alarme et que le local choisi réponde à des normes d'accessibilité, donc des investissements de départ non négligeables. Pour être complet, il serait aussi nécessaire de chiffrer les coûts liés aux développements informatiques pour l'interaction des systèmes d'information.

La question des automates avait déjà fait l'objet d'une étude par la société de conseil Eurogroup en 2010 dans le cadre du projet Facil'Familles et de l'anticipation des tâches nouvelles confiées aux régies des mairies d'arrondissement d'encaissement de certaines recettes de Facil'Familles. Mais à l'époque, il n'était pas envisagé de remplacer les guichets par des automates, puisqu'il fallait au contraire compléter les ressources, potentiellement insuffisantes des régies. L'étude de 2010 concluait que les régies des mairies d'arrondissement pouvaient absorber les nouveaux flux d'utilisateurs sans qu'il soit nécessaire d'investir dans des automates.

⁴⁸ Cf. Rapport IG 2017 n° 16-18 sur la restauration dans les collèges.

⁴⁹ À noter que le processus d'automatisation a commencé à la DJS (cf. 2.4) et à la DEVE.

Il est ainsi envisagé un remplacement des guichets par des automates pour l'encaissement des espèces. Les possibilités d'encaissement des chèques par les mêmes automates pourraient aussi être explorées.

Le rapport n° 16 11 recommandait d'installer des automates de paiement dans les régies d'arrondissement pour les paiements en numéraire (voire par chèque) des factures Facil'Familles et caisse des écoles en remplacement des guichets, en commençant par une expérimentation, par exemple dans le cadre de la fusion des quatre premiers arrondissements⁵⁰.

Une telle solution, si elle était retenue, devrait reposer sur un matériel qui puisse être géré par un éventuel titulaire différent du premier titulaire retenu, le cas échéant, dans le cadre d'un renouvellement du marché concerné. Le marché actuel de transport de fonds venant à échéance en 2019, son renouvellement pourrait être l'occasion de l'enrichir en valeur ajoutée pour une modernisation de certaines régies si l'expérimentation était retenue.

Dans sa réponse au rapport provisoire n° 16-11 relatif à la gestion des espèces et des transferts de fonds, la DDCT avait indiqué que l'hypothèse de l'expérimentation des automates dans le cadre de la fusion des quatre premiers arrondissements devrait être décidée suffisamment en amont afin que les contraintes qu'elle implique sur l'aménagement des locaux puissent être prises en compte dans les réflexions sur la configuration de la future mairie du futur secteur. La question du financement devrait aussi être tranchée, la logique voulant que les dépenses soient prises en charge, au moins partiellement, par la caisse des écoles qui représente l'essentiel des recettes perçues.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DASC0 indique : « Il est proposé de déployer ce système dans le cadre de la fusion 1/2/3/4. Se posera la question du financement de l'installation d'une borne multi-paiement [.....]. » Le membre de phrase 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.

3.4. En mairie d'arrondissement, les ressources dégagées par la modernisation des moyens de paiement devraient être redéployées vers un soutien aux personnes proches de l'exclusion bancaire et / ou numérique

3.4.1. Inclure dans l'initiative de facilitation numérique l'aide au paiement

Après une première phase d'expérimentation menée dans quatre mairies d'arrondissement à l'automne 2016 (2^{ème}, 4^{ème}, 12^{ème} et 17^{ème}), la généralisation du dispositif de facilitation numérique (Cf. annexe 8), notamment pour la création de « Mon compte » se met progressivement en place au premier trimestre 2018.

Cette facilitation a pour objectif d'aider les usagers non connectés ou en difficulté vis-à-vis de l'outil informatique à créer notamment un compte parisien ou à saisir une sollicitation à partir de l'outil de gestion de la relation usager (GRU). La facilitation

⁵⁰ Recommandation n°6 du rapport IG n° 16-11.

numérique vise tous les services numériques de la Ville (et quelques-uns proposés par d'autres entités publiques).

Il s'agit de mettre en œuvre les engagements de la municipalité pour un service aux Parisiennes et Parisiens proche et facile d'accès : une politique inclusive et la modernisation du service public par le développement des services numériques. Faire de la mairie un lieu d'accueil privilégié qui accompagne le développement des démarches en ligne en portant une attention forte aux publics les plus fragiles.

L'expérimentation menée a cerné les besoins, les publics et défini les modalités les plus adaptées, y compris en termes d'ergonomie et de matériels informatiques. En particulier, il a été observé que les démarches pour l'obtention de la vignette Crit'Air, la prise de rendez-vous pour des demandes de titres d'identité auprès des services de la Préfecture⁵¹ et les services de la caisse d'allocations familiales ont représenté plus de la moitié des sollicitations. Face à des démarches qui ne peuvent qu'être réalisées par voie électronique, les usagers se tournent vers les mairies afin d'y trouver aide et conseils.

A la mi-décembre 2017, le dispositif de facilitation numérique a déjà recensé depuis son lancement près de 8 800 sollicitations d'usagers, pour moitié concernant des démarches relevant de la collectivité parisienne et pour moitié de démarches plus larges de service public (vignette Crit'air, CAF, rendez-vous en préfecture, etc).

Les organisations syndicales en particulier ont témoigné d'une inquiétude quant à la prise de connaissance de données bancaires par les agents en position de facilitateurs (par exemple pour l'obtention de la vignette Crit'Air).

Une note à destination des directeurs généraux des services et de leurs adjoints en mairie d'arrondissement est en cours de préparation et devrait permettre de clarifier le rôle et les obligations des agents en matière de respect de la confidentialité de l'accompagnement en facilitation numérique. Pour assurer la sécurité des données, les bornes numériques devraient être déconnectées après chaque utilisation et l'historique de navigation et de données saisies effacés. En cas de démarche conduisant à un paiement en ligne, l'agent d'accueil devrait s'éloigner de l'espace de facilitation au moment de la saisie des coordonnées bancaires et devrait s'assurer qu'aucun autre usager ne pénètre dans la zone de confidentialité. L'agent ne devrait pas pouvoir par ailleurs se substituer à l'utilisateur lors de la saisie des coordonnées bancaires.

Le rapport n° 16-11 recommandait de consolider le dispositif de facilitation numérique en cours de déploiement par l'aide et l'information spécifique des personnes aujourd'hui les plus attachées et/ou contraintes au paiement en espèces en les orientant vers les paiements numériques⁵².

3.4.2. Accueil, soutien et facilitation aux personnes proches de l'exclusion bancaire, et orientation vers le droit au compte (extrait du rapport IG n° 16-11)

Depuis 2013, la possibilité de saisine de la Banque de France relatif au droit au compte (cf. Annexe 10) a été étendue aux centres communaux d'action sociale.

⁵¹ La loi du 28 février 2017 prévoit que cette mission est de la compétence municipale à partir du 1^{er} janvier 2018.

⁵² Recommandation n° 7 du rapport IG n° 16-11.

Par ailleurs, divers dispositifs parisiens d'inclusion sociale existent : les bus « ma mairie mobile », les points d'accès au droit (PAD) et les maisons de la justice et du droit⁵³, les cinq points d'information et de médiation multiservices (PIMMS) qui sont labellisés « maisons des services publics », l'accès aux aides sociales parisiennes par le biais du simulateur mis en place par l'État « mes-aides.gouv.fr », la mise en place du « Nouveau Paris Solidaire ». Appuyant les équipes de facilitation en mairie, ils sont autant de ressources et de relais qui pourraient être employés pour mener à bien une politique inclusive de mise en œuvre du dispositif du droit au compte.

Permettant ainsi à tous les usagers d'être soutenus pour accéder à un compte bancaire ouvrant droit à une carte de paiement à autorisation systématique, elle participerait d'une ambitieuse politique inclusive et rendrait accessible à de nombreux usagers les moyens de paiements électroniques déjà développés par la Ville.

Le rapport n° 16-11 recommandait, afin de ne pas écarter des services publics parisiens les publics les plus fragiles, d'accompagner la modernisation des moyens de paiement par un dispositif d'aide et d'information spécifique des personnes aujourd'hui les plus attachées au paiement en espèces par un soutien à l'accès au droit au compte, dispositif qui pourrait être développé et piloté conjointement par le CASVP et la DASES⁵⁴.

Dans sa réponse au rapport provisoire n° 16-11, le SG indiquait que cette politique est à développer par la DASES et le CASVP.

3.1. Sécurisation des paiements électroniques

La Ville a fait le choix de passer l'ensemble de ses modes de paiement dématérialisés via TIPI, l'outil mis à disposition par la direction générale des finances publiques (DGFIP).

TIPI (Titres payables sur internet) est mis gratuitement à la disposition des collectivités locales pour faciliter et sécuriser les moyens de paiement des services publics locaux. TIPI assure la sécurisation des moyens de paiement.

Aucune difficulté n'a été signalée aux rapporteurs tant s'agissant du fonctionnement de TIPI que des aspects liés à la sécurité des paiements.

⁵³ Ces deux dispositifs dépendent de partenariats avec respectivement les professions juridiques et l'État.

⁵⁴ Recommandation n° 8 du rapport IG n° 16-11.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : Le centre de compétence Facil'Familles et la mission Facil'Familles, devraient, en lien avec la DFA, calculer les taux de recouvrement effectifs après titrage et envoi de l'avis de sommes à payer (ASAP) par la DRFIP et les analyser pour les améliorer. Le cas échéant, l'opportunité de doter Facil'Familles d'un infocentre à cet effet devrait être étudiée. 19

Recommandation 2 : La Ville devrait être en mesure de connaître de manière systématique et automatisée pour chaque famille l'ensemble des créances en cours, c'est-à-dire les factures non réglées, que ce soit dans le cadre de la régie ou bien après émission de l'ASAP. 22

Recommandation 3 : Fiabiliser la base tiers en agissant sur les procédures et les données pour mieux intégrer la chaîne de la recette. Le projet du Compte Parisien devrait être l'occasion de supprimer les doublons potentiels liés aux procédures d'inscriptions multiples d'une même famille. Cette fiabilisation devrait être menée dans le cadre de groupes de travail pilotés par la DFA, en lien avec Facil'Familles et les directions opérationnelles. 22

Recommandation 4 : La Ville devrait se fixer un objectif à atteindre de taux de recouvrement pour les activités qu'elle facture à ses usagers, le cas échéant sous forme d'une trajectoire, l'objectif devant être atteint sous moyen terme, soit deux ou trois ans..... 24

Recommandation 5 : Facil'Familles devrait, en lien avec chacune des directions concernées, analyser l'ensemble des processus concourant à la facturation et au paiement pour chacune des activités avec l'objectif de les améliorer pour augmenter les taux de recouvrement. 25

Recommandation 6 : Une action en vue d'améliorer les taux de recouvrement des factures de Facil'Familles devrait cibler prioritairement les factures de la DFPE, qui représentent près de la moitié (45 %) des montants impayés. 27

Recommandation 7 : En vue d'améliorer ses taux de recouvrements, Facil'Familles devrait, pour le résorber, mener une analyse fine du phénomène de la « tranche 10 par défaut » concernant les familles dont on ne connaît pas la bonne tranche de QF compte-tenu du montant élevé de factures impayées qu'elles représentent. 30

Recommandation 8 : Définir et mettre en œuvre une procédure comptable relative aux abandons de créances liées à Facil'Familles. 31

Recommandation 9 : Créer dans l'outil Axelnet une nouvelle catégorie « sans tranche » permettant d'y affecter les familles uniquement facturées pour un accueil petite enfance, dont le dispositif ne repose pas sur l'affectation d'une tranche tarifaire. 33

Recommandation 10 : Évaluer l'efficacité de la convention tripartite de gestion des impayés des caisses des écoles..... 36

Suivi des recommandations :

Recommandations	Entités concernées	Échéance
1 : Le centre de compétence Facil'Familles et la mission Facil'Familles, devraient, en lien avec la DFA, calculer les taux de recouvrement effectifs (après intervention de la DRFIP) et les analyser pour les améliorer. Le cas échéant, l'opportunité de doter Facil'Familles d'un infocentre à cet effet devrait être étudiée.	Mission FF / DFA	1 an
2 : La Ville devrait être en mesure de connaître de manière systématique et automatisée pour chaque Famille l'ensemble des créances en cours, c'est-à-dire les factures non réglées, que ce soit dans le cadre de la régie ou bien après émission de l'ASAP.	SG / DFA / DO	1 an
3 : Fiabiliser la base tiers et additionner les diverses dettes relatives à des débiteurs uniques, en agissant sur les procédures et les données pour mieux intégrer la chaîne de la recette. Le projet du Compte Parisien devrait être l'occasion de supprimer les doublons potentiels liés aux procédures d'inscriptions multiples d'une même famille. Cette fiabilisation devrait être menée dans le cadre de groupes de travail pilotés par la DFA, en lien avec Facil'Familles et les directions opérationnelles.	Pilotage DFA	1 an
4 : La Ville devrait se fixer un objectif à atteindre de taux de recouvrement pour les activités qu'elle facture à ses usagers, le cas échéant sous forme d'une trajectoire.	SG	Immédiat
5 : Facil'Familles devrait, en lien avec chacune des directions concernées, analyser l'ensemble des processus concourant à la facturation et au paiement pour chacune des activités avec l'objectif de les améliorer pour augmenter les taux de recouvrement.	Mission FF / DO	1 an
6 : Une action en vue d'améliorer les taux de recouvrement des factures de Facil'Familles devrait cibler prioritairement les factures de la DFPE, qui représentent près de la moitié (45 %) des montants impayés.	DFPE / DAC	1 an
7 : En vue d'améliorer ses taux de recouvrements, Facil'Familles devrait, pour le résorber, mener une analyse fine du phénomène de la « tranche 10 par défaut » concernant les familles dont on ne connaît pas la bonne tranche de QF compté-tenu du montant élevé de factures impayées qu'elles représentent.	Mission FF / DO	1 an
8 : Définir et mettre en œuvre une procédure comptable relative aux abandons de créances liées à Facil'Familles.	DFA	3 mois

<p>9 : Créer dans l'outil Axelnet une nouvelle catégorie « sans tranche » permettant d'y affecter les familles uniquement facturées pour un accueil petite enfance, dont le dispositif ne repose pas sur l'affectation d'une tranche tarifaire.</p>	<p>Mission FF</p>	<p>3 mois</p>
<p>10 : Évaluer l'efficacité de la convention tripartite de gestion des impayés des caisses des écoles.</p>	<p>DASCO</p>	<p>1 an</p>

TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS

Au-delà de 10 tableaux, graphiques, figures, photographies ou captures d'écrans, il est recommandé d'établir une liste.

Tableau 1 : Cartographie des risques en matière de modes de paiement et de recouvrement.....	7
Graphique 1 : Modalités de paiement disponibles pour l'acquittement des services et prestations aux Parisiens (information disponible au 31/08/2017)	8
Graphique 2 : Répartition des moyens de paiement constatés par la régie Facil'familles pour l'année scolaire 2016-2017 en montants encaissés et en nombre de factures	10
Tableau 2 : Restauration scolaire : modalités de paiement disponibles et utilisées (en % des encaissements), par arrondissement, au 31/08/2017	11
Graphique 3 : Répartition de la recette perçue par la Ville au titre des cours municipaux d'adultes 2015-2016, suivant le mode de paiement utilisé par les usagers	12
Graphique 4 : Paris Sport Vacances : répartition de la recette 2016 par mode de paiement	14
Graphique 5 : Répartition des recettes des établissements balnéaires (entrées et activités) par mode de paiement (exercice 2016)	15
Graphique 6 : Répartition des recettes des établissements balnéaires (entrées et activités) par mode de paiement (exercice 2016)	16
Graphique 7 : Part des impayés dans le total des montants facturés dans le cadre de la régie	21
Graphique 8 : Taux de recouvrement en régie (avant relance par le comptable public) des activités facturées dans Facil'Familles, par dispositif et pour l'année scolaire 2016-2017	24
Graphique 9 : Répartition des montants facturés par dispositif - année scolaire 2016-2017	27
Graphique 10 : Répartition, par direction, des montants facturés, encaissés et impayés en régie au titre de l'année scolaire 2016-2017	27
Graphique 11 : Répartition des familles facturées (hors dispositifs petite enfance) par tranche tarifaire - année scolaire 2016-2017	29
Graphique 12 : Taux d'impayés par tranche (année scolaire 2016-2017, hors accueil petite enfance).....	29
Graphique 13 : Répartition, par tranche tarifaire et hors dispositifs DFPE, des montants impayés en régie - année scolaire 2016-2017.....	30
Figure 1 : Schéma simplifié de la vie d'une facture Facil'Familles pour une famille parisienne	32
Graphique 14 : Analyse 2017 des 100 factures impayées issues du train de facturation de février 2015 pour lesquelles aucun recouvrement n'était constaté un an plus tard - répartition des montants	34
Graphique 15 : Taux moyen d'impayés au titrage déclaré par chaque caisse des écoles (au 31 décembre 2016) et poids relatif des caisses.....	35

Graphique 16 : Synthèse et répartition par ancienneté des impayés cumulés, sur l'ensemble des caisses des écoles (données déclaratives au 31/12/2016) 36

Graphique 17 : Répartition, par ancienneté et cumul, des impayés déclarés par caisse des écoles au 31/12/2016 38

PROCÉDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection générale, le rapport provisoire sur les modalités de paiement et recouvrement a été transmis le 5 mars 2018 au Secrétariat général, à la Direction des affaires scolaires, à la Direction de la jeunesse et des sports et à la Direction des finances et des achats.

La réponse de la DFA a été adressée par email le 28 mars 2018.

Réponse de la Direction des Finances et des Achats aux recommandations de l'inspection générale sur le rapport provisoire relatif à l'ETUDE DES MODALITES DE PAIEMENT DES DIFFERENTS SERVICES ET PRESTATIONS (17-11).

La Direction des Finances et des Achats est sollicitée pour avis concernant les recommandations formulées dans le rapport provisoire de l'inspection générale relatif à l'étude des modalités de paiement des différents services et prestations.

Recommandation 1 : Le centre de compétence Facil'Familles et la mission Facil'Familles, devraient, en lien avec la DFA, calculer les taux de recouvrement effectifs (après intervention de la DRFiP) et les analyser pour les améliorer. Le cas échéant, l'opportunité de doter Facil'Familles d'un infocentre à cet effet devrait être étudiée.

Il est difficile de mesurer ces taux de recouvrement en raison notamment de la non-intégration de la totalité de la chaîne de la recette dans un SI unique, accentuée par la dualité du processus de recouvrement dans le cas de facil'familles (en régie de recettes dans un premier temps puis par le Comptable public pour les impayés). En outre, le niveau de reporting de la DRFiP sur les recouvrements reste notoirement insuffisant (limité à un reporting papier ou du flux retour DGFIP OCRE).

La mise en œuvre de la recommandation suppose donc, comme le suggère l'IG, de bénéficier du flux retour d'HELIOS dans Alizée avec des informations relatives au recouvrement qui viendraient compléter les données retour d'ALIZE sur le titrage des impayés.

En accord avec Sequana, l'objectif est de démarrer les travaux de cadrage de cette évolution en 2018 en vue d'une mise en œuvre au 1^{er} semestre 2019.

Enfin ces informations de recouvrement disponibles pourront bien être mise à disposition du logiciel AXELnet ou consolidées, comme le suggère l'IG, au sein d'un infocentre Facil'Famille à construire, dans la continuité des travaux d'infocentre Recette.

Dans une perspective d'analyse sur les taux de recouvrement, il paraît difficile de ne pas se doter d'un tel outil pour pouvoir réaliser des focus sur les tranches tarifaires, les zones géographiques ou les moyens de paiement employés par les usagers.

Recommandation 2 : La Ville devrait être en mesure de connaître de manière systématique et automatisée pour chaque Famille l'ensemble des créances en cours, c'est-à-dire les factures non réglées, que ce soit dans le cadre de la régie ou bien après émission de l'ASAP.

La pertinence de cette recommandation n'est pas contestable. Toutefois, l'IG précise dans son rapport qu'il s'agirait, in fine, d'indiquer aux familles les montants dus à la Ville et d'atteindre le seuil d'éligibilité aux poursuites des créances impayées (OTD). Pour ce faire, il conviendrait donc de mettre en œuvre un véritable report de solde dans la facturation AXELnet (inexistant à l'heure actuelle), ce qui permettrait également de résoudre la difficulté inhérente au relèvement du seuil de mise en recouvrement à 15 € en 2017 (cf. problématique du manque à gagner, recommandation 8).

Recommandation 3 : Fiabiliser la base tiers et additionner les diverses dettes relatives à des débiteurs uniques, en agissant sur les procédures et les données pour mieux intégrer la chaîne de la recette. Le projet du Compte Parisien devrait être l'occasion de supprimer les doublons potentiels liés aux procédures d'inscriptions multiples d'une même famille. Cette fiabilisation devrait être menée dans le cadre de groupes de travail pilotés par la DFA, en lien avec Facil'Familles et les directions opérationnelles.

LA DFA partage cette recommandation sur la fiabilisation des tiers (ainsi que la méthode suggérée) dans la mesure où c'est un facteur important d'optimisation du recouvrement.

Ce sujet s'inscrit plus largement dans une problématique d'urbanisation du ou des référentiels tiers au sein du système d'information financier de la Ville. Dans la continuité de l'étude liée au projet Recette, la DFA propose qu'une étude soit lancée rapidement avec la DSTI et CCSEQ afin de formaliser une cible d'urbanisation d'un référentiel Tiers prenant en compte la base tiers Alizé, le compte usager unique, l'accès à la base fiscale PERS de la DGFIP. Cette démarche devra *in fine* préciser l'offre de services aux applications satellite de recette comme Facil'Famille (AXELnet) et la nature des données devant être sollicité afin d'assurer *in fine* un référentiel tiers consolidé commun aux applications. Une trajectoire de mise en œuvre pluri-annuelle priorisant Facil'Famille pourrait ainsi être définie.

Recommandation 4 : La Ville devrait se fixer un objectif à atteindre de taux de recouvrement pour les activités qu'elle facture à ses usagers, le cas échéant sous forme d'une trajectoire.

L'IG précise que la fixation d'un tel objectif n'est pas envisageable sans une analyse des processus de facturation et de paiement.

Il paraît nécessaire d'analyser également le processus d'inscription aux activités du fait de son impact sur le processus aval de facturation et de recouvrement. En outre, un objectif sur le taux de recouvrement se conçoit difficilement sans un objectif corollaire sur la qualité de la facturation (taux de réclamations, taux d'erreurs).

Par ailleurs, si le principe du paiement après service rendu des prestations facil'familles n'est pas remis en cause (cf. recommandation 5), il paraît difficile d'approcher un taux de 100 % comme cela est suggéré.

Enfin, la part des impayés en régie est de 13% : pour cette partie, le recouvrement est du ressort du Comptable public ; la définition d'objectifs de taux de recouvrement avec la DRFiP s'inscrit pleinement dans la démarche de mise en place d'un service mutualisée de la recette DRFiP/Ville, et fera donc bien l'objet des discussions avec la DRFiP dans ce cadre.

Recommandation 5 : Facil'Familles devrait, en lien avec chacune des directions concernées, analyser l'ensemble des processus concourant à la facturation et au paiement pour chacune des activités avec l'objectif de les améliorer pour augmenter les taux de recouvrement.

L'IG souligne que le pré-paiement (à l'inscription) est garant d'un taux de recouvrement optimal. C'est exact, mais pour les prestations produites dans le cadre du service Facil'familles, la logique « facturation après service-rendu » prévaut de longue date et l'IG précise qu'AXELnet ne gère pas le prépaiement. Dans ce contexte, la marge de progression se situe plutôt au niveau du déploiement renforcé des moyens de paiement électronique et dans la promotion du prélèvement automatique (lequel est toutefois concurrencé par le paiement CB en ligne).

Recommandation 6 : Une action en vue d'améliorer les taux de recouvrement des factures de Facil'Familles devrait cibler prioritairement les factures de la DFPE, qui représentent près de la moitié (45 %) des montants impayés.

Le secteur de la Petite Enfance est prioritaire du fait de l'enjeu financier. La part des impayés PE est toutefois à rapprocher de la part de ce secteur dans le total facturé : 72 %. En comparaison, le secteur DASCOS, qui ne pèse que 19 % de la facturation totale, représente 39 % du total des impayés, proportion qui n'est pas très éloignée de celle de la Petite Enfance en dépit d'un montant moyen de facture sans doute très inférieur à celui de la PE. C'est sur le secteur DASCOS que les progrès qualitatifs à réaliser sont les plus importants. Les impacts de cette recommandation sont à la fois SI et organisationnels.

Recommandation 7 : En vue d'améliorer ses taux de recouvrements, Facil'Familles devrait, pour le résorber, mener une analyse fine du phénomène de la « tranche 10 par défaut » concernant les familles dont on ne connaît pas la bonne tranche de QF compte-tenu du montant élevé de factures impayées qu'elles représentent.

L'analyse de ce phénomène relève de la Mission Facil'Famille et des directions opérationnelles. Il est à noter que les modalités particulières de tarification dans le domaine de la Petite Enfance (selon le QF de la CAF) ne génèrent pas une proportion comparable de familles au tarif le plus haut, faute de justificatifs produits permettant d'établir leur véritable tarif.

Recommandation 8 : Définir et mettre en œuvre une procédure comptable relative aux abandons de créances liées à Facil'Familles.

Il n'existe pas de schéma comptable permettant de comptabiliser ces abandons de créances. Les factures qui ne sont pas recouvrées en régie à la suite d'un retour « pli non distribué » (ex-NPAI) sont des créances irrécouvrables dans la mesure où les débiteurs n'ont pas connaissance de leur dette précise et du délai qui leur est donné pour s'en acquitter auprès du régisseur.

Dès lors, cette recommandation rejoint les mesures proposées dans la recommandation n°3, à savoir la fiabilisation de la base tiers via un référentiel tiers partagé rapproché avec le compte usager unique et la base DGFIP PERS (identifiant fiscal des contribuables). Une telle démarche permettrait de diminuer le taux de NPAI, mais impliquerait préalablement la prise en compte de l'interrogation de référentiel tiers, la modélisation du tiers payeur ainsi que la prise en compte données complémentaire d'état civil, dans AXEL*Net.

Sur les factures de montant inférieur à 15 €, il existe toutefois une issue potentielle avec la mise en œuvre du report de solde (impact SI important. voir recommandation 2).

Recommandation 9 : Créer dans l'outil Axelnet une nouvelle catégorie « sans tranche » permettant d'y affecter les familles uniquement facturées pour un accueil petite enfance, dont le dispositif ne repose pas sur l'affectation d'une tranche tarifaire.

Cette recommandation technique est motivée par le fait que la tarification Petite Enfance ne repose pas sur l'échelonnement en 10 tranches applicable à d'autres activités (cf. recommandation 7). Affecter l'information « tranche 10 par défaut » à des familles qui relèvent uniquement de la tarification PE paraît effectivement ne pas avoir de sens.

Recommandation 10 : Évaluer l'efficacité de la convention tripartite de gestion des impayés des caisses des écoles.

Cette analyse relève de la DASCO. D'éventuels impacts sont à prévoir en fonction des décisions qui seront prises.

La réponse de la DASCO a été adressée par courrier le 13 avril 2018.

DASCO

IN **MAIRIE DE PARIS** Direction des Affaires Scolaires
 DE LA VILLE DE PARIS
 16 AVR 2018
 N° 111
 Paris, le 13 AVR. 2018
 Note à l'attention de : Directrice Générale de l'Inspection Générale
 Objet : Réponses de la DASCO au rapport provisoire n°17-11

Je vous prie de trouver ci-après les éléments de réponses de la DASCO au rapport provisoire *Etude sur les modalités de paiement des différents services et prestations, février 2018*.

La DASCO est principalement concernée par les recommandations concernant la restauration scolaire ainsi que les recommandations plus générales n°3,4,5, 7.

1. **Recommandations générales**

S'agissant de la recommandation 3 : *fiabiliser la base tiers en agissant sur les procédures et les données pour mieux intégrer la chaîne de la recette. Le projet du Compte Parisien, devrait être l'occasion de supprimer les doublons potentiels liés aux procédures d'inscriptions multiples d'une même famille. Cette fiabilisation devrait être menée dans le cadre de groupes de travail pilotés par la DFA, en lien avec Facil'Familles et les directions opérationnelles.*

Les activités périscolaires/extrascolaires de la DASCO sont aujourd'hui toutes facturées via Facil'Familles, ce dispositif s'inscrit dans la liste des démarches pouvant être effectuées via le Compte Parisien. De la même manière, les inscriptions aux cours municipaux d'adulte (CMA) sont aussi proposées via ce compte unique. Néanmoins, afin d'améliorer collectivement les procédures, la DASCO s'engage aux travaux de fiabilisation de la base tiers en lien avec l'équipe Facil'Familles (suppression des doublons et examen des situations complexes) et à mettre en œuvre des actions de communication auprès des familles en vue de promouvoir l'utilisation de ce compte unique d'inscription.

Concernant les recommandations 4 et 5 :

Recommandation 4 : *la Ville devrait se fixer un objectif à atteindre de taux de recouvrement pour les activités qu'elle facture à ses usagers, le cas échéant sous forme d'une trajectoire, l'objectif devant être atteint sous moyen terme, soit deux ou trois ans.*

Recommandation 5 : *Facil'Familles devrait, en lien avec chacune des directions concernées, analyser l'ensemble des processus concourant à la facturation et au paiement pour chacune des activités avec l'objectif de les améliorer pour augmenter les taux de recouvrement.*

Depuis 2016, la DASCO met en œuvre une procédure d'inscription préalable obligatoire dans les centres de loisirs parisiens. Cette procédure vise notamment à améliorer la facturation des activités et in fine le taux de recouvrement. En effet, la génération de la facture au plus près de l'activité est un facteur d'amélioration du taux - spontané - de recouvrement, ainsi qu'il a été souligné par l'IG. Par ailleurs, la DASCO a d'ores et déjà identifié la nécessité de traiter dans les meilleurs délais les régularisations des paiements inscrits sur compte d'attente par la DRFIP. Une analyse sera menée en lien avec la DFA pour un examen fin des processus de facturation des activités. La fixation d'un objectif de taux de recouvrement (taux qu'il serait souhaitable de fixer par palier) ne pourra être mise en œuvre qu'à l'issue de ces travaux.

Il faut noter également que les conventions 2018-2020 signées en décembre 2017 entre la collectivité parisienne et les caisses des écoles (CDE) comportent des objectifs concernant le taux d'impayés avant titrage individualisé par CDE compte tenu de la situation objectivée en 2016. Ces conventions comportent aussi des objectifs quant à la couverture comptable du risque d'impayés par le provisionnement.

3 rue de l'Arsenal - 75004 Paris

Sur la recommandation n°7 : mener une analyse fine de la « tranche 10 par défaut ».

Si cette recommandation ne concerne pas le périmètre Restauration scolaire, en cette matière, il faut noter que la plupart des CDE ont mené des campagnes de fiabilisation des familles facturées en T10 au cours de l'année 2017 et notamment à la rentrée scolaire. Ces actions se sont traduites par une diminution conséquente de la facturation T10 entre 2016 et 2017 et une redistribution de la répartition tarifaire des repas scolaires facturés.

2. Recommandations relatives à la restauration scolaire

S'agissant des recommandations relatives à la restauration scolaire, je tiens à souligner que le travail d'analyse de la mission a été mené sans que le bureau de la restauration scolaire de la DASCO ni les caisses des écoles ne soient rencontrées (ont simplement été fournies des fiches d'activité 2016 des CDE). Cet état de fait interroge sur la méthode retenue et ne peut que fragiliser les recommandations vis-à-vis des CDE.

Recommandation n°10 Évaluer l'efficacité de la convention tripartite de gestion des impayés des caisses des écoles.

Depuis 2017, le suivi des impayés des CDE est opéré au travers de 3 indicateurs suivis par le bureau de la restauration scolaire :

- l'évolution des impayés en montant restant à recouvrer entre 2 exercices
- leur ancienneté et les politiques respectives d'apurement des impayés les plus anciens (5 ans et +) dont le risque de recouvrabilité est à provisionner

Ces deux indicateurs sont établis sur la base de l'état des restes-à-recouvrer chaque fin d'année depuis 2016 (2 exercices de recul). Cet état est fourni par la TPEL aux CDE, et sa transmission au bureau de la restauration scolaire est désormais prévue contractuellement.

- Le taux moyen d'impayés au titrage de chaque CDE au titre d'un exercice civil établi sur une base déclarative.

L'évolution de celui-ci est, le cas échéant, contractualisée avec la CDE au titre de l'optimisation de sa gestion dans le cadre de la convention 2018-2020.

Une réunion est par ailleurs prévue le 10 avril par la TPEL sur le suivi des impayés et la constitution des provisions, à laquelle le bureau de la restauration scolaire participe.

Sur la base de ces éléments, la convention tripartite sera réactualisée. Elle doit en tout état de cause être révisée compte tenu de l'introduction des tranches 9 et 10 et de la fin des conventions précédentes. Il faudra peut-être prévoir une délibération spécifique pour en faire une norme et non un acte contractuel afin de pérenniser ses effets dans le temps.

Par ailleurs, dans le cadre des dialogues de gestion budgétaire, les CDE sont incitées à adopter un plan d'apurement des impayés les plus anciens en inscrivant un niveau réaliste d'admission en non-valeur et en constituant des provisions pour impayés tenant compte de leurs capacités budgétaires (résultat de l'exercice) et financières (situation des excédents cumulés).

Le rapport reprend également plusieurs recommandations issues du rapport IG n°16-11 qui appellent les remarques suivantes.

Limiter à un seul site parisien la possibilité de payer en espèces (page 39) : cette recommandation devrait être étudiée compte tenu de la comptabilité séparée des régies des CDE.

L'intégration de la restauration scolaire dans Facil Familles (page 40) : les conséquences de la redéfinition du rôle des directeurs d'école doivent être précisément et préalablement évaluées. Les directeurs d'école sont mobilisés à la fois dans les process d'inscription et d'encaissement mais également de contrôle de la fréquentation. L'inscription est une fonction essentielle à la gestion opérationnelle du service : le calendrier de fréquentation, le contrôle des présences/absences sont pris en compte dans les processus de commandes, de façon à limiter l'écart entre repas commandés et consommés. La bonne connaissance de la fréquentation de la restauration scolaire, au plus proche du terrain, permet ainsi de limiter le gaspillage et les régularisations de facturation aux familles.

L'automatisation des paiements en numéraire en mairie d'arrondissement. Il est proposé de déployer ce système dans le cadre de la fusion 1/2/3/4. Se posera la question du financement de l'installation d'une borne multi-paiement

3. Erreurs matérielles et compléments

En dehors des remarques de fond exposées ci-dessus, je souhaite rectifier quelques erreurs matérielles ou apporter les compléments suivants.

page 9 : préciser « accueil périscolaire *et extrascolaire* »

page 11 : Modalités de paiement.

Les données du tableau 2 concernent l'année **2016** (et non un état au 31/08/17). Depuis, des évolutions ont été mises en place en 2017 ou sont prévues en 2018 dans le cadre des conventions d'objectifs 2018-2020 signées entre la collectivité parisienne et les CDE.

CDE	Evolution mises en place ou prévues
1	
2	Mise en place PA en sept.-17
3	
4	Mise en place PA en sept.-17
5	
6	
7	Mise en place PA en janv.-17
8	Mise en place PA, CB prévue en sept.-18
9	Mise en place PA prévue en janv.-18
10	Mise en place PA en janv.-17
11	Mise en place PA et paiement mobile prévue en sept.-18
12	
13	
14	Mise en place PA prévue en 2018
15	
16	Mise en place CB prévue en sept.-18
17	
18	
19	Mise en place CB prévue en janv.-18 et PA en mar.-18
20	

Page 12 : sur le paiement dématérialisé pour les CMA :

Une expérimentation du paiement dématérialisé du service sur 10 sites a été menée dès la rentrée 2017, expérimentation généralisée à compter de janvier 2018, permettant une meilleure sécurisation de la perception des recettes ainsi que la réduction des montants perçus en numéraire. Le télépaiement a représenté 51 % des paiements pour les inscriptions du second semestre de l'année scolaire 2017/2018. Le paiement par chèque reste néanmoins un des trois modes de paiement contrairement à ce qu'indique le rapport (31% des paiements, et 18% de paiement en liquide).

Page 31. Graphique 15 et commentaire qui suit. Certaines données de taux moyen d'impayés doivent être corrigées de travaux de fiabilisation postérieurs à leur transmission pour les CDE1 (9%), CDE9 (14,9%) et CDE10 (22,8%).

Page 37 : Les vacances Arc en ciel ont été maintenues en 2018.

Page 44. Le rapport semble incomplet : le § 3.5. Sécurisation des paiements électroniques » n'est pas développé.

Annexes

Liste des personnes rencontrées : DASCO (au lieu de DJS)

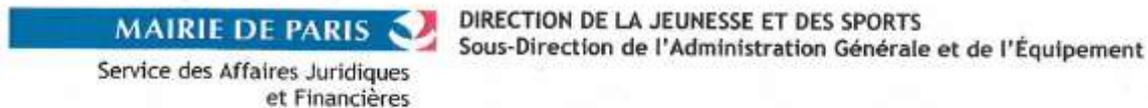
Annexe 5 : Le développement spécifique du SI facturation est non précisé pour la CDE du 5^{ème} (et non celle du 8^{ème}).

Directrice des Affaires Séclaires

Copie :

Secrétaire Générale de la Ville de Paris

La réponse de la DJS a été adressée par courrier le 25 avril 2018.



N/Réf. : SAJF-D-2018-18

Paris, le 25 avril 2018

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

Objet : Audit sur les modalités de paiement des différents services et prestations

Vous m'avez adressé le 5 mars dernier, pour avis, le rapport provisoire d'audit sur les modalités de paiement des différents services et prestations.

Contrairement aux recettes de directions comme la DFPE ou la DASCO, les recettes des dispositifs gérés par la DJS sont perçues en amont de la délivrance de la prestation (réservation de courts de tennis, entrées et activités dans les piscines, inscription aux activités dispensées dans les centres Paris Anim, inscriptions au dispositif Paris Sport Vacances)).

Seules les prestations de la DJS intégrées dans Facil'Famille sont facturées après leur réalisation (ateliers bleus sportifs). Elles représentent 1% des factures générées par cette application et 2% des impayés avec un taux de recouvrement de 71%, proche de celui obtenu par la DASCO.

Il s'ensuit que la DJS est peu impactée par les recommandations répondant à la problématique des factures impayées dans Facil'Famille.

S'agissant de la modernisation des moyens de paiement, la DJS a entrepris des évolutions importantes tendant à réduire le manquement d'espèces.

Comme le relève le rapport provisoire, l'application Paris Tennis a été remaniée pour conditionner la réservation en ligne, obligatoire pour réserver un court, au paiement par internet. Depuis son déploiement à la fin novembre 2017, la DJS enregistre une augmentation des recettes des tennis (+41% au premier trimestre 2018 en comparaison de la même période en 2017) pour un nombre de réservation quasi stable.

Plusieurs facteurs peuvent être avancés pour expliquer cette évolution : le paiement précède désormais la réservation du court ; la comptabilisation du paiement intervient à J+1 (contre J+30 et plus ; les usagers paient leur réservation même lorsqu'ils sont ensuite absents pour convenance personnelle.

L'impact réel en terme de progression de la recette ne pourra cependant être apprécié qu'au bout de quelques mois.

Direction de la Jeunesse et des Sports
25 bd Bourdon - 75004 Paris



Dans les piscines, l'installation de distributeurs automatiques de tickets (plein tarif exclusivement) a permis d'accroître la qualité de service offerte à nos usagers en renforçant leur autonomie d'accès aux bassins et en leur permettant d'éviter les files d'attente aux heures les plus chargées.

Ils permettent aujourd'hui de recouvrer en moyenne 9 000 € par semaine pour un panier moyen de vente de 12 €.

Les paiements s'effectuent très majoritairement par carte bancaire (97% des paiements).

La faible part du numéraire permet de s'interroger sur l'opportunité de maintenir les monnayeurs d'autant que des dysfonctionnements, régulièrement observés, nécessitent des écritures comptables de régularisation au niveau de la régie des établissements sportifs et balnéaires.

Cette mesure accompagne la baisse de la part du numéraire dans les recettes constatées depuis plusieurs années.

	2013	2014	2015	2016	2017
Espèces	40,6%	37,2%	36,2%	35,5%	31,9%
Chèques	9,7%	8,5%	7,3%	5,8%	5,4%
Cartes bancaires	49,6%	54,3%	56,5%	58,7%	62,7%

Enfin, le projet de création d'une application d'inscription au dispositif Paris Sport Vacances et de paiement en ligne concomitant, qui vient d'être lancé, mettra fin aux encaissements d'espèces et surtout de chèques, majoritaires depuis la mise en place, sans possibilité de paiement par internet, de l'application e-cotiz mentionnée par les auditeurs.

Le Directeur Général

La réponse de la mission Facil'Familles a été adressée par courrier le 11 juin 2018.



N° ELISE : D18SGVP-000714

Affaire suivie par :

Paris, le 11 JUIN 2018

NOTE À L'ATTENTION DE :



Directrice de l'Inspection Générale

Objet : Rapport provisoire établi par l'Inspection Générale sur les modalités de paiement des différents services et prestations

Par note du 5 mars 2018, vous m'avez transmis pour observation le rapport provisoire établi par l'Inspection Générale sur les modalités de paiement des différents services et prestations.

Vous trouverez ci-après les observations sur le rapport et les avis sur les recommandations émises.

OBSERVATION PRELIMINAIRE

Le paragraphe 1.2 du rapport précise qu'il serait souhaitable que le paiement par tickets CESU soit proposé pour les factures de la restauration scolaire mais cette disposition n'est pas envisageable car les tickets CESU sont réservés aux prestations de garde d'enfant hors du domicile et sans repas.

AVIS SUR LES RECOMMANDATIONS EMISES

1 : Le centre de compétence facil'familles et la mission facil'familles, devraient, en lien avec la DFA, calculer les taux de recouvrement effectifs (après intervention de la DRFIP) et les analyser pour les améliorer. Le cas échéant, l'opportunité de doter facil'familles d'un infocentre à cet effet devrait être étudiée (Acteurs : Mission FF/DFA - échéance 1 an).

Le constat de la nécessité de connaître les taux de recouvrement est largement partagé mais se heurte à des difficultés techniques d'intégration des données dans l'applicatif de facturation Axelnet. Les relations difficiles entre la ville et l'éditeur Teamnet rendent peu probables la possibilité de développer les évolutions nécessaires dans l'année à venir, et ce d'autant plus que la DRFIP va modifier le format de son flux de données retour, ce qui va complexifier le chantier. Néanmoins, l'expression du besoin est déjà à l'étude au sein du centre de compétences facil'familles (Acteurs : centre de compétences FF, mission FF et DFA)

2 : La Ville devrait être en mesure de connaître de manière systématique et automatisée pour chaque famille l'ensemble des créances en cours, c'est-à-dire les factures non réglées, que ce soit dans le cadre de la régie ou bien après émission de l'ASAP. (Acteurs : SG/DFA/DO - échéance 1 an).

L'information de l'ensemble des factures non réglées d'une famille n'est à ce jour pas disponible et est conditionnée par l'intégration dans l'outil de facturation de l'information en retour de la DRFIP de l'encaissement des titres de recettes émis.

Le cumul des soldes des factures impayées sur les factures suivantes et le regroupement des montants à titrer sont des projets qui avaient été envisagés mais qui n'ont pu être menés à bien, notamment en raison des difficultés avec l'éditeur

4 : La Ville devrait se fixer un objectif à atteindre de taux de recouvrement pour les activités qu'elle facture à ses usagers, le cas échéant sous forme d'une trajectoire. (Acteur : SG - échéance immédiate).

Le taux de recouvrement en régie était de 86% en 2017. Un objectif à 87% en 2018 et à 88% en 2019 devra être atteint notamment par des actions à mener sur les factures qui ne sont pas distribuées aux usagers (plis « NPAI »).

5 : facil'familles devrait, en lien avec chacune des directions concernées, analyser l'ensemble des processus concourant à la facturation et au paiement pour chacune des activités avec l'objectif de les améliorer pour augmenter les taux de recouvrement. (Acteurs : Mission FF/DO - échéance 1 an).

Recommandation partagée et qui sera pilotée par le Secrétariat Général.

6 : Une action en vue d'améliorer les taux de recouvrement des factures de facil'familles devrait cibler prioritairement les factures de la DFPE, qui représentent près de la moitié (45 %) des montants impayés. (Acteurs : DFPE/DAC - échéance 1 an).

Recommandation partagée et qui sera pilotée par le Secrétariat Général.

7 : En vue d'améliorer ses taux de recouvrements, facil'familles devrait, pour le résorber, mener une analyse fine du phénomène de la « tranche 10 par défaut » concernant les familles dont on ne connaît pas la bonne tranche de QF compte-tenu du montant élevé de factures impayées qu'elles représentent. (Acteurs : Mission FF / DO - échéance 1 an).

Recommandation partagée et qui ira dans le sens des actions déjà menées et des efforts déjà entrepris pour faire diminuer le nombre de familles facturées en tranche 10 par défaut : développement de l'échange de données automatisé avec la CAF une fois par an, en 2018 échange de fichiers avec les caisses des écoles, large communication auprès des familles...

Le nombre de familles en tranche T10 par défaut a déjà bien diminué depuis le début de l'année scolaire 2017-2018 : il est passé de 12.639 début novembre à 7.525 début avril 2018.

9 : Créer dans l'outil Axelnet une nouvelle catégorie « sans tranche » permettant d'y affecter les familles uniquement facturées pour un accueil petite enfance, dont le dispositif ne repose pas sur l'affectation d'une tranche tarifaire (Acteur : Mission FF - échéance 3 mois).

Recommandation partagée et d'ores et déjà mise en œuvre par requêtage (acteur technique : CCFF, acteur analyse : MFF).

10 : Évaluer l'efficacité de la convention tripartite de gestion des impayés des caisses des écoles (Acteur : DASCO - échéance 1 an)

Recommandation partagée.

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : Les tarifs applicables aux activités périscolaires et extrascolaires (rentrée 2017)

Annexe 4 : Analyse d'un échantillon de 100 factures Facil'Familles impayées après un an (train de facturation de février 2015)

Annexe 5 : Caisses des écoles : cartographie des supports de facturation utilisés (données déclaratives au 31/12/2016) et protocole relatif au traitement de leurs impayés

Annexe 6 : Schémas des recettes Facil'Familles

Annexe 7 : Sondage auprès d'usagers venant payer leurs factures en régie d'une mairie d'arrondissement

Annexe 8 : La facilitation numérique

Annexe 9 : Liste des recommandations du rapport 16-11 relatif à la gestion des espèces et transferts de fonds

Annexe 10 : Droit au compte

Annexe 11 : Benchmark des modes de facturation et de paiement des activités périscolaires

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.