Pierre Éric Spitz

L'ADMINISTRATION PARISIENNE DE LA NOBLESSE D'ÉTAT À L'ENTREPRISE DE SERVICES

Il n'est guère possible de comprendre l'organisation et le fonctionnement de l'administration parisienne sans faire référence à son histoire. Paris est en effet une collectivité de plein exercice depuis 1975, c'est-à-dire depuis assez peu de temps. Et même de plein exercice, elle est encore marquée par des spécificités qui la distinguent des autres communes de France, voire des villes avec lesquelles elle partage un statut commun depuis la loi PML du 31 décembre 1982.

À partir de la loi du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne qui définit la Ville de Paris comme une « collectivité territoriale à statut particulier ayant des compétences de nature communale et départementale », les lois successives ont pris le parti d'aligner progressivement le régime de Paris sur celui du droit commun des collectivités locales, même si les particularités dues à la présence sur le même territoire de la commune et du département de Paris demeurent et si l'héritage de l'histoire est bien présent. La loi du 31 décembre 1975 énonce que la « commune de Paris est régie par le code de l'administration communale sous réserve des dispositions de la présente loi ». Comme toutes les communes de France, Paris est administré par un conseil élu et un maire qui sera élu pour la première fois en 1977. En 1982, l'alignement sur le droit commun se poursuit, tout en construisant un statut propre aux trois grandes villes Paris, Marseille et Lyon qui permet de doter les arrondissements de conseils élus au suffrage universel direct. Enfin la loi du 27 février 2002, sur la démocratie de proximité, a eu pour objet principal de prendre en compte, vingt ans après la création des conseils d'arrondissement, la nécessité d'appro-

fondir la décentralisation ou du moins la déconcentration, même si, au passage, elle a encore supprimé des spécificités qui, pour symboliques qu'elles soient, n'en demeurent pas moins importantes, celle de la questure de Paris par exemple. Toutefois, c'est bien la volonté d'accroître les pouvoirs des maires d'arrondissement en matière d'urbanisme, d'équipements publics de proximité par le transfert de leur gestion et l'inscription de nouvelles sources de financement, qui est la véritable originalité de la loi « démocratie de proximité », doublée du souci de rapprocher le pouvoir de décision de la population des trois grandes villes, sans toutefois remettre en cause le principe de l'unité communale. On verra que l'hésitation du vocabulaire qui oscille sans cesse entre « déconcentration » administrative et « décentralisation » est la marque d'une tension toujours présente dans les enjeux à venir.

L'histoire de la particularité de Paris ou, mieux encore, l'histoire de cet héritage, fait partie du socle fondateur du fonctionnement de l'administration. « L'administration de Paris n'était pas et ne pouvait pas être une administration comme les autres. Située dans la Capitale mais n'étant pas une administration centrale, administration locale mais située dans la Capitale, elle résumait en elle un ensemble de contradictions », disait Roland Drago lors d'un colloque tenu en 1978 sur l'administration parisienne, contradictions qui sont loin d'avoir disparu aujourd'hui.

Paris n'a pas complètement coupé le cordon ombilical avec l'État. En effet, le maire n'a pas toutes les prérogatives d'un maire d'une collectivité ordinaire qui assure sur le territoire de sa commune « le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique ». De la Fronde à la Bastille, l'Ancien Régime se méfie de Paris. Mais du Paris de 1830 à celui de 1848 et de 1871, tous les autres régimes se défient. Même les grandes lois de la III^e^ République sur les libertés communales ne s'appliqueront pas à Paris. Paris est à part et Paris est gouverné par des préfets directement rattachés au pouvoir central qui garde un œil sur l'administration et un bras sur l'ordre public.

L'époque des préfets – préfet de la Seine et préfet de police – est encore très présente dans la mémoire des structures, des mentalités et de l'organisation actuelle. Il suffit de constater le rôle éminent que joue encore aujourd'hui la préfecture de police, l'un des deux exécutifs parisiens – exécutif qui vient défendre chaque année son projet de budget devant le Conseil de Paris. Héritage d'une histoire qui perdure depuis la loi de pluviôse et l'arrêté de messidor an VIII et qui confère au préfet

de police la plupart des compétences en matière de police administrative, générale et spéciale, qu'il exerce au nom de la Ville en même temps qu'il détient les compétences de police active au nom de l'État. C'est seulement après la loi de 1986 que le maire de Paris se voit transférer une petite partie de la police municipale en matière de salubrité publique, de maintien du bon ordre sur les foires et marchés et des permissions de voirie. Et c'est en 2002, après le vote de la loi Vaillant, « démocratie de proximité », que le maire de Paris hérite de la police des nuisances sonores, de la circulation et du stationnement. Encore se doit-on d'ajouter que ce dernier transfert a donné lieu à des discussions parlementaires byzantines pour savoir quelles portions de voies principales ouvertes à la circulation devaient demeurer, de manière dérogatoire, de la compétence du préfet de police, sous prétexte qu'il s'agit de voies qui environnent les ambassades et postes diplomatiques, comme si le maire de Paris n'était pas capable d'en organiser la sécurité. Paris n'est décidément pas une collectivité « locale », mais une collectivité « capitale ».

À la tutelle maintenue sur une grande partie des activités de police dont le bien-fondé peut se discuter dans un sens comme dans l'autre, il faut ajouter que la répartition des compétences entre préfecture de police et commune de Paris, qui date de 1964, ignore totalement les blocs de compétences institués par la loi de 1982 et conduit à faire supporter au budget de la collectivité parisienne des charges qui incombent sans conteste à l'État. Il apparaît, par exemple, que les services d'accueil des étrangers qui relèvent de l'État, en application de l'ordonnance du 2 novembre 1945, n'ont pas vocation à être financés sur le budget spécial de la préfecture de police, voté par le Conseil de Paris. C'est là un exemple parmi d'autres qui conduit à affecter au budget parisien des dépenses qui sont, dans tous les autres départements, supportées par l'État en raison de la répartition des compétences issues de la loi de 1982. Il s'agit là d'un archaïsme juridique probablement inconstitutionnel. Il conviendra sans doute, un jour, de mettre à plat les rapports entre la préfecture de police et la Ville. C'est d'ailleurs moins une question de droit qu'une question politique.

Si Paris n'a pas complètement coupé le cordon ombilical du point de vue des compétences et de la répartition du pouvoir entre État et collectivité, l'ombre portée par les structures et le mode de fonctionnement étatique est encore plus présente dans l'organisation et le mode de gestion de l'administration parisienne. Avant la réforme de 1975, le

préfet de Paris cumulait les fonctions de chef de l'administration de Paris et de représentant de l'État et c'est peu dire que l'organisation du fonctionnement administratif parisien copiait jusqu'à la caricature le fonctionnement d'une préfecture.

L'existence des grandes directions de la Ville remontait, parfois même jusqu'à leur dénomination, au milieu du XIX^e siècle. Telle la direction du patrimoine et de l'architecture, héritière du service de l'architecture mis en place par Haussmann et dirigée par Baltard. Telle la direction de la voirie, héritière du bureau de la grande voirie. Telle la direction des parcs et jardins, héritière du service des promenades et plantations à la tête duquel Haussmann a placé Alphand, un ingénieur des Ponts-et-Chaussées. Ces directions par leur organisation et leur mode de fonctionnement répondaient hiérarchiquement, comme des services extérieurs d'une préfecture, à l'autorité puissante d'un secrétaire général, impulsant les commandes de manière à répondre à la volonté de l'exécutif. Il n'est pas exagéré de dire que le système était extrêmement cloisonné et centralisé. Ce système en « cheminées parallèles », fortement centralisé, qui n'avait pas à s'embarrasser de la présence encombrante de conseils d'arrondissement élus, d'adjoints à la forte personnalité et, pour tout dire, d'un quelconque fonctionnement démocratique élémentaire, a été repris pour l'essentiel lorsque le maire s'est vu transférer, à compter de 1977, les pouvoirs du préfet de Paris. Il est d'ailleurs assez symptomatique de rappeler que le premier maire de Paris avait délégué sa signature aux seuls secrétaires généraux et directeurs de la Ville et non aux adjoints, à l'exception de deux d'entre eux, Jean Tiberi, le premier adjoint, et Alain Juppé. L'envergure nationale et internationale du premier maire de Paris, son expérience récente de Premier ministre pendant deux années de 1974 à 1976, le rôle de Paris capitale, n'ont pas incité à transformer radicalement le fonctionnement préfectoral qui régissait Paris depuis 175 ans.

En mars 2001, les structures administratives trouvées par Bertrand Delanoë et la nouvelle équipe municipale étaient très marquées par cet héritage de 1977, elles-mêmes démarquées de celles de l'époque des préfets et plus généralement de l'État. Deux pouvoirs préfectoraux, l'un constitué par le préfet de police, l'autre par un secrétaire général à poigne, tel Camille Cabana, mettaient en œuvre la politique déterminée par le premier maire, entouré des services de la Ville organisés en grandes directions qui n'avaient de comptes à rendre qu'au secrétaire général et lui-même qu'au maire. La culture de ces directions ne les portait pas, c'est le moins que l'on puisse dire, au travail transversal, et

chaque fois que leur complémentarité était requise, elle reposait uniquement sur la puissance de coordination et la qualité d'impulsion et d'anticipation d'un secrétaire général fort et autoritaire.

Ce fonctionnement très concentré continue à marquer l'administration parisienne, souvent comme une revendication assumée par les cadres eux-mêmes. On trouve cet écho dans les rapports élaborés par les directions de la Ville pour organiser la rencontre qui a eu lieu le 5 mai 2003 entre les cadres de la Ville et le maire de Paris. On lit par exemple dans le rapport préparé par les cadres d'une direction que « tous les cadres se plaignent d'être beaucoup trop souvent en prise directe avec les élus et leurs cabinets, soit pour traiter un dossier, soit pour recevoir, de leur part, des instructions. Ils rappellent que s'il est normal qu'ils soient consultés pour une expertise technique ou une information sur un dossier, *le contact direct avec un cabinet d'élu, quel qu'il soit, est à proscrire* [c'est nous qui soulignons]. Cela est d'autant plus vrai que, quelque fois, ils sont ainsi amenés à participer à la prise de décision politique ou même à la valider quand un désaccord surgit entre les cabinets. Cette proximité fausse le circuit hiérarchique, perturbe le travail quotidien et crée un malaise ». Plus loin on lit encore, « ce point est fondamental pour tous, les fonctionnaires ne doivent pas participer à la prise de position politique et celle-ci doit leur être communiquée par la voie hiérarchique. Ainsi, il arrive que des fonctionnaires soient appelés à participer à des réunions de travail avec des élus et cabinets, hors la présence du secrétariat général. Cela est encore plus vrai dans les mairies d'arrondissement ». Les rapports de très nombreuses directions vont dans le même sens et marquent de manière quasiment inconsciente une nostalgie pour un fonctionnement que les agents appellent plus clair et plus lisible mais qui, en réalité, est plus autoritaire, globalement plus étatique, et sans doute plus animé par le mythe abstrait de l'intérêt général que polluerait toujours le rapport au politique.

D'autres directions se rendent compte avec plus de lucidité que le fonctionnement préfectoral avec des directions techniques qui préparent sous la houlette du secrétariat général des décisions prises par les autorités politiques est remis en cause pour de profondes et légitimes raisons. La volonté de moderniser et d'approfondir la démocratie participative à Paris engagée par Bertrand Delanoë et la nouvelle équipe municipale depuis mars 2001 et les évolutions législatives récentes ont multiplié, dans un premier temps de manière assez floue, les intervenants prenant part au processus décisionnel.

Évolutions législatives d'une part, en raison du développement de la concertation locale issue notamment de la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain de janvier 2001, de la création de la commission consultative des usagers et des conseils de quartier, nés de la loi sur la démocratie de proximité et bien entendu des possibilités nouvelles données aux conseils d'arrondissement par cette même loi : transferts et gestion des équipements de proximité, nouvelles autonomies financières par la création d'une dotation à l'animation locale, en plus de la dotation de fonctionnement et la création d'une section d'investissement aux états spéciaux qui sont votés chaque année par le Conseil de Paris au bénéfice de chaque arrondissement. Si on ajoute à cela que la modification récente du code des marchés publics permet aux conseils d'arrondissement de passer des marchés en procédure adaptée jusqu'à 230 000 euros, dans les cas et conditions fixés par le Conseil de Paris, on comprend que le renforcement de l'autonomie des mairies d'arrondissement modifie en partie l'organisation pyramidale de l'ancienne préfecture et place l'administration parisienne face à un plus grand nombre de partenaires.

Développement interne à la Ville de structures à vocation transversale d'autre part, qui sollicitent régulièrement les services pour être associées à certaines décisions relatives aux horaires d'utilisation des équipements de proximité (bureau des temps), à l'attribution des subventions qui nécessite une coordination étroite entre les services centraux et les avis des conseils d'arrondissement sur l'opportunité de subventionner telle ou telle association (bureau des subventions), observatoire de la parité hommes/femmes, délégation à la modernisation, politique de la Ville et Grands Projets de renouvellement urbain, etc.

La multiplication des intervenants complique la vie des services centraux de l'administration parisienne en les privant du monopole des rapports qu'ils entretenaient avec leurs services déconcentrés, d'autant plus que les nouveaux outils de communication comme la messagerie électronique permettent d'interroger n'importe qui n'importe où, sans se plier à la circulation hiérarchique. C'est particulièrement vrai de la direction du patrimoine et de l'architecture qui voit ses sections locales particulièrement sollicitées par chaque mairie d'arrondissement, mais avéré aussi pour la direction des affaires scolaires et ses chefs de circonscription comme c'est manifeste pour la direction de la jeunesse et des sports et ses services déconcentrés. Dans le même rapport de

synthèse ayant servi à préparer la journée du 5 mai 2003, les cadres de l'une des directions analysent avec clairvoyance les rapports nouveaux et difficiles avec le « terrain ». « S'agissant plus particulièrement des relations avec les mairies d'arrondissement, les cadres de terrain de la DJS (chefs de circonscriptions, ingénieurs) notent parfois une certaine tendance à l'accaparement chez les élus locaux, qui se comportent en autorités hiérarchiques et ont du mal à concevoir que ces cadres et leurs collaborateurs ont à se partager sur plusieurs arrondissements. Sont représentatives de cet état d'esprit les réunions "tour d'horizon" organisées régulièrement dans certains arrondissements sans véritable ordre du jour et sans vocation décisionnelle, tout en étant très mobilisatrices de temps. »

Toutes proportions gardées, les services centraux de l'administration parisienne sont en train de faire l'apprentissage de la démocratie locale, comme les services de l'État ont dû le faire dans les départements au moment de la décentralisation de 1982 avec le partage des services et la redéfinition des niveaux d'administration. Apprentissage de la démocratie, c'est-à-dire d'une forme d'organisation dans laquelle les structures proches du terrain discutent de l'opportunité et de la priorité des projets qui vont venir modifier le visage des territoires, alors même qu'elles ne possèdent pas, le plus souvent, la compétence pour les décider. Certains maires, à la forte personnalité, sont bien décidés à être les vrais patrons dans leur arrondissement et malgré l'absence de services qui leur sont rattachés, organisent des réunions régulières avec les chefs de services déconcentrés sur lesquels, *a priori*, ils ne détiennent pas de pouvoir hiérarchique. Personne ne peut s'étonner aujourd'hui de voir Paris en quelque sorte s'approcher du droit commun des collectivités locales, qui permet aux élus de s'investir et de suivre les affaires qui intéressent leurs territoires, avec la complexité supplémentaire liée à l'existence de vingt maires d'arrondissement qui veulent, chacun en ce qui les concerne, faire valoir leur projet et n'ont de comptes à rendre qu'à leurs électeurs.

Certaines directions de la Ville ont vite fait l'apprentissage de ces nouvelles réalités. De très grosses directions, comme celle du patrimoine et de l'architecture (DPA) qui assure les travaux d'urgence et la construction des bâtiments publics ou la direction des affaires scolaires qui gère les écoles primaires et collèges ont trouvé un *modus operandi* satisfaisant avec les conseils d'arrondissement. Pour la DPA notamment, des réunions mensuelles ont lieu dans certains arrondissements

sur la nécessité de procéder à des travaux d'urgence qui s'ajoutent aux réunions annuelles au cours desquelles sont discutées, par arrondissements, les priorités à accorder aux investissements programmés. Il en va de même pour les dépenses de fonctionnement. Des directeurs généraux des services dans les arrondissements se félicitent de la création de liens fonctionnels avec les services déconcentrés des grandes directions même si ce lien n'est pas hiérarchique. Mais, de fait, certains services sont mis à la disposition des arrondissements au sens où l'article 36 de la loi de 1982 en envisageait la possibilité.

On comprend assez bien que des directions comme celle du patrimoine et de l'architecture ou des affaires scolaires aient pu s'adapter à la nouvelle donne de la déconcentration et connaissent des relations étroites avec les conseils d'arrondissement, car elles ont toujours eu des services déconcentrés très proches du terrain et elles ont constamment été habituées à travailler avec des responsables locaux, par exemple les directrices d'école ou les principaux de collèges. Lorsque les conseils d'arrondissement se sont dotés d'adjoints de secteurs, urbanisme ou affaires scolaires, tout naturellement, ils devinrent les interlocuteurs privilégiés des chefs de services déconcentrés, sans que les questions que se posent les cadres des services centraux ne viennent compliquer les rapports en termes de positionnement hiérarchique ou politique.

Ces constatations permettent d'étayer la position de certains élus au sein de la Ville qui estiment que si l'administration centrale parisienne est dotée d'un encadrement extrêmement compétent et efficace, elle est aussi plus lourde à faire évoluer dans une stratégie d'adaptation de long terme et de modernisation des comportements. En revanche, les personnels techniques et ouvriers ne se posent pas la question du positionnement politique et notamment de celle de savoir s'il y a lieu de répondre aux demandes des autorités d'arrondissement.

Ils ont le plus souvent un très fort sentiment d'appartenance à telle ou telle circonscription ou section locale, voire à tel ou tel atelier et trouvent à s'épanouir dans des circonstances sortant de l'ordinaire dans lesquelles ils démontrent un sens de l'adaptation à l'imprévu et de dévouement au service public emblématique de l'idée qu'ils se font de l'administration parisienne. Ils en tirent un grand sentiment de fierté personnel et collectif. Lorsqu'on sait que la part des travaux et services exécutés en régie est extrêmement élevée à Paris, on mesure l'impact de l'action de ces corps spécialisés particulièrement réactifs.

Ainsi, on a pu constater une mobilisation immédiate dans l'urgence, lorsque s'est produit l'effondrement d'une cour de récréation une nuit

de février 2002 dans le souterrain creusé pour faire passer le Météor. Les services des affaires scolaires, des transports municipaux, de la direction du patrimoine et de l'architecture se sont mobilisés immédiatement pour déménager entièrement l'école de Choisy-Perret, en liaison avec la mairie du XIII^{e} arrondissement, pour répartir immédiatement les élèves dans d'autres écoles en assurant leur transport par des véhicules de la RATP, préparer leur accueil dans le parc de Choisy où des tentes avaient été montées, après passation de marchés publics en urgence, campagnes d'explication auprès de parents et des habitants en mairie et sur les lieux de réunions. Pas une journée de classe n'a été perdue par la fermeture immédiate de cette école. Cela, sans conteste, grâce à la mobilisation du personnel d'exécution qui ne se pose pas, à ces moments-là, de question d'horaires, de hiérarchie ou d'autorités auxquelles obéir. On ferait la même analyse en termes de réactivité, lorsque sous la conduite du secrétaire général de la Ville, Paris a fait face, mieux que d'autres, et notamment l'État, à la canicule de l'été 2003, par la mobilisation exceptionnelle de son personnel en pleine période de vacances.

Incontestablement, les bouleversements législatifs récents, puis politiques et électoraux – avec l'élection d'une nouvelle équipe qui pendant vingt-quatre ans d'opposition a eu l'impression, pas toujours fausse c'est le moins qu'on puisse dire, qu'elle n'avait pas eu son mot à dire à Paris – ont eu une charge symbolique qui retentit sur le fonctionnement interne de l'administration et particulièrement sur ses cadres. Les services administratifs ont dû s'habituer à un changement d'organisation qui a déplacé légitimement la ligne de pouvoir de l'administration vers les élus, adjoints aux maires, conseillers de Paris mais aussi maires d'arrondissement et conseils de quartier.

Là encore, il n'est guère possible de comprendre les réactions des cadres parisiens à ce changement sans faire intervenir le poids de l'histoire et des statuts. Certains se souviennent que lors de ses vœux au personnel d'encadrement, il est arrivé souvent à Jacques Chirac de comparer ce personnel de la Ville à celui de l'État et de proclamer haut et fort qu'il était au même niveau d'excellence. Chacun comprenait par là, *a contrario*, que le personnel de la fonction publique territoriale ne le partageait pas. Et, en effet, la particularité de la fonction publique parisienne est d'être dotée d'un statut particulier pour son personnel qui déroge largement à la loi sur la fonction publique territoriale et qui, en revanche, l'assimile sur de nombreux points au statut de la fonction publique d'État. Le décret sur la fonction publique parisienne de 1994

qui déroge à la loi du 26 janvier 1984 [*sic !*] construit une fonction publique parisienne spécifique, avec ses corps et ses concours, qui la rapproche de l'État en la distinguant de la fonction publique territoriale. Et quand elle ne possède pas ses propres concours, elle partage tout simplement son recrutement avec celui de l'État : administrateurs recrutés par la voie de l'ENA, conservateurs par l'École nationale du patrimoine et bibliothécaires par l'École nationale des bibliothèques. La formation et la gestion des personnels de la commune et du département de Paris sont entièrement soustraites au Centre national de la fonction publique territoriale.

Il faut comprendre que ce statut particulier est directement issu d'une histoire qui faisait des fonctionnaires parisiens des fonctionnaires d'État au service de l'intérêt général, et qui ont vu d'un très mauvais œil la possibilité d'être considérés comme des fonctionnaires territoriaux, au service d'une équipe municipale locale, élue sur un projet politique et composés de notables décidés à imprimer leur marque au cours de leur mandature. Qui disait collectivité territoriale disait pouvoir politique, pensaient-ils. Et par opposition, se pensant comme des fonctionnaires d'État, ils croient dur comme fer qu'ils sont au service de l'intérêt général, comme si celui-ci était antinomique de tout projet politique. Jean Tiberi, lui-même, ayant réuni en 1998 l'ensemble des cadres de la Ville a provoqué des remous en affirmant que Paris était une collectivité de droit commun.

Globalement, les cadres de l'administration parisienne n'étaient pas préparés à l'alternance et surtout au mouvement de balancier qui allait déplacer la réalité du pouvoir de l'administration à celui des élus. Cette évolution démontrait avec évidence que la fiction d'un intérêt général dissimulant en réalité le monopole du pouvoir d'un parti au service d'un homme, volait en éclats. Que les choix en matière sociale, urbanistique, de transports, de logement, d'accueil de la petite enfance sont d'abord des choix politiques qui peuvent s'incarner dans une équipe municipale élue comme dans n'importe quelle autre collectivité territoriale.

De tels changements, comme la volonté des élus d'intervenir dans les choix et le fonctionnement de l'administration parisienne et les réticences rencontrées, ont parfois conduit les élus à penser que l'administration parisienne était, au niveau central, peu réactive ou peu encline à mettre en œuvre un programme issu d'une nouvelle équipe. Des rivalités pas toujours explicites entre les élus et les fonctionnaires de l'administration sont nées de cette période d'adaptation, certains fonc-

tionnaires de l'encadrement parisien ayant pu ressentir de la défiance par rapport aux nouveaux élus qui prenaient les commandes de la Ville. À l'inverse, un tel fonctionnement a conduit certains services à demander au secrétariat général de jouer un rôle d'arbitrage qu'il ne peut pas ou plus jouer dans une logique de pouvoirs multiples articulés sur plusieurs niveaux politiques : le maire et son cabinet, les adjoints sectoriels et les maires d'arrondissement. Inversement, les élus n'ont pas toujours compris que les lenteurs qu'ils considéraient parfois comme des résistances politiques étaient tout simplement l'effet du travail administratif nécessaire, du temps des procédures et des arbitrages obligés entre des projets qui ne peuvent pas être réalisés tous en même temps.

La question du pouvoir à Paris n'est jamais tout à fait explicitée ni définie une fois pour toutes. Enjeux de pouvoirs externes par rapport à la Ville mais aussi enjeu de pouvoir interne à la collectivité. La question de savoir qui décide n'est au fond jamais fixée une fois pour toutes. Si l'impulsion vient toujours d'en haut et du maire au premier chef, élu sur un contrat de mandature, le poids de l'administration n'est jamais négligeable dès lors que les questions de faisabilité ont leur mot à dire. De même, le rôle des adjoints et de leur cabinet dépend du poids politique de telle ou telle personnalité.

Aux difficultés d'adaptation au passage d'une nouvelle logique de répartition des pouvoirs, la nouvelle équipe municipale a répondu fortement sous l'impulsion du maire selon trois axes.

En premier lieu, en hiérarchisant les projets de la mandature dans un plan pluriannuel d'investissement de quatre ans (2004-2007) qui constitue la feuille de route de l'ensemble des partenaires du processus de décision. Par conséquent, seuls les projets inscrits au plan pluriannuel faisant l'objet d'études et de réalisation programmée, la politique municipale est assurée d'une meilleure lisibilité. Ce programme oblige les adjoints sectoriels comme les maires d'arrondissement ainsi que l'administration. En deuxième lieu, le maire a clairement défini la responsabilité de chacun en pointant le rôle essentiel de coordination que doit jouer le secrétariat général de la Ville de même que son implication dans le passage d'une logique verticale de services à une logique transversale de projets. D'où la volonté d'instituer, au sein de l'administration de la Ville, une démarche de modernisation qui se traduit par la mise en place d'un certain nombre de comités de pilotage relatifs à l'informatisation, à la décentralisation, à l'achat-marchés… En troisième lieu, en mettant en place un plan cadre permettant d'améliorer la gestion

des ressources humaines, la formation des personnels d'encadrement, leur mobilité, l'étude de leur parcours professionnel ainsi que les perspectives de carrière.

L'administration parisienne a au moins deux défis à relever dans les années à venir : en premier lieu, réussir la modernisation de sa fonction publique et, en second lieu, réussir la décentralisation tout en sauvegardant l'unité de Paris.

On le sait, les procédures et les structures ne sont rien sans les femmes et les hommes qui les animent. L'administration parisienne est relativement fermée sur elle-même. Elle a assez peu d'échanges avec l'extérieur et si certains de ses cadres effectuent des mobilités ou des détachements vers l'État où ils trouvent des corps homologues aux siens pour les accueillir, il n'en va pas de même pour les collectivités territoriales. On peut dire que les liens entre les collectivités territoriales et Paris sont insuffisants tant au niveau des échanges d'expériences que de la mise en commun de ressources. De la même façon, Paris n'a pas toujours les moyens d'accueillir des fonctionnaires territoriaux en raison des corps différents qui régissent la fonction publique parisienne et les cadres d'emplois en vigueur dans la territoriale. Au point même que lorsque Paris a accueilli des attachés territoriaux en détachement, ils ont été versés dans un corps des « attachés des services » distinct de son propre corps d'attachés ! De même que des administrateurs territoriaux ne peuvent être accueillis sur des postes d'administrateurs de la Ville de Paris parce que ceux-ci sont recrutés par la voie de l'ENA ! Une telle situation n'est pas saine et tend à refermer la fonction publique parisienne sur elle-même. Elle ne trouve à respirer véritablement que par le recrutement de contractuels plutôt que l'accueil de fonctionnaires territoriaux, souplesse qui crée, du coup, des tensions compréhensibles avec les organisations syndicales. Certes Paris est toujours particulier, mais cette spécialité a des limites.

L'autre enjeu pour l'administration parisienne est de réussir la déconcentration voire la décentralisation. François Dagnaud, l'adjoint de Bertrand Delanoë chargé de l'administration générale et des relations avec les mairies d'arrondissement, pose parfaitement bien le problème en distinguant trois enjeux majeurs.

Comment, tout d'abord, adapter l'organisation des services en mettant au centre de l'organisation territoriale la réactivité à la demande locale des conseils d'arrondissement sans recréer des administrations *bis* ? La question porte alors sur tous les modes de collaboration entre

services centraux et mairies d'arrondissement dans le but de faciliter la vie des usagers des équipements de proximité, de permettre une plus grande autonomie de fonctionnement de ces équipements et de privilégier les investissements prioritaires. Les questions commencent à être posées sérieusement depuis la décentralisation des équipements de proximité qui obligent à mettre en œuvre une démarche de modernisation qui a été totalement absente de l'administration parisienne, au cours des mandatures précédentes. Depuis dix ans, il n'y a eu aucune innovation aussi radicale que la mise en place de la carte vitale ou la souscription de sa déclaration de revenus par internet. Aucune révolution monétique et bancaire pour le paiement des services offerts aux Parisiens. Le minitel est encore le moyen de réserver les courts de tennis à Paris ! On peut dire que pendant des années, l'administration parisienne est restée sourde aux changements qui se produisaient dans son environnement, un peu à l'image de l'État, pour lequel l'amélioration de la productivité de ses services est restée une préoccupation lointaine. Ni l'État ni la Ville ne sont des entreprises de services qui réagissent assez vite. À certains égards, ce sont les technologies de l'information et la décentralisation qui permettront de contourner les citadelles immobiles en rendant obligatoire une coordination par le centre des initiatives de la périphérie. La possibilité donnée aux arrondissements de passer des marchés importants à leur niveau ou de passer des bons de commande sur les marchés centraux de la Ville est un exemple parmi d'autres qui montre que la décentralisation pousse à la mise en place de grands systèmes d'information et de suivi. C'est la raison pour laquelle il nous semble que les enjeux de modernisation sont étroitement liés aux définitions pertinentes des niveaux d'administration.

Comment, ensuite, favoriser la subsidiarité comme principe d'organisation dès lors que la taille de la Ville oblige à choisir le niveau optimal des décisions, en fonction de leur importance et de l'impact qu'elles ont sur les citoyens ? À cet égard des transferts de gestion peuvent encore intervenir et des projets de contrats d'arrondissement, par exemple sur la propreté, peuvent être mis en place de manière à affecter des moyens en fonction d'engagements précis et mesurables par des indices de satisfaction des usagers. Il est aussi permis de s'interroger sur la possibilité à terme de décentraliser au niveau des arrondissements l'octroi et la répartition des petites subventions allouées aux associations locales.

Enfin comment faciliter la gestion des moyens humains en recon-

naissant d'une manière ou d'une autre le rôle du maire d'arrondissement dans ses relations avec les responsables des services décentralisés et déconcentrés ? Que faire pour offrir aux arrondissements une capacité d'expertise sans multiplier les recrutements ? Que faire pour inciter le personnel parisien à se faire affecter au niveau des arrondissements ?

Ces enjeux, fondamentaux pour l'avenir, ne peuvent être guidés, à notre sens, que par la certitude que Paris doit rester une commune sans se balkaniser au risque d'y perdre son identité et ce, tout en se déconcentrant pour faire vivre la démocratie locale à laquelle les Parisiens aspirent dans toutes les réunions où on les rencontre.

RÉSUMÉ

L'administration parisienne est héritière d'une longue histoire qui imprègne encore aujourd'hui ses structures et ses mentalités et qui limite, parfois même, ses compétences. Profondément enracinée dans la culture de l'État et le service de l'intérêt général, elle s'est progressivement faite à l'idée qu'elle pouvait relever du code général des collectivités territoriales avec les spécificités qui s'attachent à son statut de capitale. À présent, l'administration parisienne se cherche de nouvelles voies pour s'adapter au rôle croissant des élus, adjoints au maire et maires d'arrondissement, de manière à mettre en œuvre le contrat de mandature sur lequel Bertrand Delanoë et son équipe municipale ont été élus et seront jugés mais, plus largement aussi, pour constituer un grand service public parisien.