

INSPECTION GENERALE

Exemplaire n°

**RAPPORT**  
**SYNTHESE SUR LES REGIES DE QUARTIER**  
**- mai 2013 -**  
**n° 11.13**

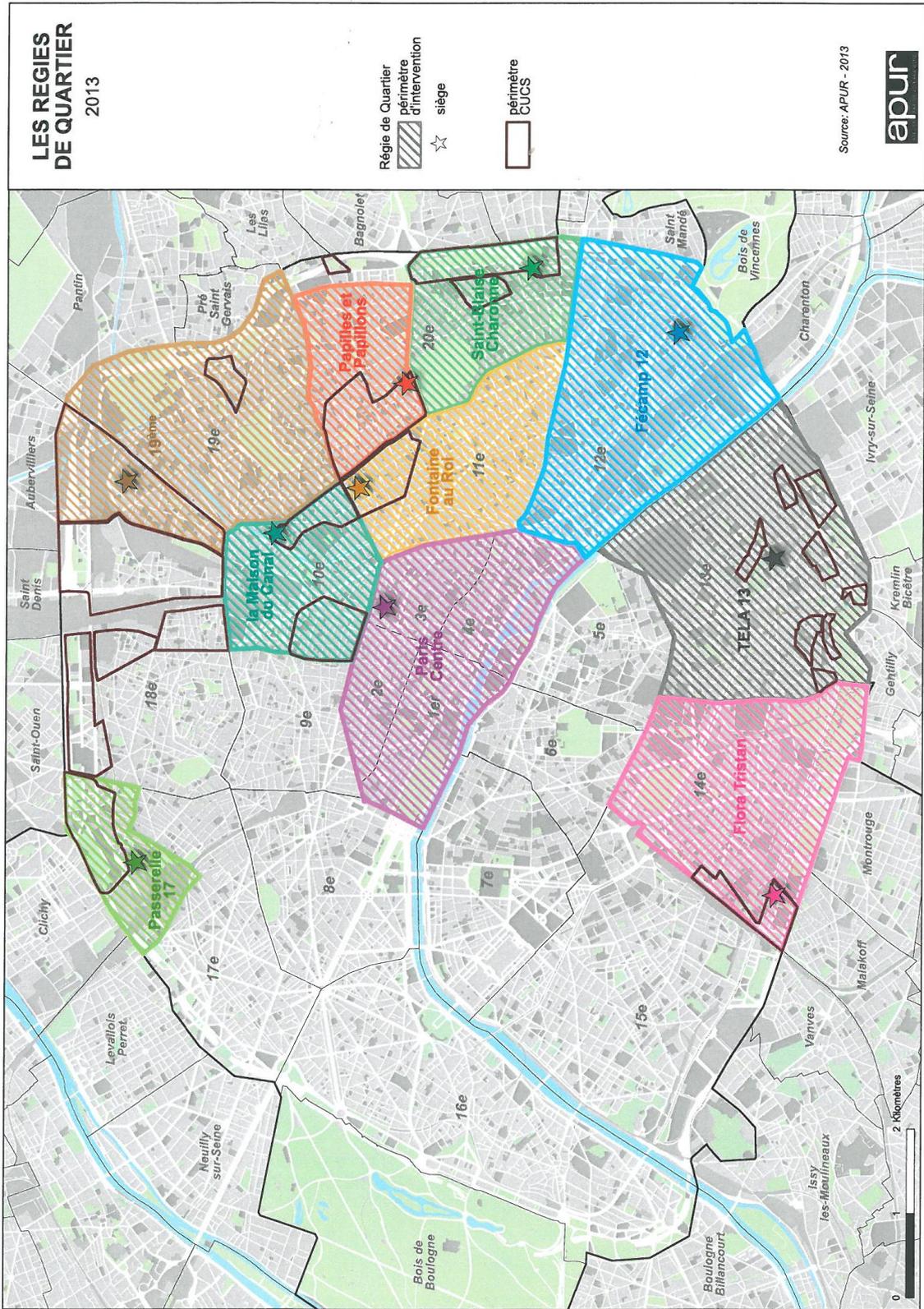
**Rapporteurs :**

[.....], Inspectrice générale  
[.....], Chargé de mission  
[.....], Administrateur

## SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	4
<b>1. LE CONTEXTE .....</b>	<b>6</b>
1.1. Les régies sont apparues dans un contexte historique spécifique .....	6
1.1.1. Les régies sont fondées sur un idéal autogestionnaire .....	6
1.1.2. Un glissement de l'autogestion à la cogestion est observable dès la mise en place des régies à Paris .....	7
1.2. Les régies sont organisées selon un référentiel particulier .....	8
1.2.1. Le CNLRQ a un rôle de fédérateur sans être un prescripteur .....	8
1.2.2. Les régies sont rattachées à la DDEES alors que d'autres entités contribuent au subventionnement .....	9
1.2.3. La DIRECCTE exerce un contrôle étroit de la gestion des régies à Paris .....	11
<b>2. LA GOUVERNANCE.....</b>	<b>13</b>
2.1. Le contexte juridique semble avoir favorisé la forme associative.....	13
2.1. Les statuts n'écartent pas les difficultés de gouvernance.....	14
2.1.1. La rédaction des statuts.....	14
2.1.2. La vie associative et le directeur.....	14
2.2. Les risques juridiques doivent être évoqués.....	15
2.2.1. La présence des bailleurs et des élus au conseil d'administration.....	15
2.2.2. Les risques sur un plan strictement juridique.....	16
<b>3. LES ACTIVITES ECONOMIQUES .....</b>	<b>18</b>
3.1. Les prestations des régies reposent sur le mythe du commerce vertueux .....	18
3.2. Les régies ont des liens préférentiels avec certains donneurs d'ordre .....	20
3.2.1. Les marchés au titre de l'article 30 du code des marchés publics .....	21
3.2.2. Les marchés avec clause sociale relevant de l'article 14 du code des marchés publics .....	22
3.2.3. Les activités liées aux opérateurs d'habitat social.....	23
3.3. Les régies sont des entreprises dans un monde concurrentiel .....	25
<b>4. LE LIEN SOCIAL.....</b>	<b>27</b>
4.1. Une absence de définition explicite .....	27
4.2. Le lien social produit par les régies de quartier.....	28
4.2.1. Le mythe de la propreté ne suffit pas à produire du lien social .....	28
4.2.2. Les activités de lien social sont le plus souvent déconnectées des prestations rémunérées .....	29
4.3. Une proposition de définition centrée sur l'apprentissage civique.....	31
4.3.1. Le lien social constitue la relation à l'autre .....	31
4.3.2. Être acteur social est une aptitude qui s'éduque .....	32
<b>5. LES MOYENS.....</b>	<b>34</b>
5.1. Les locaux sont souvent au cœur des quartiers concernés .....	34
5.2. La structure organisationnelle des régies auditées est perfectible .....	35

5.2.1.	La structure actuelle de l'encadrement des régies .....	35
5.2.2.	Les fonctions administratives et comptables .....	37
5.2.3.	Les fonctions techniques et d'encadrement des opérateurs de quartier .....	38
5.2.4.	Les emplois intégrés .....	38
<b>6.</b>	<b>LES SALARIES EN INSERTION .....</b>	<b>40</b>
6.1.	Le recrutement des salariés en insertion fait l'objet d'une politique implicite...	40
6.1.1.	La faible représentation des jeunes .....	40
6.1.2.	La place des femmes dans le recrutement .....	42
6.1.3.	Le recrutement et le niveau initial des salariés .....	43
6.1.4.	La <i>gentrification</i> de la population .....	44
6.2.	Les actions de formation sont loin de l'apprentissage d'un métier .....	44
6.2.1.	La régie comme sas vers l'emploi .....	45
6.2.2.	Entrer dans le marché de l'emploi .....	46
6.2.3.	Lever les freins à l'intégration tout en diminuant les handicaps .....	46
6.3.	La multiplicité des structures d'appui pèse sur les régies .....	47
6.3.1.	Le rôle de la DIRECCTE .....	47
6.3.2.	La procédure d'agrément par Pôle emploi est difficile à mener dans certains cas ...	48
6.3.3.	La Région d'Ile France, les missions locales et autres soutiens .....	48
6.3.4.	Le Département de Paris et la DDEES .....	49
6.4.	L'organisation du travail est à revoir .....	49
6.4.1.	Les recommandations du plan départemental pour l'emploi et l'insertion .....	49
6.4.2.	La position des régies.....	49
<b>7.</b>	<b>LE FINANCEMENT.....</b>	<b>52</b>
7.1.	Le modèle économique des régies parisiennes est fragile .....	52
7.1.1.	Une forte dépendance aux subventions .....	52
7.1.2.	La nécessité d'une élaboration exacte du prix de revient .....	53
7.2.	La diversification des ressources est un impératif de survie des régies .....	55
7.3.	L'effet satisfaisant de levier des aides aux régies parisiennes reste très théorique. .....	56
7.3.1.	Les activités de ménage.....	57
7.3.2.	Les activités de second œuvre .....	57
7.3.3.	Les conditions de l'équilibre .....	57
<b>8.</b>	<b>UNE REFLEXION PROSPECTIVE .....</b>	<b>59</b>
8.1.	La spécificité des régies de quartier s'accommoderait-elle d'autres formes organisationnelles associatives ?.....	59
8.1.1.	La double contrainte des régies .....	59
8.1.2.	La régie est-elle d'abord une entreprise d'insertion ? .....	59
8.1.3.	La création d'un collectif sans forme juridique .....	60
8.2.	La prééminence des préoccupations économiques est-elle compatible avec le statut associatif ? .....	61
8.2.1.	La fondation et le fonds de dotation .....	61
8.2.2.	Le groupement d'intérêt économique .....	62
8.2.3.	La société coopérative d'intérêt collectif .....	63
	<b>CONCLUSION .....</b>	<b>67</b>
	<b>PROCEDURE CONTRADICTOIRE .....</b>	<b>69</b>
	<b>LISTE DES ANNEXES .....</b>	<b>75</b>



## INTRODUCTION

En 2011 plusieurs signalements concernant la situation difficile de certaines régies de quartier ont été portés à la connaissance de l'exécutif et le Maire de Paris a demandé à l'Inspection générale de procéder à un audit de quatre de ces associations.

Commencée en juin 2011 cette série d'audits a permis de confirmer que ces quatre régies de quartier présentaient effectivement des aspects susceptibles de nuire à leur viabilité.

Chaque audit a mis en évidence des points de fragilité différents mais qui entraînent systématiquement la défaillance de l'ensemble du dispositif par un brusque effondrement de son organisation et de son équilibre financier.

Ainsi, la fragilité de la première régie audité (dite Régie Paris Centre), venait particulièrement de la difficulté d'assise de son développement économique du fait qu'elle ne disposait pas de marchés captifs issus des bailleurs sociaux faute d'être installée sur un territoire « Politique de la Ville » s'agissant d'une entité dépourvue d'ancrage sociologique malgré une forte implication politique locale.

La régie de la Fontaine au Roi dans le 11<sup>ème</sup> arrondissement tenait sa fragilité du caractère exsangue de l'association qui ne trouvait pas à s'appuyer sur des bénévoles volontaires compétents. La politique de recrutement comme celle de la nécessaire diversification des activités faute de marchés rentables avec les bailleurs faisaient l'objet de violentes divergences de stratégie nuisant au développement de la régie qui vivait, de fait, du soutien constant de l'équipe de développement local, service administratif de la Ville.

La régie du 17<sup>ème</sup> arrondissement dirigée par l'association Passerelles souffrait d'un décalage entre la réalité du quartier qui est en voie de *gentrification* et l'analyse de l'existant qui avait été faite au moment de son implantation. Le président, très investi dans les principes de l'économie sociale et solidaire, n'a pas pu trouver de directeurs aptes à obtenir des marchés dans une zone en fort développement immobilier et rénovation urbaine et capables d'asseoir la régie par rapport aux nombreuses associations généralistes de l'arrondissement qui œuvrent dans le lien social.

La régie du 14<sup>ème</sup> arrondissement dirigée par l'association Flora Tristan dotée d'une trésorerie anormalement confortable a vécu depuis sa fondation sur un principe endogame avec les bailleurs sociaux, notamment avec Paris Habitat, la gouvernance ayant ignoré l'absence de transparence dans l'organisation quotidienne de la régie tant dans le recrutement des personnels et leur formation que dans l'exécution des marchés, et négligé les actions de lien social.

Ces diagnostics ont mis à jour la position complexe des régies dans le paysage de la politique de la ville puisqu'elles doivent à la fois tisser du lien social et permettre aux habitants du quartier éloignés de l'emploi de trouver le chemin du marché du travail.

Afin d'apprécier dans quelle mesure cette complexité pouvait être surmontée, l'Inspection générale a pu procéder à l'audit de la régie du 19<sup>ème</sup> arrondissement réputée régie de référence.

Cette régie s'avère, en effet, organisée et gérée avec sagesse mais elle présente la caractéristique d'être dépendante de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) qui arbitre chaque année le nombre d'emplois subventionnés et décide, de manière induite, de la nature des activités que doivent exercer ces personnels.

Son équilibre économique masque la faible diversification des activités d'une politique de recrutement qui ne favorise pas la qualification des salariés pour une sortie vers l'emploi pérenne, enfin des activités de lien social sans réelle connexion avec les prestations économiques de la régie.

L'analyse de ces divers points de fragilité pourrait amener à la conclusion que le terme de régie de quartier résulte d'une construction intellectuelle hybride et que ces entités sont sans utilité spécifique dans la sociologie parisienne déjà bien pourvue d'organismes de toutes natures actifs dans ce qui est appelé *l'économie sociale et solidaire*.

Néanmoins, s'agissant d'une volonté politique de la première mandature, le présent rapport propose une réflexion plus approfondie afin d'examiner s'il est possible d'envisager les conditions d'un modèle social et économique reprenant ce qui est confirmé par les acteurs comme la double mission des régies : offrir aux habitants loin de l'emploi des activités professionnelles leur permettant de se mettre en situation pour être insérés dans le marché du travail et contribuer à tisser du lien social.

La question de la nature du lien social et sa place par rapport aux activités économiques est au cœur de la réflexion et touche à la définition même du concept de régie qui demande un consensus de tous les acteurs y compris économiques sur sa vocation.

La mission a dépouillé l'abondante documentation rassemblée au cours de ces 18 mois d'audit y compris un questionnaire adressé avec l'appui de la DDEES en fin de mission aux dix régies parisiennes. La mission s'est interrogée sur la pertinence d'une forme associative impliquant des élus et des bailleurs sociaux, les relations avec les entités pourvoyeuses de subventions, le positionnement des régies dans la réalité économique, l'organisation optimale d'une équipe de direction, l'adéquation des recrutements de salariés en difficulté avec les activités proposées, les mécanismes d'autonomie financière.

La présente note de synthèse interroge la place des régies de quartier, figures marginales du paysage de l'économie sociale, portées par une utopie implicite qui, faute d'être identifiée, laisse les acteurs dans une posture inconfortable tant dans leur activité quotidienne que dans leur rapport avec les financeurs.

## 1. LE CONTEXTE

Il n'existe pas de texte normatif définissant juridiquement la régie de quartier. C'est une association loi 1901 qui regroupe des habitants et associations d'un quartier, des bailleurs sociaux et des élus de la collectivité locale autour de la notion d'amélioration des conditions de vie.

Tous les acteurs interrogés sont d'accord pour dire que ces trois collèges, ensemble, entretiennent, embellissent et veillent sur le quartier par des activités économiques soit du secteur marchand soit du secteur de l'utilité publique qui favorisent l'insertion sociale et professionnelle des habitants en difficulté et contribuent à tisser des liens sociaux<sup>1</sup>.

On voit que les habitants sont concernés par un triple rôle : en tant qu'usagers des services rendus, bénéficiaires des emplois offerts et acteurs de la vie du quartier.

Cette triple position est la trace historique du dispositif et conditionne leurs pratiques, leurs références axiologiques<sup>2</sup>, une culture de réseau particulière.

### 1.1. Les régies sont apparues dans un contexte historique spécifique

#### 1.1.1. Les régies sont fondées sur un idéal autogestionnaire

Les erreurs d'après-guerre dans le domaine de l'habitat social, aggravées par les périodes de récession économique ont favorisé la précarité et la relégation des populations vivant dans des quartiers dits sensibles. Au début des années 70, les politiques urbaines utilisent de nouvelles méthodes d'intervention dans les quartiers en difficulté fondées sur les notions de globalité du territoire d'intervention, de transversalité des actions et des acteurs et de participation des habitants.

C'est à la fin des années 70 qu'est née la première régie à Roubaix<sup>3</sup> dans un contexte de lutte urbaine<sup>4</sup>. À la suite de cette expérience initiale, dans le milieu des années 80 se créent deux autres régies l'une à Meaux l'autre à Marseille avec un fort soutien institutionnel tant la dimension citoyenne des régies est essentielle par l'implication des habitants dans l'entretien de leur quartier.

L'enjeu qui consiste à ce que les habitants se prennent en charge et gèrent leur quartier est une expérimentation qui fait écho au discours naissant de la politique de la ville.

Organisation économique de proximité inventée par les acteurs de la société civile, la régie de quartier se voulait au départ une entreprise de service pour le quartier, autogérée par les habitants favorisant la gestion politique de l'espace public et contribuant à leur insertion socioprofessionnelle.

C'est sur l'implication forte des expérimentateurs que reposent ces régies et sur l'aptitude de chacun à exercer ses qualités d'acteur civil. **Toutefois le manque de disponibilité, le manque de formation en matière économique, le manque de culture politique ont rendu assez vite difficile le portage de ces entités par l'initiative des habitants.**

<sup>1</sup> Position explicite de l'actuelle présidente du Comité national de liaison des régies de quartier (CNLRQ)

<sup>2</sup> Qui se réfère aux valeurs essentiellement esthétiques et morales.

<sup>3</sup> Régie de l'Alma-Gare

<sup>4</sup> Résumé de l'historique de la mise en place de la régie Alma Gare en annexe

Un glissement a été observé par les sociologues dans l'évolution des régies de quartier qui sont passées d'une problématique de lutte urbaine à une problématique de lutte contre les exclusions<sup>5</sup>.

Rabattues très souvent par les acteurs politico-administratifs sur leurs seules fonctions d'insertion, elles ont tenté de se construire sur des principes de justification et de légitimation qui sont passés par plusieurs référentiels successifs :

- le tiers secteur au début des années 1980 (sous l'impulsion de J. Delors) ;
- l'économie locale et communautaire des années 85 au début des années 1990 ;
- l'économie solidaire à partir de 1992 qui a coïncidé avec un processus de labellisation des régies par le CNLRQ<sup>6</sup>.

Malgré l'évolution des pratiques et des discours au fil du temps sous le poids des contraintes économiques, sociales et politiques, **l'ambition de démocratie directe est néanmoins toujours en filigrane celle des régies.**

### **1.1.2. Un glissement de l'autogestion à la cogestion est observable dès la mise en place des régies à Paris**

Le rôle d'interpellation de la régie de quartier va se transformer en fonction d'intermédiaire permettant des rapports contractuels entre les acteurs politiques, institutionnels et la vie du quartier : on passe d'une visée d'autogestion à des pratiques de cogestion de l'espace public.

Les régies de quartier sont objet d'analyse en 1985 au moment où la régie Alma Gare de Roubaix dépose son bilan. Après les expériences de Meaux et de Marseille sous l'impulsion de chercheurs dans le cadre des premières maîtrises d'œuvre sociale des quartiers suivent celles d'Avignon, Besançon, Amiens et Toulouse.

Elles seront l'aboutissement d'une expérimentation où seront impliqués des acteurs politico-administratifs des nouvelles politiques urbaines, des chercheurs, et des professionnels de terrain.

Ces régies bénéficient d'un soutien institutionnel avec la constitution d'une GEX - gestion expérimentale - regroupant le Plan urbain, la Commission nationale pour le développement social des quartiers, la délégation interministérielle à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté et l'Union nationale des fédérations d'organismes d'HLM, sous la forme d'un « Groupe national des régies de quartier ».

Cette inscription des régies dans les programmes de recherche du Plan urbain **va légitimer les régies comme outil de gestion potentiel au service des quartiers d'habitat social.**

L'expérimentation ne se traduit pas par une logique innovante de projet mais par un rapport d'alliance précaire et des tensions feutrées entre les acteurs politico-administratifs des nouvelles politiques urbaines, les chercheurs et les professionnels de terrain. On réinvente ainsi des entreprises sociales fondées sur les trois valeurs : l'insertion par un travail, la gestion des services de quartier et l'implication des habitants à la fois comme travailleurs et comme responsables des décisions politiques et stratégiques.

---

<sup>5</sup> Travaux de Marc HATZFELD (Tisser le lien social, CNLRQ), Bernard EME (Généalogie des régies de quartier, Revue Écologie et Politique n° 28, 2004, Ed. Syllepses) et au chapitre 1 du livre publié par le Plan urbain en 1994 « Les régies de quartier, expérience et développement » : P. BAVOUX, F. MARIO, J.M. BERTHET, B. MINET (De l'expérimental à l'exemplaire, ou la question de la normalisation).

<sup>6</sup> Comité national de liaison des régies de quartier

Même si elles sont encore peu nombreuses à l'époque (une demi-douzaine), les régies qui allient professionnalisme et militantisme vont se trouver au cœur des enjeux de ce qui deviendra en 1988 la Politique de la Ville.

Avec le soutien des chercheurs, les régies de quartier vont se donner une assise autonome en octobre 1988 et créer leur réseau **pour éviter d'être instrumentalisées par les pouvoirs publics et vont aussi tendre vers une quête d'autonomie leur permettant de garder vivante l'utopie qui les a fondées.**

Il n'en reste pas moins qu'en se généralisant, elles font l'objet de tensions entre les défenseurs soit de leur dimension strictement socio-politique autour de la participation des habitants, soit de leur dimension plus socio-économique autour de nouveaux modes d'insertion territorialisés.

Du point de départ qui constituait l'expérimentation des régies, c'est-à-dire la participation des habitants, on est passé peu à peu (sous le poids de la contrainte sociale et économique) à une requalification comme structure d'insertion par l'économie où la place des habitants comme acteurs dans les régies est gommée sous prétexte d'insertion économique. Il s'agit désormais « *plus d'un résultat que d'une condition* »<sup>7</sup>.

C'est dans ce contexte affadi que l'exécutif parisien va encourager et faciliter l'installation de régies de quartier à partir de 2003.

## **1.2. Les régies sont organisées selon un référentiel particulier**

### **1.2.1. Le CNLRQ a un rôle de fédérateur sans être un prescripteur**

Les régies de quartier sont des associations constituées en réseau labellisé par le comité national des régies de quartier (CNLRQ) qui dispose aussi du statut d'association.

La mise en place des régies à Paris a suivi la procédure nationale mise au point par le CNLRQ qui consiste à monter une association de préfiguration testant la faisabilité du projet, notamment le potentiel de ses ressources sur le territoire **politiquement désigné** comme susceptible d'être habité par une population mal insérée.

Cette préfiguration est accompagnée par un expert désigné par le CNLRQ (mais payé par la future régie) qui à l'issue de l'expérimentation donne son avis sur la viabilité du projet.

Les auditeurs ont pu constater que ce processus était mal connu des interlocuteurs de la Ville qui ne disposent généralement pas de ce rapport d'expertise alors que c'est sur sa base que la labellisation de la régie est prononcée par le CNLRQ et qu'il contient généralement les points de fragilité du projet.

La mission de l'inspection générale a pu constater que ces expertises étaient judicieuses, les points de fragilité s'avérant souvent devenir les points de rupture du processus et elle note que les services de la Ville se sont mépris sur le rôle effectif du CNLRQ et ont omis de bâtir un dispositif de contrôle de gestion permettant d'anticiper les difficultés de développement.

En effet, si la labellisation entraîne l'adhésion au CNLRQ, à sa charte et à un certain nombre de liens fonctionnels comme l'accès gratuit à certaines formations, à des outils de pilotage, à des appuis ponctuels en matière de comptabilité ou de fiscalité, ces relations n'ont pas de caractère d'ingérence encore moins d'injonction à l'égard des régies.

---

<sup>7</sup> Marc Hatzfeld

Le département de Paris avait passé avec le CNLRQ une convention pluriannuelle prévoyant un large domaine d'actions comme « *le renforcement de la coopération avec le département sur l'évolution des régies de quartier et la prévention de leurs difficultés* ».

Cela se traduisait en réalité par des rencontres entre CNLRQ et responsables de régies non pas sur des sujets techniques mais politiques comme la nature et le portage du projet. L'accompagnement du CNLRQ est d'ordre humain, les relations interpersonnelles fortes se concrétisant par de fréquents « temps de regroupement ».

Dans les faits<sup>8</sup> les relations du CNLRQ avec les régies ne prévoyaient pas de contrôle du fonctionnement ni de modèle d'organisation alors que la convention pluriannuelle d'objectifs était perçue par l'administration parisienne comme une délégation de compétence.

La compréhension que la labellisation du CNLRQ n'était pas une garantie de bon fonctionnement est devenue évidente pour l'exécutif dans le courant de l'année 2011.

De son côté, le CNLRQ n'a pas souhaité reconduire la convention triennale expirant fin 2011, estimant que celle-ci lui donnait un rôle trop ambigu « *d'organisme de secours* » face aux différentes difficultés que les régies devaient être, à son avis, en mesure de résoudre de façon autonome. Le CNLRQ concentre désormais ses activités sur le développement du lien social par les régies en liaison avec la DPVI.

Il reste que les responsables des associations sont désormais dépourvus de référent puisque le CNLRQ n'intervient pas dans la gestion courante de l'association et que les services de la Ville de Paris ne sont pas outillés pour réaliser des contrôles approfondis de l'exploitation ni adopter une posture de conseil encore moins d'expert.

**L'administration est désormais en situation de mettre en place la manière dont elle compte organiser le contrôle de la gestion de ces entités associatives qu'elle continue de subventionner.**

### **1.2.2. Les régies sont rattachées à la DDEEES alors que d'autres entités contribuent au subventionnement**

#### **1.2.2.1. Origine des soutiens financiers**

Le malentendu sur la nature exacte de la labellisation et sur les prestations attendues du CNLRQ a obéré la nécessaire mise en place d'une vraie tutelle d'une direction administrative alors que plusieurs services concourent au financement des régies.

La direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur (DDEEES) est chargée d'instruire les subventions de fonctionnement versées aux régies de quartier. Ce sont d'une part des subventions de première installation qui n'excédaient pas les trois premières années pour les premières régies (cette période a été portée à cinq ans depuis 2009) et d'autre part des aides à l'emploi pour les personnes bénéficiant d'un contrat d'accompagnement validé par Pôle-emploi

La DDEEES ne dispose pas pour le moment de personnel pour élaborer et mettre en œuvre des alertes de dysfonctionnement et ne possède pas, ni ne demande d'ailleurs, les pièces relatives à la vie associative qui pourraient au moins lui permettre d'anticiper les fragilités.

Son intervention se réduit à assurer un flux de financement spécifique aux régies par le Département de Paris.

---

<sup>8</sup> Entretien de la mission de l'inspection générale avec le délégué général du CNLRQ

Ainsi les subventions des premières années (forfaitaires sans que la mission de l'inspection générale ait pu valider la logique de la constitution de ces montants) sont :

- une subvention d'installation pour la mise en préfiguration de la régie d'un montant de 46 000 € ;
- une subvention d'investissement plafonnée à 23 000 € ;
- une subvention de fonctionnement forfaitaire dégressive d'un montant de 180 000 € attribuée pendant 3 ans puis depuis 2009 pendant les cinq premières années (60 000 € - 50 000 € - 40 000 € - 20 000 € - 10 000 €).

Ces aides de la DDEES représentent 249 000 € par régie, hors subventions exceptionnelles qui ont pu être demandées par certaines associations au bout de quelques années de fonctionnement pour leur « consolidation ».

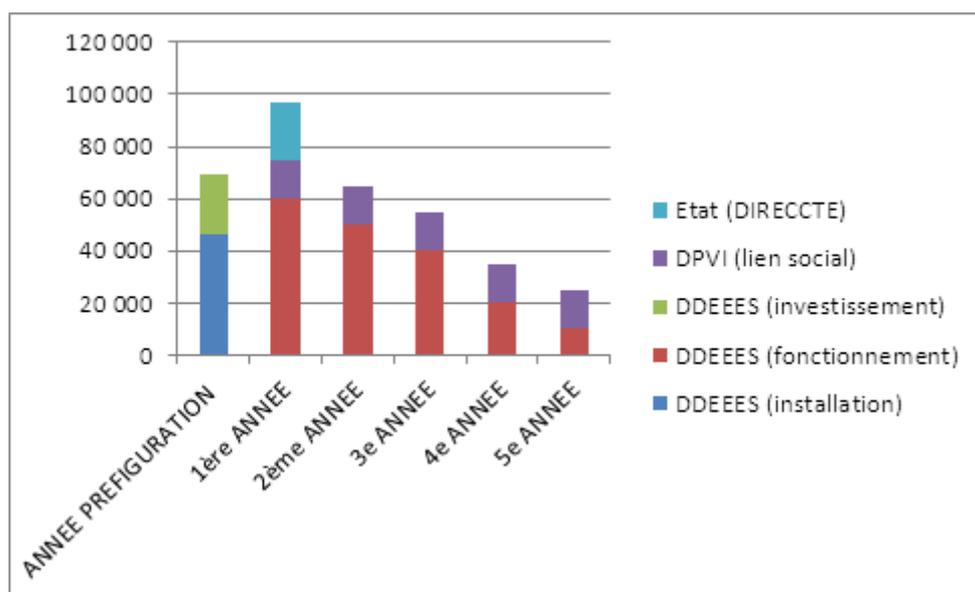
- La DDEES verse également des aides à l'emploi fixées par convention avec la régie au titre de l'encouragement à l'embauche d'allocataires parisiens du RSA socle (forfaitairement, par mois et par allocataire de 550, 415 ou 275 € selon l'amplitude mensuelle du contrat signé) aides prélevées sur les crédits du Plan départemental d'insertion (PDI).

La Délégation à la politique de la ville et à l'intégration (DPVI) verse quant à elle des subventions pour des activités de lien social dont le plan lui est soumis annuellement.

Elle peut également accorder des subventions diverses relatives à la vie même des régies comme de l'aménagement ou de l'embellissement de locaux.

Enfin, lorsque la régie est également entreprise d'insertion, l'Etat (DIRECCTE) participe au démarrage de l'association de préfiguration d'une régie de quartier en versant une subvention de 22 000 € au titre de la convention promotion de l'emploi puis subventionne des emplois fléchés et négociés chaque année après un dialogue de gestion avec chacune des régies conventionnées comme entreprise d'insertion.

**Graphique 1 : Evolution théorique du financement public des régies de quartier**  
Financement dégressif des régies de quartier (hors aides à l'emploi)



Source : IGVP d'après données DDEES

La diminution des crédits publics après le démarrage implique la nécessaire hybridation des financements une fois la régie lancée.

#### 1.2.2.2. La DPVI est la direction de terrain

Les régies n'ont pas un seul interlocuteur administratif ce qui ne facilite ni le contrôle ni l'aide.

La délégation à la politique de la Ville et à l'Intégration (DPVI), pour sa part, est proche des régies puisque ses équipes de développement local travaillent sur le terrain avec l'ensemble des partenaires des quartiers Politique de la Ville ce qui est une ressource pour connaître les besoins du quartier et être force de proposition pour de l'innovation sociale. La mission a pu vérifier le rôle actif qu'elle sait jouer dans l'organisation interne des régies en cas de carence des organes sociaux<sup>9</sup>.

La DPVI présente au Conseil de Paris des subventions pour activités de lien social sans exercer pour autant de contrôle sur l'utilisation et la consommation des subventions et il a été vu au cours de l'audit un certain nombre de générosités non corrigées.

Une solution rationnelle doit être trouvée même si la DPVI est une « administration de mission »<sup>10</sup>. Elle doit contrôler la gestion de structures comme les régies de quartier car elle instruit les demandes de subvention.

Quoi qu'il en soit, la situation actuelle d'une double référence administrative dont l'une (la DDEES) est une tutelle de gestion alors que l'autre (la DPVI) a une connaissance quotidienne des acteurs sur le terrain sans exercer de contrôle **ne peut perdurer au moment même où un collectif des régies s'organise et a besoin de pouvoir identifier un interlocuteur opérant.**

#### 1.2.3. La DIRECCTE exerce un contrôle étroit de la gestion des régies à Paris

On a vu dans le paragraphe précédent que la DIRECCTE, service de l'Etat, peut intervenir dans le subventionnement d'une régie.

Les régies bénéficient toutes d'un conventionnement triennal d'entreprise d'insertion (EI) qui les contraint à présenter chaque année au cours d'un dialogue de gestion avec la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) la nature des activités et le volume prévisible en nombre d'heures afin que soient définis les postes fléchés en insertion.

L'aide financière par poste de travail était en 2011 de 9 681 € non cumulable avec d'autres aides et le recrutement des personnes se fait dans le cadre d'un CDDI (contrat à durée déterminée d'insertion) ne pouvant pas être inférieur à 4 mois sans excéder 24 mois (cette période peut aller jusqu'à 60 mois pour les personnes de plus de 50 ans ou souffrant de handicap).

Il s'agit d'une relation avec un service de l'Etat qui, de fait, oriente les recrutements des régies parisiennes car le mode de subventionnement concerne des *opérateurs de quartier* et permet une stabilité des effectifs, ce qui donne aux régies une certaine sérénité.

La méthode de contrôle exercé par la DIRECCTE va loin dans l'exigence des critères de gestion et pourrait inspirer les services de la Ville.

Les relations induites par l'ensemble de la méthode font de la DIRECCTE un interlocuteur privilégié pour certaines régies qui en viennent à organiser leurs activités autour des

<sup>9</sup> Rapport définitif sur la régie du 11eme arrondissement.

<sup>10</sup> Entretien avec Gisèle Stiévenard, adjointe au maire, du 18 décembre 2012.

postes fléchés d'opérateurs de quartier, c'est-à-dire préposés au nettoyage pouvant aller jusqu'au jardinage<sup>11</sup>.

Ce confort de gestion pour les régies ne les rend pas ouvertes à une réflexion de développement d'activités plus adaptées à une insertion dans le monde du travail et correspondant mieux à la sociologie locale.-

Pourtant ce sont bien les antennes de Pôle emploi qui sont responsables du dispositif spécial qu'est le contrat unique d'insertion (CUI) dispositif qui concerne les contrats d'accompagnement à l'emploi (CAE) dédiés au secteur non marchand (associations, personnes morales de droit public et collectivités locales) et les contrats initiative emploi (CIE) concernant les emplois marchands.

La mission de l'Inspection générale confirme que les régies sont plutôt demandeuses de postes fléchés par l'antenne parisienne de la direction régionale de l'emploi ; elles justifient cette attitude par la difficulté à traiter dans un temps compatible avec les délais contraints de certains marchés, les recrutements qui passent par les antennes de Pôle-emploi. Elles ne peuvent qu'avec difficulté stabiliser l'effectif des salariés et préfèrent la sécurité des emplois contingentés avec la DIRECCTE.

**Les recrutements diversifiés dans les régies gagneraient à être soutenus par un dispositif collaboratif avec les antennes de Pôle emploi par exemple par l'intermédiaire des maisons pour l'emploi afin de fluidifier le traitement des dossiers d'insertion ce qui rejoint les propositions du Programme Départemental pour l'Insertion et l'Emploi (PDEI) 2011-2014 notamment l'action 18 du Plan.**

---

<sup>11</sup> Voir Rapport relatif à la régie du 19<sup>ème</sup> arrondissement.

## 2. LA GOUVERNANCE

### 2.1. Le contexte juridique semble avoir favorisé la forme associative

« *Couteau suisse du social* » et « *structures multifacettes* »<sup>12</sup> les régies sont portées par des associations regroupant des élus de l'arrondissement, des bailleurs sociaux, des habitants, des membres du tissu associatif local pour intervenir collectivement dans la gestion d'un territoire. L'objet est généralement de conjuguer l'insertion professionnelle de personnes du quartier en difficulté avec la redynamisation économique locale en créant du lien social.

Or il n'existe pas actuellement de texte législatif ou réglementaire pour définir une régie de quartier<sup>13</sup>. Elles ne sont pas réglementées spécifiquement comme d'autres structures d'insertion par l'activité économique (IAE) listées dans le code du travail : par exemple, les ateliers et chantiers d'insertion (art. L. 5132-15 CT), les entreprises d'insertion ou les associations intermédiaires, alors que l'ANRU en fait des partenaires pour les opérations de rénovation urbaine<sup>14</sup>.

La Charte des régies, le label, le Manifeste constituent donc le dispositif de légitimité et de protection des régies de quartier.

La forme d'association déclarée de la loi de 1901 a semblé idéale aux promoteurs des régies pour assurer la représentation des partenaires détenant à divers titres la légitimité politique, économique et sociale et par sa souplesse combine les exigences de représentativité humaine et d'ancrage territorial, de désintéressement des dirigeants et le caractère non lucratif des activités.

En effet les activités revendiquées des régies répondent à des besoins sociaux non satisfaits, n'ont pas pour objectif la recherche de profits et il n'y a aucune distribution directe ou indirecte de bénéfice, sous quelque forme que ce soit.

L'association permet théoriquement de mobiliser au sein de ses instances l'ensemble des partenaires qui composent le territoire et même si cette combinaison fait l'objet de tensions au sein du conseil d'administration. Les responsables audités considèrent que l'association est une forme de démocratie : « *elle combine la continuité institutionnelle des élus, la compétence technique des bailleurs et la participation des habitants*<sup>15</sup> ».

Ce type de structure existe en Angleterre, en Italie, en Hollande, en Allemagne et en Belgique. En Belgique, les « régies des quartiers » sont également constituées sous la forme d'associations sans but lucratif (ASBL).

On peut néanmoins remarquer que dans l'économie sociale et solidaire, 78 % des organisations sont des associations, 14 % sont des coopératives, 5 % sont des mutuelles et 3 % des fondations.

Si la forme associative a été d'emblée adoptée pour les régies de quartier, des difficultés systémiques ont été rencontrées dans leur fonctionnement et relevées dans les rapports de

<sup>12</sup> Caroline SEDRATI-DINET, « Les régies de quartier, couteau suisse du social », ASH, 17.02.2012.

<sup>13</sup> Selon LE PARISIEN du 8 septembre 2012, « *Le ministre délégué à l'Économie sociale et solidaire, Benoît Hamon, va signer dans les prochains jours un décret reconnaissant la labellisation des régies de quartier* ».

<sup>14</sup> Charte nationale de l'ANRU puis loi d'orientation 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre l'exclusion.

<sup>15</sup> Propos de Marc Hatzfeld

l'Inspection générale et une autre forme d'organisation peut être envisagée pour les régies qui ne les exclurait pas pour autant de l'économie sociale et solidaire.

## **2.1. Les statuts n'écartent pas les difficultés de gouvernance**

La forme associative présente les limites de la compétence des bénévoles en matière de gestion et n'est pas exempte de risques juridiques en incluant des élus et des bailleurs.

### **2.1.1. La rédaction des statuts**

Il n'existe pas de statuts-types qui seraient diffusés voire imposés par le CNLRQ. Un modèle, canevas de travail, a été publié en octobre 2009 dans les Cahiers Juridiques de la Gazette des Communes.

Or la mission de l'Inspection générale a constaté que les statuts peuvent être sommaires laissant l'organisation reposer sur l'entente conjoncturelle des partenaires ou bien sont très précis et présentent des rigidités qui freinent les décisions collectives.

Il est arrivé que les statuts ne décrivent ni le territoire exact de l'intervention de la régie ni la qualité des publics ciblés, ni les objectifs à atteindre.

Il a été constaté également que ni cotisation ni agrément du conseil d'administration ne soient prévus pour les adhésions. Cette imprécision porte en germe toutes les possibilités de basculement et donc d'instabilité de la gouvernance.

### **2.1.2. La vie associative et le directeur**

L'assemblée générale, instance investie d'un poids symbolique définit les orientations générales de la régie et les valide mais les débats sont généralement non consignés au procès-verbal, la participation des habitants est intraçable et celle des salariés inexistante.

Les fonctions des membres du bureau sont rarement précisées, la notion de voix prépondérante rarement définie, ce qui peut être préjudiciable à des décisions stratégiques.

Le caractère bénévole des membres n'implique pas toujours la technicité requise (comme celle attendue d'un trésorier par exemple) et les difficultés de gouvernance qui en résultent font reposer sur le directeur des responsabilités excédant ses attributions.

Les fonctions du directeur de la régie ne sont pas mentionnées dans les statuts alors qu'il en est la cheville ouvrière et que ses rapports avec le président forment le style de la gouvernance de l'association.

**La régie est une forme hybride de personne morale et son pilotage interne doit être assuré alors qu'elle n'est pas outillée pour fonctionner comme une entreprise.**

Or les régies sont des entreprises qui emploient du personnel dont une partie importante relève du droit du travail, avec un contexte réglementaire qui se complexifie et nécessite de grandes compétences de l'équipe dirigeante.

Alors que le pilote de droit d'une régie de quartier est défini par l'organisation de ses instances associatives, dans les faits le pilotage de la régie est dans le meilleur des cas le duo président-directeur se caractérisant par une double opposition :

- entre les légitimités (élective d'une part et de compétence d'autre part),
- entre les points de vue (les valeurs et le sens pour le président, la réalité concrète et le principe de réalité pour le directeur).

Le processus d'ajustement entre les deux points de vue doit déboucher sur les modalités concrètes de partage du pouvoir. En fait les rôles s'interpénètrent souvent et la gouvernance peut s'effondrer en cas de défaillance humaine, de malentendus ou d'incompatibilité de tempéraments<sup>16</sup>.

L'absence de définition des rapports entre l'association et la direction de la régie ne contribue pas à la mise en place d'indicateurs et de contrôle de gestion ce qui explique une partie des dérives constatées par l'inspection générale.

La gestion courante et la préparation technique des arbitrages stratégiques reposent sur le directeur de la régie qui doit :

- disposer des qualités techniques d'un chef d'entreprise ordinaire (comptabilité, embaucher, connaître les marchés dans lesquels il se présente...);
- posséder une sensibilité et une compréhension particulières de l'univers social et de ses règles de fonctionnement ;
- avoir un talent de négociateur avec les élus et bailleurs ;
- savoir gérer la vie associative avec un conseil d'administration regroupant une multitude d'acteurs aux intérêts divergents ;
- savoir déléguer au fur et à mesure que le plan de charge augmente et que l'association est davantage structurée ;
- tout ceci dans un contexte réglementaire complexifié aussi bien sur le volet employeur que sur le volet insertion.

Dans la plupart des cas, les directeurs sont issus du réseau de l'économie sociale et solidaire et présentés par Pôle emploi.

Le risque d'un recrutement inadéquat existe dans la mesure où Pôle emploi classe les postes de directeurs de régie dans le secteur « animation » : le vivier est ainsi le milieu socioculturel et des insuffisances prévisibles ont été relevées par la mission de l'Inspection générale car **le directeur d'une régie doit avoir un profil de chef d'entreprise.**

## **2.2. Les risques juridiques doivent être évoqués**

### **2.2.1. La présence des bailleurs et des élus au conseil d'administration**

Dans les régies de quartier, le « trépied » habitants-élus-bailleurs entraîne des contradictions et des tensions. Le système adopté brouille en effet les frontières habituellement instituées entre les systèmes politico-administratifs et les acteurs de la société civile et n'est pas exempt de risques juridiques.

Les élus et bailleurs occupent une double position : à la fois acteurs institutionnels extérieurs aux régies et acteurs décisionnels dans le fonctionnement interne de la régie :

1. Dans le premier rôle, ils négocient les cahiers des charges des régies et les modes de fonctionnement ; soumettent des marchés publics auxquels soumissionnent les régies ; sont responsables de l'espace public dans lequel agissent les régies ; déterminent les orientations des politiques urbaines ainsi que le fonctionnement des services urbains : c'est la sphère politico-administrative qui engage des liens financiers, politiques, institutionnels avec les régies de quartier.

---

<sup>16</sup> Situation observée dans 4 régies sur 5 auditées.

2. Dans le second rôle, ils décident des orientations propres de ces entreprises sociales en tentant de se distancier de leur position d'élus ou de bailleurs : ils se retrouvent dans la sphère de la société civile qui négocie et contracte avec la première sphère.

Dans ce contexte de co-gestion, la régie est plus un outil qu'un acteur de la politique municipale pour lier la population à la Ville.

De même pour les bailleurs, la régie est un instrument de vertu dans le quartier et n'est pas à l'abri d'une forme de filialisation.

Certaines régies adoptent un système de déclinaison entre **invités permanents** (les bailleurs publics et privés locaux par exemple) et **personnalités qualifiées** (le CNLRQ, la Maison de l'emploi, la DPVI, la DDEES, la préfecture de Paris, Pôle Emploi et la DIRECCTE) ce qui conserve le partenariat originel et fait entendre la voix d'acteurs importants au plan local.

## 2.2.2. Les risques sur un plan strictement juridique

### 2.2.2.1. Les risques de conflits d'intérêt

La notion de conflit d'intérêt recouvre deux réalités différentes :

#### 1°) En premier lieu peut être invoquée la notion de conseiller intéressé

Au titre de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales le risque d'annulation d'une délibération octroyant une subvention à une régie ne serait pas négligeable, dès lors que l'élu membre du conseil d'administration siège au conseil de Paris qui attribue une subvention à la régie de quartier. En effet, la régie ne peut être considérée comme poursuivant des objectifs se confondant avec ceux de l'ensemble des habitants de la commune, ce critère étant défini strictement par la jurisprudence.

Ce cas n'a pas été décelé dans les régies examinées, les élus siégeant au conseil d'administration n'étant en particulier pas intervenus lors des crises de gouvernance ayant touché certaines régies. Par contre, on a pu relever dans un arrondissement le rôle joué par le premier adjoint au maire, longtemps président de la régie.

Même si cet élu n'est pas conseiller de Paris, mais seulement élu au conseil d'arrondissement, il faut relever que l'article L. 2131-11 CGCT est applicable aux conseils d'arrondissement<sup>17</sup> ; que la délibération du conseil d'arrondissement peut être annulée même s'il s'agit d'un simple avis sur une subvention accordée par le Conseil de Paris et que l'annulation de l'avis du conseil d'arrondissement entraînerait celle de la délibération du Conseil de Paris, si elle fait elle-même l'objet d'un recours.

#### 2°) Le délit de prise illégale d'intérêt

Il s'agit du fait pour « *une personne investie d'un mandat électif public de prendre, recevoir ou conserver directement ou indirectement un intérêt quelconque dans une entreprise ou une opération dont elle a la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement* »<sup>18</sup>.

Ce délit (ex-délit d'ingérence) pourrait concerner des élus qui utiliseraient les pouvoirs qu'ils détiennent à des fins personnelles en accomplissant au sein de la collectivité un acte particulier concernant la régie de quartier.

---

<sup>17</sup> Article L2511-10 du code général des collectivités territoriales : « *Sous réserve des dispositions du présent chapitre, les règles relatives aux délibérations et au fonctionnement des conseils municipaux ainsi que les règles qui s'imposent aux conseils municipaux dans l'exercice de leurs compétences s'appliquent aux conseils d'arrondissement pour l'exercice de leurs attributions définies au présent chapitre* ».

<sup>18</sup> Article 432-12 du code pénal qui prévoit 5 ans de prison et 75 000€ d'amende

La jurisprudence inclut les cas sans profit financier, la sanction concernant même l'intérêt moral.

#### 2.2.2.2. Les risques de transparence de l'association

La transparence d'une association a pour conséquence que l'ensemble de ses actes sont réputés émaner de la collectivité avec laquelle elle se confond et devraient donc suivre les règles de droit et de comptabilité publics qui leur sont normalement applicables. En outre, la gestion de fait de crédits publics et le délit de favoritisme pourraient le cas échéant être retenus à l'encontre des dirigeants de l'association en cause.

Les principaux indices retenus par le juge pour établir la transparence vis-à-vis d'une collectivité locale sont, de manière cumulative :

- la présence aux postes de direction d'élus et de fonctionnaires ;
- le fait que l'association est un simple exécutant de la collectivité dans l'accomplissement d'une mission de service public sans y être habilitée ;
- le financement prépondérant de l'association par les subventions publiques.

Aucune des régies de quartier examinées ne remplit simultanément l'ensemble de ces critères mais la mission de l'Inspection générale relève toutefois une proximité importante de la collectivité parisienne à plusieurs reprises :

- la Ville a été à l'initiative de la création de la totalité des régies de quartier parisiennes, très surveillées par les mairies d'arrondissement qui participent à leur conseil d'administration ;
- le financement des régies par la Ville et le Département de Paris est prépondérant lors de leur création (cf. graphique *supra*) ; en outre, les régies font appel à l'appui financier de la Ville pour obtenir des subventions complémentaires lors de crises de développement ;
- dans un arrondissement, le premier adjoint au Maire, chargé de l'habitat social a longuement exercé les fonctions de président du conseil d'administration de la régie ;
- enfin, dans une période de crise des agents de la DPVI ont occupé des postes au sein du bureau d'une régie faute de membres désignés régulièrement et se sont immiscés activement dans la gestion de l'association.

Afin d'éviter la confusion entre les rôles de commanditaires et de fournisseur, il faudrait éviter que bailleurs comme élus participent au conseil d'administration. Le fait qu'ils puissent néanmoins être convoqués en tant qu'« invités permanents » sans droit de vote évite un risque juridique sans exclure le risque moral d'atteinte à la libre association.

**Compte tenu de l'ensemble de ces éléments la mission de l'Inspection générale suggère une réflexion approfondie sur un montage juridique dépourvu de ces fragilités.**

**De surcroît, l'activité dans laquelle s'engage chaque régie doit pouvoir s'appuyer sur une organisation adaptée aux enjeux opérationnels du fait que les résultats économiques sont cruciaux pour l'avenir de ces entités devant un assèchement possible des ressources publiques.**

### 3. LES ACTIVITES ECONOMIQUES

#### 3.1. Les prestations des régies reposent sur le mythe du commerce vertueux

On a vu que la raison d'être des régies résultait d'une carence dans la gestion urbaine : une carence sécuritaire (dégradation des immeubles par certains locataires) et une carence technique (incapacité d'assurer l'entretien et la propreté des immeubles d'habitation) s'ajoutant au désaccord entre bailleurs et locataires (les coûts de maintenance ou de remise en ordre ne pouvant être supportés par les locataires dans les charges locatives). Ce sont les raisons pour lesquelles la gestion des régies a été concentrée sur des marchés de nettoyage peu rentables et très concurrentiels.

Les auditeurs ont eu l'occasion d'entretiens avec des universitaires, sociologues et anthropologues qui tous posent le principe que la participation à l'activité économique favorise les échanges entre les populations d'un quartier et particulièrement à l'intérieur des grandes cités urbaines.

Si le concept de régie repose bien implicitement sur le principe que la réintégration des exclus du quartier est fondée sur le travail, cela n'entraîne pas l'évidence que la contrepartie est un contrat commercial négocié « en conformité avec les lois du marché de l'économie concurrentielle ».

Le concept de « commerce » reste éloigné des principes des régies.

Pour illustrer le propos et élargir le thème, les auditeurs souhaitent introduire ici la réflexion de deux universitaires<sup>19</sup> acteurs du monde de l'économie sociale et solidaire, qui ont cherché à retrouver l'ancrage du concept de régie dans les mythes fondateurs de notre civilisation.

Pour eux, comme dans le mythe d'Hermès, la régie se pose au cœur de la cité, commerce, garde les routes et les carrefours (le patrimoine immobilier commun), protège les voyageurs (les habitants, les exclus), et intervient comme messager auprès de Zeus et des dieux (les financeurs et les collectivités).

Pour les régies, l'équilibre économique résulte d'une habile interprétation des tarifs et des aides afin que rien ne s'oppose aux intérêts des personnes en insertion et que l'humain reste au centre du projet.

Or, les régies de quartier sont des employeurs et à ce titre se doivent de proposer à l'extérieur de leur structure des prestations payantes permettant à la fois de rémunérer leurs salariés et d'assurer l'équilibre de leur trésorerie.

Si le prix des prestations proposées est au cœur de cet équilibre, leur nature est, elle, déterminante quant à l'attractivité des activités de la régie sur les populations et sur la pertinence de l'insertion dans le monde du travail.

**Malheureusement, la définition de la variété des métiers pouvant être exercés par les populations susceptibles d'être salariées d'une régie n'est pas une préoccupation centrale ni des régies, ni des services publics qui subventionnent.**

En effet, l'implantation des régies dans les quartiers parisiens inscrits dans les programmes « Politique de la Ville » a été principalement conçue comme un vecteur permettant

<sup>19</sup> Marc et Hélène Hatzfeld - chapitre 5 de « les régies de quartiers » 1995

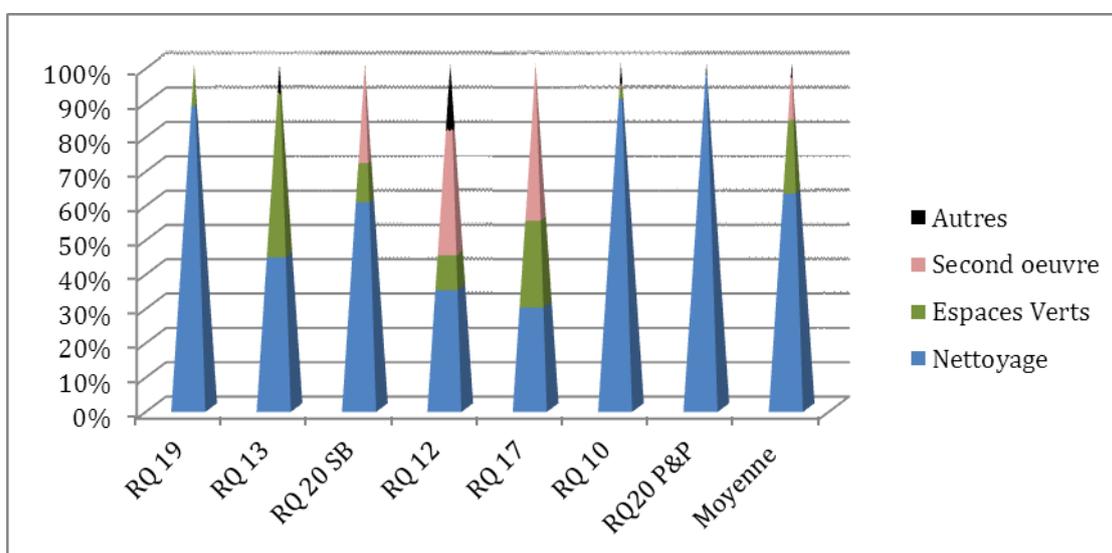
d'entretenir les parties communes des immeubles sociaux par l'intermédiaire d'habitants qui deviennent des salariés des régies.

Cette position a été confirmée par les deux adjoints au Maire qui, au début de la première mandature 2002-2009, ont porté le projet, considérant que les régies de quartier étaient une des réponses adéquates aux questions d'exclusion observées à Paris<sup>20</sup>.

Aussi les régies parisiennes se sont principalement développées dans le secteur économique des services de propreté comme il apparaît dans les sept réponses au questionnaire de l'inspection générale adressé aux dix régies en activité.

Les prestations dans le secteur de la propreté stricto sensu représentent encore aujourd'hui en moyenne 56 % de leur activité (et plus de 80 % dans trois régies) ou plus si l'on considère que certaines activités liées aux espaces verts (20 %) sont liées à des opérations de propreté.

Graphique 2 : Répartition de l'activité dans sept régies parisiennes en 2011



	RQ 19	RQ 13	RQ 20 SB	RQ 12	RQ 17	RQ 10	RQ20 P&P	Moyenne
<b>Nettoyage</b>	88%	45%	60%	35%	30%	90%	97%	59%
<b>Espaces Verts</b>	12%	47%	11%	10%	25%	3%		20%
<b>Second oeuvre</b>	0%	0%	27%	36%	45%	1%		11%
<b>Autres</b>	0%	9%	1%	19%	0%	6%	3%	4%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	95%
<b>Chiffre d'affaires en €</b>	1 336 599	1 049 316	779 158	305 821	374 907	304 006	238 430	4 388 237

Source : Questionnaire IG 2011

Une évolution en dehors du secteur des prestations de nettoyage nécessite la suppression des contraintes endogènes liées à la prépondérance des donneurs d'ordre comme les bailleurs sociaux sur le territoire du quartier.

<sup>20</sup> Entretiens du 13 novembre 2012 avec Christian Sautter et du 18 décembre 2012 avec Gisèle Stiévenard

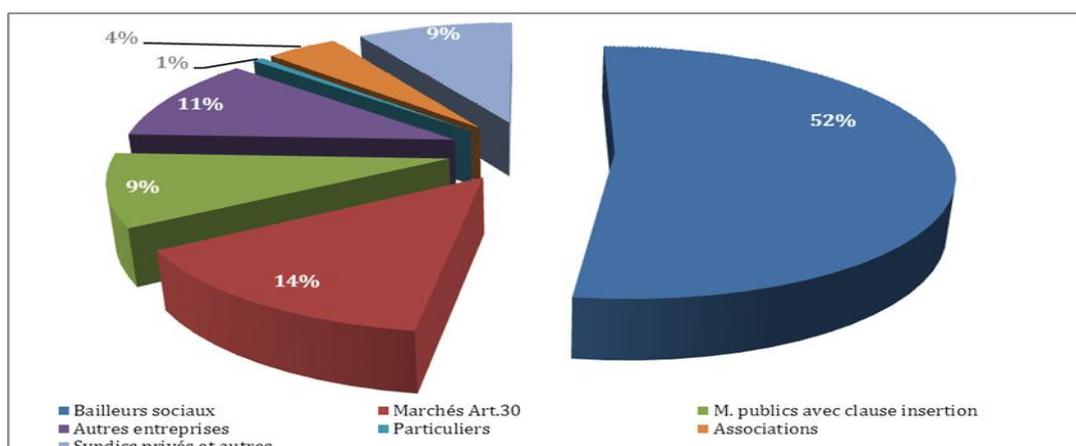
Dans sa réponse au rapport provisoire, la DDEES rappelle qu'une circulaire du 26 avril 2012 rend les régies de quartier éligibles à l'agrément des organismes de services à la personne, et qu'une subvention de 8 000 euros a été accordée fin 2012 aux régies volontaires pour réaliser un diagnostic local sur les besoins et adapter leur organisation et leurs outils à ce type d'activités.

Quoi qu'il en sera, les auditeurs font remarquer que les marchés concernant le nettoyage, activité historiquement liée à la fondation des régies, n'échappent pas pour autant à l'économie concurrentielle. Les négociations demandent un savoir-faire des dirigeants de régies et cela malgré la bienveillante attention des pouvoirs publics à l'égard du monde de l'insertion.

### 3.2. Les régies ont des liens préférentiels avec certains donneurs d'ordre

Dans les 7 régies (sur 10) ayant répondu au questionnaire de l'inspection générale, le chiffre d'affaires total réalisé en 2011 s'élève à 4,4 M€ ce qui est loin d'être négligeable. Les bailleurs sociaux apportent les principales ressources aux régies (52 % au total), cette part peut être plus importante si l'on y inclut certaines entités institutionnelles comme la Caisse des Dépôts et Consignations (autres entreprises).

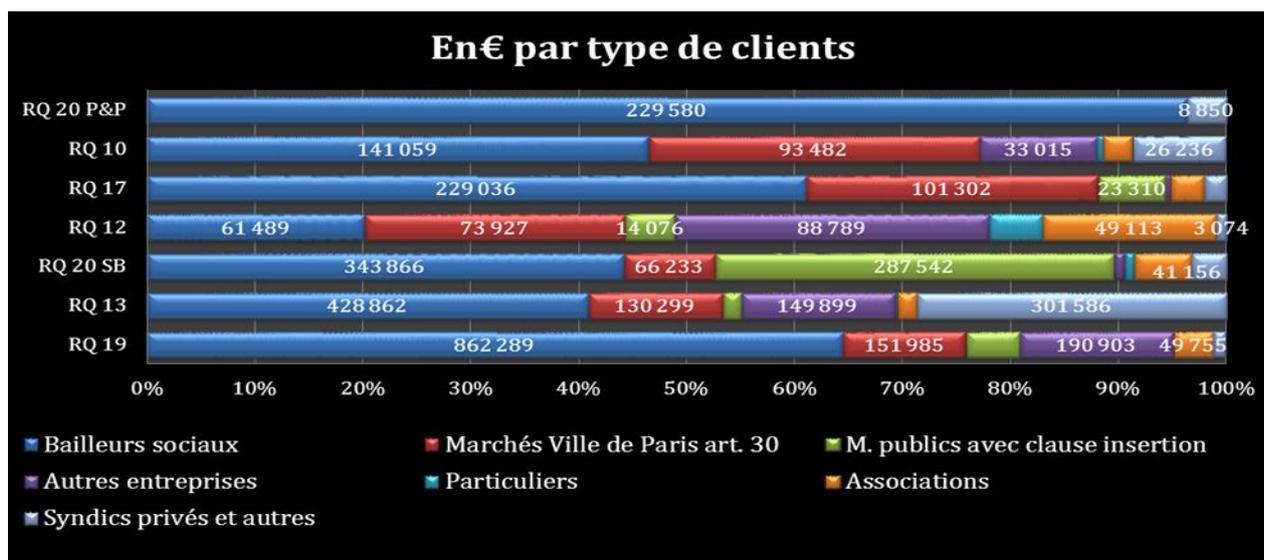
Graphique 3 : Répartition du chiffre d'affaires total des 7 régies parisiennes par client



Source : Questionnaire IG 2011

Le secteur privé est peu présent et certaines régies sont très dépendantes des bailleurs publics, ainsi celles disposant sur leur territoire d'importants immeubles sociaux.

Graphique 4 : Détail du chiffre d'affaires 2011 par régie et client



Source : Questionnaire IG 2011

### 3.2.1. Les marchés au titre de l'article 30 du code des marchés publics

Depuis 2009, sous l'impulsion des deux adjoints au Maire en responsabilité de la propreté et des espaces verts, deux directions de la Ville de Paris, la Direction de la Propreté et de l'Eau (DPE) et la Direction des Espaces Verts et de l'Environnement (DEVE) ont veillé à proposer des marchés relevant de l'article 30 du code des marchés publics pour l'exécution d'un certain nombre de prestations concernant leurs attributions. Les régies représentent 84% des attributaires de ces marchés entre 2009 et 2011.

Par ce dispositif ciblé, sous l'égide de la Direction des Achats, les deux directions confient des tâches socialement utiles sur la base desquelles la régie doit s'engager dans une démarche de soutien permanent à la réinsertion complétée d'un dispositif d'accompagnement spécifique de chacune des personnes recrutées.

Le marché de service de qualification et d'insertion professionnelles relève d'une procédure allégée puisque l'article 30 du code des marchés publics autorise le marché en procédure adaptée (MAPA) quel que soit le montant (inférieur à 200 000 €) et ne rend pas obligatoire la publicité au BOAMP ou dans un journal d'annonces légales.

La Ville achète ainsi en quelque sorte un service global : « prestations de services plus insertion ». La structure attributaire est choisie en fonction de sa capacité à insérer et qualifier les salariés et à réaliser les prestations.

Les directions de la Ville qui ont mis ce processus en œuvre assurent des contrôles de qualité et disposent d'un bilan annuel d'insertion.

Le dispositif est particulièrement adapté aux régies de quartiers qui sont susceptibles d'être en concurrence avec d'autres structures comme les ateliers et les chantiers d'insertion (ACI) présents dans le quartier.

La spécificité des directions concernées implique que les supports d'activités sont limités au nettoyage et à l'entretien d'espaces publics ou à la collecte de déchets. Les réponses aux marchés impliquant des prestations de second œuvre sont peu satisfaisantes en l'absence de personnel d'encadrement qualifié.

Les mairies d'arrondissement et certains services de la Ville lancent également des marchés de prestations de services sans mise en concurrence et sans publicité lorsqu'il

s'agit de prestation dont le montant est inférieur à 4 000 € (intervention de débarras, intervention ponctuelle dans des écoles, petite réhabilitation, propreté, maintenance).

A l'heure actuelle le montant des marchés annuels (généralement renouvelables sur 3 ans), conclus avec les régies de quartiers s'élève à 2,1 M€ par an. Ces marchés concernent 40 personnes à temps plein par an (ce qui est faible si on rapporte ce chiffre à l'ensemble des 10 régies encore en activité).

**Tableau 1 : Marchés publics accordés aux régies de quartier en 2011**

	Nombre de régies concernées	Montant annuel des Contrats article 30	Nombre d'emplois en insertion créés par an en ETP
Direction de la propreté	9	1 397 032	29
Direction des Espaces Verts	4	455 908	5
Mairies d'arrondissement	3	307 942	6
<b>TOTAL</b>		<b>2 160 882</b>	<b>40</b>

Source : Données direction des Achats

Une meilleure structuration des régies aurait pu permettre aux directions de la Ville comme la DASCO, la DJS ou la DAC (qui ont d'autres besoins de prestations que de l'entretien) d'imaginer lancer des marchés relevant de l'article 30. La mission de l'Inspection générale préconise qu'une réflexion sur le potentiel des marchés pouvant relever de l'article 30 soit menée par la direction des achats afin de soutenir une réorganisation de la structure des régies.

### 3.2.2. Les marchés avec clause sociale relevant de l'article 14 du code des marchés publics

L'inspection générale vient d'achever une évaluation de la mise en place des clauses d'insertion dans les marchés de la Ville (rapport n° 11-20).

En effet, appliquant les directives de l'exécutif parisien qui soutient la création d'emploi et l'insertion, les directions de la Ville de Paris ont mis en œuvre les possibilités offertes par l'article 14 du code des marchés publics qui permet aux cahiers des charges des marchés de viser à promouvoir l'emploi de personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion, à lutter contre le chômage ou à protéger l'environnement.

Ainsi, « *les conditions d'exécution d'un marché ou d'un accord-cadre peuvent comporter des éléments à caractère social ou environnemental qui prennent en compte les objectifs de développement durable en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social* » conformément au décret du 7 janvier 2004.

Lorsque cela a été possible, les régies de quartier ont obtenu des contractants des marchés publics, généralement des grandes entreprises du secteur du bâtiment et de la construction, des contrats de prestations de services leur permettant de répondre aux obligations prévues dans les clauses sociales du cahier des charges des marchés publics.

Les régies de quartier interviennent à ce titre comme sous-traitant de l'entreprise titulaire du marché.

Il a pu être observé que les régies avaient des difficultés à se positionner comme un « vrai » partenaire du contractant et que le prix des prestations exécutées par les salariés des régies était généralement inférieur au prix du marché ce qui témoigne du fait que les régies apparaissent plus comme un partenaire imposé que comme un partenaire choisi.

De surcroît la sous-traitance exercée par les salariés de la régie est généralement réduite à des opérations de nettoyage des baraquements de chantiers<sup>21</sup>. Cette sous-traitance rend, en l'état, difficile la création de valeur tant financière qu'humaine dans la régie soit parce que le nombre d'heures de prestations est faible, soit parce que le contrat ne permet pas un vrai parcours d'insertion, les heures travaillées étant éclatées entre plusieurs appels d'offre.

Les difficultés rencontrées par les directions de la Ville de Paris pour mesurer et suivre les prestations d'insertion et en fixer le mode d'encadrement n'ont pas favorisé le rapprochement des régies et des opérateurs concernés.

L'absence d'un guichet unique (qui laisserait supposer qu'il intervienne sur tous les arrondissements) ne favorise pas l'émergence d'un juste prix de rémunération répondant à la fois aux attentes de l'entreprise commerciale et aux conditions d'une insertion qualifiante répondant au souhait de la collectivité.

Un regroupement au niveau de la Direction des achats pourrait motiver l'ensemble des acteurs de la chaîne (régies, SIAE, entreprises titulaires) si étaient mis en place des indicateurs pertinents de contrôle par marché (formation, sortie vers l'emploi, valorisation des acquis).

S'il existe bien des rapports d'insertion fournis par les régies, ils sont généralement très globaux et concernent toutes les activités d'insertion. Il ne semble pas que la direction des achats qui en est destinataire les exploite ni s'en serve pour orienter l'élaboration des futurs marchés. Il est possible que cela vienne de la difficulté qu'a la direction des achats à recevoir ces documents sans possibilité de sanction contractuelle.

La mission de l'Inspection générale est en mesure de rapporter que le bon accueil réservé aux personnels en insertion n'implique pas pour autant une absence de sélection. Le caractère trop marqué (personnel peu ou pas formé, peu ou pas qualifié) de certains employés les cantonne à l'exécution de tâches secondaires dans la vie d'un chantier. La demande minimale exigée par le chef d'entreprise est souvent de « venir toujours à l'heure ». Les critères exigés d'eux (régularité, ponctualité, relative autonomie dans le travail) ne sont pas des critères d'efficacité professionnelle et cela rend incertaine la valorisation du travail mesurée par le prix payé, la formation et l'évolution vers l'insertion.

Comme le préconise par ailleurs le rapport de l'Inspection générale n° 11-20 précité, la création d'un guichet unique à la direction des achats doté d'un pouvoir de contrôle permettrait de mieux détecter les inadéquations avec l'objet du marché. Il permettrait de contrôler le suivi des personnels en favorisant les étapes d'insertion, de faire adapter des cycles de formation cohérents sur une durée qui n'excède pas 24 mois et de mettre en place le principe d'un tutorat.

### 3.2.3. Les activités liées aux opérateurs d'habitat social

Les opérateurs d'habitat social de la Ville de Paris jouent un rôle majeur dans la fourniture de marchés aux régies de quartier. Ils représentent généralement plus de 50 % de l'activité des régies. Lorsqu'elles sont soumises au code des marchés publics, les prestations font l'objet d'un appel d'offre avec clauses d'insertion ou de marché négocié sans appel d'offres si le montant le permet (< 15 000 €).

---

<sup>21</sup> Quelques exceptions d'opérations valorisantes comme le déménagement des habitants lors de la rénovation de la tour Bois-le-Prêtre dans le 17<sup>ème</sup> arrondissement

Les conditions des clauses d'insertion sont très disparates et peu normalisées dans les différents contrats de prestations. Dans certains cas, il n'y a pas de clause d'insertion, dans d'autres cas le contrat peut imposer un nombre minimum de personnel en insertion (60 % ramenés récemment à 40 % dans les contrats avec Paris Habitat).

Dans les deux cas, la régie est en concurrence directe avec les entreprises privées intervenant dans le quartier, ce qui laisse supposer qu'elle propose un taux horaire de prestation de nettoyage compatible avec le taux horaire des services généralement pratiqué par un professionnel du nettoyage. Ce taux horaire est, dans tous les cas, limité par un salaire horaire minimum (SMIC) incluant les congés et charges sociales et le taux de frais généraux de la régie qui vient s'ajouter aux salaires et charges payés. Les frais de nettoyage ayant une incidence sur les charges locatives refacturées aux locataires, il est nécessaire que le volant d'activité de la régie soit important pour qu'elle puisse être compétitive.

Il a pu être observé par la mission que les régies auditées intervenaient souvent dans des immeubles dont les difficultés de nettoyage sont avérées soit parce qu'il s'agit d'immeubles anciens, mal entretenus par les anciens prestataires, soit parce que les immeubles étaient en cours de rénovation ce qui nécessite aussi plus de nettoyage du fait des chantiers en cours (poussières, salissures extérieures, etc.). Peu d'immeubles récents ou neufs sont confiés aux régies. Les temps d'intervention de nettoyage étant fortement liés à l'état du bien, certaines régies ont mésestimé le travail à accomplir. Dans ce cas, à défaut de renégociation, utiliser une régie de quartier est une aubaine pour le bailleur.

Certains marchés de nettoyage, dispersés dans l'arrondissement, concernent de petits ensembles immobiliers de moins de 10 logements. Ils rendent difficile l'optimisation des heures travaillées à défaut de trouver sur le secteur des prestations complémentaires rentabilisant le temps de déplacement, payé par la régie à ses salariés pour l'accès aux sites.

Les régies s'épuisent à gérer des marchés dont la totalité des prestations de services se fait au bordereau car elles n'ont pas la capacité technique pour mobiliser en permanence du personnel pour ces interventions. À la différence de l'entreprise privée, les régies sont peu flexibles (recours à l'emploi intérimaire en cas de suractivité et au CDD) et ont des difficultés à mobiliser des compétences particulières (travaux de second-œuvre, nettoyage des parkings). Les partenariats qui ont pu être menés par certaines régies avec des associations intermédiaires<sup>22</sup> ont montré qu'il est difficile de trouver du personnel formé en relation avec les prix de prestations contractés par la régie et la rémunération exigée par l'association intermédiaire.

Ces marchés « réservés » accroissent le lien de dépendance de la régie avec les bailleurs. Ce lien est d'autant plus étroit que les régies bénéficient souvent de locaux loués au bailleur. **Cet état de fait conduit à une sorte de « filialisation » de la régie plus accessible pour les bailleurs que l'entreprise privée ordinaire.**

Plus le territoire délimité comprend d'importants groupes d'immeubles, plus la présence de la régie est de nature à répondre aux besoins du bailleur gestionnaire. **La régie complète ainsi la structure permanente des gardiens d'immeubles et cela peut quelquefois rendre floue la frontière entre les tâches confiées aux gardiens dans l'entretien des immeubles et les prestations de la régie.**

---

<sup>22</sup> Cela a été observé notamment à la régie de la Fontaine au Roi dans le 11<sup>ème</sup> arrondissement.

### **3.3. Les régies sont des entreprises dans un monde concurrentiel**

Les régies auditées recherchent peu la diversification de leurs activités, probablement parce que la facilité d'exécution des tâches de nettoyage constitue une réponse souvent adaptée pour une population sans formation ou illettrée.

La question de la définition de la population à cibler induit à l'évidence la recherche d'activités économiques variées. Ainsi, il est notoire que les activités de nettoyage ne permettent pas de mettre au travail les jeunes gens excessivement sensibles à leur réputation dans le quartier.

L'ouverture récente vers des prestations liées à l'environnement durable et à la gestion des espaces verts collectifs dans les quartiers pourrait être de nature à faire évoluer le cœur de métier des régies, à la condition que ces activités ne se résument pas au ramassage des papiers gras ou des feuilles mortes en automne.

Il est exact que la diversification vers des métiers plus qualifiés exige de la part des régies une organisation structurée lourde en encadrants.

Ainsi les travaux de second œuvre comme la peinture, attractifs pour la génération la plus jeune, sont souvent abandonnés par les régies, à défaut d'avoir trouvé des encadrants détenant des compétences techniques.

Si dans la plupart des cas audités, la diversification des régies en dehors des activités de propreté s'est révélée être un échec et a mis à plusieurs reprises en danger leur équilibre économique, nécessitant un soutien financier exceptionnel de la collectivité, il n'en reste pas moins que **les régies sont dans un monde doublement concurrentiel, avec celui du marché, mais avec surtout celui des entreprises d'insertion.**

Les régies de quartier n'ont pas la souplesse et la réactivité de beaucoup d'entreprises d'insertion pour se placer dans les domaines des emplois porteurs en terme d'apprentissage des réflexes permettant d'être adapté au monde du travail.

Le développement des entreprises d'insertion montre que l'apprentissage des bases du travail comme le respect des horaires et de la hiérarchie, la participation à une équipe, la compréhension des consignes, peuvent aussi s'acquérir dans d'autres secteurs que le ménage.

Force est de constater que les entreprises d'insertion qui sont pour la plupart également des associations occupent des secteurs variés comme les services à la personne (déménagement, accompagnements, petits travaux, livraisons), les services à l'entreprise (empaquetage, étiquetages, logistique d'expédition), les activités de récupération et de transformation (cycles, jouets).

**Les régies mènent dans ces domaines des expériences frileuses et souvent avortées** comme les bricothèques, les laveries ou les cafés solidaires. Cette constatation doit interpeller la chaîne de décision sur l'aptitude des régies à tenir un rang d'entrepreneur.

Les régies se montrent rétives à l'idée de développer des offres de prestations dans des niches de services non pourvues par le système marchand, tout comme de se positionner dans les secteurs en tension c'est-à-dire en manque de main d'œuvre que sont la sécurité, la restauration, la sous-traitance informatique.

La difficulté à obtenir des débouchés d'activités différentes de celles liées à l'immobilier et au secteur du bâtiment vient du fait que le concept de régie ne s'inscrit pas aisément dans les secteurs-terreau de l'activité solidaire que sont l'action sociale, le sport et les loisirs, les arts et le spectacle, l'enseignement et la formation, la santé humaine,

l'agriculture et l'industrie agroalimentaire, l'hébergement et la restauration, l'information et la communication<sup>23</sup>. Les régies sont plutôt consommatrices qu'actrices d'innovations sociales.

L'affirmation souvent entendue par la mission de l'Inspection générale au cours des entretiens que les régies sont un dispositif « de sas vers l'emploi » reste sans réelle portée tant est décalée la perception qu'ont leurs dirigeants de la diversité des besoins sur le marché du travail.

La place économique des régies de quartier doit être revue à l'aune des critères s'appliquant au monde très inventif de l'économie sociale et solidaire qui représente 10 % du PIB dont une part importante dans le secteur tertiaire.

---

<sup>23</sup> Domaines d'activités listés par l'observatoire des EES 2012.

## 4. LE LIEN SOCIAL

### 4.1. Une absence de définition explicite

Toutes les personnes interrogées par la mission de l'Inspection générale mettent en exergue que le lien social fait partie intégrante des services que rend une régie de quartier et qu'il s'agit d'une spécificité par rapport à ce que pourrait apporter un prestataire extérieur au quartier.

Toutefois les critères du lien social à établir ou à rétablir ne sont pas définis autrement que par les activités qui y sont rattachées et chaque régie définit son approche.

À ce stade, la mission de l'Inspection générale propose d'appeler l'attention sur l'ambiguïté de l'expression « **lien social** » qui a au moins trois acceptions<sup>24</sup> :

- la **filiation**, non choisie qui est le lien essentiel d'appartenance donnant des valeurs partagées comme celles de la lignée ;
- les valeurs partagées d'un **milieu d'élection** : il s'agit des liens que l'on tisse volontairement avec d'autres personnes, (dans une association, avec les voisins) avec une possibilité de choisir ses alliances ;
- la mise en place d'apprentissages (le travail, le vivre ensemble) et de comportements déterminés par les situations (l'immeuble, le quartier, la communauté) qui sont **des cadres contribuant à intégrer une condition de fait**.

Force est de constater que les régies se positionnent plutôt sur la deuxième définition, ce qui est la trace de l'origine de ces organisations.

Pourtant l'histoire des régies montre un glissement de l'initiative citoyenne de valeurs partagées vers une institutionnalisation de l'expression « lien social » qui place les régies dans la position de travailler sur la troisième acception c'est-à-dire la mise en place des apprentissages pour vivre au mieux dans une condition de fait.

Cela devrait impliquer une approche du lien social plus volontariste que les animations de quartier qui sont le gros des activités proposées par les régies de quartier.

On note que ce sont les élus qui sont généralement demandeurs de cet apprentissage de comportements car ils ont en charge la cohésion sociale en privilégiant le lien qui attache l'individu à la cité.

Toutefois cet impératif d'apprentissage induit des valeurs d'intégration qui restent implicites. Or ces valeurs devraient être clairement posées car elles jouent un rôle fondamental dans le recrutement et la formation des salariés comme on le verra au chapitre 5.

En effet l'explicitation de ce qui fait l'intégration n'est pas un socle conceptuel commun aux associations qui portent les régies. La mission de l'Inspection générale a constaté en revanche que les responsables des régies ont la charge de repérer, dans les quartiers où elles sont implantées, les problèmes qui pourraient se résoudre en tissant du lien social.

Elles y répondent au mieux par des activités réputées adaptées au **présupposé** que le lien social prend la forme d'une morale partagée du comportement et a pour ambition de réguler et de permettre des évolutions souples dans les rapports sociaux.

<sup>24</sup> Marc Hatzfeld « tisser le lien social » 2002.

Dès lors les régies disposent de deux vecteurs contribuant à intégrer une condition de fait :

- soit dans le cadre des activités économiques d'insertion ;
- soit par des activités indépendantes et identifiées spécifiquement comme relevant du lien social.

## 4.2. Le lien social produit par les régies de quartier

### 4.2.1. Le mythe de la propreté ne suffit pas à produire du lien social

Les régies de quartier sont, on l'a vu dans le chapitre précédent, installées dans le paysage de l'économie sociale et solidaire comme des « *instruments de gestion urbaine* » dont le métier est l'entretien de la ville, le nettoyage, l'embellissement. On en comprend les limites économiques mais on pourrait s'attendre à ce que ce cœur de métier soit en revanche, le terreau du lien social par l'implication des habitants du quartier.

Cette implication ne devrait pas être un surplus de prestation mais le moyen lui-même de la prestation. Force est de constater que la complexité du monde économique (négociation des marchés, fixation des tarifs, production d'un chiffre d'affaires équilibrant les frais fixes d'un encadrement technique) rend cette mission très théorique.

Dans l'absolu, la dimension de ces activités se doublerait d'une mobilisation sociale comme rôle d'interface entre les habitants et les décideurs institutionnels et politiques, comme prévention et régulation des conflits de voisinage assurant une présence rassurante, une assistance ponctuelle, une interface et une médiation entre habitants et services d'urgence ainsi qu'un rôle de veille et d'alerte sur les dysfonctionnements d'ordre technique et social.

Mais concrètement, les actions de propreté sont assez éloignées de cette ambition qui est, toute analyse faite, plutôt du ressort des bailleurs sociaux. L'obtention d'une fiche de paie, qui permet au salarié d'intégrer le circuit de la reconnaissance des organismes délivrant des aides complémentaires, est considérée par certains interlocuteurs de la mission comme le signe attendu que le salarié a commencé son intégration.

La mission de l'Inspection générale fait remarquer que cet objectif n'implique pas le **positionnement du salarié comme acteur civil**, alors que ce positionnement est bien le message délivré par la plupart des entreprises d'insertion avec lesquelles les régies sont en position de concurrence.

Le recrutement de salariés habitant le quartier pour nettoyer les parties communes (immeubles ou espaces verts) ne procure que peu de lien social avec le reste de la population, du fait notamment qu'il est improbable de « *requalifier des tâches jusqu'alors disqualifiées et disqualifiantes en leur conférant une dimension d'utilité sociale* »<sup>25</sup>.

**Force est d'admettre qu'en 2011, dans la civilisation du paraître, le lien social par le travail ne peut se faire que si les salariés sont fiers de l'activité exécutée au regard de la technique acquise ou de la reconnaissance explicite des autres.**

Les prestations créent du lien social si les salariés peuvent se distinguer par les techniques mises en œuvre ; c'est ainsi que la mission de l'Inspection générale a pu observer dans une régie<sup>26</sup> une activité créant du lien social par organisation de tutorat dans des travaux de second œuvre, notamment de peinture, l'exécution du travail et la fin de chantier se

<sup>25</sup> Bernard Eme » les régies de quartier »1995

<sup>26</sup> La régie *Passerelles* dans le 17eme arrondissement.

faisant avec l'avis et l'approbation des habitants. On comprend l'organisation contraignante sur le plan humain et financier que ce tutorat suppose.

Pour l'ensemble de ces motifs les marchés obtenus des bailleurs sociaux à Paris ne sont pas des vecteurs réels du lien social.

#### 4.2.2. Les activités de lien social sont le plus souvent déconnectées des prestations rémunérées

Faute de développement d'activités économiques susceptibles de contribuer à l'agrément du quartier et de créer la reconnaissance de la population, la notion de lien social portée par les régies à Paris se concrétise dans des activités gratuites, pour la plupart subventionnées par la DPVI autour d'actions relevant du domaine de la convivialité ou du respect de l'environnement.

Sur le plan national il s'agit dans la majorité des cas de services de proximité dont le but est de partager des moments de rencontre et d'échange entre habitants. Les exemples nationaux sont variés ; il peut s'agir de laverie solidaire, de café associatif, de salon de coiffure, de garage social, d'épicerie sociale, d'atelier cycl'occas, d'auto-école sociale, de campagne de sensibilisation au dépistage du cancer, d'espace multimédia, de jardin partagé, de médiation sociale et correspondants de nuit.

Il y a lieu de remarquer que les services proposés ont pour objectif soit d'offrir de la consommation à prix modéré ce qui sous-entend qu'une partie des coûts constituant la valeur du service est pris en charge par une subvention de la collectivité ou du mécénat (laverie solidaire par exemple), soit par une mise à disposition de main d'œuvre gratuite (coiffure) ou de produits gratuits (dons alimentaires, recyclage de produits).

##### 4.2.2.1. Le lien social dans les régies parisiennes

Dans les régies parisiennes auditées les activités de lien social sont assez peu éloignées de celles que pourrait offrir une association généraliste :

- participation aux fêtes et rencontres intergénérationnelles, mise à disposition des locaux pour d'autres associations comme l'AMAP<sup>27</sup>, repas de quartier, jardins partagés<sup>28</sup>, lieux de convivialité, de renseignements, sorties culturelles, blog, lettre d'information, troc livres, sensibilisation à la propreté, fleurissement, atelier mosaïque, atelier pâtisserie, peinture sur soie, relaxation<sup>29</sup>.

La nature du lien social invoqué par ces actions relève plus du rapport d'élection que de l'apprentissage des règles du vivre ensemble et ne parvient pas, la plupart du temps, à y inclure le facteur intégrant qu'est le travail rémunéré.

À ce stade de l'analyse, la mission fait remarquer que l'expérimentation d'une Accorderie<sup>30</sup>, système d'échange de services reposant sur le principe d'une banque de temps, importé du Québec avec le soutien financier de la fondation MACIF est une structure fonctionnant sur un principe hors contrainte du marché.

Les échanges de services gratuits dans la régie peuvent apporter des contradictions dans la mesure où une régie doit se confronter à la réalité de l'entreprise en essayant de donner à des salariés loin de l'emploi les réflexes leur permettant de se présenter **dans le monde réel du travail**.

<sup>27</sup> Régie Paris centre

<sup>28</sup> Régie du 19<sup>ème</sup> arrondissement

<sup>29</sup> Régie du 17<sup>ème</sup> arrondissement

<sup>30</sup> Régie du 19<sup>ème</sup> arrondissement

### **Accorderie et régie sont deux modèles dont les valeurs ne peuvent être confondues.**

Les demandes des habitants de travailler pour une activité qu'ils pressentent comme utile à la collectivité ne manquent pas.

Ainsi, il a été observé<sup>31</sup> par les rapporteurs la possibilité d'une remontée d'informations par le vecteur d'un poste de médiateur. Pour autant, ces informations n'ont pas été transformées en actions par la régie alors qu'elles auraient pu créer du lien en fonction de la sociologie du quartier tout en gardant centrale la notion de travail rémunéré.

Les habitants parlaient de besoins de « Repasserie », d'atelier de retouche, de service de livraison ou d'aide aux personnes seules sans que les projets se soient concrétisés.

Les projets de bricothèque, qui pourraient être utiles pour améliorer l'entretien de l'habitat sont souvent inaboutis alors que des salariés en insertion pourraient effectuer des interventions alliant ainsi le travail rémunéré et le lien social

Il est recommandé que si des activités de lien social déconnectées des prestations des salariés de la régie continuaient à être encouragées par des subventions de la DPVI elles ne soient pas le produit **d'un émiettement du financement public** et restent concentrées autour de la mission des régies quant à l'apprentissage des règles du travail et du vivre ensemble.

#### 4.2.2.2. Le financement des actions de lien social

Le coût du lien social est difficile à chiffrer, les sociologues indiquent que son absence peut se mesurer en coût évité de comportements régressifs sans que cette réflexion puisse induire une évaluation précise de l'investissement financier nécessaire.

A Paris, on l'a vu, le lien social repose avant tout sur des actions bénéficiant de subventions spécifiques ad hoc, que donne chaque année la DPVI afin de « *solvabiliser les activités qui répondent à des besoins mal satisfaits* »<sup>32</sup>.

Certaines de ces activités sont également soutenues financièrement par d'autres organismes publics ou privés comme l'État, la Région d'Ile-de-France, Paris Habitat, l'Immobilière 3F, la Fondation de France...

La mission recommande un examen attentif du compte rendu financier exigé des associations subventionnées par l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (DCRA) pour que la DPVI vérifie la prise en compte de toutes les charges des actions avant de décider des modalités financières de la reconduction d'une action.

L'hybridation des ressources devrait permettre aux régies de financer leurs actions d'utilité sociale grâce à l'excédent généré par les activités marchandes, or les régies de quartier reposent sur un équilibre précaire.

La mission a eu connaissance du propos du délégué général du CNLRQ qui indique : « *Il faut faire reconnaître et rémunérer ces activités de participation des habitants qui prennent beaucoup de temps* ». C'est ainsi que les actions dans les domaines de l'immobilier, de l'entretien ou du développement durable qui associent prestations de service, salariés en insertion, information et sensibilisation pourraient être financées par les bailleurs sociaux. **Il serait souhaitable d'incorporer explicitement les actions de lien social dans les**

---

<sup>31</sup> Régie Flora Tristan dans le 14eme arrondissement

<sup>32</sup> Cf. comme exemple l'exposé des motifs du projet de délibération 2010 DPVI 159 du 27 septembre 2010 (RQ Saint Blaise-Charonne).

marchés passés avec les bailleurs afin qu'elles soient financées comme une valeur ajoutée.

A tout le moins, les prestations de la régie orientées vers l'immobilier devraient s'intégrer à un projet plus global de lien social, comme l'auto-réhabilitation de logements par exemple, ce qui permettrait aux régies de subsister dans cet environnement concurrentiel qui nécessite un encadrement technique de bon niveau.

### **4.3. Une proposition de définition centrée sur l'apprentissage civique**

Ce qui lie les personnes et les groupes ce sont les valeurs partagées mais aussi les situations, les conditions de vie.

*« Lorsque une régie de quartier se fixe pour finalité de tisser du lien social il importe qu'elle sache de quelle façon, avec quels outils et à partir de quelle réalité elle le fait »<sup>33</sup>.*

#### **4.3.1. Le lien social constitue la relation à l'autre**

La solidarité entre voisins est une notion familière à la population des quartiers dans lesquels sont installées les régies. Les associations généralistes favorisent ces rencontres en mettant à disposition des habitants des lieux de convivialité ou en les fédérant autour d'activités regroupant les personnes par affinités.

C'est dire que les activités de lien social portées par les régies devraient s'en distinguer et être en phase avec leur spécificité d'origine : faire en sorte que le travail comme service collectif rendu aux autres ait une valeur économique mais aussi une valeur de reconnaissance.

Cela passe par une organisation du travail dont les salariés peuvent être fiers et également par une diversification des activités qui soient perçues par les habitants du quartier comme un service utile à la collectivité.

La mission a rencontré peu souvent cette organisation : les activités de lien social sont au mieux présentées comme une sorte d'appel séducteur vers une population éloignée du travail et intimidée par les contraintes qu'il suppose<sup>34</sup>.

Quoi qu'il en soit, si les bienfaits de ce lien social ont vocation à s'exprimer dans les relations au sein du quartier, la mission suggère que ces bienfaits permettent aussi une intégration dans la vie de la cité.

Or un des risques présenté par l'organisation actuelle des régies qui sont centrées sur la notion de quartier est qu'elle favorise le repli sur soi. C'est un élément à prendre en considération et à rapprocher de l'affirmation que les régies sont un sas vers l'entrée sur le marché du travail.

Une réflexion sur la déclinaison de toutes les actions qui permettent l'ouverture sur la société et ses complexités devrait être le cœur de l'activité de lien social des régies.

C'est une recommandation qui sera reprise dans le chapitre traitant de la formation.

---

<sup>33</sup> Marc Hatzfeld « Tisser le lien social », CNLRQ 2002.

<sup>34</sup> Régie passerelles et régie Fontaine au Roi.

#### 4.3.2. Être acteur social est une aptitude qui s'éduque

##### 4.3.2.1. Le rôle des régies dans ce processus

Le positionnement actuel des régies comme des entités pourvoyeuses de personnel en difficulté pour exercer des tâches peu qualifiantes dans le domaine public ou l'habitat social est une illustration des mises en garde réitérées dès les années 90 d'un certain nombre de sociologues observant que « *l'insertion lie les gens tout en les déliant*<sup>35</sup> ».

Les personnes sont rattachées à la société mais en étant à part, dans un monde construit selon des dispositifs particuliers qui leur donnent une identité spécifique sans qualité et qui exigent d'elles qu'elles prouvent qu'elles sont socialement utiles.

C'est une des raisons qui font que les régies multiplient les activités de lien social hors le travail salarié.

Or les régies pourraient être le lieu d'une construction d'identité sans laquelle aucune insertion n'est possible mais la mission n'a pas constaté que la construction de cette identité soit au centre de l'activité des régies.

Construire une identité c'est traiter **simultanément** :

- l'employabilité (que sait faire la personne mais surtout comment peut-elle avoir une place dans un réseau ?) ;
- la dimension d'appartenance (la personne ne se définit pas par son statut d'insertion mais par l'espace qu'elle peut investir, plus large que le quartier) ;
- la capacité de se projeter professionnellement ;
- et enfin tout particulièrement, le rapport à autrui.

**Ce rapport à autrui est le non-dit du lien social car l'idéal de ce rapport à autrui est véhiculé dans le monde des acteurs de l'économie sociale comme un rapport sans conflit.**

C'est méconnaître qu'on se construit par rapport à l'autre, dans la résistance, l'opposition l'alliance, la négociation<sup>36</sup>.

On constate que les régies ne fonctionnent plus sur des formes de coopération conflictuelle contrairement à ce qui était leur génie originel et les salariés en insertion choisis par les régies, sont dépourvus d'aptitude à entrer dans ce jeu.

Une tentative très intéressante a été initiée par la régie du 19<sup>ème</sup> arrondissement de faire entrer des salariés dans l'assemblée générale de l'association mais l'expérience a fait long feu, faute que les salariés se soient éprouvés comme des acteurs dotés de droit de parole dans une association véhiculant une culture particulière.

##### 4.3.2.2. L'insertion du public des régies dans les jeux de langage

Le PDIE<sup>37</sup> voté par le Conseil de Paris et applicable de 2011 à 2014 propose 41 actions à mettre en œuvre. Ainsi, l'action 34 demande de pérenniser la participation des allocataires du RSA aux dispositifs d'insertion, cette action s'appuyant sur le travail d'un cabinet d'audit<sup>38</sup> en 2010 relatif à la prise en compte de la parole des usagers.

<sup>35</sup> Bernard EME Centre de recherche et d'information sur la démocratie et l'autonomie

<sup>36</sup> Bernard EME, op. cit.

<sup>37</sup> Programme départemental pour l'insertion et pour l'emploi 2011-2014.

<sup>38</sup> Le cabinet Rosenberg.

Il s'agit d'une ambition considérable si on veut bien utiliser l'apport déjà ancien<sup>39</sup> du philosophe Jean François LYOTARD qui, analysant notre société post moderne, soulignait que chaque domaine de compétence est séparé des autres, possède des critères de vérité qui lui sont propres, et que le langage lui-même est découpé en pluralités d'usages donnant lieu à des énoncés spécifiques.

La société qui est la nôtre n'est pas un tout fonctionnel qui s'auto régule et chacun est renvoyé à soi. Mais « *si le soi est peu, il n'est pas isolé, il est pris dans une texture de relations, toujours placé sur des nœuds de communication et jamais dénué de pouvoir sur les messages qui le traversent* »<sup>40</sup>.

L'apprentissage de la langue française, la maîtrise de la lecture et de l'écriture, l'entraînement aux modes de prises de paroles, constituent la base de la formation à inclure dans le temps de travail mais cela ne suffit pas à constituer du lien social.

Insérer dans le lien social les exclus, c'est leur permettre de ne pas seulement être un sujet dont on parle (un exclu à insérer), ni un sujet à qui on parle (un salarié loin du marché du travail qui obéit aux instructions ), mais un sujet qui parle (un salarié qui veut et qui peut travailler 35 heures) et un sujet dont la parole peut changer son rapport à l'autre (un salarié qui a des aptitudes non prévues dans les activités de la régie).

La mission suggère que les régies s'attachent à être le lieu où sont encouragés les salariés, **dans le cadre du travail rémunéré** à prendre leur place dans la société (dont ils doivent faire partie puisqu'ils y vivent) en devenant habiles à tenir leur rôle dans les jeux de langages.

---

<sup>39</sup> Jean François LYOTARD, « La condition post moderne » 1979.

<sup>40</sup> Jean-François LYOTARD, « la condition post moderne » page 31.

## 5. LES MOYENS

L'ensemble des moyens dont bénéficient les régies de quartier sont satisfaisants, en particulier sur le plan des locaux qui sont souvent intégrés au cœur des zones urbaines et des quartiers dans lesquels elles interviennent.

L'évolution des quartiers parisiens de l'Est et du Nord de Paris, les grands programmes de rénovations urbaines entamés dans les 19<sup>ème</sup> et 20<sup>ème</sup> arrondissements, la création de nombreux nouveaux logements dans les autres arrondissements, comme le 17<sup>ème</sup>, portés par le lancement de nouveaux programmes d'aménagement foncier, a favorisé l'implantation des régies de quartiers.

Ces caractéristiques rendent particulièrement originale l'existence de la régie Paris Centre implantée tout d'abord dans le quartier Arts et métiers mais qui n'a pu rester confinée dans ces limites et a dû s'étendre sur trois arrondissements pour trouver une certaine légitimité.

Les bailleurs sociaux, dépendants de la Ville de Paris et présents dans les arrondissements, ont accueilli dans la plupart des cas les régies au cœur des parcs importants de logements sociaux ; l'expérience montre qu'un changement d'implantation modifie la perception qu'ont les habitants du rôle de la régie<sup>41</sup>.

Ces implantations ont permis dans de nombreux cas de rénover l'image des quartiers sensibles en créant de la nouveauté et du dialogue auprès des habitants.

### 5.1. Les locaux sont souvent au cœur des quartiers concernés

Dans les principales régies auditées par l'Inspection générale, des locaux neufs ou rénovés, disposant d'espaces de réunion pouvant servir aux formations, de bureaux indépendants, d'équipements sanitaires neufs avec douche, de cuisines aménagées permettant au personnel de déjeuner sur place, sont utilisés. Ces locaux peuvent aussi servir à des associations proches de la régie pour se réunir ou permettre l'organisation de manifestations culturelles utiles au lien social (exposition de peinture, ateliers...).

Les lieux sont conviviaux et accueillants. Les locaux se situant dans le périmètre ou en pied d'immeubles d'habitations sociales, les loyers sont modérés et pèsent faiblement sur les coûts de structure.

Les régies sont donc visibles par la population susceptible d'être embauchée et souhaitant être accueillie dans un espace non anxigène, dans le cas où le quartier est étendu (17<sup>ème</sup>). La régie dispose de lieux d'accueil permettant de proposer des activités (réunions, informations, bibliothèque...) qui peuvent dupliquer des services déjà proposés par d'autres associations du quartier, les centres sociaux ou les centres d'animation.

Tableau 2 : Loyers constatés (euros) dans les régies en 2011

	RQ 19	RQ 13	RQ 20 SB	RQ 12	RQ 17	RQ 10	RQ P&P
Loyers	24 572	53 078	12 712	21 600	24 008	29 527	15 641
Effectifs ETP 2011	62	35	21	10	19	17	21

Source : Questionnaire IG aux régies de Paris 2011

<sup>41</sup> Voir le rapport d'audit sur la régie du 17<sup>ème</sup> arrondissement ou celle du 11<sup>ème</sup> arrondissement

Les régies disposent aussi de nombreux équipements : auto-laveuse, matériels roulants pour le déplacement des poubelles, matériels de bricolage, véhicules et fourgon pour le transport de matériels sur les chantiers ou pour les débarras. Ces équipements ont généralement été financés par le biais de subventions octroyées par la Ville de Paris ou par des fondations privées (VINCI, BRUNEAU, etc.).

## 5.2. La structure organisationnelle des régies auditées est perfectible

On a vu que les régies de quartier sont des organisations de l'économie sociale et solidaire, contraintes par le caractère non lucratif de leur activité, leur gestion démocratique revendiquant une utilité sociale particulière et un rôle d'employeur.

Force est de remarquer que le lien social et l'activité économique, peuvent être sources de conflits dans le développement de l'organisation de la régie.

Lors des audits, il a pu être observé que dans certains cas (17<sup>ème</sup> et 11<sup>ème</sup> arrondissements), les difficultés rencontrées résultaient d'un arbitrage déséquilibré entre le lien social et l'activité économique. L'activité économique rend nécessaire à moyen terme de faire évoluer la structure vers son autonomie puisqu'elle ne bénéficie plus de subventions publiques d'exploitation, comme c'est le cas pour la régie du 13<sup>ème</sup> arrondissement en phase de maturité.

Les défaillances constatées par les rapporteurs provenaient :

- d'une méconnaissance par les directions en place des règles élémentaires de gestion commerciale, comptable ou financière et de management d'entreprise,
- de l'absence de gestion de l'organisation par délégation (centralisation trop importante des décisions au niveau du directeur),
- des lacunes des prestataires externes (experts comptables ou commissaires aux comptes) ou des organismes de tutelle (absence d'outils de pilotage),
- d'un encadrement intermédiaire (encadrant et chefs d'équipe) insuffisant en expertise des cœurs de métier déployés dans les prestations, particulièrement dans les domaines des travaux de second-œuvre.

### 5.2.1. La structure actuelle de l'encadrement des régies

#### 5.2.1.1. La direction

Dans les cas d'échec patent<sup>42</sup> les directeurs recrutés ont été dans l'incapacité de créer une dynamique d'équipe, de mettre en œuvre une organisation avec l'esprit « pionnier » qui s'impose, puis de gérer l'entité avec un profil d'entrepreneur social.

L'absence de recours à un prestataire de recrutement spécialisé est une des causes principales de ces échecs.

L'organisation des structures des sept régies parisiennes ayant répondu à l'enquête totalise en 2011 un effectif de 49 personnes pour un chiffre d'affaires de prestations de 4,4 M€.

Deux de ces régies disposent d'un adjoint au Directeur (19<sup>ème</sup> et 17<sup>ème</sup> dont le directeur est en cours de recrutement). Ce poste devient nécessaire lorsque les effectifs et le chiffre

<sup>42</sup> [.....] La phrase qui précède a été occultée conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs

d'affaires déployés sont importants comme dans le 19<sup>ème</sup> arrondissement et laisse supposer une croissance possible de la régie.

**Tableau 3 : Organisation - Effectifs des régies parisiennes**

	RQ 19	RQ 13	RQ 20 SB	RQ 12	RQ 17	RQ 10	RQ 20 P&P	TOTAL
Directeur	1	1	1	1		1	1	6
Adjoint Directeur	1				1			2
Directeur Technique	1							1
Chargés d'insertion	2	2	1	1	1	1	1	9
Lien social	2				2			4
Agent d'accueil	1	1				2		4
Secrétaire/comptabilité	1	2			1		1	5
Encadrant technique	3	3	2	3		1	1	13
Chef d'équipe sur site complexe	1	3	1		2			7
<b>Total en nombre de postes</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>49</b>
Chiffre d'affaires	1 336 599	1 049 316	779 158	305 821	374 907	304 006	238 430	4 388 237
<b>Effectifs structure (ETP)</b>	<b>12,6</b>	<b>11,3</b>	<b>5,0</b>	<b>3,0</b>	<b>2,7</b>	<b>6,0</b>	<b>3,0</b>	<b>43,6</b>
<b>Effectifs des opérateurs de quartier en insertion et sans insertion (ETP)</b>	<b>49,1</b>	<b>24,1</b>	<b>15,5</b>	<b>7,0</b>	<b>15,8</b>	<b>11,0</b>	<b>18,0</b>	<b>140,5</b>
<b>Total des effectifs (ETP)</b>	<b>61,7</b>	<b>35,4</b>	<b>20,5</b>	<b>10,0</b>	<b>18,5</b>	<b>17,0</b>	<b>21,0</b>	<b>184,1</b>
<b>Chiffres d'affaires</b>	<b>1 336 599</b>	<b>1 049 316</b>	<b>779 158</b>	<b>305 821</b>	<b>374 907</b>	<b>304 006</b>	<b>238 430</b>	<b>4 388 237</b>
<i>Chiffre d'affaires par opérateur de quartier employé (ETP)</i>	<i>21 663</i>	<i>43 540</i>	<i>50 268</i>	<i>43 689</i>	<i>23 728</i>	<i>27 637</i>	<i>13 246</i>	<i>31 233</i>

Source : Synthèse IG des données de l'enquête

Si les régies dont le chiffre d'affaires est supérieur à 1 M€ (19<sup>ème</sup> et 13<sup>ème</sup>), ont une structure supérieure à 10 personnes, les autres régies ont un effectif plus réduit en relation avec le niveau du chiffre d'affaires développé (autour de 300 000 € sauf la régie de 20<sup>ème</sup> arrondissement dont le chiffre d'affaires est de 779 000 €).

Toutefois, la modestie des effectifs structurels de certaines régies les fragilise à terme pour conduire un processus de croissance.

#### 5.2.1.2. Les fonctions de lien social

Sauf dans deux régies les responsables du lien social ne sont pas spécifiquement identifiés<sup>43</sup>. Le personnel assurant ces fonctions possède généralement un bon niveau de qualification universitaire ou une expérience effective des problématiques sociales.

Il reste que, souvent cette fonction est conduite concomitamment à une autre fonction (direction, insertion). Le lien social, on l'a vu, n'est que très rarement établi par des fonctions liées à l'insertion par l'économique.

#### 5.2.1.3. Les responsables de l'insertion

Les chargés d'insertion jouent un rôle clé dans l'organisation des régies. Cette fonction est généralement tenue par de jeunes actifs possédant des diplômes universitaires spécifiques (Master). Toutes les régies en sont dotées et le poste est parfois dédoublé lorsque les effectifs d'insertion sont importants (>20 ETP).

<sup>43</sup> Dans le 19<sup>ème</sup> il y a aussi la responsable de l'Accorderie

Dans le 17<sup>ème</sup> il y a une médiatrice sociale en plus de la chargée de lien social

Dans les régies auditées, les chargés d'insertion sont très occupés par le suivi des tâches administratives : recrutement des salariés en insertion, mise en œuvre des actions et du dispositif d'insertion, contacts avec les organismes publics en charge de la politique d'insertion (Pôle Emploi, DIRECCTE, etc.), relations avec certains partenaires économiques (DLA, antenne Politique de la Ville, Maison de l'emploi, etc.), échanges dans le réseau des associations locales et dans certains cas suivi budgétaire des aides à l'emploi et gestion de ressources humaines (pointage des temps de travail).

Les chargés d'insertion n'ont pas explicitement l'obligation d'être une force de proposition pour ajuster l'adéquation entre la nature du vivier de candidats et les emplois à pourvoir.

Le poste stratégique des chargés d'insertion pourrait permettre de faire évoluer les activités des régies alors qu'il a plutôt été observé que les salariés recrutés en insertion devaient se fondre dans les profils proposés. Au mieux, il y a sélection à l'embauche de personnes dont on présuppose que la modestie de leurs aptitudes correspond à l'emploi de ménage qui est à pourvoir.

La mission primordiale des chargés d'insertion reste la mise en œuvre du dispositif d'accès au marché du travail : conception d'un parcours individualisé, contact avec des employeurs, suivi d'un projet de formation.

Ce déploiement reste tout théorique lorsqu'il s'agit d'une population dont la première difficulté est l'accès à la langue française.

La complexité de l'accueil et du suivi des salariés nécessite que cette fonction soit mieux structurée sur le principe d'un responsable pour 10 ETP.

### 5.2.2. Les fonctions administratives et comptables

Dans la plupart des associations auditées, l'organisation administrative et financière initiale mise en place ne répondait pas au besoin de consolidation de la régie et à son développement.

La comptabilité et la paye sont généralement saisies sur place en sous-traitance avec un expert-comptable, ce qui réduit les effectifs.

L'inexistence d'outils de gestion, de comptabilité analytique et d'analyse des prix de revient<sup>44</sup> ont installé les nombreuses insuffisances rencontrées lors des audits.

À ce jour, les régies de quartier parisiennes disposent, lorsqu'ils existent, d'outils de gestion très hétérogènes alors que certains outils simples, comme ceux diffusés par le Centre national d'appui de ressources d'insertion économique (CNAR-IAE), existent et sont adaptés à l'activité des régies comme l'outil d'auto diagnostic économique et financier. A la demande des régies le CNLRQ pouvait intervenir pour l'accompagnement de la mise en place de l'outil.

Il peut être déploré qu'une harmonisation des méthodes de gestion paraisse difficile et longue à mettre en œuvre compte tenu de l'autonomie de chaque association et des actions peu normatives du CNLRQ au moment de leur implantation.

La mission ne peut que souligner l'absence d'une méthodologie commune et d'indicateurs de suivi dans le domaine des prix de revient, des prix de vente horaire, de la trésorerie, des heures travaillées et des heures payées par type de contrat aidés (incluant les indicateurs demandés par la DIRECCTE) et des charges de structure.

---

<sup>44</sup> Exception faite pour la régie du 19<sup>ème</sup> arrondissement

C'est ainsi notamment qu'il n'est pas possible de suivre de manière transparente les actions d'insertion et d'évaluer globalement l'efficacité du dispositif provenant des régies.

### 5.2.3. Les fonctions techniques et d'encadrement des opérateurs de quartier

Ces fonctions sont le « cœur de métier » des prestations vendues par la régie.

L'encadrant technique principal, nommé parfois directeur technique, se doit d'être un professionnel du métier de base et un animateur d'équipe car il doit mettre en place les processus permettant de réaliser les prestations, élaborer les plannings de travail, assurer le chiffrage des devis et contrôler la qualité d'exécution de la prestation.

Il peut aussi accompagner les salariés en insertion dans leur formation en tutorat. Il est le responsable de l'hygiène et de la sécurité sur les sites.

Chaque activité spécifique déployée par la régie (second œuvre, nettoyage, services à la personne, déménagement, etc.) doit correspondre au savoir-faire d'un responsable particulier ce qui nécessite, lorsque la régie assure plusieurs activités, de développer un chiffre d'affaires suffisant pour couvrir les frais de maîtrise et d'encadrement.

Les échecs constatés proviennent souvent des qualifications insuffisantes notamment lors de l'intégration trop rapide de certains salariés en insertion sur ces fonctions, recrutés soit pour des raisons d'économie, soit faute de trouver des encadrants pour ce type de prestations sur le marché du travail. Il a été observé que cette manière de constituer les équipes pouvait échouer si les directeurs techniques ne possédaient pas une expérience professionnelle suffisante pour suppléer aux insuffisances des encadrants qu'ils avaient choisis.

La supervision des salariés en insertion nécessite la présence d'un chef d'équipe sur les sites complexes pour relayer le travail de l'encadrant. Cette supervision se doit être technique et peu administrative, menée sous forme de tutorat, ce qui a été rarement rencontré au cours des audits<sup>45</sup>.

### 5.2.4. Les emplois intégrés

Le recrutement des salariés est différent selon les régies. Certaines régies comme celle du 19<sup>ème</sup> emploient un nombre important de salariés permanents en CDI aux postes d'opérateurs de quartier, alors que ces postes sont généralement attribués à du personnel en insertion bénéficiant d'un contrat aidé.

L'emploi permanent d'opérateur de quartier a l'avantage de constituer un noyau solide sur lequel la régie peut s'appuyer à plus long terme et de faire évoluer des personnels dans des postes de maîtrise et de chef d'équipe. Il constitue toutefois un frein à l'insertion tout en alourdissant les structures de l'association lorsque l'équilibre économique n'est pas atteint.

Dans certaines régies, la consolidation de certains emplois en CDI a été conduite dans une optique sociale<sup>46</sup>, celle de pérenniser un emploi précaire pour du personnel de plus de 50 ans ou supportant des charges de famille importantes.

---

<sup>45</sup> A contrario l'organigramme de la régie du 13<sup>ème</sup> et partiellement celui du 19<sup>ème</sup>, montre une organisation technique sur un double maillage comprenant un effectif important d'encadrants et de chef d'équipes, ce qui garantit un travail de qualité.

<sup>46</sup> C'est le cas dans le 11<sup>ème</sup> et le 17<sup>ème</sup> arrondissement

Le personnel permanent ne bénéficiant pas, dans la plupart des cas, des allègements des aides à l'emploi, l'équilibre économique est plus difficile à atteindre. C'est ainsi que de nombreuses régies se sont trouvées en difficulté.

**L'ensemble de ces remarques montre que la structure fixe d'une régie doit comporter des fonctions techniques sans défaillance mais dont la masse salariale pèse lourdement sur le budget de fonctionnement. Il est donc nécessaire de mener une réflexion sur le bon dimensionnement des régies au regard de leur aptitude à développer leurs activités et à produire du chiffre d'affaires.**

## 6. LES SALARIES EN INSERTION

### 6.1. Le recrutement des salariés en insertion fait l'objet d'une politique implicite

L'insertion par l'activité économique permet à des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales particulières de bénéficier de contrats en vue de faciliter leur insertion professionnelle.

On pourrait s'attendre à ce que les régies adaptent leurs activités au profil des populations concernées dans leur quartier par ce besoin d'insertion. Or la mission de l'Inspection générale a eu l'occasion dans le chapitre 3 relatif aux activités économiques de dire **comment les circonstances de la création des régies ont conditionné les activités autour de métiers d'entretien peu techniques et peu valorisants et à quel point la création d'activités plus en phase avec la réalité du marché du travail n'est pas dans leur culture.**

La place des régies dans ce champ entrepreneurial peut être rappelé : selon les données de la DIRECCTE établies en 2010, Paris compte 33 structures d'entreprises d'insertion, dont les 10 régies parisiennes, c'est-à-dire un tiers de l'ensemble, auxquels s'ajoutent 70 autres structures d'insertion spécialisées comme les Associations Intermédiaires (AI) les entreprises de travail temporaire en Insertion (ETTI) les ateliers et chantiers d'insertion (ACI).

Les régies de quartier ne sont pas sollicitées par la collectivité publique pour diversifier leurs activités ce qui fait que le profil des personnes recrutées résulte du vivier des personnes délaissées par les autres acteurs socio-économiques précités.

Cette position sociologique induit des responsabilités spécifiques en matière d'organisation du travail, de place et de nature des formations.

Les régies les mieux organisées travaillent en collaboration avec Pôle Emploi, les missions locales, les plates-formes d'emploi et aide au recrutement, d'autres SIAE, des centres sociaux ou les associations locales.

L'un des principaux modes de recrutement reste toutefois les candidatures spontanées. Le vivier de candidatures est insuffisamment géré dans les régies auditées ce qui conduit à des embauches d'opportunité quelquefois mal maîtrisées<sup>47</sup> : le dernier postulant peut être favorisé, d'autant que les candidatures proviennent souvent du bouche à oreille, ce qui encourage le travail en fratrie ou en famille (mari et femme) et peut rendre plus difficile le management de la régie.

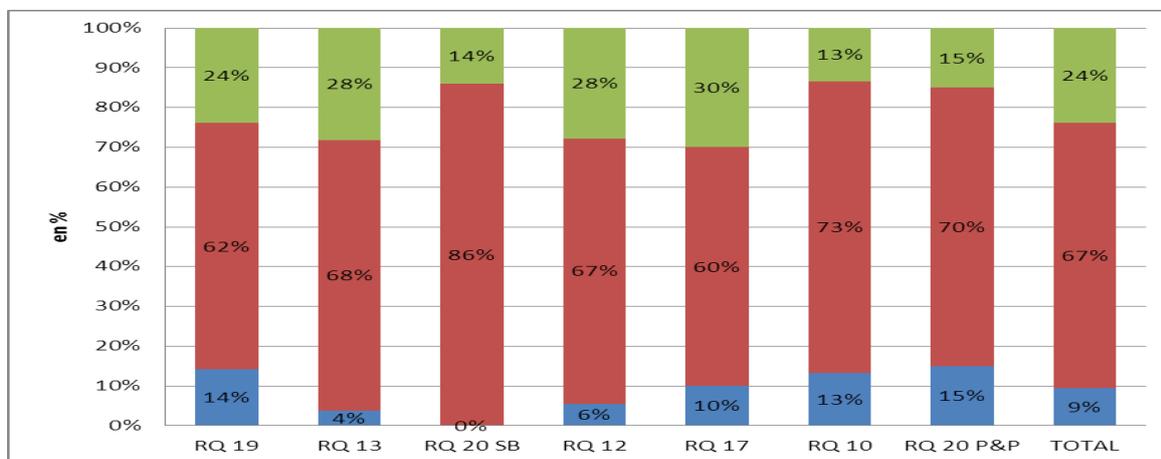
#### 6.1.1. La faible représentation des jeunes

Avec un taux de 24 % des seniors de plus de 50 ans, les régies sont comparables aux entreprises privées du secteur du nettoyage et dans certains cas bien supérieures ce qui confirme la vocation sociale des régies et leur rôle d'intégrateur au sein des quartiers.

<sup>47</sup> La régie Flora Tristan dans le 14<sup>ème</sup>.

Tableau 4 : Répartition des salariés de sept régies parisiennes par âge

Totalité de la régie	RQ 19	RQ 13	RQ 20 SB	RQ 12	RQ 17	RQ 10	RQ 20 P&P	TOTAL	en % du total
Jeunes - 26 ans	16	3		1	2	2	3	27	9%
26-50 ans	70	53	18,5	12	12	11	14	190,5	67%
+50 ans	27	22	3	5	6	2	3	68	24%



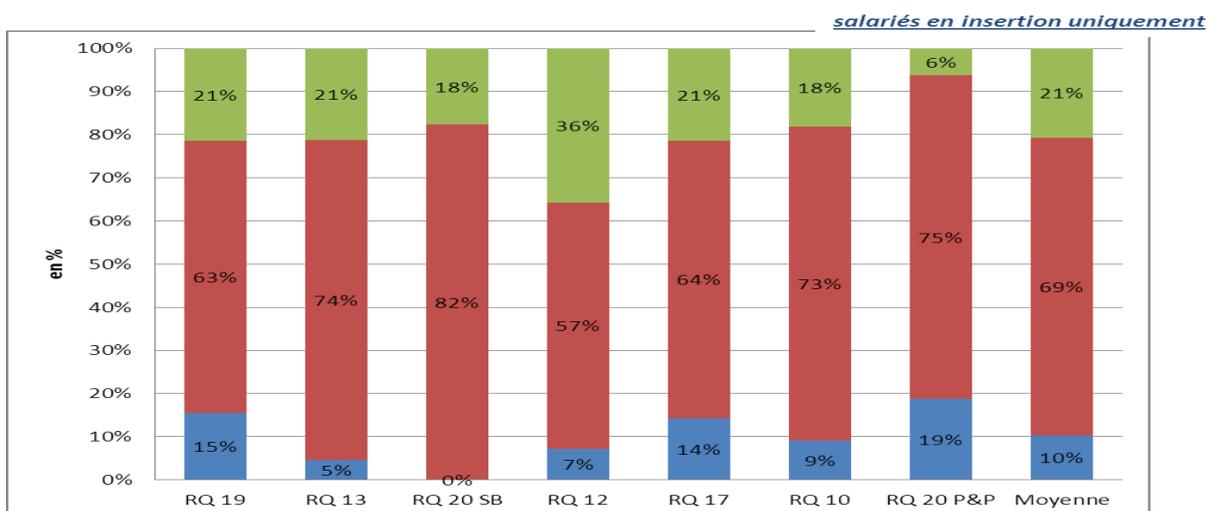
Source : Questionnaire IG aux régies de quartier parisiennes

Les régies emploient en moyenne 9 % de jeunes de moins de 26 ans alors que ce taux d'emploi est de 13,4 % dans le secteur privé de la propreté qui recrute aussi des étudiants en emploi saisonnier. Le taux d'embauche des personnes de plus de 50 ans est comparable à celui du secteur privé et même supérieur dans certaines régies.

Tableau 5 : Répartition des salariés en insertion de sept régies parisiennes par âge

Insertion seulement	RQ 19	RQ 13	RQ 20 SB	RQ 12	RQ 17	RQ 10	RQ 20 P&P	TOTAL	en % du Total
Jeunes - 26 ans	13	3		1	2	1	3	23	10%
26-50 ans	53	49	14	8	9	8	12	153	69%
+50 ans	18	14	3	5	3	2	1	46	21%

Source : Questionnaire IG aux régies de quartier parisiennes



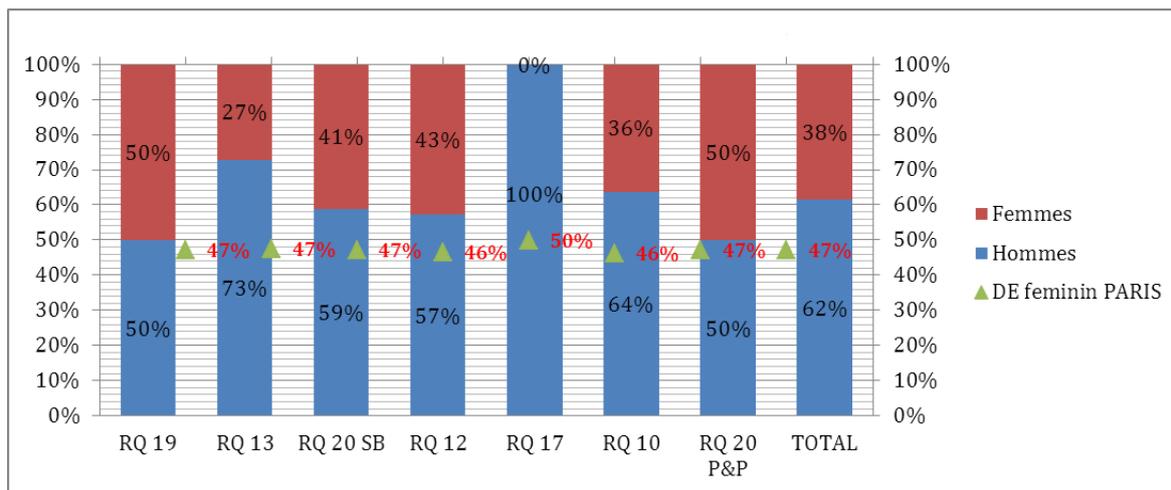
Source : Questionnaire IG aux régies de quartier parisiennes

La part des jeunes en insertion pourrait être améliorée avec une meilleure diversification des activités en particulier vers les métiers liés à l'environnement et à l'informatique.

### 6.1.2. La place des femmes dans le recrutement

La répartition par sexe des salariés en insertion reste déséquilibrée, les femmes ne représentant, en moyenne, toutes régies confondues, que 38 % des salariés en insertion et les hommes 62 %. Le taux de demandeur d'emploi (DE) de sexe féminin à Paris est de 47 %<sup>48</sup>.

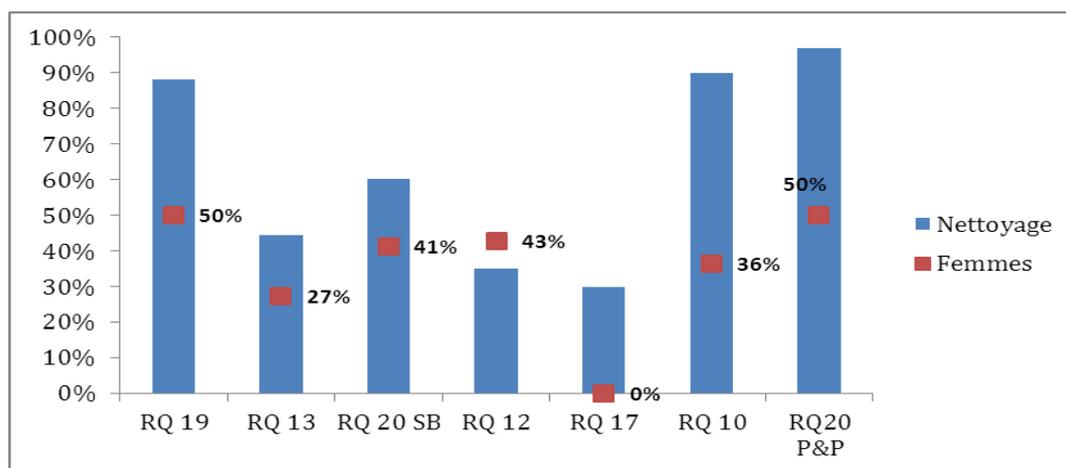
Graphique 5 : Répartition par sexe des salariés en insertion



Source : Questionnaire IG aux régies de quartier parisiennes

Les régies dont l'activité de nettoyage - hors voirie - est très importante, emploient plus de femmes en insertion ( $\geq 50\%$ ), les régies plus diversifiées en particulier dans les activités de second œuvre et sur la voirie embauchent moins de personnel féminin.

Graphique 6 : Part de l'activité nettoyage dans la régie comparée au % des femmes en insertion



Source : Questionnaire IG aux régies de quartier parisiennes

<sup>48</sup> DIRECCTE données au 31/12/2010. Demandeurs d'emploi inscrits fin de mois + demandeurs ayant travaillé + ou - de 78 heures dans le mois (Catégorie A, B, C).

La régie du 17<sup>ème</sup> arrondissement a principalement une activité de second-œuvre et de nettoyage sur voirie ou en parkings, ce qui peut expliquer l'absence de femmes.

Les activités choisies (ou subies) par la régie peuvent donc influencer le recrutement des salariés (homme/femme), c'est la raison pour laquelle les régies doivent choisir et créer des activités correspondant au profil des populations existantes sur les territoires.

### 6.1.3. Le recrutement et le niveau initial des salariés

84 % des salariés en insertion ont un niveau de qualification inférieur au CAP-BEP et 12 % une formation préprofessionnelle (CAP-BEP).

Tableau 6 : Niveau de formation au recrutement des salariés en insertion

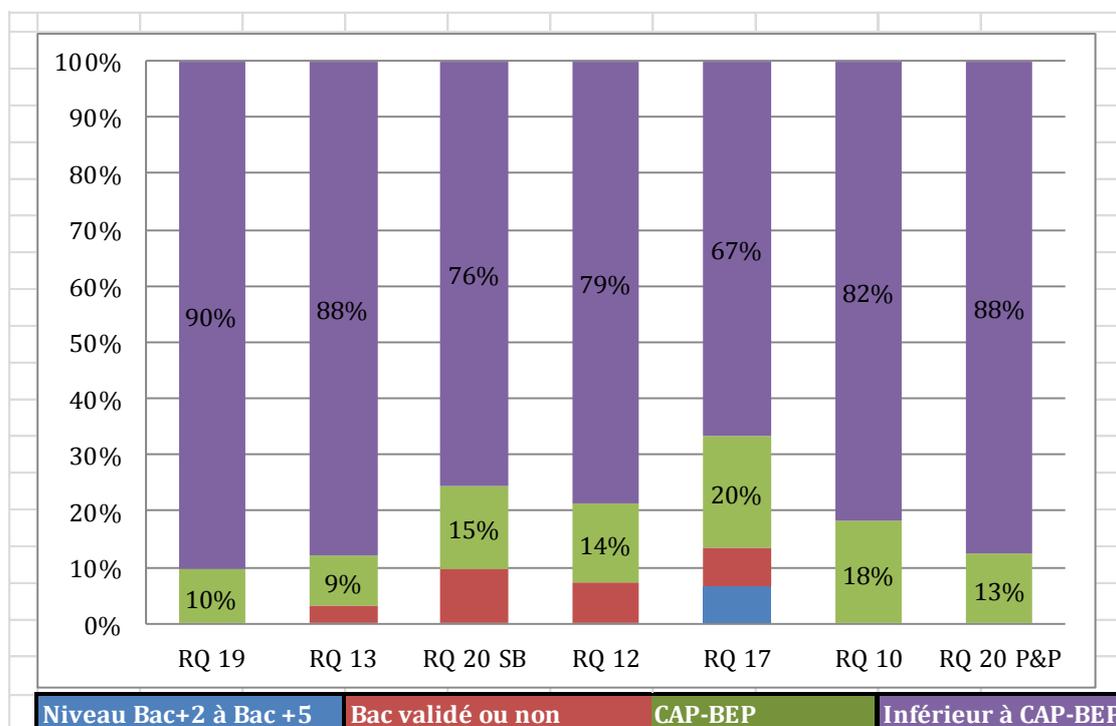
Uniquement insertion	RQ 19	RQ 13	RQ 20 SB	RQ 12	RQ 17	RQ 10	RQ 20 P&P	TOTAL	% du Total
Niveau Bac+2 à Bac +5	0	0	0	0	1	0	0	1	0%
Bac validé ou non	0	2	2	1	1	0	0	6	3%
CAP-BEP	8	6	3	2	3	2	2	26	12%
Inférieur à CAP-BEP	76	58	15,5	11	10	9	14	179,5	84%

Source : Enquête IG sur les régies de quartier 2011

Les niveaux de formation initiale des salariés recrutés en insertion sont comparables entre les différentes régies.

Les recrutements portent donc bien sur les personnes les plus éloignées de l'emploi et sans qualification initiale reconnue par un diplôme.

Graphique 7 : Formation initiale des salariés en insertion des sept régies parisiennes

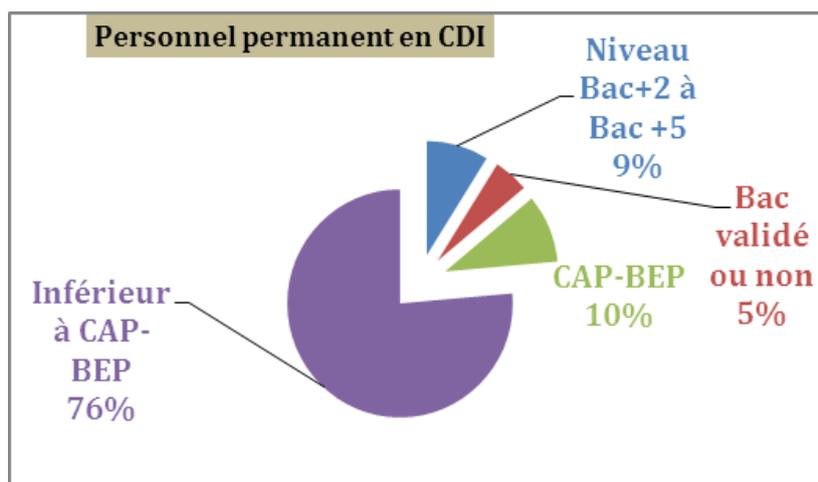


Source : Enquête IG sur les régies de quartier 2011

Les salariés en insertion de la régie du 17<sup>ème</sup> ont une formation initiale supérieure aux salariés des autres régies, le phénomène de gentrification qui y est constaté pourrait être à l'origine de cette différence.

La répartition des formations initiales pour le personnel en CDI présente une part de 9 % des salariés de formation supérieure, ces salariés assurent des fonctions d'encadrement administratif ou technique (directeur) ; la répartition des autres formations initiales des salariés en CDI (dont des opérateurs permanents) est comparable à celle des salariés en insertion.

Graphique 8 : Formation initiale



Source : Questionnaire IG aux régies de quartier parisiennes

#### 6.1.4. La *gentrification* de la population

Au cours de l'audit, la mission a pu constater que le processus de recrutement des salariés en insertion était rendu difficile, en particulier dans les 14<sup>ème</sup>, 17<sup>ème</sup>, 11<sup>ème</sup> et encore plus dans le 3<sup>ème</sup> arrondissement puisque cet arrondissement ne bénéficie pas d'un contrat urbain de cohésion sociale (CUCS).

Il y a lieu de vérifier si la réhabilitation générale de l'habitat (14<sup>ème</sup>), l'éradication de l'habitat insalubre (11<sup>ème</sup>), la transformation des commerces (10<sup>ème</sup>), la création de nouveaux espaces d'habitation (17<sup>ème</sup>), la mise en chantiers de ZAC au Nord et à l'Est de Paris (19<sup>ème</sup>), entamés depuis les années 2000 conduisant à la gentrification de certains quartiers n'entraînent pas une modification des attributions des régies et même la légitimité de leur existence.

Cette évolution sociologique rend difficile l'identification des salariés par leur habitation dans la zone délimitée par le CUCS sauf lorsque les régies sont à proximité de grands centres sociaux d'hébergement comme les résidences ADOMA par exemple, et doit conduire les régies à redéfinir le profil des métiers proposés.

#### 6.2. Les actions de formation sont loin de l'apprentissage d'un métier

Au sein des quartiers très populaires (19<sup>ème</sup>, 20<sup>ème</sup>, 13<sup>ème</sup>), la présence importante de population étrangère ou immigrée doit conduire les régies à mener en même temps qu'une activité d'insertion des actions permettant leur intégration, sinon leur assimilation.

Si l'assimilation permet l'adhésion totale par les immigrés aux normes de la société d'accueil l'intégration génère une dynamique d'échanges culturels et le maintien des

différences en respectant les règles de fonctionnement et les valeurs de la société d'accueil.

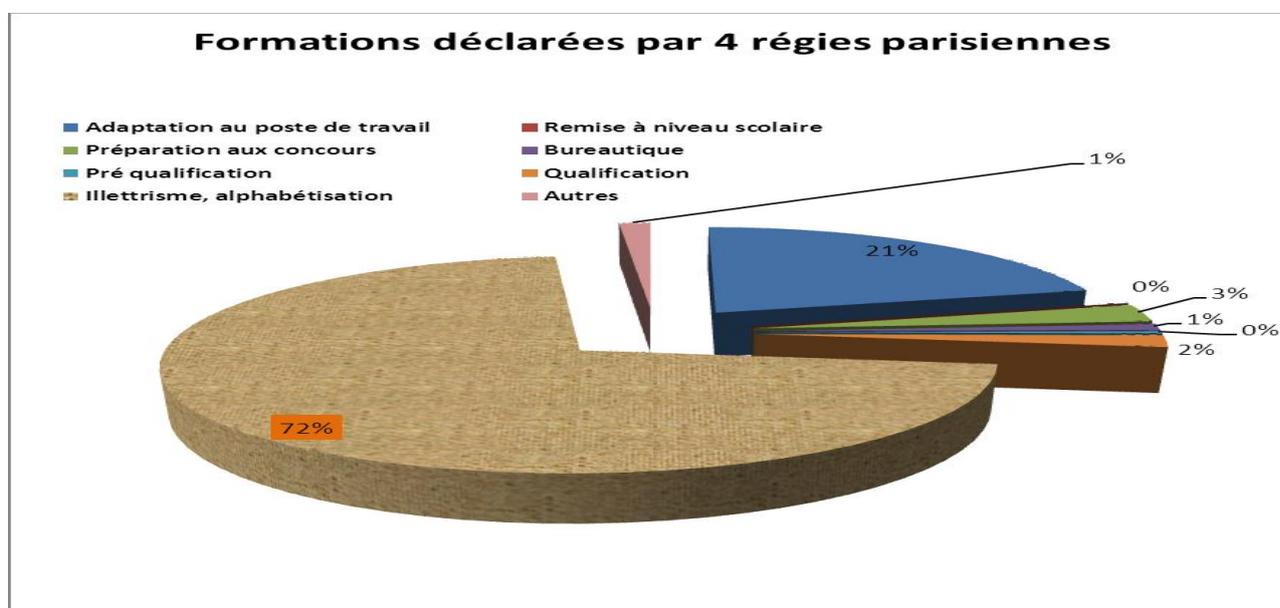
Les régies doivent clarifier leur positionnement par rapport à ces objectifs pour mieux établir la nature des formations proposées.

Quoi qu'il en soit, parmi les processus normatifs, l'insertion par le travail impose une compréhension acceptable en lecture et en écriture de la langue française pour comprendre les conditions d'exécution des prestations (qualité, sécurité, utilisation des produits), ce qui explique la fréquence des formations pour sortir de l'illettrisme et des formations d'adaptation au poste de travail.

### 6.2.1. La régie comme sas vers l'emploi

La part importante des formations dans la lutte contre l'illettrisme (72 %) indique que les populations aidées par les régies sont principalement issues de l'immigration ou étrangères, la régie de quartier se disant être un sas vers l'emploi.

Graphique 9 : Formations dispensées en insertion



Source : Questionnaire IG aux régies de quartier parisiennes

Tableau 7 : Nombre d'heures de formations dispensées aux salariés en 2011

	Nombre d'heures				Total 4 régies
	RQ 19	RQ 13	RQ 20 SB	RQ 10	En heures 2011
Adaptation au poste de travail	273	546	53	500	1 372
Remise à niveau scolaire		0			0
Préparation aux concours		177			177
Bureautique	60				60
Pré qualification			25		25
Qualification	77		42		119
Illettrisme, alphabétisation	3 308	1 330			4 638
Autres		94			94
<b>Total</b>	<b>3 718</b>	<b>2 147</b>	<b>120</b>	<b>500</b>	<b>6 485</b>
Nbre de personnes en insertion	81	47	14	11	
Heures annuelles moyenne par personne	46	46	9	45	
% temps de travail temps plein (1550 heures)	3%	3%	0,6%	3%	

Source : Questionnaire IG aux régies de quartier parisiennes

L'activité proposée est souvent le premier accès à l'emploi pour des populations primo-arrivantes ou pour des femmes n'ayant jamais travaillé. Les formations d'adaptation (21 %) correspondent aux apprentissages élémentaires pour exercer l'emploi d'opérateur de quartier (sécurité domestique et électrique, gestion des déchets et des produits, explication des protocoles de nettoyage, sensibilisation aux risques chimiques et au plomb), pour autant ces formations ne débouchent pas vers une qualification particulière.

Les régies donnent donc aux salariés en insertion la « première chance » de trouver une place ou de retrouver une activité salariée après avoir été longtemps éloigné du marché de l'emploi.

### 6.2.2. Entrer dans le marché de l'emploi

Les régies de quartier ayant le statut d'entreprise d'insertion sont qualifiées pour accompagner les salariés vers l'emploi. Réussir la réinsertion des salariés en leur assurant une entrée pérenne dans le « vrai » marché sur un emploi durable est l'idéal des régies.

Selon les critères définis et utilisés par la DIRECCTE, la mesure de l'impact de l'insertion peut se faire à plusieurs niveaux : une sortie stable en CDI ou en CDD de plus de six mois qui constitue un emploi durable, un CDD de moins de six mois ou un intérim qui est un emploi de transition.

Les autres sorties dites « positives » comprennent de la formation, un stage ou le départ en retraite.

Dans la régie du 19<sup>ème</sup>, le taux déclaré de sortie vers l'emploi durable est de 26 % (CDI et CDD de plus de 6 mois même à temps partiel).

C'est ainsi qu'un taux de sortie *dynamique* de 56 % peut être noté à la régie du 19<sup>ème</sup>, mais ne peut pas être comparé à d'autres régies parisiennes faute de statistiques disponibles des sorties vers l'emploi dans les autres régies auditées par la mission de l'inspection générale<sup>49</sup>.

Les rapporteurs ont pu noter que, si peu de régies auditées affichent des statistiques de retour à l'emploi, aucune régie ne suit les salariés après leur départ ce qui rend impossible la mesure de la pérennité de l'emploi.

### 6.2.3. Lever les freins à l'intégration tout en diminuant les handicaps

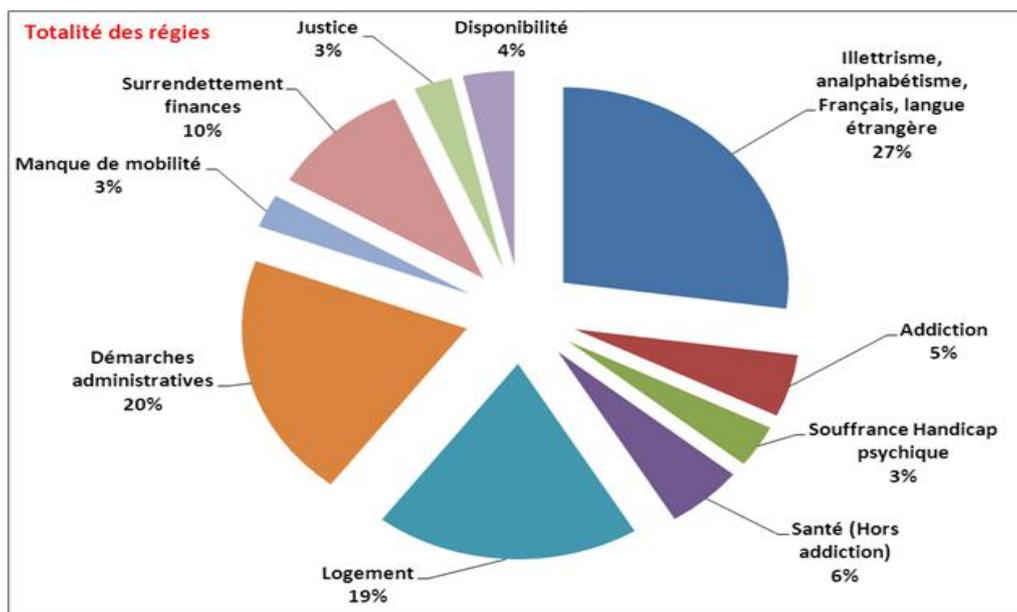
La réinsertion des salariés doit parfois s'accompagner d'aide et de soutien à différents handicaps.

Si certains troubles comme les addictions, la souffrance ou le handicap physique ou psychologique ne peuvent trouver de solutions qu'à long terme, les problèmes de logement, de démarches administratives et de surendettement peuvent dans certains cas être résolus par l'encadrement de la régie ce qui favorise les conditions d'un accès à l'emploi.

---

<sup>49</sup> Pour mémoire, le taux de sortie dynamique des entreprises d'insertion à Paris en 2010 était de 50 % pour un taux d'emploi durable déclaré de 31 % concernant 226 personnes. Les taux de sortie dynamique fixés par la DIRECCTE sont de 60 % sur trois ans, dont 25 % de sorties en emploi durable.

Graphique 10 : Difficultés rencontrées par les salariés en insertion dans les régies parisiennes



Source : Questionnaire IG aux régies de quartier parisiennes

Tableau 8 : Difficultés rencontrées par les salariés en insertion dans sept régies

	RQ 19	RQ 13	RQ 20 SB	RQ 12	RQ 17	RQ 10	RQ 20 P&P	TOTAL
Illettrisme, analphabétisme, Français, langue étrangère	76	46	1	5	3	6	10	147
Addiction	3	9	1	1	2	2	10	28
Souffrance Handicap psychique	7	10	2	0	0	0	0	19
Santé (Hors addiction)	13	8	3	3	1	1	1	30
Logement	33	35	6	4	5	8	12	103
Démarches administratives	41	23		8	15	11	12	110
Manque de mobilité	6	9		0	0	0	0	15
Surrendettement finances	17	10		4	15	1	8	55
Justice	6		1	2	3	1	2	15
Manque de disponibilité (enfants, ascendants)	20	7		3	2	2	2	36

Source : Questionnaire IG aux régies de quartier parisiennes

### 6.3. La multiplicité des structures d'appui pèse sur les régies

#### 6.3.1. Le rôle de la DIRECCTE

La DIRECCTE, qui préside le CDIAE<sup>50</sup> depuis l'été 2010, assure l'instruction des dossiers d'aides à l'insertion par l'économique soumis à l'avis des membres du CDIAE. Les axes pour 2011 étaient, notamment, la professionnalisation et le développement des SIAE, la mise en œuvre d'une meilleure adéquation entre l'offre d'insertion et les caractéristiques sociales du territoire.

La DIRECCTE constitue la structure principale de soutien à l'insertion par l'économique et anime à travers un dialogue de gestion annuel un suivi pointilleux des actions des régies justifiant les aides qu'elle octroie pour le compte de l'État.

<sup>50</sup> Conseil Départemental de l'Insertion par l'Activité Économique, composé de représentants de l'État, d'élus, de Pôle Emploi, des têtes de réseaux, de représentants des organisations professionnelles d'employeurs, de représentants des organisations syndicales représentatives de salariés.

Lors des étapes du dialogue annuel de gestion, les régies acceptent des objectifs négociés qui leur permettent d'obtenir un certain nombre de postes ETP subventionnés (9 681 € par an et par poste de travail occupé à temps plein en CDDI). Les objectifs concernent à la fois la typologie des salariés (hommes/femmes, -26 ans, +50 ans, niveau de qualification, ressources RSA, etc.).

Il a pu être observé par les auditeurs que les objectifs fixés pouvaient être en décalage avec la réalité socio-économique du quartier. Ainsi, dans le 19<sup>ème</sup> l'objectif fixé de 15 % de jeunes de -26 ans et de 10 % de +50 ans n'est pas en adéquation avec la réalité qui est constituée d'une part plus importante de personnes sans emploi de +50 ans que de jeunes sans emploi de moins de 26 ans.

La fixation d'un taux important de salariés de faible niveau de formation influence le développement d'activités de ménage peu qualifiantes et rend difficile par la suite la mise en place d'un projet professionnel visant à un retour pérenne vers l'emploi.

Le processus administratif du dialogue de gestion (constitution du dossier, résultats) est difficile à mener pour les régies en phase de démarrage ou de petite taille car souvent les aides accordées correspondent à des effectifs temps plein faibles (entre 2 et 5 ETP).

Lorsque les régies sont mieux structurées et bénéficient de plus d'aides (par exemple, 32 emplois ETP pour la régie du 19<sup>ème</sup>), le processus est mieux maîtrisé et les comptes rendus sont de qualité et existent, ce qui stabilise et facilite l'agrément des dossiers par Pôle Emploi lors du renouvellement des contrats d'insertion.

### **6.3.2. La procédure d'agrément par Pôle emploi est difficile à mener dans certains cas**

Chaque salarié embauché en insertion doit faire l'objet d'un agrément par Pôle Emploi. L'agrément ouvre aux régies de quartier le droit aux aides prévues dans le cadre des dispositifs pour la durée du 1<sup>er</sup> contrat (généralement 6 mois) qui peut être renouvelé trois fois jusqu'à une durée totale de 24 mois (et même repoussé à 60 mois pour les plus de 50 ans).

Les principes généraux de la procédure pour délivrer un agrément dépendent du type d'acteur ayant orienté la personne vers un parcours d'insertion : Pôle emploi lui-même, une Mission locale (recrutement d'un jeune), Cap Emploi (travailleur handicapé), d'autres prescripteurs ou la régie elle-même.

Il a pu être observé par les rapporteurs que Pôle Emploi, dans certains cas, ne peut pas répondre dans les délais aussi rapides que le souhaiteraient les régies, en particulier en cas de démission d'un salarié ou de démarrage d'un nouveau contrat de prestations. La procédure ne dispose pas d'une marge d'anticipation permettant de gérer le besoin d'emploi et le risque de ne pas signer le contrat de prestations.

Lorsque la régie propose un salarié, si ce dernier est inscrit à Pôle emploi et qu'il dispose d'un PPAE (Projet personnalisé d'accès à l'emploi) validant de l'insertion, le processus est identique à celui énoncé ci-dessus. Dans le cas contraire, une inscription est nécessaire ainsi qu'un diagnostic d'insertion, ce qui alourdit la phase de recrutement.

### **6.3.3. La Région d'Ile France, les missions locales et autres soutiens**

La Région Ile de France intervient plus particulièrement dans le financement d'emplois tremplin : emploi tremplin d'insertion, emploi tremplin-projet ou emploi tremplin-créateur permettant de cibler les différents publics (jeunes, + 45 ans, etc.).

Les Missions Locales interviennent dans l'évaluation des publics jeunes (-26 ans), elles accueillent, informent et accompagnent les jeunes sortis du système scolaire en validant si nécessaire un parcours d'insertion reconnu par Pôle Emploi. Les missions développent aussi

des services liés à l'orientation, la formation, l'emploi mais aussi à la santé, l'hébergement et l'accès aux droits qui peuvent compléter ou dupliquer des actions des régies.

L'ACSE<sup>51</sup> peut conclure avec les régies des accords pour permettre également la création de postes d'adulte-relais<sup>52</sup> pour de la médiation sociale par exemple lorsqu'il est nécessaire de renforcer le dialogue social

#### **6.3.4. Le Département de Paris et la DDEEES**

Les aides aux régies du département de la Ville de Paris s'inscrivent dans le Plan Départemental pour l'Emploi et l'Insertion (PDEI). Le département par l'intermédiaire de la DDEEES fournit des aides à l'emploi récurrentes en fonction du nombre d'allocataires percevant avant leur entrée le RSA.

Le suivi des régies par les services de tutelle (DDEEES et DPVI) demeure encore très procédural. Il réside principalement dans l'instruction des aides et leur contrôle de réalité sur la base d'un état déclaratif des temps travaillés.

L'utilisation par les régies d'indicateurs spécifiques de suivi selon les modèles définis dans le PDEI est recommandée.

### **6.4. L'organisation du travail est à revoir**

#### **6.4.1. Les recommandations du plan départemental pour l'emploi et l'insertion**

Comme le constate le Plan Départemental pour l'Emploi et l'Insertion (PDEI) voté à la séance du 14 novembre 2011 du Conseil de Paris, le marché du travail parisien se caractérise par des fragilités importantes dont le travail à temps partiel qui touche 16 % des salariés parisiens.

Le Plan se fixe pour objectif dans son « Action 24<sup>53</sup> » :

- de travailler plus fortement avec les employeurs parisiens sur les conditions d'emploi des salariés en poste et sur la qualité des offres d'emplois à pourvoir et le niveau de rémunération correspondant ;
- de mieux conjuguer exigences économiques des employeurs et besoin d'autonomie financière des salariés ;
- de réduire le nombre d'emplois précaires et le nombre de « travailleurs pauvres » à l'échelle du territoire parisien.

#### **6.4.2. La position des régies**

Certaines régies ont tendance à n'employer les salariés en insertion qu'à temps partiel, estimant que les salariés loin de l'emploi ont de la difficulté à se plier aux contraintes du temps plein.

Elles sont soutenues en cela par le CNLRQ qui a sur ce point une position doctrinale étayée par la notion du partage de l'emploi<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

<sup>52</sup> Audit de la régie du 17<sup>ème</sup> arrondissement

<sup>53</sup> Page 80 - Orientation 2 - Objectif 2.4 Action 24 du Rapport du PDIE.

<sup>54</sup> Une régie moyenne c'est 54 salariés pour 41 ETP soit tous les salariés à 75 % (Observatoire 2010).

A ce stade il n'est pas inutile de souligner que le SMIC net mensuel 2013 (base 35 heures) est de 1 120,43 € mensuel ce qui porte à 551 € une rémunération à mi-temps, ressource bien modeste pour un habitant parisien.

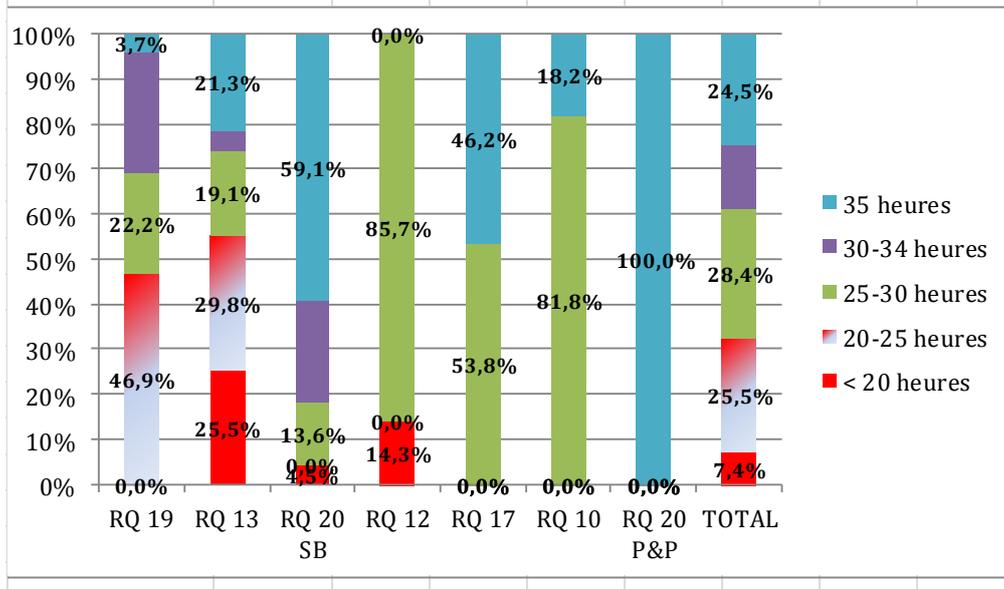
« L'action 24 » du PDEI paraît difficile à mettre en œuvre dans les régies qui s'appuyant sur la position de leur réseau y trouvent aussi un avantage financier compte tenu des aides à l'emploi qui couvrent à peu près, quelle que soit la nature de l'aide, 20 h de travail hebdomadaire. Le travail à temps partiel est d'autant moins sujet à remise en cause qu'il répond par ailleurs à la nature même des principales activités du secteur du nettoyage dans des immeubles sociaux (amplitude horaire de 6 h 00 à 11 h 00 le matin)

Comme l'a fait remarquer à l'Inspection Générale au cours d'un entretien sollicité dans le cadre de l'audit, le délégué général du groupe SOS, la fourniture d'un emploi à temps plein est une affaire d'éthique et doit être proposée lorsque les salariés ont la capacité intellectuelle et physique d'assurer ces fonctions.

La mission tient à clairement souligner que l'éthique peut en effet être invoquée pour les cas observés dans certaines régies d'emploi à temps partiel n'incluant pas la rémunération du temps de formation nécessitée par l'alphabétisation pourtant indispensable à l'intégration.

Tableau 9 : Temps de travail des salariés en insertion

	RQ 19	RQ 13	RQ 20 SB	RQ 12	RQ 17	RQ 10	RQ 20 P&P	TOTAL
< 20 heures	0	12	1	2	0	0	0	15
20-25 heures	38	14	0		0	0	0	52
25-30 heures	18	9	3	12	7	9	0	58
30-34 heures	22	2	5			0	0	29
35 heures	3	10	13		6	2	16	50
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>47</b>	<b>22</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>16</b>	<b>204</b>



Source : Questionnaire IG aux régies de quartier parisiennes

Le tableau ci-dessus montre que 24,5 % des emplois sont à plein temps.

La part des emplois de 25 heures au plus est en moyenne de 32,9 %, ce qui est très largement supérieur à la moyenne du taux d'emploi précaire constaté à Paris.

La mission préconise que les régies à Paris remédient à cette politique de recrutement qui ne peut qu'aggraver le sentiment de précarité des salariés en insertion.

Ces modes de gestion sont de nature à pérenniser la situation des travailleurs pauvres. Le Plan apporte sur ce sujet des solutions non mises en œuvre par les régies auditées pour améliorer la durée et le cycle de travail.

**Pour assurer la cohérence des dispositifs d'insertion mis en place par la Ville de Paris, en particulier dans les aides à l'emploi liées au RSA, la mission préconise le suivi par les régies des recommandations du PDEI. L'application de ces recommandations devrait conduire à mener une politique de recrutement basée sur les 35 heures et aura pour effet de diminuer la précarisation des salariés en insertion et d'améliorer leur formation.**

## 7. LE FINANCEMENT

### 7.1. Le modèle économique des régies parisiennes est fragile

#### 7.1.1. Une forte dépendance aux subventions

Les valeurs de l'entrepreneuriat social posent comme principe que la régie est en priorité une entité fondée sur un projet économique à finalité sociale (la réinsertion et le lien social). Ce postulat est reconnu par les régies auditées mais il présente des difficultés d'ajustement lorsqu'il s'agit de fixer le prix des prestations vendues.

Lorsque le projet social et la fonction économique sont mal équilibrés, les régies rencontrent des difficultés de fonctionnement<sup>55</sup>.

Le développement du projet économique qui résulte de la vente de prestations de service, en concurrence avec le secteur privé, astreint les régies à la mise en place d'une organisation identique à celles observées dans ce secteur privé en s'appuyant sur les mêmes processus techniques et administratifs.

Cela oblige les régies à suivre les règles de l'économie de marché avec l'obligation de générer de la valeur en particulier sous forme d'excédents financiers. Ces excédents permettent de générer les ressources nécessaires au projet social incarné notamment par du lien, de la formation, de la qualification, de l'emploi pérenne.

La petite taille des régies rend souvent difficile la mise en place de ces processus et le risque de disparaître est présent à chaque fin de grands contrats.

Cet état de fait explique qu'à la fin de l'année 2011, les régies parisiennes sont encore fortement dépendantes des subventions des collectivités locales principalement celles de la Ville de Paris.

Les subventions publiques et dons reçus du secteur privé représentent au total 21 % des ressources hors chiffre d'affaires.

Tableau 10 : Part des aides à l'emploi et des subventions dans le financement des régies

	RQ 19	RQ 13	RQ 20 SB	RQ 12	RQ 17	RQ 10	RQ20 P&P	Toutes Régies
Dons et subventions	15%	0%	14%	58%	14%	39%	46%	21%
Aides à l'emploi	85%	100%	86%	42%	86%	61%	54%	79%
Pour mémoire part du chiffre d'affaires dans le total des ressources	59%	59%	65%	54%	50%	45%	54%	57%

Source : Questionnaire IG aux régies de quartier parisiennes

Le chiffre d'affaires correspond en moyenne à 57 % des ressources totales des sept régies concernées.

Hors chiffre d'affaires, la part des aides à l'emploi perçue par les régies représente en moyenne 79 % des ressources.

<sup>55</sup> Audits des régies du 17<sup>ème</sup> et du 14<sup>ème</sup> arrondissement

La part des dons et des ressources demeure importante pour certaines régies, ce qui peut indiquer qu'elles ne peuvent pas financer leurs charges de fonctionnement sans aides car le chiffre d'affaires qu'elles enregistrent est insuffisant.

Comme l'ont noté les rapporteurs au cours des audits, un certain nombre de régies (4 sur 5)<sup>56</sup> ont des difficultés de consolidation liées à une capacité commerciale insuffisante : celle de développer des activités en corrélation avec les besoins des habitants concernés sur leur zone d'intervention.

C'est la raison pour laquelle certaines régies pour se donner des chances de consolider leur portefeuille d'opérations ont entamé une extension de leur territoire à tout l'arrondissement (l'une d'entre elles s'étend même sur plusieurs arrondissements), s'éloignant ainsi de leur statut initial de régie de « quartier ».

### 7.1.2. La nécessité d'une élaboration exacte du prix de revient

Les régies parisiennes restent hésitantes pour initier une politique de diversification de leurs activités et de lutte contre la précarisation. Elles préfèrent plutôt s'installer dans une politique d'utilisation de l'emploi aidé, qui leur procure une récurrence de revenus (aides à l'emploi + prestations privées réservées).

Ainsi, les régies acceptent implicitement des prix de prestations bas :

- parce que le niveau d'exigence contractuel est parfois inadapté aux emplois d'insertion et que la vocation de la régie n'est pas partagée avec ses clients,
- ou/et parce qu'elles opèrent une forte flexibilité des emplois (contrat de travail à temps incomplets de 26 heures ou moins) permettant d'obtenir une meilleure couverture des frais permanents non par le seul chiffre d'affaires mais aussi par les aides à l'emploi obtenues.

Les régies évoluent dans un espace économique tendu où se raréfient les subventions d'exploitation qui n'ont pas vocation, sauf pour des actions ponctuelles de lien social, à être renouvelées.

L'impact des aides à l'emploi (aides de l'État pour les CDDI) qui diminuent au fil du temps à défaut d'avoir été actualisées depuis plus de 10 ans (9 680 € par ETP pour un CDDI) nécessite des actions correctives qui devraient être annuelles.

Ces corrections peuvent reposer sur une amélioration de la productivité des salariés ou sur une augmentation annuelle du prix de vente horaire des prestations à un taux supérieur à l'inflation. Dans ce dernier cas, la régie pourrait se trouver exclue du prix du marché réel, ce qui conduirait à sa disparition sans nouvelle subvention.

**C'est pourquoi les régies sont dans l'obligation de consolider leurs fonds propres de manière permanente et d'élaborer une stratégie de prix de revient visant à créer de l'excédent d'exploitation.**

#### 7.1.2.1. La diversité des aides à l'emploi induit la politique de recrutement

La « concurrence » qui existe entre les structures d'insertion bénéficiant des taux de prise en charge différents selon qu'il s'agit de demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés d'insertion (taux 60 %/80 %) ou de demandeurs d'emploi recrutés dans les Ateliers et Chantiers d'Insertion (105 %), rend les régies moins « compétitives ».

<sup>56</sup> Dont 3 régies (11<sup>ème</sup>, 14<sup>ème</sup>, 3<sup>ème</sup>) ne figurent pas dans l'enquête IG et n'ont pas pu répondre au questionnaire.

La diversité des programmes d'aides (CUI-CAE ou CUI-CIE ou CDDI) qui ne bénéficient pas des mêmes conditions d'aide de l'État ou d'une déductibilité des charges sociales et fiscales, influence sensiblement un modèle économique difficile à théoriser en lui assurant de la viabilité.

Les contrats en CUI-CAE sont les plus favorables pour les régies puisqu'elles bénéficient d'aides plus importantes auxquelles s'ajoutent des exonérations des cotisations de sécurité sociales, supérieures aux allègements de la loi Fillon, de la taxe sur les salaires, de la taxe d'apprentissage et de la participation à l'effort de construction.

**Tableau 11 : Frais de personnel hors temps formation restant à la charge d'une régie après aides pour une heure de travail rémunérée au SMIC<sup>57</sup> pour 35 heures de travail hebdomadaire**

<i>Euros par ETP/Heure. Contrat 35 h. semaine</i>	CDDI	CUI-CIE	CUI-CAE
Aide directe	5,3	2,9	5,8
Réduction Fillon	2,5	2,5	
Exonération charges sociales			2,6
Réduction taxes sur les salaires et autres			0,5
<b>Aides à l'emploi</b>	<b>7,8</b>	<b>5,4</b>	<b>8,8</b>
Si salarié RSA	3,6	3,6	3,6
<b>Aides à l'emploi plus aide RSA</b>	<b>11,4</b>	<b>9,0</b>	<b>12,5</b>
Salaire payé Brut	9,4	9,4	9,4
Charges sociales et taxes sur les salaires	4,5	4,5	4,5
<b>Coût horaire théorique</b>	<b>13,9</b>	<b>13,9</b>	<b>13,9</b>
<b>Coût résiduel à la charge de la régie</b>			
<i>Par ETP/Heure - contrat de 35 heures par semaine</i>	CDDI	CUI-CIE	CUI-CAE
<b>Sans aide RSA</b>	<b>6,1</b>	<b>8,5</b>	<b>5,1</b>
<b>Avec aide RSA</b>	<b>2,5</b>	<b>4,9</b>	<b>1,5</b>

Source : Calcul réalisé par l'IG sur la base des documents de l'URSSAF et Pôle Emploi

**Tableau 12 : Coût résiduel de personnel : contrat de travail de 26 heures par semaine**

<i>Euros par ETP/Heure. Contrat 26 h. semaine</i>			
<b>Sans aide RSA</b>	<b>6,8</b>	<b>9,2</b>	<b>3,1</b>
<b>Avec aide RSA</b>	<b>4,0</b>	<b>6,4</b>	<b>0,3</b>

Source : Calcul réalisé par l'IG sur la base des documents de l'URSSAF et Pôle Emploi

Le régime d'aides par le biais d'un contrat CUI-CAE est plus favorable que celui du CDDI et du CUI-CIE car le coût résiduel du personnel (hors temps de formation) restant à la charge de la régie est plus important avec ce type de contrat. Par exemple, un financement en CDDI laisse à la charge des régies un coût de 6,1 € par heure alors que ce coût est de 5,1 € par heure pour un contrat CUI-CAE. Cet écart provient du fait que les déductions de

<sup>57</sup> Pour l'emploi d'un jeune résidant dans les zones sensibles ou demandeur d'emploi de +50 ans, sur la base d'un taux de prise en charge du CAE à 80 % plafonné à 26 heures et CIE à 35 % plafonné à 35 heures selon arrêté du 18 juillet 2012 du préfet de la Région Ile de France. Taux horaire du SMIC 9,43 € par heure et taux de charges sociales et fiscales estimé à 4 %. Calcul sur la base d'un travail de 35 heures.

charges sociales directes sont plus favorables dans le régime CUI-CAE que celui des dispositifs de la loi Fillon.

Le plafonnement de l'aide à 26 heures dans les contrats CUI-CAE rend moins favorable des embauches à temps plein sur 35 heures puisque lorsqu'un salarié est embauché à temps plein, le coût résiduel ramené horaire passe de 3,1 € par heure pour 26 heures à 5,1 € par heure pour un contrat de travail de 35 heures.

Il y a lieu d'observer que pour la régie, le coût résiduel d'un salarié au RSA travaillant 26h est de 30 centimes de l'heure.

Dans le régime du CDDI, l'aide étant calculée par ETP sur la base de 35 heures, il n'y a pas d'effet d'aubaine. Toutefois, pour des raisons d'organisation des temps de travail, les régies ont recours à de nombreux emplois à temps partiel, cela est de nature à renchérir le coût du travail (flexibilité). Par exemple le coût horaire résiduel de personnel à la charge de la régie est de 2,5 € de l'heure pour un contrat en CDDI de 35 heures et de 4 € par heure pour un contrat en CDDI de 26 heures.

On notera enfin que certains contrats de travail comme les contrats d'adultes relais et les emplois tremplins sont conclus pour une durée indéterminée mais que leur financement (de 10 000 à 15 000 € par an) est limité à une période de 5 ans.

Les régies devront donc trouver à ce terme de nouvelles ressources privées puisque ces aides seront tarifiées ; à défaut elles seront dans un état de déséquilibre permanent qui pourrait conduire à leur disparition du paysage économique.

## 7.2. La diversification des ressources est un impératif de survie des régies

Pour les 7 régies (sur 10) ayant répondu au questionnaire d'enquête de l'inspection générale envoyé par la DDEEES, les aides à l'emploi représentent en moyenne 80 % du total des aides, dons et subventions reçues.

Si l'on peut faire l'hypothèse que les aides à l'emploi seront pérennisées sur un long terme, compte tenu des décisions en cours sur le plan national, les subventions (hors lien social) devraient normalement diminuer puisque les collectivités n'ont pas à assurer le comblement des déficits des associations quand elles ne sont pas à l'équilibre.

Tableau 13 : Répartition des aides et des subventions de 7 régies parisiennes

	RQ 19	RQ 13	RQ 20 SB	RQ 12	RQ 17	RQ 10	RQ20 P&P	Total
DIRECCTE ETAT	335 930	287 230	107 923	63 000	127 786	6 875		928 744
Région	50 000	18 750	26 677	2 500	15 000	107 179	59 437	279 543
Département Paris RSA	43 715	63 525	52 525	11 845	28 885	28 654	11 253	240 402
Autres	-		9 003					9 003
<b>Sous-total Aides à l'emploi</b>	<b>429 645</b>	<b>369 505</b>	<b>196 128</b>	<b>77 345</b>	<b>171 671</b>	<b>142 708</b>	<b>70 690</b>	<b>1 457 692</b>
Ville de Paris	700		15 000	50 000	12 000	74 888	60 000	212 588
Région IDF	3 400		18 000		4 000			25 400
Autres Etat, UE	45 233				1 000			46 233
Subventions privées	24 882			54 800	10 000	15 000		104 682
<b>Sous-total Dons et SUBVENTIONS</b>	<b>74 215</b>	<b>0</b>	<b>33 000</b>	<b>104 800</b>	<b>27 000</b>	<b>89 888</b>	<b>60 000</b>	<b>388 903</b>
<i>Part des subventions aides à l'emploi dans le total</i>	85%	100%	86%	42%	86%	61%	54%	79%
<b>TOTAL Aides dons &amp; Subventions</b>	<b>503 860</b>	<b>369 505</b>	<b>229 128</b>	<b>182 145</b>	<b>198 671</b>	<b>232 596</b>	<b>130 690</b>	<b>1 846 595</b>

Source : Questionnaire IG aux régies de quartier parisiennes

Si le seuil d'équilibre nécessite de manière cyclique des nouvelles ressources financières complémentaires, des partenariats resserrés doivent être trouvés dans le secteur privé (dons récurrents) ou auprès des bailleurs sociaux.

En particulier, une amélioration du prix de vente des prestations est nécessaire pour consolider les structures des régies et améliorer les formations à l'insertion. Un prix de vente horaire supérieur à 22 € de l'heure a été démontré dans tous les audits.

### 7.3. L'effet satisfaisant de levier des aides aux régies parisiennes reste très théorique

L'effet de levier mesure le chiffre d'affaires réalisé pour un euro de subventions et d'aides versées.

En incluant la totalité des subventions reçues, l'effet de levier est en moyenne de 2,4 ce qui signifie qu'un euro d'aides et de subventions reçu génère 2,4 € de chiffre d'affaires.

L'effet de levier varie entre 1,3 et 3,4 selon les régies, ce qui est supérieur pour six régies sur sept à la moyenne enregistrée par le CLNRQ dans les 140 régies créées sur le territoire national (1,6).

Tableau 14 : Évaluation de l'effet de levier sur économie sociale

<i>en euro</i>	RQ 19	RQ 13	RQ 20 SB	RQ 12	RQ 17	RQ 10	RQ20 P&P	Toutes Régies
Aides et subventions	503 860	369 505	229 128	182 145	198 671	232 596	130 690	1 846 595
Chiffre d'affaires	1 336 599	1 049 442	779 158	305 821	374 907	304 006	238 430	4 471 002
<b>Effet de levier</b>	<b>2,7</b>	<b>2,8</b>	<b>3,4</b>	<b>1,7</b>	<b>1,9</b>	<b>1,3</b>	<b>1,8</b>	<b>2,4</b>
<i>Rappel moyenne CNLRQ sur 140 régies = 1,6</i>								

Questionnaire IG aux régies de quartier parisiennes

Le niveau de l'effet de levier constaté provient de la place importante que tiennent les bailleurs sociaux dans la constitution du chiffre d'affaires et aussi du développement des clauses sociales dans les marchés publics de la collectivité parisienne.

Ces résultats sont à nuancer en fonction de deux éléments dissemblables : la taille des effectifs de la structure permanente de certaines régies parisiennes et la faiblesse du chiffre d'affaires par salarié à temps plein.

Tableau 15 : Chiffres d'affaires par ETP

	RQ 19	RQ 13	RQ 20 SB	RQ 12	RQ 17	RQ 10	RQ20 P&P	Toutes Régies
Effectif ETP des régies	61,7	35,4	20,5	10,0	18,5	17,0	21,0	184,1
Chiffre d'affaires par salarié ETP	21 663	29 645	38 008	30 582	20 265	17 883	11 354	24 286

Questionnaire IG aux régies de quartier parisiennes

Le chiffre d'affaires moyen en 2006<sup>58</sup> des entreprises de nettoyage dont l'effectif ETP est entre 10 et 250 salariés était compris entre 36 370 et 41 910 € par ETP.

On peut observer que les régies de quartiers ont un chiffre d'affaires par ETP inférieur à celui des entreprises privées du secteur du nettoyage. Lorsque le chiffre d'affaires est supérieur, il comprend des travaux de second œuvre dans lesquels sont inclus les coûts des matériaux refacturés aux clients. Les régies positionnées dans le secteur du second œuvre connaissent d'importantes difficultés pour équilibrer leurs comptes financiers.

<sup>58</sup> INSEE EAE Services Exercice 2006.

En outre, il faut souligner que le secteur de la propreté a été porteur d'une dynamique de croissance avec une augmentation annuelle du chiffre d'affaires de 9 % depuis 2005, mais que l'activité est entrée depuis 2009 en stagnation.

Évoluant dans des secteurs très fortement concurrentiels, les régies, petites structures, sont particulièrement sensibles à la conjoncture économique et à la pression que peuvent exercer des donneurs d'ordre sur des tarifs sans cesse en baisse.

### **7.3.1. Les activités de ménage**

Les services de nettoyage ayant une incidence directe sur la valorisation des charges locatives cette pression est encore plus sensible de la part des bailleurs sociaux.

Une entreprise sur deux dans le secteur du nettoyage disparaît chaque année et les recrutements dans ce secteur sont difficiles à cause des amplitudes horaires demandées (tôt le matin, tard le soir) et des salaires minimes.

Si certaines régies comme celle du 19<sup>ème</sup> arrondissement ont entamé une stratégie de développement vers des services complémentaires comme l'entretien des espaces verts, elles semblent exclues des activités de niches (à forte valeur ajoutée comme le nettoyage dans les hôpitaux et les parkings).

Ce positionnement rend peu pertinent la mise en place de formations alors que la filière nettoyage dispose d'importants programmes allant du CAP à Bac+5 susceptibles d'attirer des jeunes par exemple.

Le faible effectif de chaque régie bride sa capacité à intervenir sur son territoire.

Il faut donc à la fois une zone de recrutement propice facilitant les embauches et la présence d'un parc immobilier dimensionné.

En l'absence d'importants ensembles d'immeubles collectifs sur la zone, il est difficile de créer une structure viable à long terme.

### **7.3.2. Les activités de second œuvre**

Dans le domaine des travaux de second œuvre, les régies ne sont pas à ce jour assez structurées pour réussir à concurrencer des entreprises. Les marchés aux bordereaux, souvent mal évalués, ne leur permettent pas de s'appuyer sur un carnet de commandes fiable et suffisant assurant une activité permanente à moyen terme comme c'est le cas des contrats de nettoyage. Le développement du second œuvre demande un important investissement commercial permanent qui fait défaut aux régies. Les activités de second œuvre sont presque toujours déficitaires et mettent en danger la continuité de la régie car à la fin d'un chantier non renouvelé le personnel embauché se retrouve sans travail.

### **7.3.3. Les conditions de l'équilibre**

La rentabilité (l'« équilibre ») des chantiers dépend essentiellement du coût de la main d'œuvre nécessaire pour effectuer le nettoyage et aussi des matériaux consommés, plus importants dans les travaux de second œuvre.

Tableau 16 : Répartition des coûts de Personnel<sup>59</sup> et chiffres d'affaires

	RQ 19	RQ 13	RQ 20 SB	RQ 12	RQ 17	RQ 10	RQ P&P
Chiffre d'affaires (CA)	1 336 599	1 049 442	779 158	305 821	374 907	304 006	238 430
Coût du personnel en insertion	-824 109	-689 373	-365 706	-170 031	-222 994	-247 988	-158 585
Aides à l'emploi	429 645	369 505	196 128	77 345	171 671	142 708	70 690
Ressources disponibles après affectation du coût du personnel d'insertion moins les aides perçues	942 135	729 574	609 580	213 135	323 584	198 726	150 535
en % du CA	70%	70%	78%	70%	86%	65%	63%
Coût du personnel permanent	-883 067	-473 041	-330 295	-93 364	-236 458	-133 345	-74 434
Ressources disponibles après affectation du personnel permanent	59 068	256 533	279 285	119 771	87 126	65 381	76 101
en % du CA	4%	24%	36%	39%	23%	22%	32%
Coût total du Personnel en % du CA	96%	76%	64%	61%	77%	78%	68%
Autres Charges	-172 936	-243 836	-347 231	-211 485	-204 034	-145 716	-95 067
Autres produits	67 907	35 247	2 322	687	1 350	14 247	1 781
Solde après autres charges et produits divers	-45 961	47 944	-65 624	-91 027	-115 558	-66 088	-17 185
en % du CA							
<b>Subventions</b>	<b>74 215</b>	<b>0</b>	<b>33 000</b>	<b>104 800</b>	<b>27 000</b>	<b>89 888</b>	<b>60 000</b>
<b>Excédent/déficit exploitation</b>	<b>28 254</b>	<b>47 944</b>	<b>-32 624</b>	<b>13 773</b>	<b>-88 558</b>	<b>23 800</b>	<b>42 815</b>

Source : Questionnaire IG aux régies de quartier parisiennes

Les ressources disponibles, provenant du chiffre d'affaires après affectation des coûts du personnel d'insertion diminués des aides à l'emploi perçues, correspondent aux ressources qu'il est possible de mettre en œuvre pour couvrir les coûts de personnel de la structure permanente (CDI) et les charges d'exploitation.

Le pourcentage des ressources par rapport au chiffre d'affaires varie entre 63 % et 86 % et doit être mesuré et analysé avec précaution. Un pourcentage trop élevé et un déficit d'exploitation hors subvention indiquent que le prix de vente est insuffisant ou que les frais de la structure permanente (personnel et charges) sont lourds et en inadéquation avec la réalité économique.

L'embauche de personnels permanents en CDI pour réaliser des travaux d'opérateurs de quartier (normalement confiés à des personnels en insertion) peut déséquilibrer les comptes de la régie. Cela revient à utiliser une partie des aides pour financer des emplois permanents, ce qui n'est pas la vocation des dispositifs mis en place.

**A moyen terme, un important effectif permanent pèse sur l'équilibre financier des régies ce qui nuit à leur aptitude à se définir comme des entités économiques viables.**

<sup>59</sup> Le coût de personnel correspond aux salaires bruts + charges sociales + impôts répartis au prorata des charges salariales.

## 8. UNE REFLEXION PROSPECTIVE

Le chapitre deux relatif à la gouvernance a souligné les difficultés inhérentes à la forme associative tout comme les risques juridiques potentiels.

### 8.1. La spécificité des régies de quartier s'accommoderait-elle d'autres formes organisationnelles associatives ?

#### 8.1.1. La double contrainte des régies

On a vu que les régies de quartier fonctionnent selon un mode paradoxal : il leur faut définir une priorité entre les actions de réinsertion qui demandent un positionnement économique et les activités relevant du lien social qui ne sont pas soumises à des critères de rentabilité.

A l'origine de leur création les régies sont attendues comme aplanissant les troubles du jeu social en pratiquant une « médiation de fait » entre les protagonistes des troubles grâce à leur approche concrète du terrain.

#### 8.1.2. La régie est-elle d'abord une entreprise d'insertion ?

Les régies se distinguent d'une simple entreprise d'insertion en ce sens qu'elles comportent une ambition sociale que certains observateurs du mouvement qualifient de « production de lien civil ordinaire » sous un premier aspect, celui de la régulation<sup>60</sup>.

L'institution d'une régie ne se justifie pas seulement par l'insertion de personnes en difficulté (c'est alors l'entreprise d'insertion ou une association intermédiaire qu'il faut constituer), ni par l'instauration d'un processus de démocratie locale (c'est le conseil de quartier qui y répond le mieux).

Pourtant, les régies sont conventionnées comme entreprises d'insertion mais dans l'intention s'en distinguent par une localisation étroite puisqu'elles embauchent les habitants du quartier.

La distinction avec l'entreprise d'insertion vient du fait que le salarié ne fait pas que bénéficier d'un accompagnement technique et socioprofessionnel, il doit s'impliquer dans l'amélioration de son cadre de vie car dans le projet des régies l'insertion par l'activité économique n'est pas une vocation mais un instrument pour mobiliser les habitants dans leur quartier.

Le risque de ghettoïsation existe mais les acteurs des régies de quartier préfèrent mettre l'accent sur le fait que travailler dans le quartier est une étape sécurisante et valorisante pour trouver ensuite un emploi.

Il reste que les régies sont de très petites entités économiques alors qu'elles nécessitent des outils de gestion fins ayant un caractère surdimensionné par rapport à la structure. Par ailleurs l'enjeu initial des régies, comme cela a été vu précédemment qui était la mise en place d'une démocratie participative en associant les salariés (y compris ceux en insertion) à la prise de décision n'a pas été réalisé.

<sup>60</sup> Bernard EME » *les régies étaient destinées à réguler leur environnement social en donnant des règles à elles-mêmes, aux habitants qui les approchent et enfin à leurs partenaires.* »

Les contacts pris avec les chercheurs du monde de l'économie sociale confirment que les acteurs sont épuisés : partout en France, il est difficile de recruter des directeurs, le nombre de régies stagne.

Dès lors, on ne peut retenir le cadre de l'entreprise d'insertion d'autant que ce mécanisme est désormais intégré par les grands groupes (Vinci, Veolia) qui créent des antennes pour répondre aux clauses d'insertion des marchés publics.

On se retrouve donc devant un double enjeu, d'une part trouver un statut d'entreprise qui fonctionne bien, et d'autre part, conserver une dimension de solidarité et de lien civique.

Devant ces constatations le maintien du statut associatif doit être questionné.

### 8.1.3. La création d'un collectif sans forme juridique

Les régies à Paris ont estimé nécessaire de réagir face à l'évolution constatée de manière générale quant aux procédures de passation de marchés par les bailleurs sociaux : absence d'allotissement ou de clause sociale, délais de réponses très courts, partenaires historiques des régies à Paris qui communiquent peu efficacement sur ces questions.

Depuis septembre 2011, les dix régies de quartier parisiennes se sont regroupées en collectif avec comme objectifs la communication interne (mieux se connaître, mieux communiquer entre elles), la communication externe (mieux faire entendre leur voix à la mairie de Paris afin d'obtenir le renforcement des partenariats) et une coopération active qui était insuffisante : réfléchir autour des problématiques communes, mutualiser leurs actions.

La coordination du collectif s'effectue par des réunions au niveau des présidents et des directeurs d'une part, et des chargés d'insertion, d'autre part.

Les actions menées ont consisté en :

- des démarches effectuées à titre collectif, les courriers à Paris Habitat étant par exemple signés de l'ensemble des présidents et directeurs des régies de quartier ;
- la réponse en groupement solidaire à un appel d'offres de la RIVP de trois régies de quartier ;
- la constitution d'un groupe de travail dans le but d'échanges de pratiques et de mise en œuvre concrète d'actions mutualisées pour les salariés en insertion des régies de quartier parisiennes : une première formation est organisée sur les métiers du nettoyage.

La question de l'utilité d'une entité juridique au niveau de la capitale toute entière est déjà dans l'air pour :

- présenter une candidature unique aux marchés globaux mis en candidature par les bailleurs, d'une part ;
- mutualiser un certain nombre des fonctions support des régies d'arrondissement, en particulier pour les postes à temps partiel, d'autre part.

Actuellement, aucune structure comparable n'existe en France : on note cependant qu'il a été nécessaire de créer, en raison de la taille et de la croissance du réseau, douze « délégués en région » du CNLRQ, qui ont pour mission d'animer le réseau et de se faire l'écho du terrain au niveau national. Il s'agit d'une fonction et non pas d'une structure (il s'agit en fait de directeurs de régie qui y consacrent une partie de leur activités).

## **8.2. La prééminence des préoccupations économiques est-elle compatible avec le statut associatif ?**

La raréfaction des soutiens financiers institutionnels, sensible après les premières années aidées pour l'installation de l'entité, rend particulièrement évident qu'une régie est avant tout une entreprise. Les réflexes économiques qui s'imposent aux dirigeants sont loin de la volonté déclarée des fondateurs qui consistait à vouloir que les régies bénéficient pour leur fonctionnement d'un « effet de ruissellement » des prélèvements obligatoires<sup>61</sup>.

Confrontées au principe de réalité, il est temps que les régies recherchent une forme plus adaptée à leur double mission que la forme associative.

### **8.2.1. La fondation et le fonds de dotation**

Une fondation est l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources, à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif (article 18 de la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat). La fondation est créée pour exécuter une œuvre au moyen des biens qui lui sont affectés, d'où l'importance de la dotation initiale qui doit assurer sa pérennité.

Il en existe plusieurs formes.

La fondation reconnue d'utilité publique n'obtient la capacité juridique qu'à compter de la date d'entrée en vigueur du décret en Conseil d'État lui accordant la reconnaissance d'utilité publique : c'est une procédure lourde, qui ne semble guère se justifier dans le cas présent (mais elle permet de recevoir des subventions et est à durée indéterminée).

Il est à noter qu'à l'inverse d'une association, une fondation ne comporte pas de membres : elle est dirigée par un conseil d'administration qui est composé selon les statuts-types en vigueur, établis par le Conseil d'État, de membres fondateurs, de membres de droit et de membres cooptés élus. Depuis une loi d'août 2003, il n'est plus obligatoire d'avoir des représentants de l'État au conseil d'administration (ou au conseil de surveillance).

La fondation d'entreprise, créée pour une durée déterminée, serait une formule intéressante si les régies trouvaient une société ou une mutuelle mécène pour s'engager à verser la dotation initiale. Les fondateurs représentent au plus les deux tiers du conseil d'administration avec les salariés, le solde étant réservé à des personnalités qualifiées.

Dans ce secteur, la Fondation d'entreprise du Groupe MACIF, créée par l'assureur mutualiste, a pour objectif prioritaire la création d'emplois durables dans l'économie sociale. Elle a ainsi apporté son soutien financier à la création de l'Accorderie dont la régie du 19<sup>ème</sup> arrondissement porte l'expérimentation.

En définitive, une fondation est de l'argent privé dévolu à une cause publique. La création d'une fondation n'a pas pour but de servir des intérêts privés.

Une forme dérivée de la fondation est le « fonds de dotation » créé par la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. Il s'agit d'une structure à personnalité morale et à but non lucratif disposant de la souplesse de constitution des associations et du prestige des fondations.

<sup>61</sup> Observatoire de l'économie sociale et solidaire, Rapport 2011

Cette structure serait particulièrement bien adaptée puisque, selon la loi, le fonds reçoit et gère en les capitalisant, des biens et droits qui lui sont apportés, et utilise les revenus de la capitalisation [...] pour assister une personne morale à but non lucratif dans l'accomplissement de ses œuvres et de ses missions d'intérêt général (ce qui est indubitablement le cas des régies). Le fonds est créé par simple déclaration en préfecture et sa gouvernance peut être organisée à la convenance des fondateurs (3 membres minimum dans le conseil d'administration).

Les régies pourraient contribuer au fonds de dotation, étant entendu que les dons et legs consentis à un fonds de dotation sont exonérés des droits de mutation à titre gratuit.

On voit cependant que dans ces deux formules il faut s'assurer d'une dotation financière, l'esprit qui a prévalu lors de l'émergence des régies est très éloigné de ces préoccupations à ressort purement financier.

### 8.2.2. Le groupement d'intérêt économique

Une des difficultés des régies est de constituer une équipe dirigeante pour exercer les fonctions support. Ces fonctions support pourraient être confiées à un groupement d'intérêt économique qui serait constitué par les différentes régies parisiennes. Il s'agirait d'une personne morale juridiquement séparée des régies, organisée selon les dispositions des articles L. 251-1 et suivants du code de commerce. Le groupement mettrait à la disposition de ses membres des services communs en moyens et en personnel nécessaires à la réalisation des missions qui lui seraient confiées.

Le GIE n'a pas pour objet de réaliser et de partager des bénéfices mais peut faire réaliser des économies à ses membres ; il peut être constitué sans capital. Le GIE est administré par une assemblée générale et un conseil d'administration (les modalités de représentation des régies restant à déterminer : égalité, proportionnalité en fonction d'un critère comme les effectifs ou le chiffre d'affaires...). Le financement serait assuré par des appels de fonds et par des contributions aux charges de fonctionnement facturées par le groupement à ses membres qui sont solidaires des dettes contractées. Les résultats positifs ou négatifs sont proratisés entre les membres en fonction des critères préalablement retenus.

Les régies pourraient ainsi s'inspirer des principes d'organisation d'un GIE intégré à un groupe que l'Inspection générale a eu à auditer (Rapport n° 04.15 de mai 2005). Il s'agit du « groupe SOS » qui rassemble plusieurs associations ayant pour origine le traitement de la toxicomanie. Ce groupe est composé de trois associations fondatrices indépendantes, signataires d'une même charte comportant des obligations communes, qui leur donne le statut de membre : SOS Drogue International, SOS Habitat et soins et SOS Insertion et développement. Le groupe est dépourvu de personnalité juridique, mais par contre la charte oblige ses membres à adhérer à un groupement d'intérêt économique dénommé Alliance gestion.

Ce GIE assure le traitement de la comptabilité générale et analytique des membres, établit les budgets annuels, communique les tableaux de bord et de reporting mensuels, réalise la gestion de la paie et celle des ressources humaines ainsi que la gestion financière et la gestion juridique et patrimoniale des associations membres. Il joue ainsi un rôle de contrôle et d'alerte et est garant des procédures, en particulier dans le contrôle de l'application des procédures d'embauche, des investissements et du budget.

La rémunération du GIE Alliance Gestion par chaque association membre se fait en fonction des services rendus à celle-ci par le GIE en fonction de différents critères d'affectation (volume d'activité, nombre d'établissements, etc.). L'Inspection générale avait observé que cette formule engendrait un respect des règles et une formalisation des procédures évidents.

Un autre exemple mérite d'être cité, celui du GIE Groupement Parisien Interbailleurs de Surveillance, constitué entre les différents bailleurs HLM de Paris le 6 avril 2004. Doté d'un personnel qualifié et d'équipements de haute technologie, le groupement gère un service commun de gardiennage mobile destiné à assurer la tranquillité et la sécurité des logements du parc HLM parisien, notamment des sites en Politique de la Ville<sup>62</sup>. La Ville de Paris soutient le dispositif de surveillance en accordant une subvention globale aux bailleurs et met en place des indicateurs de performance qui implique les mairies d'arrondissement et la police nationale.

Normalement ce type de montage permet la réalisation d'économies d'échelle, notamment pour la gestion de services communs à des petites structures. Il permet de conserver à chacune d'entre elles son autonomie. Un GIE pourrait aider les régies à préparer des candidatures groupées à des marchés publics intéressant plusieurs arrondissements mais cette structure collective nécessite une solidarité financière entre toutes les régies.

### 8.2.3. La société coopérative d'intérêt collectif

Créée par la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001, la société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) est une société anonyme ou une SARL qui associe obligatoirement autour d'un projet des acteurs salariés, des acteurs bénéficiaires (clients, usagers, riverains, fournisseurs, ...) et des contributeurs (associations, collectivités, sociétés, bénévoles etc.) pour produire des biens ou des services d'intérêt collectif au profit d'un territoire ou d'une filière d'activités.

#### 8.2.3.1. Une forme particulière de coopérative qui serait particulièrement adaptée à la configuration des régies de quartier

- Par l'objet :

Selon la loi, leur objet est *la production ou la fourniture de services d'intérêt collectif présentant un caractère d'utilité sociale* ; elles doivent donc avoir un double objectif : efficacité économique et dimension sociale.

- Par le but :

Comme dans une SCOP (société coopérative participative, ancienne société coopérative ouvrière de production), la gestion est démocratique (un homme = une voix) et le mode de fonctionnement ne privilégie pas le caractère lucratif.

La SCIC peut rendre des services aux tiers ne détenant pas de parts du capital de la coopérative.

- Par le mode de gouvernance :

Le multisociétariat est rendu obligatoire par la loi pour apporter le capital de la coopérative. Il associe :

- les **salariés**, ce qui permettrait de mieux investir les habitants-opérateurs de quartier dans le fonctionnement de la régie.

Mais le capital, et c'est là l'originalité des SCIC, doit être détenu obligatoirement par deux autres catégories de personnes :

- les **bénéficiaires de l'activité** : clients, usagers, fournisseurs (comme dans une coopérative de consommateurs ; ce pourront être les associations locales et les habitants) ;

<sup>62</sup> Le GPIS-GIE compte dans ses membres des bailleurs complètement extérieurs à la collectivité parisienne.

- une **troisième catégorie d'actionnaires** comprenant tout ou partie des trois catégories de personnes suivantes : les collectivités publiques et leurs groupements, les bénévoles, les contributeurs à l'activité de la coopérative (éventuellement donc les bailleurs), etc.

La participation des collectivités locales est expressément prévue mais le risque de transparence est évité car elles ne peuvent pas détenir ensemble plus de 20 % du capital social de la SCIC<sup>63</sup>. Le décret d'application du 21 février 2002 prévoit que les collectivités territoriales peuvent soutenir financièrement les SCIC dans les limites prévues par les règlements européens d'exemption. Il faut simplement veiller à ne pas faire siéger les élus mandatés pour représenter la collectivité lors du vote des aides.

La collectivité parisienne pourrait donc prendre une part au capital de la SCIC et lui verser des subventions puisque ce type de soutien est prévu à l'article 19 nonies et decies de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération.

- Par la facilité de transformation :

Une association ou une société peut être transformée en SCIC sans changement de personne morale. Si elle nécessite un certain nombre de précautions juridiques et comptables, cette possibilité de transformation évite les procédures et les frais de cessation d'activité et de reprise par une nouvelle structure, et facilite la continuation des contrats et conventions en cours.

L'agrément préfectoral des SCIC a été supprimé par une loi du 22 mars 2012.

#### 8.2.3.2. Plusieurs facteurs de difficulté peuvent être relevés

- Aucune de ces parties prenantes ne peut avoir la majorité à l'assemblée générale, ce qui implique un partage des pouvoirs et éventuellement des blocages.

Le principe coopératif veut que chaque sociétaire dispose d'une seule voix à l'assemblée générale, indépendamment de ses parts dans le capital social. Dans la SCIC, pour garantir un équilibre des pouvoirs avec un sociétariat hétérogène, le vote des associés en assemblée générale peut être décompté par collèges de vote (trois au minimum). A l'intérieur de chaque collège, s'il est décidé par les statuts d'en créer, la règle de base s'applique. Par contre, la pondération des voix attribuée à un collège par les statuts peut être différente en fonction de l'effectif des associés ou de la qualité de leur engagement. Dans aucun cas la constitution des collèges ne peut reposer sur le montant du capital apporté par l'associé. Aucun collège de vote ne peut disposer de la majorité à lui seul (entre 10 % et 50 % par collège).

La SCIC a ainsi pour vocation d'organiser entre acteurs de tous horizons une pratique de dialogue, de débat démocratique, de formation à la citoyenneté, de prise de décision collective.

- Les aides publiques aux coopératives sont encadrées.

Si le décret d'application du 21 février 2002 prévoit que les collectivités peuvent soutenir financièrement les SCIC, aucune distorsion de concurrence n'est constituée au profit des SCIC qui doivent respecter les différents règlements européens d'exemption, de la même manière que toutes les Petites et Moyennes Entreprises (PME).

---

<sup>63</sup> Les textes ne fixent pas de limite pour les autres collectivités publiques (Etat). Le rehaussement de ce plafond est envisagé par le gouvernement dans le cadre du projet de loi sur l'économie sociale et solidaire en préparation.

Les collectivités territoriales peuvent attribuer des subventions de fonctionnement à des sociétés coopératives d'intérêt collectif en vue de faciliter leur développement, ainsi que des subventions d'investissement ou des subventions en faveur des actions de formation qu'elles organisent, dans le respect des conditions d'octroi fixées par les règlements de l'Union européenne en faveur des entreprises exerçant une activité économique d'intérêt général.

L'ensemble des aides accordées ne doit pas excéder le plafond de 200 000 € cumulés sur trois exercices fiscaux consécutifs (règle « de minimis »)<sup>64</sup>. Ce seuil reste compatible avec les aides publiques reçues par les régies et récapitulées plus haut.

En outre, s'il doit y avoir participation directe de bénévoles à l'activité d'une SCIC, il faudra être particulièrement vigilant au respect du droit du travail et à la notion de "travail dissimulé". L'activité des bénévoles ne peut être soumise ni à une subordination ni à une obligation d'exécution.

- Régie par le code de commerce, la SCIC est constituée sous forme de SA (capital minimum : 18 500 € ; obligatoire au-dessus de 100 associés, ce qui est le cas de la RQ 19<sup>ème</sup> par exemple) ou de SARL (à capital libre) : le capital est variable

Sa fiscalité est identique à celle d'une entreprise classique : IS à taux réduit sous conditions, TVA ou taxe sur les salaires, contribution économique territoriale, alors que les SCOP étaient dispensées de l'ancienne taxe professionnelle.

Les résultats doivent obligatoirement être maintenus dans l'entreprise sous forme de réserves impartageables à hauteur de 57% de leur montant au minimum, ce qui en garantit l'autonomie et la pérennité. Cette part des excédents est alors déductible de l'impôt sur les sociétés.

Par ailleurs sa situation financière et sa gestion coopérative doivent obligatoirement faire l'objet d'un examen tous les 5 ans (« révision coopérative ») par un réviseur agréé ou les Unions Régionales des SCOP.

- Les SCIC ne bénéficient pas de la priorité réservée aux SCOP dans les appels d'offres

Néanmoins ces inconvénients ne constituent pas des facteurs discriminants par rapport à la gestion associative.

Il existe actuellement plus de 150 SCIC<sup>65</sup> dont certaines, comme ALTER EOS, leader sur le marché de la numérisation de documents, emploient en majorité des personnes fragilisées par le handicap ou en insertion.

**Les SCIC permettent ainsi de trouver un compromis dans une forme juridique centrée sur un modèle économique. Cette structure permettrait de respecter l'éthique publique locale sans aucun soupçon de transparence.**

**La SCIC offre une structure à visée économique pour les multiples parties prenantes au sein des régies ; elle est en phase avec le projet des régies, avec une implication plus significative dans l'économie, un vocabulaire plus entrepreneurial, la négociation de marchés.**

---

<sup>64</sup> Les aides à l'emploi peuvent conduire à dépasser ce seuil. Dans ce cas il est recommandé une déclaration auprès des instances communautaires destinée à permettre d'examiner le risque de distorsion de concurrence.

<sup>65</sup> Contre 140 régies de quartier, chiffre qui ne varie pas.

Quelle que soit l'issue de la réflexion autour de la mutualisation des ressources des régies, force est de constater que l'émiettement actuel des associations portant les régies ne correspond pas à l'intérêt collectif et qu'un cadre juridique plus entrepreneurial devra être mis en place.

## CONCLUSION

Dans le périmètre des outils de l'innovation sociale et de l'Économie Sociale et Solidaire, les régies de quartier parisiennes apparaissent comme des entités anciennes, peu adaptables, dont l'équilibre tant sur le plan financier qu'associatif est difficile à trouver pour beaucoup d'entre elles.

Installées au niveau d'un quartier parisien, ces micro-organisations se consacrent principalement aux populations étrangères ou issues de l'immigration ce qui tend à exclure des populations plus jeunes. Elles peuvent conforter une « ghettoïsation » des populations de ces quartiers ce qui est à contre-courant de l'évolution de la sociologie observée qui évolue vers plus de mixité sociale.

Pour autant, les régies, lorsqu'elles ont atteint leur niveau d'équilibre, sont de bons outils pour l'insertion des populations ciblées. Le risque à moyen terme est de contraindre ces populations à un cycle économique binaire dans lequel se succèdent des périodes d'insertion suivies de périodes de chômage rémunéré ce qui positionne les régies plus comme un outil de paix sociale que d'insertion favorisant « une politique d'aides et non d'activité »<sup>66</sup> « *Le sas devient une nasse* »<sup>67</sup>.

La place des régies dans l'univers économique, y compris celui de l'économie sociale, est difficile à trouver parce que la structure d'encadrement est toujours sur ou sous-dimensionnée par rapport à l'étendue du territoire et des marchés de prestations visés. La taille critique est toujours insuffisante pour envisager une diversification des prestations et donc des emplois. La politique de prix souvent dictée par les bailleurs sociaux est difficilement maîtrisable.

Les régies sont dans l'incapacité de gérer des actions commerciales continues pour se renouveler et s'obligent pour des raisons de rentabilité à développer principalement des prestations de nettoyage ce qui restreint les débouchés après l'insertion et l'embauche de personnel. La diversification vers d'autres activités est souvent limitée par une organisation incapable d'assurer des risques de développement car les ressources en fonds propres sont insuffisantes.

Dès lors trois voies d'évolution pourraient être envisagées pour les régies de quartier à Paris.

### Première voie

La collectivité parisienne constate le risque lié à l'émiettement qui fragilise les régies et accepte implicitement le risque de les voir disparaître si elles ne sont plus capables d'assurer leur équilibre. Les régies parisiennes auront alors principalement pour cible l'insertion de certaines populations prioritairement définies dans laquelle l'alphabétisation tient un rôle prioritaire.

### Deuxième voie

Les régies sont considérées par la Ville de Paris comme des outils de la politique immobilière et de l'environnement durable des quartiers s'appuyant principalement sur les bailleurs sociaux dans les grands ensembles. Dans ce cadre, des réflexions de collaboration plus précises doivent être encouragées et devraient aboutir à faire prendre en charge le lien social par les bailleurs sociaux. Cela suppose la mise en place de nouvelles pratiques

<sup>66</sup> [.....] entretien 8 janvier 2013

<sup>67</sup> [.....] entretien du 11 décembre 2012

de vie en communauté locative (auto réhabilitation des logements, prise en charge des nuisances collectives, etc.) qui restent à définir.

### Troisième voie

La Ville de Paris considère qu'elle doit disposer d'un maillage s'occupant prioritairement de l'insertion et que toutes les populations doivent être concernées, particulièrement les jeunes.

Dans ces conditions, elle pourrait décider de faciliter la mise en place d'un groupe de projet avec les régies de quartier pour aboutir à un outil économique plus performant de type Société Coopérative d'Intérêt Collectif au capital duquel la Ville pourrait participer. Cette société coopérative d'intérêt collectif peut s'appuyer sur les équipes existantes de développement local pour la veille sociologique et être organisée en antennes sur le terrain pour la mise en œuvre des décisions.

Cette structure commune permettrait les synergies utiles à une meilleure conduite de l'insertion dans les quartiers parisiens et une structure financière en fonds propres capable de porter de manière plus visible les actions d'insertion à Paris en mobilisant les donateurs d'ordre et les grandes entreprises par l'intermédiaire des catégories d'associés du conseil d'administration de ce qui pourrait être la **Société Coopérative d'Intérêt Collectif de Paris**.

**L'Inspection générale recommande de privilégier cette troisième piste.**

## PROCEDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire de synthèse sur les régies de quartier a été transmis le 28 mars 2013 au directeur chargé de la délégation à la politique de la Ville et à l'intégration (DPVI) et au directeur du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur (DDEES).

La réponse au rapport provisoire de la DPVI a été adressée par courrier le 18 avril 2013.

La réponse au rapport provisoire de la DDEES a été adressée par courrier le 29 avril 2013.



N/Ref :

Affaire suivie par :

Paris,

le 18 avril 2013

NOTE à l'attention de :

Inspecteur général de la ville de Paris

**Objet :** Rapport provisoire de synthèse sur les régies de quartier

J'ai pris connaissance du rapport provisoire de synthèse sur les régies de quartier que vous avez bien voulu m'adresser suite à notre entretien du 25 mars.

Ce rapport fait écho, en y apportant des éclairages précis et des propositions concrètes, à des préoccupations portées de longue date par la DPVI, tant au niveau central que local.

En ayant convoqué les contributions des meilleurs spécialistes du sujet, vos travaux permettent également de préciser, d'actualiser des concepts (insertion, lien social...), d'objectiver des réalités (économiques, RH, formation...) , de poser les responsabilités (Ville, bailleurs, Etat...) et de pointer l'anachronisme de certains choix dans le contexte actuel de crise économique et de raréfaction des fonds publics.

La mise perspective que vous proposez, en relation avec les orientations du PDIE, pose de façon très claire les termes du débat qu'il convient d'engager sur la territorialisation des politiques publiques (objectifs, échelle, moyens, impact) qui vise à mieux mobiliser le droit commun au profit des habitants des quartiers (en articulant les logiques « top down /bottom up » que vous citez dans votre rapport ...)

C'est l'un des enjeux de la réforme de la politique de la Ville qui pose également la question des ressources mobilisables localement (Ingénierie de projet, solidité et professionnalisme des acteurs, innovation sociale, coopération, diversification des financements...) et celle des capacités à investir le champ économique.

Votre analyse de la situation des Régies de quartiers parisiennes montre qu'elles sont au cœur de ces problématiques.

Les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> pistes que vous soumettez à la réflexion ont retenu l'attention de la DPVI ; elles sont de nature et d'ambition très différentes mais méritent en tous points d'être discutées pour accompagner la prise de décision des élus.

La DPVI entend bien prendre une part active aux travaux qui seront initiés suite à ce rapport.

P/le délégué à la Politique de la Ville et à l'Intégration absent

Et par intérim

L'Adjointe au délégué à la Politique de la Ville et à l'Intégration

Chef de la mission intégration

Lutte contre les discriminations, droits de l'Homme



DEPARTEMENT DE PARIS



Direction du Développement Economique, de l'Emploi et de l'Enseignement Supérieur

Bureau de l'Insertion  
et de l'Economie Solidaire

Sous-Direction de l'Emploi

Affaire suivie par :

Paris,

le

29 AVR. 2013

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

Objet :

Réponse de la DDEES au rapport n° 11.13 « Synthèse sur les régies de quartier ».

**Résumé :** Une mission de l'Inspection générale a réalisé une synthèse du modèle des RQ sur la base de 5 d'entre elles. Ce rapport apporte un éclairage précis de la situation des régies de quartier parisiennes et propose 3 scénarii comme point de réflexion pour leur devenir. Suite à la lecture de ce rapport très complet, la DDEES vous propose quelques remarques.

La situation difficile de certaines régies de quartier (RQ) a conduit la Mairie de Paris à demander à l'Inspection générale de procéder à l'audit de 5 régies de quartier sur les 10 implantées à Paris.

Depuis juin 2011, les RQ Centre (1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup>), Fontaine au Roi (11<sup>e</sup>), Flora Tristan (14<sup>e</sup>) et Passerelle 17 (17<sup>e</sup>) ont été auditées ainsi que la RQ du 19<sup>e</sup> comme régie de référence en 2012.

La synthèse des audits très attendue, suite aux différents audits réalisés auprès de 5 régies de quartier, montre que chaque RQ a des fragilités différentes mais qui entraînent systématiquement la défaillance de l'ensemble du dispositif par un brusque effondrement de son organisation et de son équilibre financier.

Cette approche générale donne les éléments nécessaires à une vision globale sur la situation du modèle des régies de quartier et permet de s'interroger sur leur devenir.

Suite à la réception du rapport provisoire, nous vous adressons nos remarques sur les constats réalisés et sur les propositions à étudier pour dépasser les défaillances du modèle.

#### I- Les constats réalisés : une analyse partagée par la DDEES

A la lecture des constats préalables faits par les auditeurs sur l'historique des RQ, il doit être précisé que la fonction de la DDEES est d'accompagner les RQ dans leur implantation et leur développement (aide financière, mise en réseau avec les autres acteurs territoriaux). La mission constate justement que la DDEES ne dispose pas pour le moment de personnel pour élaborer et mettre en œuvre des alertes de dysfonctionnement et manque d'outils d'alerte. Néanmoins, les services de la DDEES étudient les bilans d'activités des RQ ainsi que les comptes financiers avant d'engager les aides financières. Sur la question de l'alerte de dysfonctionnement les RQ sont juridiquement indépendantes ce qui limite le niveau de contrôle sur les choix d'organisation interne de chaque RQ. Les dirigeants des RQ ne s'adressent pas de manière naturelle à la DDEES pour signaler leurs difficultés.

Les auditeurs constatent que les RQ ont deux interlocuteurs administratifs pour la Ville de Paris ce qui ne facilite pas le contrôle et l'aide de ces structures. En effet, la double référence DPVI/DDEES est complexe. Le positionnement des équipes de développement local de la DPVI dans les quartiers assure une proximité qui facilite les relations auprès des RQ implantées dans un quartier Politique de la Ville, à l'exception des RQ Centre et 12<sup>ème</sup>.

#### → La gouvernance

L'Inspection générale rappelle qu'il n'existe pas de texte normatif définissant juridiquement la Régie de quartier. Les RQ parisiennes relèvent du statut associatif. Ce dernier permet de regrouper des habitants et associations d'un quartier, des bailleurs sociaux et des représentants de la collectivité locale autour de la notion d'amélioration des conditions de vie.

La rédaction des statuts est variable d'une régie à l'autre. Il n'existe pas de statut type. La mission souligne que la définition des compétences requises pour gérer et animer une régie est rarement précisée dans les statuts. Pour maîtriser les risques de désaccord entre les dirigeants, la formalisation des attributions des membres de l'association doit être systématique. Le positionnement des RQ fonctionnant comme une entreprise, implique le recrutement d'un directeur en capacité de développer l'axe commercial pour mener à bien sa mission d'insertion par le travail et gérer des salariés en nombre sur des statuts variés.

Il est rappelé par la mission que le risque de confusion des rôles de commanditaires et de fournisseurs par la présence au conseil d'administration des bailleurs et des élus pose question page 17. Il faut noter que ce risque de conflit d'intérêt a été remonté aux dirigeants des RQ afin que les élus ne soient pas présents au bureau des associations. La DDEES en a fait état à l'occasion d'échanges avec les dirigeants des RQ concernés mais ces sollicitations trouvent leur limite dans le statut associatif qui leur confère une indépendance juridique.

→ **Les activités économiques**

La nécessité pour les RQ de diversifier leurs activités économiques est centrale pour la pérennité des RQ selon l'Inspection générale. La DDEES partage cette analyse.

La mission souligne que les prestations dans le secteur de la propreté sont dominantes avec une forte dépendance aux bailleurs sociaux.

Cependant, la diversification des secteurs d'activité suppose une gestion renforcée des RQ. Par exemple, les activités du second œuvre sont souvent déficitaires dans les RQ car les marchés ne sont pas pérennes et le coût de l'encadrement technique n'est pas toujours amorti dans le prix de vente des prestations pour rester concurrentiels. Les RQ doivent renforcer leur compétence commerciale pour asseoir économiquement leur structure.

Le rapport met en avant que la diversité des métiers pouvant être exercés par les populations susceptibles d'être salariées d'une régie n'est pas une préoccupation centrale des RQ aujourd'hui. Ceci ne favorise pas l'implication des habitants dans le projet social de la RQ.

La Ville de Paris soutient également les RQ en ayant recours à l'article 30 du code des marchés publics mais seules la DPE et la DEVE y ont recours pour l'attribution de certains marchés, cette procédure permet aux RQ d'y répondre même si elles peuvent être en concurrence avec les Structures d'Insertion par l'Activité Economique. La mission constate à juste titre que d'autres directions de la Ville comme la DASCO, la DJS et la DAC pourraient contribuer à la diversification des secteurs activités en utilisant l'article 30 pour certains marchés. Les métiers proposés seraient plus diversifiés et permettraient d'ouvrir les RQ à des profils plus variés d'habitants sur les territoires, ce qui implique pour les RQ d'être en capacité de mobiliser des encadrants qualifiés et du personnel en insertion pour répondre à de nouveaux contrats.

Cette préconisation page 22 répond aux préoccupations de la DDEES sur la diversification des marchés, l'implication de la DEVE et de la DPE sont les premiers engagements. Afin de poursuivre cette ouverture, le BIES et les facilitateurs des clauses sociales (PLIE, MEP et MdEE) sont associés à la programmation des marchés de la DA depuis fin 2012, pour identifier les marchés de la Ville de Paris qui favoriseraient l'ouverture vers de nouvelles opportunités d'offre d'insertion.

Une action spécifique est menée avec la DEVE pour favoriser les parcours d'insertion dans les espaces verts. Quatre groupes de travail réunissant le BIES, la DEVE, le PLIE et les réseaux de l'IAE sont formalisées sur l'orientation des publics vers ces métiers, la formalisation de formation adaptée, les outils de l'IAE pour assurer le suivi des personnes en insertion, la recherche de débouchés professionnels en fin de parcours.

De plus, une circulaire d'application, en date du 26 avril 2012 rend les RQ éligibles à l'agrément des organismes de services à la personne. Dans le cadre de l'engagement du Conseil de Paris d'encourager le développement des services à la personne, notamment en faveur des seniors, le Département de Paris s'est engagé auprès des RQ qui souhaitent mettre en place des services à la personne parmi les activités qu'elles développent. Une subvention de 8 000 euros a été accordée fin 2012 aux régies de quartier volontaires pour réaliser un diagnostic local sur les besoins, déposer une déclaration auprès de la DIRECCTE, réorganiser le plan comptable de l'association, établir un programme de formation dédié pour les salariés et formaliser des outils de prise de rendez-vous et de suivi des prestations. Des contacts ont été pris avec le CASVP et la DASES sous l'égide du SG pour développer cette action.

→ **Le lien social**

L'inspection générale constate que les activités du lien social portées par les RQ relèvent souvent d'animation de quartier. Il est recommandé que les activités du lien social soient différentes des associations généralistes des quartiers.

Le lien social porté par les Régies se concrétise dans des activités gratuites qui nécessitent souvent l'appel de subventions auprès de la DPVI et les rendent dépendantes des aides financières.

Ces activités sont déconnectées des prestations de services réalisées par les salariés de la RQ. L'émergence de besoins des habitants pourrait se formaliser en activité propice à développer des emplois mais la rentabilité économique est souvent un frein.

Si les missions économiques proposées sont variées et qu'elles répondent à une utilité collective, elles peuvent produire implicitement du lien social.

La DDEES soutient le principe que les activités doivent être payantes. Les RQ ne disposent pas d'une stabilité économique suffisante pour se permettre de proposer des activités gratuites, au risque d'accroître leur dépendance aux aides financières publiques. L'implication des habitants doit participer en elle-même du lien social, la gratuité des activités n'est pas un gage en elle-même de la participation des habitants.

#### → Les salariés en insertion

Le recrutement des salariés en insertion est guidé par les contrats obtenus par les RQ soit dans le cadre d'un agrément « entreprise d'insertion » soit en recourant aux CUI/CAE délivrés par Pôle Emploi.

Pour l'Inspection générale, les typologies de contrats utilisées par les RQ ne donnent pas la souplesse nécessaire pour répondre rapidement à des marchés ou des services dans le secteur privé.

En outre, l'insertion professionnelle durable doit être envisagée par la prise en compte plus systématique des profils des demandeurs d'emploi sur les quartiers.

Cet objectif favoriserait une meilleure réponse aux attentes et à la diversité des populations des quartiers, ce qui sous-entendrait une connaissance précise des demandeurs d'emploi et le recensement de leurs profils.

Enfin, la durée du temps de travail doit être réinterrogée notamment au regard des indicateurs de suivi définis dans le PDIE. Il est recommandé le recours au temps plein comme facteur d'insertion.

#### → Le financement

Les aides à l'emploi et les subventions dans le financement des Régies représentent une part importante dans leur budget.

L'Inspection générale note que la part prépondérante des financements publics fragilise les RQ dans leur projection en termes de développement. Les RQ doivent se doter d'une capacité commerciale réelle pour pouvoir disposer de ressources propres. Le prix de vente des prestations doit être calculé au plus juste pour répondre au marché.

Les RQ ayant l'agrément d'entreprise d'insertion sont dépendantes annuellement des décisions de la DIRECCTE sur le nombre de contrat d'insertion financé.

Les rapporteurs précisent que pour assurer leur développement et répondre rapidement à des prestations privées, les RQ doivent-elles envisager différemment leur politique salariale en intégrant des contrats plus souples et des expertises techniques adaptées.

Se pose la question d'intégrer dans les RQ, les règles de gestion commerciale, comptable ou financière, de management d'entreprise. Le pilotage des RQ nécessite une organisation structurée pour envisager une gestion économique et sociale conjointe.

## II- Position de la DDEES sur les 3 scénarii proposés par l'IG

### → Scénario 1 :

Les rapporteurs indiquent des défaillances sur le modèle actuel des RQ. Ce modèle est fragile sur la gouvernance et sur le plan financier. En résumé, le rapport souligne que la forme associative présente les limites de la compétence des bénévoles en matière de gestion et n'est pas exempte de risques juridiques en incluant des élus et des bailleurs. La régie de quartier est une forme hybride de personne morale et son pilotage interne doit être assuré alors qu'elle n'est pas un outillage pour fonctionner comme une entreprise. Les élus et les bailleurs occupent une double position : à la fois acteurs institutionnels extérieurs aux régies et acteurs institutionnels dans le fonctionnement interne de la régie.

Le Directeur d'une régie doit avoir un profil de chef d'entreprise, de plus, ce sont de très petites entités économiques qui nécessitent des outils de gestion fins ayant un caractère surdimensionné par rapport à la structure. Les rapporteurs précisent que les RQ sont dans l'incapacité de gérer des actions commerciales continues pour se renouveler et s'obligent pour des raisons de rentabilité à développer principalement des prestations de nettoyage ce qui restreint les débouchés après l'insertion et l'embauche de personnel. La mission constate que la diversification vers d'autres activités est souvent limitée par une organisation incapable d'assurer des risques de développement car les ressources en fonds propres sont insuffisantes.

La mission souligne par ailleurs que les RQ poursuivent leur activité en ciblant des populations prioritairement définies dans laquelle l'alphabétisation tient un rôle prioritaire avec le risque de ne plus être représentatif de la population du quartier suite à la réhabilitation des quartiers politique de la ville.

Sur la base de ces différents constats, le rapport conclut que le modèle risque de s'essouffler et que la Ville de Paris doit envisager la disparition de certaines RQ.

Le statut associatif étant fondateur du réseau des 10 RQ parisiennes, il serait intéressant de pouvoir mettre en déclinaison opérationnelle, les améliorations à envisager tout en maintenant le statut actuel. En effet, les constats évoqués dans la première partie du rapport sont, quel que soit le statut juridique, des impératifs de réussite à prendre en considération.

→ **Scénario 2 :**

Dans le scénario 2 du rapport, l'accent est porté sur le renforcement des activités immobilières et de l'environnement durable des quartiers en impliquant plus fortement les bailleurs sociaux. Les règles de collaboration doivent être formalisées et renforcées pour assurer la pérennité des régies. Cette orientation posera la question de la gouvernance des RQ et leur indépendance économique.

Ce scénario a pour intérêt de replacer les RQ au centre de leur préoccupation, à savoir l'amélioration du mieux vivre dans les quartiers sensibles. Cette orientation a pour limite, l'implantation de RQ dans des quartiers avec peu d'habitat social ou diffus. Une nouvelle organisation du pilotage est à prendre en compte avec l'implication du cabinet en charge des SEM et un engagement renforcé de la DPVI et de la DU dans le cadre de leurs interventions dans l'habitat social.

En conclusion, la mission note d'ailleurs que ce n'est pas le scénario qu'il convient de privilégier.

→ **Scénario 3 :**

Dans le dernier scénario, les rapporteurs partent du principe que la Ville de Paris considère qu'elle doit disposer d'un maillage s'occupant prioritairement de l'insertion et que toutes les populations doivent être concernées dans les quartiers visés. Ce qui correspond à l'engagement de la DDEES.

L'Inspection générale privilégie la création d'une nouvelle structure juridique du type Société Coopérative d'Intérêt Collectif (SCIC). Cette société associe obligatoirement autour d'un projet des acteurs salariés, des acteurs bénéficiaires et des contributeurs pour produire des biens ou des services d'intérêt collectif au profit d'un territoire ou d'une filière d'activités.

La SCIC est un modèle de l'ESS qui intéresse la DDEES, elle a d'ailleurs déjà étudié ce modèle dans d'autres secteurs d'activité. La SCIC est un excellent outil de pilotage du territoire à condition qu'il y ait, dans ce cas précis, la prise de participation au capital par la collectivité parisienne et l'adhésion de tous les acteurs. Le soutien de l'URSCOP (Union Régionale des Sociétés Coopératives de Production d'Île-de-France) financée par le Département pourrait être un partenaire efficace.

Dans cette orientation, une étude de faisabilité serait nécessaire pour préciser les modalités de mise en œuvre de ce nouveau schéma économique. En effet, cette proposition implique, à terme, la transformation des RQ actuellement portées par différentes associations au profit d'une seule entité juridique et une approche différente de la logique territoriale.

La SCIC pourrait être envisagée dans un premier temps sans disparition des associations. Cette nouvelle structure permettrait de mutualiser la prospection, la veille sur les opportunités de marchés et les réponses aux appels d'offre, les recrutements, les fonctions comptables et la recherche de fournisseur.

En tout état de cause, ce projet est pertinent mais il nécessite des moyens et un accompagnement dans le temps.

Tels sont les éléments de réponse que je souhaitais vous communiquer.

Directeur du Développement Economique,  
de l'Emploi et de l'Enseignement Supérieur

## LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 2 : Le CNLRQ et les régies de quartier

Annexe 3 : Les régies de quartiers à Paris

Annexe 4 : L'histoire de la première régie à Roubaix

Annexe 5 : L'histoire de la constitution du CNLRQ

Annexe 6 : Le bilan national des régies de quartier

Annexe 7 : Les régies sont organisées selon un référentiel particulier

Annexe 8 : Le lien social : bonnes pratiques nationales

Annexe 9 : Défaillances des statuts relevées par la mission de l'Inspection générale

**Avis :** *La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à la communication des documents administratifs, celles-ci sont consultables, sur demande écrite, au service de documentation de l'Inspection générale.*