

RAPPORT
CONTROLE
DE LA REGIE DE QUARTIER PARIS CENTRE
- juillet 2011 -
n° 11-03

Rapporteurs :

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

Le Maire de Paris
11.03

Paris, le -8 MARS 2011

NOTE

à l'attention de Madame
Directrice Générale de l'Inspection Générale

Je vous demande de bien vouloir conduire une mission de contrôle de la régie de quartier Paris Centre qui assure des missions d'insertion par l'activité économique des personnes en difficulté dans les 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} arrondissements.

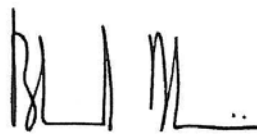
Vous procéderez à une analyse complète de la situation de cette régie de quartier intégrant son organisation et son fonctionnement.

Vous examinerez plus particulièrement sa situation comptable, les modalités de rémunération des salariés, la qualité des prestations rendues, le suivi des personnes en insertion ainsi que les règles de gouvernance interne de la régie.

La Direction du Développement Economique de l'Emploi et de l'Enseignement Supérieur vous apportera le soutien nécessaire pour la réalisation de cette mission.

Je souhaite que vous puissiez me rendre vos conclusions impérativement début juillet 2011.

Bien à vous



Bertrand DELANOË

NOTE DE SYNTHÈSE

CONTROLE DE LA REGIE DE QUARTIER PARIS CENTRE

La régie de quartier Paris- Centre émane de la préfiguration conduite par l'association de la régie de quartier Arts et métiers dont le territoire a été étendu en 2009 au 3^{ème} arrondissement tout entier ainsi qu'aux 2^{ème} et 4^{ème} arrondissements.

L'association a reçu du département d'une part une subvention de 46 000 € correspondant à une convention d'aide à l'installation pour l'année de préfiguration et d'autre part une subvention forfaitaire correspondant à l'aide au fonctionnement d'un montant total de 190 000 € répartis sur 4 ans à partir de 2006.

Cette régie avait le double objectif de créer les conditions d'une insertion sociale, économique et professionnelle destinée aux habitants du quartier et de participer au développement du lien social et à l'amélioration du cadre de vie.

Ne s'appuyant pas sur un territoire « politique de la Ville » l'association ne bénéficiait pas d'un socle de commandes émanant des bailleurs sociaux. Si elle a pu proposer ses services dans le cadre de l'article 30 du code des marchés publics et à l'occasion de marchés comportant des clauses sociales, les ressources tirées de ces activités ne lui épargnaient pas l'obligation d'adopter une stratégie très ouverte lui permettant de toucher le secteur marchand concurrentiel.

La mission a montré que l'organisation de la gouvernance de l'association, autobloquée du fait de son ancrage dans la composition subtile de la sociologie politique du territoire, n'a pas permis de faire émerger les décisions qui s'imposaient pour le développement de cette régie atypique.

Des erreurs successives dans le choix de la direction, un encadrement insuffisant, une carence dans le recrutement des salariés et dans leur suivi social, une absence de compétences en matière comptable et économique, ont rendu la situation de cette régie alarmante au point qu'elle n'a pas été en capacité de produire ses comptes pour 2010.

Au moment de la mission de l'inspection générale, la phase de désorganisation était à son paroxysme: le président de l'association avait démissionné, personne n'était au poste de directeur depuis le début de l'année 2011 et le contrat avec le cabinet d'expertise comptable qui suit la régie depuis sa création avait été résilié.

Les membres encore présents du Bureau de l'association ont eu recours aux services du Comité national de liaison des régies de quartier pour reconstituer la comptabilité, maintenir les contacts avec les organismes qui soutiennent l'emploi aidé et recruter un nouveau directeur de la régie.

La mission, après ces constatations, recommande une refondation de la régie par l'élection d'un nouveau conseil d'administration apte à bâtir une stratégie de développement vers un carnet de commandes compatible avec la nature du territoire, à organiser le suivi social des salariés vers le marché du travail, à prendre les décisions de recrutement d'encadrement induites et à nouer de vraies relations avec Pôle Emploi de telle sorte que les salariés adressés puissent trouver leur place dans les activités.

Pour une meilleure viabilité de la régie, une extension de son territoire d'intervention mériterait d'être étudiée afin d'apprécier si, économiquement, le chiffre d'affaires potentiel serait de nature à équilibrer les coûts fixes, l'organisation actuelle étant structurellement légèrement déficitaire.

Si cette évolution rencontrait le soutien de la Ville de Paris la régie pourrait tendre vers la viabilité mais à terme la mise en place d'une vraie structure d'appui technique centralisée serait de nature à conforter sa pérennité.

A défaut d'une telle mutation, la régie ne pourra qu'évoluer vers une transformation en simple entreprise d'insertion, abandonnant ainsi ses missions consubstantielles en faveur du lien social.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1. L'ORGANISATION	4
1.1. Les statuts ont été modifiés depuis la fondation de la régie du fait de l'extension de son territoire	4
1.1.1. Les statuts initiaux	4
1.1.2. Les statuts modifiés	4
1.2. La vie associative est insuffisamment structurée	5
1.2.1. L'assemblée générale et le conseil d'administration	5
1.2.2. Le fonctionnement du Bureau	5
1.3. L'organigramme de la régie est sans réalité.....	6
1.3.1. La structure permanente est insuffisante	6
1.3.2. Le poste de directeur n'est pas tenu depuis fin 2009.	7
1.4. Les modalités de gouvernance interne	9
2. LES LIENS EXTERIEURS DE LA REGIE PARIS CENTRE	10
2.1. Les rapports entre la régie Paris Centre et la direction de tutelle.....	10
2.1.1. La convention d'aide à l'installation	10
2.1.2. Les conventions relatives au fonctionnement.....	10
2.1.3. Les aides à l'emploi	11
2.1.4. L'exercice de la tutelle	11
2.2. Les liens avec les services de l'Etat	12
2.2.1. La régie comme entreprise d'insertion.....	12
2.2.2. Le rôle de Pôle emploi	13
2.3. Les liens entre la régie Paris Centre et le comité national de liaison des régies de quartiers.....	14
2.3.1. Le processus de labellisation	14
2.3.2. L'accompagnement dans le développement	15
3. LES ACTIVITES	17
3.1. La recherche de chantiers	17
3.1.1. Les liens avec les donneurs d'ordre.....	17
3.1.2. Les liens avec le tissu social	19
3.2. Le suivi des personnes en insertion et la formation	22
3.2.1. Une insuffisance concrète dans le suivi contractuel	22
3.2.2. Un manque de stratégie dans les programmes de formation	22
3.3. Le recrutement des effectifs de la régie.....	24
3.3.1. Les effectifs de la régie.....	24
3.3.2. Les effectifs par nature de contrat	24
3.3.3. Les rémunérations du personnel en 2010	25
3.3.4. L'absence de stratégie de recrutement.....	27
4. SITUATION FINANCIERE.....	29

4.1. L'équilibre financier et comptable général	30
4.1.1. La trésorerie de la régie est fragile.....	30
4.1.2. Les comptes de résultat sont instables.....	31
4.1.3. Vers une procédure d'alerte.	33
4.2. Les produits comptables.....	33
4.2.1. L'absence de stratégie commerciale influe sur la structure des recettes.....	33
4.2.2. La répartition du chiffre d'affaires est dépendante d'aléas non maîtrisés	35
4.2.3. Les tarifications de la régie ne correspondent à aucune logique économique	36
4.3. Les charges comptables.....	38
4.3.1. L'analyse des charges existantes.....	38
4.3.2. Le contrôle des charges selon une méthode analytique.....	38
5. PROPOSITIONS CONCEPTUELLES	43
5.1. Les concepts.....	43
5.1.1. L'activité minimum.....	43
5.1.2. Les niveaux d'évaluation	43
5.2. Proposition d'évolution du chiffre d'affaires	43
5.2.1. Le prix de revient du personnel en insertion.....	44
5.2.2. Evaluation de l'activité minimum en heures de prestations et en chiffre d'affaires.....	45
CONCLUSION	49
LISTE DES RECOMMANDATIONS	51
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	52
LISTE DES RECOMMANDATIONS	
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	
PROCEDURE CONTRADICTOIRE	
ANNEXES	

INTRODUCTION

La régie de quartier Paris- Centre émane de la préfiguration d'une régie de quartier sur le territoire Arts et métiers dans le 3^{ème} arrondissement ayant, comme toutes les régies, le double objectif de créer les conditions d'une insertion sociale, économique et professionnelle destinées aux habitants du quartier et de participer au développement du lien social et à l'amélioration du cadre de vie.

La note d'opportunité de l'association de préfiguration de la régie indique que le territoire initial d'implantation du dispositif concernait environ 15 000 habitants, vivant dans un quartier en mutation du fait de la disparition progressive des artisans qui en faisaient le tissu social et perdant peu à peu sa population modeste en raison de la hausse du prix de l'immobilier.

Le territoire de la régie créée en 2007 a été étendu en 2009 à l'ensemble du 3^{ème} ainsi qu'aux 2^{ème} et le 4^{ème} arrondissements, devenant la régie de quartier Paris Centre sans correspondre pour autant à un territoire défini « politique de la Ville ». La régie Paris-Centre ne pouvant s'appuyer sur un carnet de commandes émanant des maîtres d'ouvrages agissant dans ces secteurs ciblés, était dans l'obligation de développer ses propres pôles d'activités.

La régie de quartier a bien reçu du département d'une part une subvention de 46 000 € correspondant à la convention d'aide à l'installation pour l'année de préfiguration puis d'autre part une subvention forfaitaire correspondant à l'aide au fonctionnement d'un montant total de 190 000 € répartis sur 4 ans à partir de 2006.

Or, la régie n'a pas été en capacité de produire ses comptes pour 2010 et semble traverser une phase de désorganisation comme en témoigne l'absence depuis mars 2010 de son directeur pour maladie de longue durée, la succession de 3 personnes pour assurer l'intérim du directeur du mois de mars 2010 jusqu' à la fin du mois de janvier 2011, la démission du président en mars 2011 alors qu'il était en poste depuis 2007 et l'expédition des affaires courantes par deux vice-présidents de l'association depuis le début de l'année 2011.

C'est dans ce contexte que la mission de contrôle intervient alors qu'une lettre anonyme, envoyée au cabinet de l'adjointe au maire de Paris, membre de l'exécutif, compétente pour les régies de quartier, dénonce une facture de prestataire de service.

A partir de cette situation de crise, la mission a examiné la mise en œuvre de la gouvernance, les rapports de l'association avec la direction de tutelle du département qu'est la Direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur (DDEEES), ses liens avec le Comité national de liaison des régies de quartier (CNLRQ), le mode de recrutement comme le suivi social des personnes en insertion, la manière dont l'activité économique est organisée, et a évalué les conditions de viabilité de la régie.

1. L'ORGANISATION

Il importe d'avoir bien à l'esprit que la régie Paris- Centre est une entité qui emploie des salariés mais dont l'organisation, les recrutements, l'équilibre économique mis en œuvre par le directeur sont sous le contrôle d'une association et tout particulièrement de son conseil d'administration et de son président.

1.1. Les statuts ont été modifiés depuis la fondation de la régie du fait de l'extension de son territoire

1.1.1. Les statuts initiaux

Déclarée en août 2005 comme association de préfiguration de la régie de quartier du 3^{ème} Arts et Métiers, la structure se transforme en association de la régie de quartier 3^{ème} Arts et Métiers par décision de l'assemblée générale extraordinaire du 29 janvier 2007.

Ses statuts permettent une participation très large aux assemblées générales puisqu'ils prévoient des membres fondateurs parmi lesquels quatre conseils de quartier et donnent la possibilité à toute personne physique ou morale du territoire de référence d'être membre adhérent¹.

En 2009, l'association comptait 85 adhérents dont 10 personnes morales et le conseil d'administration était de 14 personnes.

1.1.2. Les statuts modifiés

Par délibération de l'assemblée générale extraordinaire du 28 mai 2009, les statuts ont été modifiés en raison de l'extension du territoire aux 2^{ème} et 4^{ème} arrondissements avec un conseil d'administration de 22 membres.

La composition de l'assemblée générale prévoit toujours la possibilité de larges adhésions individuelles mais comporte une modification significative quant à son insertion dans le paysage local, qui est la suppression des conseils de quartier comme membres fondateurs.

L'élargissement du périmètre et le changement d'optique dû à la suppression des conseils de quartiers parmi les membres fondateurs n'ont suscité aucune opposition de la part des membres de l'association ni de commentaires de la direction administrative départementale de tutelle, qui ne dispose d'ailleurs pas dans ses archives, des statuts à jour de la Régie.

Il est utile de noter que l'objet de l'association est inchangé et reste l'insertion des habitants en difficulté ainsi que tout type d'actions visant à créer, développer et renforcer le lien social et l'amélioration de la vie des quartiers, sans que soient explicitement données les raisons de cet élargissement de territoire. Dans les chapitres ultérieurs du présent rapport on verra que cette extension aurait dû être perçue comme un signe de difficulté à nourrir le carnet de commandes sur le quartier initial.

¹ Le montant des cotisations fixé à 30 € pour une personne morale et à 10€ pour une personne physique a est ramené à 5 € pour les chômeurs ou les bénéficiaires des minima sociaux n'a pas bougé depuis 2007.

1.2. La vie associative est insuffisamment structurée

1.2.1. L'assemblée générale et le conseil d'administration

Statutairement, la vie associative prévoit annuellement une réunion de l'assemblée générale et au moins trois réunions du conseil d'administration.

Les comptes rendus de ces instances associatives ne sont pas enregistrés et les documents sont archivés sans méthode. Les auditeurs ont été dans l'obligation de reconstituer la suite des documents sans parvenir à obtenir une collection signée du président et du secrétaire.

En supposant que les documents examinés correspondent bien à la réalité des séances, il semble que la vie associative a suivi un rythme conforme aux statuts jusqu'à la fin de l'année 2009.

Mais au titre de l'année 2010, les auditeurs n'ont retrouvé qu'une seule réunion du conseil d'administration au lieu des trois prévues statutairement. Ces lacunes de convocation auraient pu être un signe d'alerte sur d'éventuelles difficultés de fonctionnement si la direction de tutelle avait prévu ce paramètre d'observation.

1.2.2. Le fonctionnement du Bureau

Toutes les réunions du Bureau n'ont pas fait l'objet de comptes rendus alors qu'il est avéré, à l'issue des entretiens avec ses membres, que l'instance s'est mobilisée à partir de décembre 2009 pour suppléer le directeur défaillant et l'absence des deux coordinateurs techniques.

Le seul compte rendu présenté à la mission date du 21 janvier 2010. Il précise la décision du Bureau de se réunir toutes les semaines pour « *suppléer les carences du personnel d'encadrement* ».

Il est surprenant que le conseil d'administration n'ait été prévenu que le 6 mai 2010 de la dégradation de la situation de l'encadrement de la régie alors qu'il lui incombait de faire prendre toutes mesures conservatoires pour assurer à la régie un fonctionnement normal.

Il n'est pas inutile de rappeler que les instances de l'association sont responsables de l'ensemble des actes permettant la vie au quotidien : gestion du personnel et des bénévoles, organisation des activités, recherche des subventions et des fonds, relations avec les autorités publiques, les fournisseurs, les bénéficiaires de services.

Le conseil d'administration a pour mission de surveiller la gestion des membres du Bureau et il a le devoir de se faire rendre compte de leurs actes.

Force est de constater que tel n'est pas l'équilibre des pouvoirs

[.....]
....] Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs..

1.2.2.1. Le rôle du président

[.....]
.....]
.....]
.....] Les

développements qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

La situation actuelle est particulièrement caricaturale puisque le président a démissionné au cours d'un conseil d'administration du 3 mars 2011 et qu'un collectif de deux présidents a été désigné, issu du Bureau élu en juin 2009.

La décision qui consiste à désigner deux co-présidents est sans doute le reflet d'une difficulté de cohésion entre les points de vue pour remédier à l'absence de président **mais n'est absolument pas conforme aux statuts qui ne prévoient pas de partage des responsabilités, même provisoire, de la fonction de président.**

La mission a remarqué que la compréhension des règles de droit par les membres du Bureau est aménageable comme on le verra notamment dans le chapitre suivant.

1.2.2.2. La position du trésorier

[.....]

]
 Les développements qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

1.3. L'organigramme de la régie est sans réalité

1.3.1. La structure permanente est insuffisante

L'ambition de l'association de développer sur trois arrondissements une régie atypique ne s'est pas accompagnée d'une réflexion sur la structure nécessaire des salariés assurant le fonctionnement quotidien notamment en termes d'encadrement sur les chantiers.

En théorie, ce sont trois à quatre personnes salariées qui font fonctionner la régie Paris - Centre : un directeur, une secrétaire, un coordonnateur technique et un chef d'équipe technique superviseur.

Dans la réalité, les aptitudes des personnes recrutées n'ont pas permis de créer une véritable équipe de management autour du directeur. L'équipe de direction n'a jamais réussi à se stabiliser.

a- En notant la bonne volonté du premier directeur qui était de favoriser l'intégration du personnel en insertion en pérennisant leurs emplois en CDI, force est de constater que l'affectation de ces salariés à des fonctions de supervision est un échec. Le personnel, mal sélectionné, mal motivé, insuffisamment formé n'est pas préparé à assumer de nouvelles responsabilités et à en partager l'éthique.

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

b- L'état d'improvisation de l'archivage des documents et **l'absence de comptabilité exploitable** montrent que les missions [.....] ont été mal évaluées d'autant que depuis

le début de la mission, faute de directeur, c'est sur la seule secrétaire que repose toute la mémoire matérielle du fonctionnement de la régie mais aussi de l'association.

c- Quant aux salariés en insertion, un nouveau coordinateur technique les dirige dans la plus grande autonomie depuis mars 2010, ce qui n'est pas compatible avec la restauration de l'autorité d'un directeur.

d- Le fonctionnement empirique de la régie n'inclut pas un encadrant dédié à la formation, à l'accompagnement et au suivi après insertion des personnels ce qui rend inexécuté ce volet de l'activité de la régie.

1.3.2. Le poste de directeur n'est pas tenu depuis fin 2009.

L'organigramme² communiqué à la mission à l'issue du premier entretien avec les deux « coprésidents » ne témoigne pas de la bonne connaissance de la charge qui incombe à un directeur de régie qui ne peut pas à la fois recruter du personnel, le suivre, assurer l'insertion, trouver des marchés, veiller à son budget et rendre compte aux instances d'une association cogérée.

Cette fonction ainsi calibrée ne pourrait être viable que si les membres de l'association participaient tous comme apporteurs d'affaires et s'organisaient pour assurer le suivi des personnels et leur formation. **En l'état actuel, ces ressources concrètes, qui pourraient être issues des membres de l'association, ne sont pas perceptibles.**

1.3.2.1. Le chargé de mission de l'association en préfiguration devient le directeur de la régie

[.....]
.....
.....
.....] Les développements qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.³

[.....]
.....
.....
.....] Les développements qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.⁴

[.....]
.....
.....
.....] Les développements qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

1.3.2.2. L'intervention du trésorier adjoint comme directeur intérimaire

[.....]

² Organigramme joint en annexe

³ Conseil d'administration du 27 avril 2009

⁴ Conseil d'administration du 15 juin 2009

.....]
.....]
.....] Les développements qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

[.....]
.....]
.....]
.....] Les phrases qui précèdent ont été occultées conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.⁵.

[.....]
.....]
.....]
.....] Les développements qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

1.3.2.3. Le recrutement d'une directrice issue du domaine de l'insertion

[.....]
.....]
.....]
.....]
.....] Les développements qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

1.3.2.4. Le recrutement d'une directrice proposée par le réseau du Bureau

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

[.....]⁶
[.....]
.....]
Les développements qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

[.....]
.....]
.....] Les développements qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

⁵ [.....]. La phrase qui précède a été occultée conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

⁶ [.....]. La phrase qui précède a été occultée conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

1.3.2.5. La recherche d'un directeur permanent

Depuis le 31 janvier 2011, la régie est, de nouveau, sans direction ; le conseil d'administration n'a pas anticipé ce fait, confiant au CNLRQ la rédaction de l'annonce et l'assistance dans le choix de la personne.

Un chargé de mission intérimaire confirmé, désigné par le CNLRQ est venu deux jours par semaine en mars et avril 2011 au siège de la régie pour clore le bilan 2010, faire une projection du budget 2011 et mettre en ordre les affaires en cours.

Malgré la pertinence des analyses du directeur en place, la mission a pu constater que la situation ne s'était pas améliorée au 1^{er} mai 2011 : il n'y a pas de plan de trésorerie bâti, ni à court terme ni à moyen terme et la projection de budget qui sera commentée ultérieurement permet de dire que les difficultés de la régie ne seront pas résolues par le **seul recrutement d'un nouveau directeur**.

1.4. Les modalités de gouvernance interne

L'ensemble des constatations montre l'absence de plus-value des instances bénévoles en matière d'initiative, de prévisions, d'organisation de la régie.

Le mode compassionnel affiché des relations entre les personnes nuit aux prises de décisions

[.....]
....]. Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

Pour autant, personne ne s'implique concrètement dans le développement de la régie, la stratégie des activités à proposer, le calcul des seuils d'équilibre économique, la politique de recrutement, les actions de suivi social. La notion de bénévolat est comprise comme purement représentative par la plupart des membres du conseil d'administration.

Depuis son lancement, la régie souffre d'une absence d'instructions pratiques, de peu de soutien pertinent dans l'organisation du fait d'un manque de stratégie réellement collective de l'association.

Une assemblée générale exceptionnelle aurait déjà dû être organisée avec un acte fort de refondation par la démission exceptionnelle de tous les membres du conseil d'administration.

Les règles de bonne gouvernance passent par un renouvellement des instances avec l'élection d'une équipe volontaire et investie, tout particulièrement avec un trésorier doté d'une formation économique et un **président réellement en fonction et disponible**, apte à faire **travailler ensemble** les volontaires bénévoles issus **d'horizons politiques non homogènes**.

2. LES LIENS EXTERIEURS DE LA REGIE PARIS CENTRE

2.1. Les rapports entre la régie Paris Centre et la direction de tutelle

2.1.1. La convention d'aide à l'installation

Portée par une forte initiative d'un collectif local animé notamment par un adjoint au maire du 3ème arrondissement, l'association de préfiguration de la régie de quartier Arts et métiers a obtenu une convention d'aide à l'installation par délibération 2005 DDEE 71G votée en séance du Conseil de Paris du 14 novembre 2005.

Le département s'est engagé de cette manière à soutenir le projet pour un montant forfaitaire de 46 000 € permettant de recruter un chargé de mission qui devait établir notamment la faisabilité de la mise en œuvre des marchés.

La convention d'aide à l'installation prévoit dans son article 7 un contrôle par le département de l'association de préfiguration subventionnée : il n'y a cependant pas de trace écrite de la part de la direction de tutelle ni d'un contrôle ni d'un accord explicite à la poursuite du projet.

Des entretiens menés, il apparaît que si ce contrôle et cet accord explicite n'ont pas été donnés par la direction de tutelle c'est qu'elle pense que la mise en place d'un partenariat depuis 2002 sous forme d'une convention triennale⁷ avec le comité national de liaison des régies de quartier (CNLRQ) constitue une garantie suffisante pour suivre et accompagner les régies de quartier.

2.1.2. Les conventions relatives au fonctionnement

Les documents communiqués par la DEEES permettent de reconstituer le vote de trois délibérations visant à conclure avec l'association de la régie de quartier Arts et métiers une convention de soutien au fonctionnement pour l'insertion professionnelle de personnes en grande difficulté.

- La délibération 2006 DDEE 88G votée par le conseil de Paris du 11 décembre 2006 qui accompagne la convention par une aide financière de 60 000 € ;
- La délibération 2007.DDEE.100G votée par le conseil de Paris le 17 décembre 2007 qui concerne une nouvelle subvention de 60 000 € ;
- La délibération 2008 DDEE 68 G votée le 15 décembre 2008 qui accompagne une convention biennale visant un soutien forfaitaire de 70 000 €.

La mission note que chaque convention prévoit bien en son article 8 la présentation au département d'un bilan d'activité précisant la nature des insertions réalisées ainsi que les moyens mis en œuvre en faveur de l'insertion. Toutefois seul le bilan d'activité de l'année 2007 a été fourni par le co-contractant au département.

Les services du département n'ont pas fourni aux auditeurs d'éléments montrant la relance de la régie pour obtenir ce document contractuel ce qui est particulièrement regrettable

⁷ La convention triennale actuellement en vigueur entre le département de Paris et le CNLRQ prend fin le 17 décembre 2011.

pour la dernière convention qui couvrait 2008 et 2009, le versement de la deuxième tranche étant explicitement lié (article 4 relatif aux modalités de paiement) à la présentation du bilan d'activité.

Aucun contrôle du bon emploi des subventions n'a été opéré par la direction de tutelle, malgré les dispositions de l'article 8 des conventions signées par la régie.

2.1.3. Les aides à l'emploi

La direction de tutelle du département participe également au financement de l'emploi des allocataires parisiens du revenu de solidarité active, selon un barème par bénéficiaire en fonction des heures travaillées.

A ce titre une première convention entre le département et l'association autorisée par délibération du 15 décembre 2008 a été signée le 23 décembre 2008 déterminant un soutien de 2€50 de l'heure, aide financière *« calculée en fonction du temps de travail effectué par les allocataires parisiens du RMI »*

En 2009, par convention dont la signature a été autorisée par délibération du Conseil de Paris du 23 novembre 2009, la régie (devenue alors régie de quartier Paris -Centre) également entreprise d'insertion, bénéficie à ce titre du soutien du département de Paris dans le cadre de son programme *« en direction des bénéficiaires du RSA socle tels que mentionnés à l'article L 262-28 du code de l'action sociale et des familles »*.

C'est le bureau de l'insertion et de l'économie solidaire qui procède aux versements des prestations et dans sa réponse du 15 juillet 2011 au rapport provisoire la direction a tenu à en expliciter les mécanismes.

L'inspection générale a relevé que le calcul est fonction du temps de travail effectué par les allocataires parisiens du RSA socle (ex RMI). Cette aide, qui s'élevait jusqu'en 2008 à 2,5 euros par heure, est désormais calculée sur la base du nombre d'heures de travail du salarié et varie de 275 euros par mois à 600 euros pour un temps plein ce qui correspond à une augmentation sensible puisque le taux horaire est proche de 4 euros parce que l'association est agréée entreprise d'insertion.

Ces versements se font chaque semestre sur la seule foi d'une liste de bénéficiaires communiquée par la régie ; **il n'existe aucun contrôle in situ de la réalité de ces embauches, ni de l'activité des salariés ni des suivis d'insertion.**

A la fin de la mission de contrôle, l'inspection générale a été informée par téléphone par un agent de la DDEES de l'intention de verser à la régie une aide complémentaire d'environ 30.000 euros du fait qu'elle est entreprise d'insertion depuis mars 2008. Elle aurait dû bénéficier d'un financement de 4 euros au lieu de 2,5 euros en application de la délibération du Conseil de Paris du 21 mai 2001, modifiée en 2009, sur le financement des entreprises d'insertion.

La mission souligne que si telle est l'analyse, il convient de saisir le Conseil de Paris d'une délibération en cohérence avec les textes.

2.1.4. L'exercice de la tutelle

La connaissance qu'a la direction de tutelle du fonctionnement de la régie ne repose pas sur une vérification concrète.

Les documents fournis montrent une faiblesse du suivi administratif.

La mission a constaté qu'en l'état actuel de son organisation il est difficile à la direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur de vérifier la viabilité de la régie après la phase de préfiguration, la réalité de la vie associative et la compréhension de la gouvernance⁸, la connaissance des statuts en vigueur, le caractère exact des listes d'employés à subventionner, la véracité de la mise en œuvre des activités de formation et des activités à dominante sociale concernées par les subventions.

Le fait que la direction ne relance pas l'association nuit à son positionnement comme tutelle.

2.2. Les liens avec les services de l'Etat

2.2.1. La régie comme entreprise d'insertion

L'association bénéficie d'un conventionnement triennal d'entreprise d'insertion (EI) qui vient à expiration à la fin de l'année 2011.

Ce conventionnement triennal ne dispense pas néanmoins la régie de 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.

- En 2010, ce dialogue de gestion a eu lieu en février et la régie a proposé de flécher les postes en insertion sur les activités de second œuvre, la direction régionale de l'emploi avait accepté de soutenir 6 emplois à ce titre.

L'aide financière par poste de travail est de 9.681 €. Elle n'est pas cumulable avec d'autres aides et est calculée au prorata de la durée annuelle d'occupation du poste par les salariés. Le recrutement des personnes se fait dans le cadre d'un CDDI (Contrat à Durée Déterminée d'Insertion). Il ne peut être inférieur à 4 mois ou supérieur à 24 mois sauf cas particuliers (plus de cinquante ans ou handicap). Les conventions signées avec l'Etat prévoient des clauses d'immersion et de formation. Les CDDI bénéficient d'exonérations partielles de charges sociales.

- En 2011, aucun bilan d'exécution de l'année précédente n'a été communiqué par la régie et le dialogue de gestion a été repoussé 3 fois à défaut pour la régie d'être apte à définir la nature des activités et le volume d'heures proposées à l'insertion.

De contacts pris avec la Direction régionale compétente, il apparaît que l'expérience et la détermination du chargé de mission issu du CNLRQ, évoqué dans le chapitre précédent, ont permis de prévoir le principe d'un dialogue de gestion autour de trois emplois subventionnés sur des activités support en entretien de voirie et en second œuvre.

Ces conclusions doivent ensuite être entérinées par le comité départemental d'insertion par l'activité économique.

⁸ Les conventions sont passées avec le directeur de la régie dénommé « cocontractant » au lieu de l'être avec le président de l'association responsable légal.

Ce dialogue n'aura d'issue favorable que si la régie Paris-Centre s'organise pour gérer les ressources humaines de telle sorte qu'il y ait adéquation entre la nature des marchés signés ou prévus et leur potentiel en matière de formation et de débouchés de sortie vers l'emploi.

2.2.2. Le rôle de Pôle emploi

Les aides de l'Etat sont payées par l'Agence de Service et de Paiement (ASP ex CNASEA) et sont instruites par Pôle Emploi dans le cadre d'un dispositif spécial de contrats aidés qui est le Contrat Unique d'Insertion (CUI) depuis le 1^{er} janvier 2010. Ce dispositif concerne les Contrats d'Accompagnement à l'Emploi (CAE) qui sont dédiés au secteur non marchand (associations et personnes morales de droit public et collectivités locales) et les Contrats Initiative Emploi (CIE) qui concernent les emplois du secteur marchand.

2.2.2.1. Les contrats CUI-CAE

Les contrats de type CUI-CAE sont les plus adaptés financièrement à la situation de la régie Paris- Centre et jusqu'à présent ils ne sont pas limités par quota comme les CDDI. En effet, ils bénéficient **d'une aide financière maximum de 95 % du SMIC** sur la base d'un maximum de 26 heures par semaine et se calcule en pourcentage du SMIC par heure travaillée. Les contrats sont exonérés de cotisations au titre des assurances sociales et cotisations familiales, de la taxe sur les salaires, de la taxe d'apprentissage et de la participation des employeurs à la construction.

En échange de ces aides, une convention fixe les modalités d'orientation et d'accompagnement professionnel des personnes sans emploi et prévoit les actions de formation professionnelle et de validation des acquis de l'expérience nécessaires à la réalisation du projet professionnel.

De surcroît, depuis le 1er janvier 2010, pour les nouveaux contrats, certaines obligations ont été renforcées comme la mise en place d'un tutorat (un tuteur ne peut avoir plus de 3 salariés), des aides à la recherche d'emploi et la présentation d'un bilan des actions engagées pour le salarié en particulier pour favoriser son immersion dans une autre entreprise si possible du secteur marchand.

Rien dans l'organisation de la régie ne permet de confirmer que le respect de ces obligations est effectif et la section Pôle Emploi compétente n'a pas estimé devoir apporter à la mission un éclairage sur ce point.

2.2.2.2. Les contrats type CUI-CIE

Les contrats CUI-CIE bénéficient d'une aide financière maximum de 47% du SMIC.

La durée des contrats est limitée à 24 mois et dans certaines situations peut aller jusqu'à 60 mois (salarié de plus de 50 ans, travailleur handicapé reconnu, etc.) La durée hebdomadaire doit au moins être égale à 20 heures. Le contrat de travail est un CDI, il peut toutefois être conclu en CDD et doit durer au moins 6 mois.

Les contrats aidés constituent une ressource intéressante et la régie devra être attentive à l'évolution de la réglementation qui prévoit pour 2012 ⁹ une procédure d'agrément comme entreprise sociale et solidaire, agrément qu'elle risque de ne pas obtenir si la structure de l'équipe n'est pas renforcée et stabilisée.

2.3. Les liens entre la régie Paris Centre et le comité national de liaison des régies de quartiers

2.3.1. Le processus de labellisation

Une expertise préalable à la création de la régie a été menée par un consultant extérieur, sociologue réputé, spécialisé dans l'analyse de « *la mosaïque sociale, des surgissements culturels et des leviers de transformation* ». ¹⁰

Choisi par le Comité national de liaison, le sociologue a analysé la première année de fonctionnement de l'association de préfiguration et a déposé son rapport auprès de son commanditaire en octobre 2007.

Il faut remarquer que **ce rapport ne figure pas dans les archives de la direction de tutelle** du département qui ignorant les conditions dans lesquelles l'association a été estimée apte à porter une régie de quartier, a donc **subventionné le lancement de l'opération sans connaître les éléments d'appréciation dont l'analyse est entièrement déléguée.**

Or le rapport signalait clairement un certain nombre de caractéristiques du territoire choisi pour implanter la régie permettant de douter de son adéquation parfaite avec les principes qui régissent ce dispositif, notamment son aptitude « *à diffuser et stabiliser de la mixité, de la solidarité et de la rencontre dans un quartier soumis à une pression monoculturelle pressante* ».

Le rapport indiquait également de prévisibles problèmes de gouvernance résultant du « *caractère politiquement hybride des conseils de quartier* », membres de l'association et prévoyait « *des évolutions syncopées* ».

Le rapport constatait également que la variété des donneurs d'ordre rendait la tâche du directeur « *acrobatique* » et estimait que c'était dans la composition et le fonctionnement du conseil d'administration que l'association pouvait « *retrouver les fondamentaux des régies de quartier* » c'est-à-dire « *l'intrication d'activités économiques et sociales* » avec une « *efficacité de voisinage* ».

Tous les éléments permettant à la direction départementale compétente d'exercer un contrôle qualitatif figuraient dans ce rapport d'expert et il est regrettable qu'elle n'ait pu se le procurer pour s'y référer afin de s'assurer que les subventions étaient employées à bon escient.

Jusqu'à présent la DEEES demande simplement communication de l'accord d'adhésion au Comité national de liaison des régies de quartier qui vaut labellisation. Pour la régie de

⁹ Entretien avec la DIRECCTE

¹⁰ En annexe le rapport du sociologue facturé 1600 € à l'association. Il a été remis à la mission par le Comité national de liaison des régies de quartier.

quartier Arts et métiers, la labellisation a été obtenue le 6 novembre 2007. La labellisation n'a pas été réexaminée lorsque la régie s'est transformée en régie Paris Centre en 2009 alors que le contexte territorial agrandi était susceptible d'induire une adaptation du mode d'organisation.

2.3.2. L'accompagnement dans le développement

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

Il faut noter que le CNLRQ n'est qu'une association de réseau.

Le département de Paris a passé une convention pluriannuelle afin que le CNLRQ agisse dans des domaines très larges dont « *le renforcement de la coopération avec le département sur l'évolution des régies de quartier et la prévention de leurs difficultés* ».

Dans les faits¹¹, les relations du CNLRQ avec les régies ne prévoient pas de contrôle du fonctionnement ni de modèle d'organisation, aussi la convention pluriannuelle d'objectifs devrait cesser d'être perçue par l'administration comme une délégation de compétence.

Les rencontres du CNLRQ et des responsables des régies ne se font pas sur des sujets techniques mais politiques comme la nature et les aspects du portage du projet. L'accompagnement du comité national est plutôt d'ordre humain, les relations interpersonnelles sont fortes et se concrétisent par de fréquents « temps de regroupements ».

C'est pourquoi la participation du CNLRQ à la vie concrète de la régie Paris- Centre à partir du mois d'octobre 2010 est inhabituelle.

Alerté personnellement par « *des membres de l'association* »¹² sur des défaillances d'organisation notamment dans l'enregistrement des pièces comptables, le délégué général du Comité national de liaison des régies de quartier a dit aux auditeurs avoir décidé d'affecter deux chargées de mission pour auditer la réalité de la situation et a demandé qu'une des deux personnes accède aux dossiers de telle sorte que la clôture des comptes 2010 soit possible.

La mission de contrôle remarque l'écart entre l'intention et le résultat puisqu'à la fin du mois d'avril 2011, si le travail de reconstitution de la comptabilité 2010 est achevé en théorie, il n'a pas été validé par un cabinet d'expertise comptable ni soumis au commissaire aux comptes. Cet aspect sera examiné dans la 4^{ème} partie du présent rapport.

En revanche l'intervention du chargé de mission du CNLRQ pour remédier aux défaillances d'organisation dues à la longue vacance de poste de direction a permis en quelques semaines de reconstituer certaines archives afin de faciliter la prise de fonction du prochain responsable de la régie. A ce propos, le CNLRQ a assuré la rédaction de l'appel de

¹¹ Entretien du 6 avril 2011 avec le délégué général du CNLRQ

¹² Dans les faits, les recoupements d'entretiens permettent de dire que c'est la directrice par intérim [.....] qui a sollicité oralement l'aide du CNLRQ

candidature pour trouver le nouveau directeur et a accompagné gratuitement, par son service juridique, le processus de licenciement du titulaire, absent depuis un an pour raisons de santé, licenciement qui devrait être effectif à la fin du mois de mai 2011.

Le délégué général du CNLRQ convient qu'il s'agit d'un accompagnement renforcé qui «*dépasse les prérogatives et la pratique usuelle du réseau*»¹³ et explique ce traitement particulier par l'intérêt qu'il porte à cette régie atypique et l'estime personnelle qu'il a pour le directeur sortant.

Il ressort de ces éléments que la labellisation du CNLRQ n'est à l'évidence pas une garantie du bon fonctionnement d'une régie. Il est regrettable que les services administratifs du département n'aient pas mis en place une veille suffisante pour anticiper la désorganisation de la structure.

¹³ Courrier électronique de [.....] délégué général du CNLRQ

3. LES ACTIVITES

3.1. La recherche de chantiers

3.1.1. Les liens avec les donneurs d'ordre

3.1.1.1. Les marchés proposés par la Ville au titre de l'article 30

Deux directions de la Ville, la direction de la propreté et de l'environnement ainsi que la direction de la voirie, acceptent de définir certaines prestations comme pouvant être exécutées dans le cadre de marchés de service pour l'insertion professionnelle des habitants prévus par l'article 30 du code des marchés publics.

Il s'agit d'un dispositif ciblé, sous l'égide de la Direction des achats, par lequel les services de la Ville 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 »*.

Il n'est pas inutile de préciser qu'à la différence d'une subvention, le montant du marché est évalué par la direction « support » en fonction de son propre budget et n'a pas pour objet de garantir à la régie un équilibre économique. Le montant du marché est soumis à une concurrence qui rend tendu le prix de soumission.

La régie ne doit pas considérer ces marchés comme suffisants pour équilibrer ses frais fixes.

Ainsi, la régie Paris Centre est actuellement attributaire de deux marchés, l'un à la DEVE, l'autre à la DPE jusqu'au 30 août 2012 ce qui représente 111 000 euros par mois. Après le paiement des salariés en insertion, il reste une couverture d'environ 30% des frais fixes comme on le verra en chapitre 4 dans l'analyse financière.

Pour ce qui concerne l'exécution technique des marchés, la mission peut confirmer le suivi approfondi par les directions bénéficiaires.

Toutefois, si le volet de l'insertion prévu au marché fait bien l'objet d'un rapport semestriel à ces directions, il repose sur une base déclarative car **il n'existe pas à la Ville de Paris de dispositif de contrôle de la bonne exécution des conditions sociales de ces marchés.**

3.1.1.2. Les marchés de la Ville avec clause d'insertion

La régie Paris- Centre a contracté des prestations sur des chantiers comportant des clauses d'insertion.

Elle intervient sur des marchés de construction de la Ville de Paris qui sont conduits par la direction du patrimoine et de l'architecture(DPA) en sous-traitance avec la société de construction titulaire du contrat.

En 2010, des prestations ont été assurées sur deux chantiers, celui de la Gaîté Lyrique et celui du Carreau du Temple. En 2011, la Régie est présente sur le chantier des Halles.

Il y a peu de chantiers importants initiés par la Ville sur le territoire actuel de la Régie et le débouché des « clauses d'insertion » est donc limité.

Il reste que l'accès à ce type de commandes demande la mise en place d'une veille que la régie en l'état de son organisation est peu apte à exercer. Jusqu'à présent, la remontée d'information du lancement de ces marchés par le réseau associatif n'est pas suffisamment structurée pour qu'il puisse fournir un vivier de commandes, mais une relation étroite avec les trois mairies d'arrondissement membres de l'association pourrait renforcer ce réseau.

Pour que les marchés avec clause d'insertion puissent constituer une vraie ressource pour la régie, outre l'organisation d'une veille administrative, **la régie doit avoir une réflexion sur les tarifs horaires proposés à l'entreprise principale** ; cet aspect sera longuement développé au chapitre 5 du présent rapport sous l'angle économique.

Mais dès à présent la mission recommande que la main d'œuvre en insertion soit rémunérée à des conditions économiques correctes pour des raisons éthiques évidentes et **les comportements de dumping devraient être écartés** par la Direction des achats dans la phase d'appel d'offres.

3.1.1.3. Les commandes des mairies d'arrondissement

Les mairies d'arrondissement représentées au conseil d'administration peuvent être le vecteur de commandes de prestations¹⁴ concernant de petites interventions dont le montant est inférieur à 10.000 euros : peinture d'un mur dans une école, débarras des caves des écoles, dépose de chaises pour une manifestation.

L'utilisation de la régie permet de réduire les délais d'intervention que demanderait l'intervention des services centraux dont le plan de charge n'est pas assez souple pour exécuter de petites prestations. Les commandes sont actuellement engagées « au coup par coup » ce qui en rend difficile la programmation et l'embauche de personnel permanent.

3.1.1.4. Les commandes du secteur marchand

Le territoire d'action de la régie Paris Centre ne contient pas de grands ensembles gérés par des bailleurs sociaux susceptibles d'assurer un carnet de commandes stable.

Si la régie a pu être introduite auprès de la SIEMP, une des sociétés d'habitat social de la Ville de Paris, l'activité avec cette société est réduite à la fois par le nombre d'immeubles (6 immeubles) et par leur taille. Ces immeubles, sauf un, ne nécessitent pas la mise en place d'un nettoyage quotidien mais seulement hebdomadaire alors que la prestation de sortie des poubelles est journalière.

La même activité a été développée auprès de syndics privés de copropriété. Elles concernent actuellement 3 syndics, 4 petits immeubles du 3^{ème} arrondissement et un grand ensemble, les immeubles du passage PRADO. Les potentiels des 2^{ème} et 4^{ème} arrondissements n'ont pas été explorés.

La régie intervient aussi auprès de commerçants et de bureaux pour des opérations d'entretien (vitres, balayage) et de déménagements.

¹⁴ Commandes directes (< 4000 euros) et marchés à procédure adapté (MAPA) (< 20.000 euros)

Le développement de l'entretien ménager en immobilier devrait être étendu afin de permettre une meilleure répartition des ressources car la situation actuelle ne permet pas d'atteindre l'efficacité, le prix de vente restant faible en raison de trop courtes interventions.

Le directeur de la régie est donc dans l'obligation de rechercher des marchés financés totalement par le secteur marchand privé alors que les services susceptibles d'être rendus par la régie aux habitants (particuliers, sociétés, commerçants, etc.) notamment dans les 4^{ème} et 2^{ème} arrondissements ne sont pas lisibles.

Le relais par de petites implantations locales dans un espace temporaire, par exemple mis à disposition en mairie d'arrondissement pourrait être un des vecteur d'une meilleure communication sur les services de la régie.

3.1.2. Les liens avec le tissu social

La régie de quartier, qui n'est pas une simple entreprise d'insertion a dans ses missions de tisser du lien social ce qui aurait pu être facilité par la culture du bénévolat puisque la vie associative est fortement présente dans le territoire concerné; en témoigne les quelques 200 associations enregistrées dans le 3^{ème} arrondissement.

3.1.2.1. Services aux habitants

Force est de constater que les services aux habitants sont très embryonnaires et concernent essentiellement les habitants du 3^{ème} arrondissement.

- Une bourse aux vélos a été mise en place en 2010, elle a rencontré un succès d'estime et a concerné 70 personnes.
- La régie vend, mais cela est anecdotique, des produits équitables sous la marque « ETIQUABLE ».
- La régie est aussi le point relais hebdomadaire de vente de paniers garnis en produits frais issus de l'agriculture biologique d'une AMAP dont les légumes sont cultivés en banlieue, selon le principe de créer un lien direct entre paysans et consommateurs qui s'engagent à acheter la production à un prix équitable et en payant par avance.

Les ventes sont prévues toutes les semaines le mardi soir de 18h00 à 21 heures. Cette activité considérée comme une activité de lien social n'est cependant pas mesurée par la régie ce qui nuit à la lisibilité de telles actions.

L'hébergement de l'AMAP étant actuellement gratuit, la mission suggère que l'AMAP accueille en stage d'immersion des salariés en insertion, ce qui constituerait la contrepartie de la gratuité.

- La régie met ses locaux à la disposition d'autres associations (réunions, assemblée générale, cours d'alphabétisation, exposition de tableaux).
- Les services à la personne qui étaient un des débouchés évoqué dès la création de la régie n'ont pas dépassé le simple stade de l'intention.

Le développement des services à la personne a été limité par la concurrence sur ce secteur économique et l'impossibilité pour la régie de faire bénéficier ses clients de déductions fiscales. Les évolutions réglementaires devraient permettre aux régies de se positionner sur ce marché.

La régie est contrainte dans les services à la personne par la nature du contrat d'insertion qui ne permet pas une mise à disposition permanente du salarié. En effet, pendant son contrat le salarié en insertion doit être formé et accompagné. Lorsque la mise à disposition n'est pas permanente, la régie supporte aussi un risque d'employabilité lorsque le salarié ne travaille pas. Les absences du salarié ou le manque de travail pour la régie sont de nature à accroître le prix de revient de la prestation.

Les services à la personne qui pourraient être ciblés doivent donc être simples, répétables, permanents et peu concurrentiels. Il pourrait s'agir de petits travaux d'aide ponctuelle à l'habitant comme l'aide à l'aménagement et au petit déménagement, la petite maintenance électrique (changement d'ampoules), le portage de courses.

- Plusieurs autres activités de lien social comme la création d'un café social ou d'une laverie solidaire dans le local du 60 rue du Vertbois ne sont que des idées évoquées par certains membres de l'association.
- L'une des activités concrètes dont se réjouissent les interlocuteurs de la mission est l'organisation d'un repas annuel de quartier. Il ne semble pas que cette réunion soit d'une originalité suffisante pour être mise au crédit de l'inventivité de la régie Paris Centre puisqu'elle pourrait être du ressort d'un comité de quartier.
- Malgré des liens qui semblent avoir voulu être tissés avec l'association franco-chinoise qui dispense des cours de mandarin, de français, de calligraphie et propose un soutien scolaire, aucune action commune n'a été menée auprès de l'importante communauté asiatique du 3^{ème} arrondissement. Cette défaillance illustre les difficultés de synergies de la régie et des associations présentes.

En conclusion, **les actions pour promouvoir le lien social sont encore embryonnaires** dans la régie et pourraient être améliorées pour tisser des liens plus importants entre les habitants à la condition de développer des services dédiés.

3.1.2.2. Services pour l'environnement associatif et politique

Des prestations ont été faites par la régie Paris- Centre pour des associations (heures de ménages, travaux et nettoyage) ou des organismes politiques (nettoyage locaux, distribution de journaux et boîtage, etc.). La régie, pour être exempte de toute critique, devra s'assurer que ces prestations sont réalisées sans conditions préférentielles particulières : la traçabilité de ces prestations fait défaut actuellement.

3.1.2.3. Les possibles évolutions du carnet de commandes

3.1.2.3.1. *Le rôle des mairies d'arrondissement*

La présence au sein du conseil d'administration des maires des trois arrondissements sur lesquels est assis le territoire de la régie permettrait d'imaginer leur implication systématique dans la recherche d'activités qui favorisent le «lien social» mais la composition actuelle de l'association est peu adaptée à cette perspective.

Le conseil d'administration avec son rythme de trois réunions par an n'est pas le lieu adapté pour un soutien régulier alors que la bonne connaissance qu'ont les maires du réseau des associations de leur arrondissement pourrait être un relais pertinent entre les besoins de la population et les services offerts par le personnel en insertion.

Outre la représentation des maires dans les instances de l'association, le développement de la régie pourrait être confié au quotidien à une personne -ressource dans chaque mairie apte à fonctionner comme un régulateur de tous les services offerts par d'autres associations du territoire, permettant la synergie du lien social dans l'arrondissement. A titre d'exemple, le lien social pourrait être un lien intergénérationnel. Il serait utile de s'interroger sur la représentativité de la population senior dans l'association et dans les services offerts par la régie.

Comme cela se fait dans le domaine de la création des jeunes entreprises, l'accompagnement des salariés en insertion pourrait être réalisé par des seniors expérimentés qui pourraient ainsi transmettre leur expertise ou aider à l'encadrement des personnels (contrôles de la qualité des prestations, suivi après retour à l'emploi). Le développement de ce type de bénévolat aurait pu être une réponse pour accompagner le directeur, les encadrants techniques et le personnel en insertion.

Des associations performantes existent et elles travaillent déjà avec des associations financées par des subventions de la Ville de Paris, sous la tutelle de la DEEES.

Dans le domaine des services, la création d'un «*pass services*» destiné aux seniors et tarifié selon le quotient familial mériterait d'être étudiée sur le plan juridique. Cela pourrait permettre d'offrir de petites prestations ménagères et de travaux favorisant le lien social intergénérationnel.

3.1.2.3.2. Des services adaptés à la sociologie des arrondissements

Les services à la personne ont été évoqués souvent dans les réunions du conseil d'administration sans être mis en place. Aide aux courses, aux déplacements, aux petits dépannages particulièrement adaptés aux liens sociaux pourraient être organisés avec une réflexion sur le mode d'intervention (par appel, par abonnement) couplée avec des recrutements de personnels en insertion volontaires pour ces emplois.

Le territoire de la régie de quartier Paris- Centre présente une population mixte dont la précarité n'exclut pas le goût pour les activités culturelles ce qui probablement devrait permettre de proposer des activités comme les installations techniques de régie, de décors, d'estrades qui offriraient des emplois plus qualifiants que la simple activité de nettoyage habituellement proposée aux personnes en insertion. Dans le domaine de l'informatique et des nouvelles technologies, des pistes vers la maintenance de 1^{er} niveau des ordinateurs, des travaux de «*numérisation*» ou de photographie numérique simple permettraient d'attirer une population de jeunes actifs.

3.2. Le suivi des personnes en insertion et la formation

3.2.1. Une insuffisance concrète dans le suivi contractuel

La régie de quartier a la vocation de s'engager dans des tutorats avec les salariés en insertion. Cet aspect figure dans les obligations entre la section compétente de Pôle Emploi et la régie Paris- Centre établies pour chaque contrat.

En théorie le salarié bénéficie d'un parcours d'insertion mais dans les faits, la mission a pu constater qu'il n'existait pas de prise en charge personnalisée du suivi du salarié dans l'organisation de la régie.

Le contrat d'accompagnement dans l'emploi, signé entre le directeur de la régie et le salarié, ne se traduit pas par la mise au point systématique d'un profil professionnel attendu ni d'un parcours systématique de formation adaptée. Cours de maîtrise de la langue française et bilans de compétence sont présentés auprès de Pôle Emploi par l'association comme formation pour ses salariés : si ces formations sont nécessaires elles ne sont pas suffisantes pour assurer un véritable retour à l'emploi.

Jusqu'en 2009 il semble que le suivi social (accompagnement) des salariés ait été assuré par le directeur en personne puisque ce n'est qu'à partir de septembre 2010 qu'un organisme extérieur ([.....]) l'a pris en charge, sans réelle efficacité.

D'entretiens menés par la mission il ressort que certains salariés ne se présentaient pas aux séances de suivi organisé par la consultante, cette faible adhésion étant un indicateur de l'absence de gestion des ressources humaines. La consultante ne disposait pas d'un réseau suffisant pour étoffer une recherche d'emploi ciblée (base de données d'entreprises, connaissance des conditions d'emploi dans le périmètre du demandeur).

L'absence de documents écrits dans les dossiers du personnel confirme que le « coaching » de sortie (bilan de compétences, définition du projet professionnel) est insuffisant.

Le retour à l'emploi en contrat de travail, concerne avant juin 2010 l'embauche par la régie elle-même de 3 salariés en insertion et le recrutement d'un salarié par une association cliente de la régie ([.....]).

Bien qu'il n'existe aucune statistique dans la régie, la mission a pu recenser par interview que 7 salariés sur 24 (29%) ont retrouvé un emploi direct à la sortie de la régie et 4 ont démissionné en cours de contrat sans que le motif ait été conservé dans les dossiers. Certains salariés ont refusé des postes de CDI à temps incomplet dans les Caisses des Ecoles, d'autres ont opté pour le statut d'auto entrepreneur.

On pourrait se réjouir du retour à l'emploi par le biais de la création de deux statuts d'auto entrepreneur et d'un CDI dans l'association Autisme 75, mais on verra dans la partie financière la réalité des conditions qui entourent ces situations.

3.2.2. Un manque de stratégie dans les programmes de formation

Les salariés peuvent bénéficier de formation par des organismes extérieurs financés par l'intermédiaire d'un organisme collecteur et la liste communiquée à la mission montre que la possibilité de formation existe mais est utilisée comme un « droit de tirage » et non comme un parcours qualifiant.

En 2009, 27 formations ont été engagées concernant 58 salariés dans l'année.

Le personnel d'encadrement et celui de la structure ont bénéficié de 30 % de ces formations dont de nombreux stages en informatique (+250 heures) et en gestion (comment faire un devis).

Les formations du personnel en insertion ont porté sur la sécurité domestique et électrique, la gestion des déchets, les produits et les protocoles de nettoyage, les risques chimiques et la sensibilisation aux risques du plomb.

Les formations octroyées en 2010 ont été plus réduites et la directrice en poste à partir de juillet 2010 a fait réaliser les formations par deux prestataires seulement

Trois accompagnements de salariés ont été réalisés par [.....] alors que la société KIELA¹⁵ a réalisé la quasi-totalité des formations (10 personnes) dont des bilans de compétences (2 salariés), un stage de création d'entreprise et 3 formations au français, des stages pour le personnel administratif (Anglais professionnel et Pack Office Windows).

Le seul stage externe concerne un stage d'horticulture à AUBERVILLIERS.

Le coût des stages étant pris en charge par l'organisme collecteur HABITAT FORMATION, la mission recommande que les formations puissent être diversifiées auprès de plusieurs prestataires.

De surcroît, les cours de maîtrise du français peuvent être pris en charge directement et gratuitement par des organismes agréés par la région Ile de France.

Les cours d'anglais professionnel pour le personnel en CDI ne sont pas directement liés à l'activité de l'association et peuvent être considérés comme des stages relevant du DIF (Droit Individuel à la Formation) mais ils ne sont pas décomptés comme tels.

Il n'y a pas non plus d'organisation pour l'accompagnement du salarié en fin de contrat, les quelques informations obtenues par les auditeurs sur ce sujet relèvent uniquement du maintien de relations interpersonnelles entre collègues et non pas d'une volonté de suivi mise en œuvre par l'association.

Le suivi professionnel des salariés est considéré par l'association comme de la responsabilité du directeur. La situation actuelle de l'encadrement de la régie montre que la mise en place d'un parcours d'insertion est une tâche demandant de réelles capacités de gestion des ressources humaines qui devrait reposer sur un emploi spécifique.

On a vu que la Direction régionale du travail a réduit le nombre d'emplois aidés que pourrait accompagner la régie de 6 postes en 2010 au principe de 3 postes en 2011.

Il est absolument nécessaire pour que la régie puisse valablement s'inscrire dans le processus d'insertion aidée, qu'elle refonde son organisation et internalise un emploi permettant l'accompagnement social

¹⁵ KIELA Consulting est une société créée en 2007

Sachant que la direction du travail considère qu'un encadrant à temps plein peut s'occuper de 12 personnes en insertion, le recrutement d'un mi-temps pourrait suffire à mettre en œuvre le suivi social exigé de toute entreprise d'insertion.

3.3. Le recrutement des effectifs de la régie

3.3.1. Les effectifs de la régie

La régie Paris- Centre ne dispose d'aucun document récapitulatif présentant par année l'évolution de ses effectifs, le type de contrat des personnels. Les données disponibles communiquées par les services de la DDEEES sont incomplètes. La mission a été dans l'obligation de reconstituer un tableau des effectifs à partir du registre unique du personnel présent dans l'association. Ces effectifs sont calculés en équivalent temps plein.

Tableau 1 : Personnel 2007-2010 de la régie

	Contrat aidé		Contrat classique		
	CDDI	CAE-CUI	CDD	CDI	Total
2006			10,0	0,1	10,1
2007		5,6	0,1	1,8	7,5
2008	1,1	10,0	1,3	2,0	14,4
2009	3,5	8,8	3,4	3,2	18,8
2010	5,0	5,4	4,5	3,8	18,6
Moyenne 2008 - 2010	3,2	8,1	3,0	3,0	17,3
en % du total	18%	47%	18%	17%	

en équivalent temps plein (ETP)

Pour mémoire Personnel à fin Avril (*)

2011	3	6	4	3	16,0
------	---	---	---	---	------

hors directeur en maladie mais dans les effectifs

Source : Ce tableau résulte d'un retraitement par la mission du registre unique du personnel.

3.3.2. Les effectifs par nature de contrat

Les effectifs reconstitués, en équivalent temps plein, indiquent que la régie a employé une part importante de personnel en CDD qui représente en moyenne 18% des effectifs totaux et 17% des effectifs en CDI. Le personnel en insertion représente 65% des effectifs totaux.

Un effectif compris entre 16 et 19 personnes peut-être considéré comme récurrent dans la régie, en témoigne l'effectif de 16 personnes à la fin du mois d'avril 2011.

3.3.2.1. Des personnels en CDD

Le poids du personnel en CDD apparaît anormal et illustre les difficultés de l'association en 2010, déjà perceptibles en 2009, à recruter du personnel en insertion correspondant au carnet de commandes à honorer, même sur des marchés en insertion.

Personne dans l'association ne demande d'explication sur le fait que la régie confie les prestations à du personnel de droit commun.

Pour l'un des CDD, l'embauche a été justifiée par l'impossibilité de régulariser le contrat avec Pôle Emploi. Pour d'autres, il s'agit d'emplois de CDD de 18 mois permettant des ajustements conjoncturels de l'activité.

Le comble de cette inadéquation entre les missions d'une régie qui doit assurer l'insertion et non pas uniquement se comporter en entreprise devant honorer des commandes a été atteint pendant l'intérim de Mme [.....] qui a permis l'embauche de deux salariés dont l'un habitait Aubervilliers et l'autre Houilles.

Cette manière de fonctionner est totalement contraire au modèle d'insertion qui devrait être développé par la régie.

3.3.2.2. Personnel bénéficiant de l'aide variable du département

Des écarts inexpliqués apparaissent avec les chiffres fournis par la DDEES. En particulier, il est fait état d'un effectif de 11 personnes en 2006 dont 5 bénéficiaires du RMI alors que l'association était dans sa phase de création et ne comprenait qu'un seul salarié, le directeur, embauché en CDD le 6 février 2006, puis en CDI le 6 décembre 2006.

Tableau 2 : Tableau des effectifs (en nombre de personnes) par année

	Données DDEES		Données Registre du Personnel	
	Total	RMI/RSA	Total	RMI/RSA
2006	11	5	1	0
2007	16	7	16	6
2008	17	7	22	7
2009	8	4	30	13
2010	31	10	32	10

Source : DDEES et registre légal RQ

Ces écarts méritent d'être analysés par les services du département de Paris en relation avec la régie

La réponse de la direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur du 15 juillet 2011 au rapport provisoire contient les éléments rectificatifs nécessaires.

3.3.3. Les rémunérations du personnel en 2010

En 2010, les comptes de personnel, pour la seule partie des salaires bruts, ont été répertoriés en quatre catégories. Si les mouvements d'effectifs qui se sont déroulés dans un climat de « restructuration » ne permettent pas de considérer les éléments financiers comme des références de l'activité de cet exercice, ils illustrent toutefois les besoins de l'entité.

Tableau 3 : Rémunérations par nature

Rémunérations brutes 2010 (en €)	
Rémunérations Personnels Administratifs	77 566
Rémunérations Encadrement technique	
Rémunérations Insertion	182 739
Rémunérations autres hors insertion	50 401

Source : balance des comptes 2010

3.3.3.1. Le personnel administratif

Ce personnel comprend le directeur, la secrétaire et un agent administratif reconnu travailleur handicapé qui est chargé de tâches courantes (ménage, courses, éventuellement aides opérationnelles). Les coûts de 77.566 euros correspondent à moins de 3 personnes à temps plein en 2010.

Cette structure permanente a montré qu'elle était insuffisante. Elle doit être renforcée par un adjoint au directeur prenant en charge le suivi de l'insertion ; le coût annuel, sur la base des salaires en place dans l'association peut être estimé à 110.000 € environ.

3.3.3.2. L'encadrement technique

Cet encadrement concerne la supervision des activités de la régie et du personnel en insertion.

- L'encadrement technique de l'activité ménagère a été confié à un ancien salarié en insertion, [.....]. *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.*
- La fonction second œuvre était sous la supervision d'un salarié en CDD, licencié en janvier 2010 [.....]. *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.*
Un responsable de chantier a été recruté et lui aussi licencié. Le nouveau responsable assure désormais les fonctions d'encadrant technique tous secteurs et se trouve être également en situation d'être prospecteur de prestations.
- Au cours de l'exercice 2010, l'un des salariés en insertion a assuré pendant trois mois un encadrement technique pour les prestations « déménagement ». Ce salarié intervient actuellement comme prestataire après avoir créé son entreprise avec le statut d'auto entrepreneur.

Si dans les faits ces prestations sont possibles et ont pour effet de créer de l'emploi, il apparaît que la régie n'a pas su éviter les dérives qui sévissent dans la mise en œuvre du statut d'auto entrepreneur. L'ancien salarié est ainsi rémunéré bien en dessous d'un tarif « raisonnable » que percevait la régie.

En effet, l'auto entrepreneur a perçu 800 € pour une prestation facturée 2.800 € et estimée à 7 jours de travail. De la même manière, il a perçu 1000 € (sur 8.000 € de prestations facturées) pour un déménagement dans lequel il est intervenu avec deux collaborateurs pendant 3 jours.

Ces situations mériteront d'être formellement interdites par le Bureau de l'association et la direction de la régie, car elles sont à l'opposé de l'éthique sociale et économique du projet, voire répréhensibles sur le plan juridique (marchandage, travail non déclaré, responsabilités des sous-traitants.)

Les salariés se doivent de partager l'éthique de la régie à défaut toute intégration paraît dangereuse et risquée tant sur le plan politique qu'économique.

Les charges du personnel de l'encadrement technique se sont élevées en 2010 à [.....]. Les ratios pour les entreprises d'insertion sont d'une personne par activité pour un nombre de personnes compris entre 10 et 15 salariés encadrés.

Il serait raisonnable d'envisager le financement de deux encadrants puisque la régie a deux activités principales (prestations ménagères et second œuvre). Les autres activités (déménagement ou espaces verts) réduites peuvent être réparties auprès des encadrants en poste.

Le conseil d'administration doit s'interroger sur le point de savoir si l'activité de second œuvre doit être poursuivie car elle demande l'embauche de personnel qualifié rare sur le marché du travail.

3.3.3.3. Le personnel en insertion

Les salaires bruts des personnels en insertion se sont élevés à 182.739 €. Ils correspondent à 20.316 heures de travail pour un effectif de 17 personnes soit 10,4 personnes à temps plein (ETP).

Le salaire brut du personnel est au minimum égal au SMIC BRUT auquel peuvent s'ajouter certaines primes (pénibilité pour déménagement par exemple) et des heures supplémentaires. Comme l'ensemble du personnel de la régie le personnel en insertion bénéficie d'avantages comme mutuelle et tickets restaurant.

Le taux de charges sociales directes supportées par l'employeur est environ de 21% alors qu'il est en moyenne de 50,3% pour un CDI et 40% pour les CDD auxquels s'ajoute la prime de précarité.

3.3.3.4. Le personnel en CDD

Cette section concerne 4 personnes embauchées en CDD. Il s'agit de personnes dont le contrat aidé est arrivé à échéance et qui ont été recrutées en contrat CDD de droit commun dans le but de permettre la poursuite des prestations engagées par l'association.

Le personnel en CDD ne bénéficie pas d'allègement ou dans de moindres proportions de charges sociales réduites, ni de financement d'insertion.

L'emploi de ce personnel en nombre important pourrait être incompatible avec l'objet social de l'association et l'équilibre financier des prestations de services en insertion.

Les salaires bruts de ce personnel s'élèvent à 50.401 € ce qui, à emploi équivalent, représente une perte non financée que l'on peut estimer à 40.000 € (60 % de financement insertion + 10 % de charges sociales supplémentaires + 10 % d'indemnités de précarité).

3.3.4. L'absence de stratégie de recrutement

L'ensemble des éléments évoqués ci-dessus met en évidence une gestion des embauches de personnel très perfectible qui n'est pas étrangère aux difficultés financières de l'association.

Cette gestion a entraîné des surcoûts importants : embauche des directeurs par intérim (+10%), erreur du calcul de la subrogation (10 K€), coûts de licenciement des encadrants

techniques et coûts de charges sociales des CDD sans financement d'insertion, surcoûts résultant des malfaçons des chantiers dues à l'insuffisante qualité de l'encadrement.

Aucun directeur successif, pas plus que les membres du conseil d'administration de l'association, ne s'est interrogé sur l'équilibre qu'il fallait atteindre dans les ressources humaines pour stabiliser la régie.

Il y a lieu de maîtriser et d'anticiper les recrutements des personnels en insertion en instaurant avec Pôle Emploi une véritable opération de sélection en fonction des activités « atypiques » proposées et de la stratégie de commandes à développer.

Le particularisme des régies est bien cette double entrée mais les instances responsables de la régie Paris- Centre ne l'ont pas intégré; **seule une personne maîtrisant à la fois la connaissance du management des salariés en insertion et une bonne connaissance du potentiel économique du territoire peut réussir.**

4. SITUATION FINANCIERE

La mission a réalisé la mission en contrôlant les comptes disponibles présentés dans les bilans, comptes de résultats, balances et grands livres qui lui ont été fournis par l'association et la direction de tutelle.

Ainsi, les comptes de l'exercice 2008 et 2009 ont bien été certifiés par le cabinet du commissaire aux comptes et la mission a obtenu une copie de la certification pour ces exercices. Le commissaire aux comptes a considéré, selon la comptable du CNLRQ, que la « consolidation » de l'association était achevée à la fin de l'année 2009.

La mission n'a retrouvé ni dans les comptes rendus de l'assemblée générale statuant sur les comptes 2009 ni dans le rapport du commissaire aux comptes l'avis formel de la « consolidation ». Il existe ainsi des écarts entre la balance des comptes tenus par la régie et la balance ayant servi à l'arrêté du bilan 2009 contrôlé par les commissaires aux comptes, qui vont être évoqués plus loin.

En revanche pour l'exercice 2010, les comptes ne sont ni arrêtés, ni certifiés définitivement au 30 mai 2011. Les comptes ont été mis à jour par la comptable du CNLRQ qui dit avoir redressé de nombreuses anomalies d'enregistrement et de valorisation des charges et produits de l'exercice 2010.

La mission constate que la clôture des comptes 2010 a été retardée par des décisions du Bureau de l'association qui s'est prononcé de manière unilatérale. Les liens avec le cabinet comptable en place depuis la création de la régie s'étaient dégradés notamment depuis l'intérim de [...] comme directeur et le 23 décembre 2010, le président a dénoncé le contrat qui liait l'association au cabinet d'expertise comptable.

Les missions comptables ont été confiées à un autre cabinet y compris la clôture des comptes 2010. Toutefois, le premier cabinet « remercié » n'a pas manqué de faire remarquer que cette injonction n'était pas conforme aux règles déontologiques de la profession et estime être responsable de la clôture des comptes 2010 tout en réclamant 1.760 € d'arriérés de facturation.

A la fin mai 2011, il ne semble pas y avoir d'accord définitif entre les deux cabinets comptables pour la clôture des comptes 2010. Par voie de conséquence, le commissaire aux comptes pourra difficilement se prononcer sur la certification des comptes

La mission note l'absence de compétences affirmées dans les domaines de la comptabilité et de la gestion administrative des différents directeurs qui se sont succédé depuis la fin 2009 et l'inaptitude des membres du Bureau à prendre des décisions adaptées, ce qui a fortement opacifié l'analyse des comptes et l'évaluation des résultats.

Il est avéré que la secrétaire chargée de la saisie, pleine de bonne volonté mais insuffisamment formée, n'avait pas d'instructions stables dans le temps et n'était pas encadrée. Le logiciel comptable désuet est inadapté aux réalités économiques de l'association, faute de posséder un module spécifique de comptabilité analytique.

En raison de l'ensemble de ces circonstances, les conclusions de la mission reposent sur des comptes 2010 provisoires.

Il est possible néanmoins de dire que les lacunes du premier cabinet d'expertise comptable pour conseiller la régie et l'absence d'outils de contrôle du Bureau de l'association ont conduit à méconnaître la réalité économique, financière et de gestion **de l'association qui est, à ce jour, proche de la cessation de paiement.**

Faute d'outils de gestion mis en place, en particulier en l'absence de prévisions de trésorerie, rien n'a permis l'anticipation des difficultés de l'association et son incapacité à atteindre un niveau d'équilibre sans subvention de la collectivité locale car les recettes générées sont insuffisantes.

4.1. L'équilibre financier et comptable général

4.1.1. La trésorerie de la régie est fragile

La faiblesse de la trésorerie au 31-12-2010 qui s'élève à 8.595 € est la conséquence de la diminution des fonds propres (-70.000 €) de l'association (fonds dédiés inclus dans le fonds de roulement) et de l'accroissement des créances clients impayées (+37.000 €).

Les créances impayées trouvent leur origine dans :

- l'absence d'une comptabilité à jour pendant l'exercice 2010,
- l'inexistence d'un processus maîtrisé de relance en paiement des clients (il n'existe pas de balance âgée¹⁶ qui aurait pu être mise en place par l'expert-comptable),
- la mauvaise exécution de certaines prestations en particulier celles de second œuvre,
- le retard inhérent à certains bailleurs privés qui dépassent pour les paiements les 45 jours prévus par la loi.

Tableau 3 : Evolution des fonds propres et des créances clients

	2007	2008	2009	2010
Evolution des créances nettes client	28 400	59 159	86 285	123 528
<i>Variation N/N-1</i>		30 759	27 126	37 243
Evolution des Fonds propres	36 225	50 414	116 716	46 605
<i>Variation N/N-1</i>		14 189	66 302	-70 111
Trésorerie	114 897	113 518	126 617	8 595
<i>Variation N/N-1</i>		-1 379	13 099	-118 022

Source : Bilans de l'association

Il peut être observé que dès 2007, **les résultats de l'association sont très fortement dépendants des subventions fixes et non renouvelables** du département de Paris ou comme celle obtenue du PACTE¹⁷ en 2009, versée pour une étude déployée par l'association sur l'habitat insalubre du 3ème arrondissement et animée par la structure administrative de l'association.

¹⁶ Balance permettant le calcul et la lecture de l'ancienneté des créances clients

¹⁷ Association pour la Protection, l'Amélioration, la Conservation, la Transformation et l'Entretien des locaux d'habitation. Elle procure des aides pour améliorer l'accessibilité, le confort et la sécurité de l'habitat.

Sur la période 2007-2010, hors subvention, l'association est chroniquement déficitaire. Le calcul du déficit d'exploitation avant subventions montre que ce dernier oscille entre -42.000 et -64.000 € entre 2007 et 2010 et que les fonds dédiés pour la consolidation (190.000 €) sont consommés.

Tableau 4 : Résultat avant subventions non renouvelables

	2007	2008	2009	2010
Exploitation (Excédent ou déficit) comptable	17 200	7 985	-3 410	5 483
Subventions Département	60 000	60 000	70 000	
Subventions PACTE		21 710		
Provisions pour risques (en - dotation - en + reprise)		-15 000	-70 000	70 000
Excédent ou déficit annuel avant subventions et provisions	-42 800	-58 725	-3 410	-64 517
<i>Excédent ou déficit cumulé</i>	<i>-42 800</i>	<i>-101 525</i>	<i>-104 935</i>	<i>-169 452</i>

Source : Bilans de l'association

Ayant considéré à tort qu'elle avait achevé sa phase de déploiement en 2009, la poursuite de l'activité de l'association a été risquée compte tenu de la faiblesse structurelle de son organisation et de ses marchés, de son niveau de fonds propres et d'un niveau de trésorerie qu'elle a du mal à reconstituer.

Tableau 5 : Compte de résultats et de trésorerie

	2007	2008	2009	2010
PRODUITS	283 491	472 776	565 390	647 667
CHARGES	266 291	464 791	568 800	642 183
Excédent ou déficit d'exploitation	17 200	7 985	-3 410	5 483
Fonds de Roulement	47 875	116 957	108 836	38 857
Besoin en fonds de roulement	-67 022	3 439	-17 781	30 262
Trésorerie	114 897	113 518	126 617	8 595

Source : Bilans de l'association

4.1.2. Les comptes de résultat sont instables

4.1.2.1. L'enregistrement des fonds dédiés

Au cours de la période 2007-2009 les comptes de l'association étaient à l'équilibre dégageant un excédent ou un déficit d'exploitation variant de 17 200 € en 2007 à -3.410 € en 2009.

Malgré une augmentation importante de produits de l'association, l'accroissement des charges fait que la trésorerie excédentaire est en forte diminution à la fin de l'exercice 2010 passant de 126.617 € à seulement **8.595 €** à fin 2010.

Des comptabilisations inadéquates des subventions versées par le département de Paris ont pu faire croire que la gestion de l'association était saine et qu'elle était consolidée.

On rappelle que les comptes annuels des associations doivent être établis conformément au plan comptable général (PCG), sous réserve des adaptations rendues nécessaires par leurs spécificités. L'une des principales adaptations aux associations concerne les fonds dédiés qui sont les rubriques du passif qui enregistrent, à la clôture de l'exercice, la partie des ressources, affectées par des tiers financeurs à des projets définis, qui n'a pu encore être utilisée conformément à l'engagement pris à leur égard (règle CRC 99-01, art. 3). **Les fonds dédiés doivent être distingués des produits perçus d'avance.**

C'est ainsi que les subventions accordées par le département de Paris comprennent pour partie des participations forfaitaires annuelles destinées à consolider l'ensemble des activités de l'association. **Ces subventions affectées par le tiers financeur au projet particulier de consolidation de l'association s'assimilent à des fonds dédiés.** Les fonds peuvent donc être utilisés pour apporter des ressources supplémentaires à l'association si son équilibre n'était pas atteint au cours des premières années de développement.

Les subventions de consolidation versées par le département de Paris et non utilisées à la fin de l'exercice auraient pu conduire à présenter des excédents d'exploitation importants sur les trois premiers exercices d'activité (2007-2009).

On peut supposer que c'est avec l'accord des dirigeants de l'association que l'expert-comptable a procédé au cours des exercices audités 2008 et 2009 à des comptabilisations par le biais de provisions¹⁸.

Il n'a toutefois pas été tenu compte de l'étalement de la dernière subvention qui conformément à la convention passée avec le département de Paris concernait deux années : 2009 et 2010¹⁹.

A la reprise des comptes par la chargée de mission du CNRLQ, il est apparu que des écarts existaient dans la comptabilité entre la balance des comptes saisie dans le logiciel de l'association et les comptes de bilan certifiés ce qui ne permet pas d'assurer la traçabilité des comptes d'un exercice sur l'autre.

Au passif du bilan, une somme de 85.000 € a été comptabilisée en 2008 comme une provision réglementée et une provision pour charges. Ces provisions ont été transférées, à la clôture des comptes de 2009, dans un compte « capital social » au bilan, notion qui n'existe pas dans les associations (« Fonds associatifs » aurait été pertinent).

Les motifs de cette comptabilisation n'apparaissent pas puisque ni l'assemblée générale, ni le commissaire aux comptes, qui en a l'obligation, ne font mention de ce changement de méthode comptable.

On peut faire l'hypothèse que ce reclassement a conduit implicitement à créer des fonds dédiés comme le veut la réglementation comptable, l'ancienne méthode étant « occasionnellement » préconisée pour des comptabilités de sociétés privées.

Les écritures auraient dû être saisies dans le logiciel comptable de l'association, ce qui n'a pas été fait puisque le contrat des services comptables a été résilié et que la communication avec l'expert-comptable semble avoir été rompue dès avril 2010.

Ce « jeu d'écritures » n'est pas sans conséquence sur l'esquisse des prévisions budgétaires de l'exercice 2010, [...] qui faisait état d'un lourd déficit 2010 (sans la reprise de provisions). Ces provisions semblaient être considérées comme des « réserves » par les membres du Bureau

¹⁸ La comptabilisation a été faite sur un compte de provisions réglementées en application d'une décision de l'organe délibérant (décisions de recruter d'autres personnels) ou du directeur ce qui est régulier.

¹⁹ La totalité de la subvention annuelle, contractualisée en décembre 2008, de 70.000 euros a été comptabilisée dans sa totalité alors qu'elle aurait dû être étalée sur deux ans (2009 et 2010). La comptabilité aurait donc dû enregistrer un produit constaté d'avance (35.000 euros) et une écriture en fonds dédiés (+35.000 euros). L'absence de ces écritures n'entache pas le résultat 2009 puisque les comptes ont enregistré une provision pour risques à hauteur de 70.000 euros.

peut-être dans la perspective que les déficits d'exploitation dus à la mauvaise gestion 2010 ne se concrétisent réellement qu'en 2011.

4.1.3. Vers une procédure d'alerte.

En 2011, l'association devrait enregistrer un déficit d'exploitation qui est sommairement estimé à -120.000 € par la comptable du CNLRQ sur la base d'une estimation proportionnelle au déficit constaté à fin mars 2011 (-31.000 €)²⁰.

Le chiffre d'affaires était de 29.000 € par mois au 1^{er} trimestre 2011. Même s'il augmente de 15 % dans les hypothèses les plus optimistes le déficit ne pourrait pas être inférieur à -50.000 €.

Pour la certification des comptes de 2010, le commissaire aux comptes, en l'absence de prévisions de redressement, pourrait exiger la constitution d'une provision pour risques à hauteur de ce déficit et cette éventuelle demande du commissaire aux comptes aurait pour effet de présenter une situation négative en fonds propres.

La mission souligne que dans cette hypothèse deux attitudes s'imposeront aux responsables de l'association, soit une recapitalisation progressive des fonds associatifs (peu probable sans une aide ciblée) soit une procédure d'alerte avec la nomination d'un administrateur judiciaire et la recherche des responsabilités si le passif ne peut pas être apuré.

4.2. Les produits comptables

4.2.1. L'absence de stratégie commerciale influe sur la structure des recettes.

4.2.1.1. Des recettes fortement insufflées par la Ville de Paris.

La modification de la tenue de la comptabilité au cours de l'exercice 2009 par les directions successives de la régie rend difficile la mise en place d'une analyse indexée sur les trois dernières années.

Pour l'exercice 2010, les modes de comptabilisation des prestations de la régie ont été modifiés. Alors que cette comptabilisation s'appuyait avant 2010 sur des comptes de produits segmentés par type de prescripteurs (bailleurs, privés, publics), les prestations ont été comptabilisées par nature d'activité (prestations ménagères, activités liées au secteur du bâtiment, espaces verts, services divers).

Cette nouvelle nomenclature comptable demeure encore perfectible car la comptabilité analytique est insuffisamment développée et devrait reposer sur une structure analytique à deux axes (prescripteurs et activités) ce qui est rendu possible dans des versions plus récentes du logiciel.

Les recettes de la régie sont principalement constituées de ressources publiques provenant des subventions du département de Paris, des aides de l'Etat à l'insertion, et du chiffre d'affaires des activités en lien avec les directions de la Ville de Paris, les mairies d'arrondissement et les bailleurs sociaux.

²⁰ 31 000 € *4 trimestres = 120 000 €

Sur la période 2008-2010 la part des ressources publiques (subventions et aides) a diminué de 34 % (-81.000 €) alors que les recettes augmentent très sensiblement et atteignent 382.000 € (+70 % de 2008 à 2010).

Cette augmentation importante des recettes peut laisser penser que la situation est saine. Toutefois, la diminution des subventions de 2009 à 2010 de -83.000 € n'est pas compensée par l'augmentation des recettes sur la même période (72.000 €).

Tableau 6 : Evolution des recettes 2008-2010

	2 008	2 009	2 010	Variation 2010-2008
Subventions de consolidation Ville de Paris	60 000	70 000		
Département Paris RMI et RSA	26 946	33 565	31 255	
AIDE ETAT	131 529	137 737	127 809	
Autres subventions dt PACTE	21 710	1 600	0	
Sous-total subventions et aides insertion	240 185	242 902	159 064	-34%
Marché art 30 Ville de Paris Directions DEVE et DPE	113 080	115 000	111 808	
Prestations sur marchés DPA	33 526	33 274	0	
Prestations Mairie	23 166	19 193	0	
Prestations SIEMP	17 815	17 187	0	
Entretien Ménager dt privé	0	0	190 942	
Prestations dont privées	0	0	21 054	
Prestations privées	15 172	77 340		
Bâtiment 2nd œuvre	0	0	57 429	
PRESTATIONS et Bâtiments	22 333	48 371	1 028	
Sous-total activités principales	225 092	310 365	382 261	70%
Vente produits	514	1 068	256	
ADHESION	945	615	120	
Sous-total activité secondaires	1 459	1 683	376	
Total subventions et chiffre d'affaires	466 736	554 950	541 701	16%
Autres produits	6 040	10 440	35 966	
Reprise Provisions	0	0	70 000	
Sous total produits divers	6 040	10 440	105 966	NA
Total Recettes	472 776	565 390	647 667	

Source : Bilans et grands livres de l'association

4.2.1.2. Les recettes ne sont pas stables

La pérennité de ces recettes à partir de 2010 n'est pertinente qu'à la condition que les prestations puissent être stabilisées et répétitives sur plusieurs exercices.

S'il peut être établi que les marchés relevant de l'article 30 sont reconductibles parce qu'ils relèvent de besoin permanent de la collectivité, il ne peut pas être exclu qu'ils soient soumis à moyen terme aux aléas juridiques du code des marchés publics et à la concurrence normale entre entreprises d'insertion.

Le renouvellement des prestations sur marché public avec clause d'insertion (donc en sous-traitance) est lié au nombre de grands travaux à réaliser dans les arrondissements de Paris Centre et à la concurrence induite par ces chantiers.

Les prestations privées sont quant à elles délimitées par le prix admis par le client pour la prestation et par la qualité de son exécution, qui sont les seuls critères permettant une fidélisation de la clientèle.

4.2.2. La répartition du chiffre d'affaires est dépendante d'aléas non maîtrisés

La répartition des revenus de l'année 2010 indique que l'association est fortement dépendante des financements de l'insertion (29 % du total) et des ressources obtenues des marchés publics ou assimilés (34 %) représentant moins de 350.000 €.

Tableau 7 : Répartition du Chiffre d'affaires par donneurs d'ordre en 2010 en euros

	2010	Répartition	
		avec Insertion	Hors Insertion
<i>Financement Insertion</i>			
ETAT	127 809		
RSA département Paris	31 255		
Sous Total (1)	159 064	29%	NA
<i>Activité économique de source publique</i>			
Marché public directions Ville de Paris	152 725		
CASVP	1 276		
Mairie 2ème	7 536		
Mairie 3ème	15 533		
Bailleur Social SIEMP	5 039		
Sous Total source publique (2)	182 110	34%	48%
<i>Activité économique de source privée</i>			
Commerçants associations	53 474		
Syndics de copropriété	80 570		
Bailleur social non VdP	7 380		
Particuliers	27 587		
Divers services	31 517		
Sous-total source privée (3)	200 527	37%	52%
Total 2010	541 701		
Total hors Subventions et Insertion (2+3)	382 637		

Source : estimations Inspection générale sur la base du grand livre provisoire 2010

Les ressources obtenues de l'environnement privé local (particuliers, commerçants, associations, syndics) représentent 37 % (environ 200.000 €).

La diversité des composantes du chiffre d'affaires « privé » indique un partenariat réel avec les acteurs économiques et sociaux du quartier (associations, commerçants particuliers). Certaines prestations comme l'opération « Bourse aux vélos » même si elle ne réalise qu'un chiffre d'affaires modeste (1.028 €) font partie de la mission de lien social qui incombe à la régie.

Hors financement de l'insertion, la part de l'activité économique marchande de source publique représente 34 % (182.110 €) des ressources et le volume d'activité marchande de source privée (200.527 €) 37 % soit 71 % ce qui est un niveau proche de celui préconisé par le CNLRQ (75 %) ; cela indique que la régie a pu compenser le déséquilibre d'activité qu'elle aurait pu subir en l'absence d'importants bailleurs sociaux dans l'arrondissement.

Cette spécificité constitue néanmoins un handicap sérieux dans la réalisation « confortable » du chiffre d'affaires de la régie puisque le volume de source publique (provenant des marchés article 30 ou des marchés avec clause d'insertion) est nécessairement plus réduit en l'absence de grands bailleurs sociaux sur le territoire de la régie.

4.2.3. Les tarifications de la régie ne correspondent à aucune logique économique

La diversification de l'offre de prestations va de pair avec un faible nombre d'heures d'intervention. Cela rend nécessaire le calcul « au plus juste » d'une tarification en prenant en compte le coût d'intervention, ce qui ne semble pas avoir été fait par la régie.

L'analyse de la facturation et des plannings d'intervention indique qu'il existe des écarts importants entre les différents coûts horaires facturés.

Le coût horaire peut varier de 25 € de l'heure pour certains travaux de propreté en immeuble, à moins de 12 € de l'heure pour des prestations de ménage dans une association en 2009. Ces écarts importants sont de nature à diminuer la part de chiffre d'affaires résultant de commandes privées.

4.2.3.1. Jusqu'à présent, les taux horaires de vente ne suivent aucune logique commerciale

Ainsi pour le contrat de sous-traitance sur le quartier des Halles, les prestations de la régie ne sont pas forfaitaires mais facturées au mois le mois en fonction de la présence effective du salarié sur le chantier au prix de 17,4 € de l'heure, hors congé du salarié (10 %) ce qui équivaut à 15,7 € de l'heure après congé payés.

Les sondages réalisés par la mission sont retranscrits dans le tableau suivant :

Tableau 8 : Relevé par sondage des taux horaires pratiqués en 2010

[.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....]

Le tableau qui précède a) été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

Source : Documents contractuels et plannings de l'association

Les coûts horaires moyens ci-dessus ont été calculés par la mission soit sur la base des données figurant au contrat soit sur la base du nombre d'heures d'intervention figurant au planning mensuel et rapportée à la facturation mensuelle.

4.2.3.2. La charte éthique des régies doit être respectée

Certaines prestations semblent ne pas avoir été négociées au prix du marché ce qui est critiquable et ne correspond pas à la charte éthique des régies qui indique « *Le projet économique doit en particulier être transparent et ne peut en aucun cas s'appuyer sur l'unique mise en place d'un dispositif de traitement social du chômage ou du relais d'une*

*politique : une place peut par contre être faite dans l'entreprise pour ces mesures, dans le respect des réglementations en vigueur. **La viabilité économique du projet a pour base les conditions de prix du marché** ».*

A titre de référence, le prix du marché pour des services ménagers simples à des particuliers avec emploi de personnel en CDI est compris entre 20 et 25 € de l'heure avec un minimum de 3 heures par semaine. C'est en fonction de la réalité de ce marché que la régie doit se positionner.

C'est probablement pour favoriser le développement de la régie qu'une politique tarifaire basse a été pratiquée mais cette politique tarifaire est contraire aux principes de création d'entreprise qui veut que l'on se positionne lors de la phase de création sur un prix élevé plutôt que bas.

Il est nécessaire que la régie prenne en compte le fait que les tarifs s'apprécient en fonction de la concurrence en se rappelant que ses activités sont comparables pour les activités ménagères à celles des Entreprises d'Insertion (EI) et dans une moindre mesure aux Associations d'insertion (AI) et autres associations d'aides ménagères.

Le ménage par exemple est la mise à disposition de personnel auprès d'un employeur privé particulier. Le «tarif d'appel» (taux net après déduction fiscale) de moins de 10 € nets²¹ de l'heure correspond en fait à 20 € facturés, tarif qui augmente ensuite généralement autour de 25 €. Les tarifs peuvent être plus élevés si les travaux sont de courte durée et non permanents. Des travaux à plus forte pénibilité (déménagement par exemple) ou plus techniques sont plus fortement rémunérés. Les prestations courantes de jardinage sont tarifées sur une base de départ de 30 € par heure.

Ne pas prendre en compte ce contexte est de nature à perturber le prix juste du travail d'insertion. C'est ainsi que [.....] a employé un salarié en insertion de la régie pendant deux ans avec un taux horaire compris entre [.....] et [.....] de l'heure (en 2010). Ce faible tarif a été présenté à la mission comme le résultat d'une négociation avec cette association qui a finalement recruté en CDI le salarié de la régie.

On ne peut qu'avoir les plus grandes réserves sur ce procédé.

4.2.3.3. L'absence de traçabilité fiable de la tarification

La tarification de prestations diverses à des particuliers n'a pas été auditée car certaines archives sont manquantes ou n'ont jamais existé comme les plannings d'intervention pour ces prestations et les signatures des réceptions par le client (heure arrivée/heure de départ).

On note des prestations diverses comme l'exécution par la régie d'une enquête sur le logement facturée 4.000 € mais réalisée par 4 étudiants en stage de scolarité universitaire et non par du personnel en insertion. Le coût de rémunération des stagiaires était de 3.400 €.

Concernant les prestations de second oeuvre (travaux de peinture et travaux de bâtiment ou électricité, etc.), les tarifs proposés font parfois référence à des standards comme celui des prix au m² à peindre. L'absence de bordereau de prix et d'archives n'a pas permis leur contrôle.

²¹ Demande de devis à un prestataire et publicité internet.

4.3. Les charges comptables

4.3.1. L'analyse des charges existantes

Avant tout prestataire, la régie Paris- Centre a des charges comptables constituées principalement de charges de personnel et de charges externes qui peuvent être regardées selon la loi de Pareto (80/20) des sociétés de services.

L'évolution des charges externes et de personnel (+53 %) comprend à la fois les salaires de l'ancien directeur et des directeurs successifs, ainsi qu'en honoraires l'intérim de l'un d'entre eux ([.....]).

Tableau 9 : Synthèse des charges 2008-2010

	2008	2009	2010	Evolution 2008-2010
CHARGES	464 791	568 800	642 183	38%
Charges externes	72 385	100 925	116 419	61%
Personnel	334 427	465 386	504 941	51%
<i>Sous-total Charges externes et Personnel</i>	<i>406 812</i>	<i>566 311</i>	<i>621 360</i>	<i>53%</i>
Dotations et autres dont financier et exceptionnels	57 979	2 489	20 823	NA
Part des charges externes dans le total	16%	18%	18%	
Part du Personnel dans le total	72%	82%	79%	

Pour mémoire

Chiffre d'affaires + subvention et financement insertion	466 736	554 950	541 701	16%
--	---------	---------	---------	-----

Source : Comptes de résultats de la régie

L'augmentation importante constatée sur les frais de personnel directs de +51% entre 2008 et 2010 correspond à l'augmentation des effectifs dans la phase de croissance. Le poste « Personnel » regroupe à ce stade uniquement les salaires, les charges sociales et les impôts directs liés aux salaires. Le poste « personnel » ci-dessus ne prend pas en compte certains retraitements comme les transferts de charges et certaines prestations de services qui sont normalement affectés au poste « Personnel » en comptabilité analytique.

4.3.2. Le contrôle des charges selon une méthode analytique

La régie ne disposant pas d'une comptabilité analytique pour les exercices 2008-2010, un retraitement analytique succinct des charges et des produits de la balance générale a été réalisé par la mission. L'objectif est d'agréger les charges externes en distinguant les charges liées aux dépenses administratives de gestion (fournitures, fluides, etc.) et celles liées aux dépenses opérationnelles des prestations (matériels d'entretien, tenue de travail, etc.).

Le retraitement de certaines charges comptables par nature (comme la prestation [.....] comptabilisée en prestations de service et non dans les comptes de personnel), et la prise en compte des transferts de charges qui sont des produits comptables correspondant à des diminutions de dépenses (comme le remboursement des

jours de maladie des salariés) permettent une meilleure évaluation et le contrôle des charges d'exploitation²².

Dans ces conditions, il apparaît que les dépenses de personnel ont évolué plus fortement qu'il n'y paraît dans la vision issue de la comptabilité générale. Ces dépenses ont augmenté de 59 % de 2008 à 2010 ce qui est très largement supérieur à l'évolution (+16 %) de produits hors provisions et exceptionnels.

Tableau 10 : Evolution des charges 2008-2010 - Traitement analytique par nature

	2008	2009	2010	Evolution 2008-2010
Administratif	28 845	28 924	25 031	-13%
Immobilier	26 349	27 559	29 577	12%
Opérationnel	22 534	34 171	22 234	-1%
<i>Charges externes</i>	-77 728	-90 654	-76 842	-1%
PERSONNEL	325 980	472 540	518 632	59%
Total Général	403 708	563 194	595 474	48%
% Charges liées au personnel	81%	84%	87%	
<i>Pour mémoire</i>				
Total subventions, financements insertion et chiffre d'affaires	466 736	554 950	541 701	16%

Source : Balances des comptes retraités par l'IG

4.3.2.1. Les charges analytiques de personnel

Les charges analytiques de personnel incorporent les impôts, les frais de formation et les divers avantages accordés au personnel (mutuelle, tickets restaurant, etc.) sous déduction des sommes perçues par la régie au titre des indemnités journalières qu'elle perçoit par subrogation au titre de la maladie de ses salariés ainsi que les remboursements de frais de formation des salariés.

Les honoraires de consultant qui concernent un des directeurs remplaçants n'apparaissent pas dans la déclaration fiscale annuelle des honoraires, ce qui est une anomalie grave compte tenu du contexte dans lequel a été contractée la prestation.

La mauvaise qualité de la tenue des comptes de personnel [...], n'a pas facilité la tâche de reconstitution de la comptabilité et de nombreuses anomalies concernant les charges sociales (erreurs de taux) ont été rectifiées grâce à l'intervention de la comptable du CNLRQ.

La tenue des comptes de personnels est fortement déficiente faute de communication entre le cabinet comptable et les directeurs successifs en 2010.

Par exemple, la comptabilisation des subrogations lors de la maladie du directeur n'a pas été faite dans les règles entraînant une surfacturation (estimée à 10.000 €) de mars à septembre des charges de sécurité sociale. L'association devra être remboursée car lors du versement d'indemnités journalières les salaires sont exonérés de charges sociales.

²² Les écarts constatés avec le tableau de la synthèse proviennent du retraitement de certains produits en diminution des charges et de réaffectation des charges par nature.

Tableau 12 : Principales charges administratives 2010

Libellé	2010
Honoraires Expert Comptable	8 082
Honoraires CAC	4 479
Téléphone Internet	2 847
Fournitures non stock. eau, énergie	2 133
Fournitures Administratives	1 560
Cadeaux	1 050
Receptions	782
Sous total	20 934
<i>en % du total</i>	<i>84%</i>

Source : *balances des comptes*

4.3.2.3. Les charges liées à l'immobilier

Les charges concernant l'immobilier et particulièrement la location des locaux de la régie qui sont loués par la SEMAEST, société d'économie mixte de la Ville de Paris, sont en forte augmentation (+12 %) bien que le coût réel de la location ne soit pas conforme au prix du marché.

En effet, la SEMAEST a été chargée par la Ville d'une opération de revitalisation des quartiers parisiens et à ce titre elle favorise l'implantation de nouvelles activités.

Les loyers comprennent avec leurs charges la mise en location de deux espaces commerciaux sis au 58 et 60 de la Rue Vertbois, bien situés dans un quartier de boutiques galeries et restaurants. Le loyer initial, très préférentiel, était annuellement de 19.320 € en 2009.

Sa révision aurait dû avoir lieu début 2010 au regard du prix du marché (environ 33.000 €). La revalorisation est en effet indispensable, comme le souligne le directeur général de la SEMAEST dans un courrier adressé à la régie, pour permettre de revendre les locaux à brève échéance à un prix équivalant à leur prix d'acquisition et de rénovation (la SEMAEST a engagé sur ses fonds 15.000 € de rénovation).

Après transaction, il a été convenu que l'augmentation serait étalée jusqu'en 2013 pour atteindre un montant de 33.115 € soit 54 % d'augmentation.

Ces réductions constituent de fait des subventions « non comptabilisées » dont bénéficie la régie de quartier. Ces subventions en nature pourraient être critiquées par des entrepreneurs de services d'insertion non aidés. Une subvention d'exploitation de la Ville de Paris accordée à la régie aurait pour mérite de rendre plus transparent le financement de la régie sans retarder la tenue des engagements de la SEMAEST.

Tableau 13 : Charges Immobilières 2010

Libellé	2010
Loyers 60 Vertbois	5 657
Loyers 58 Vertbois	23 920
Total	29 577

Source : Balance des comptes 2010

Le local loué au 60, rue Vertbois est peu utilisé. Il sert principalement d'entrepôt de stockage de divers matériels et occasionnellement il est sous-loué de loin en loin à des associations pour la tenue d'assemblées générales ou d'activités associatives comme des cours particuliers.

Comme il a été dit supra, le local, qui est un magasin commercial sur rue, est utilisé comme un magasin de vente de produits de l'agriculture paysanne et biologique (AMAP) hébergée gracieusement par la régie. Il est envisagé une facturation de 120 euros par an qui pourrait être augmentée à 320 euros par an mais ce loyer est jugé trop coûteux par l'AMAP.

La mise à disposition d'un local gratuit, sans l'accord du bailleur, pourrait entacher la politique générale de la Ville de Paris à l'égard des associations et de leur soutien.

4.3.2.4. Charges opérationnelles liées à l'activité

C'est l'activité de second œuvre qui représente la part la plus importante des charges 11.249 € pour un chiffre d'affaires de 57.428 € soit environ 20 %. Les locations de véhicules concernent l'activité déménagement.

Tableau 14 : Principales charges opérationnelles 2010

Libellé	2010
2 nd Oeuvre Mat.1ère et Fournitures	11 249
Entretien Ménager Mat. 1ères&Fourni	6 389
Entretien Urbain Mat. 1ères&Fournit	1 542
Location de Véhicules	1 420
Sous-total analysé	20 600
<i>en % du total</i>	<i>93%</i>

Source : Balance des comptes 2010

5. PROPOSITIONS CONCEPTUELLES

En l'absence d'un authentique modèle mis au point par les services de la Ville pour valider la pertinence de la création de Régies de Quartier dans le tissu urbain complexe de la capitale, la mission propose d'examiner dans quelles conditions la régie de quartier Paris - Centre pourrait être viable économiquement.

La défaillance de la gouvernance, l'absence de stratégie en matière d'activités tant en recherches de commandes qu'en politique de recrutement et d'insertion, les difficultés de stabilisation des personnels contraignent à examiner les éléments à introduire pour restaurer la possibilité de sa viabilité.

5.1. Les concepts

5.1.1. L'activité minimum

La mission propose que l'activité minimum de la régie soit définie comme le volume de prestations à réaliser par les salariés en insertion pour couvrir les frais fixes de la régie et de son encadrement administratif et technique.

L'équilibre économique de la régie peut être considéré comme atteint dès lors que la différence entre les coûts des heures de travail du personnel en insertion et le prix de vente de ces heures aux clients permet de couvrir les charges fixes de la régie.

Par simplification de l'évaluation, il est considéré que les seuls coûts variables sont ceux du personnel en insertion, (y compris la facturation aux clients des produits consommables si l'activité le nécessite).

Le montant des frais de structure est calculé sur la base de 10 à 15 personnes en insertion supervisées par un à deux encadrants techniques du fait que si les activités de second œuvre nécessitent au moins un superviseur référent, d'autres activités peuvent être supervisées par un seul encadrant (entretien ménager, espace vert, déménagement).

5.1.2. Les niveaux d'évaluation

Les évaluations ont été estimées selon trois niveaux.

Le niveau « actuel » correspond à l'organisation actuellement visible dans la régie.

Le niveau « probable » correspond à l'organisation espérée par l'association en juin 2011 pour être opérationnelle à partir de 2012.

Le niveau « cible » est celui qui se rapproche d'une structure organisationnelle ayant un sens par rapport au marché.

5.2. Proposition d'évolution du chiffre d'affaires

Les charges fixes comprennent les salaires de personnels permanents et prennent en compte les salaires actuels pour le personnel présent avec un taux de charge de 60 % incluant la taxe sur les salaires. Les charges administratives et opérationnelles sont celles constatées en 2010.

La simulation «cible» tient compte des niveaux de rémunération pratiqués dans le secteur privé (+ 20 % / +30 % selon les métiers et compétences recherchées)²³.

Les loyers «cibles» correspondent à l'actualisation de la SEMAEST attendue en 2015.

Tableau 15 : Evaluation des charges fixes selon trois niveaux d'organisation

[.....

]

Le détail du tableau qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

	Actuel	Probable	Cible
Total	248 320 €	275 680 €	356 080 €
Salaires y compris charges sociales et annexes (60%)			

Source : Comptabilité de la régie et estimations IG

On observe que le montant de charges fixes est compris dans une fourchette allant de 250.000 € à 350.000 € pour un effectif de structure compris entre 4 et 5,5 personnes équivalent temps plein.

Il a été pris pour base la structure actuelle qui comporte en théorie 4 personnes : un directeur, un secrétaire, un agent administratif employé à mi-temps sur l'activité opérationnelle de prestations de services, un coordinateur technique, un responsable d'insertion ou superviseur à mi-temps.

Il est proposé que la structure-cible comporte deux encadrants techniques, ce qui permettrait de diversifier les prestations tout en surveillant et formant les salariés en insertion et une personne en interne chargée du suivi social permettant le retour à l'emploi.

5.2.1. Le prix de revient du personnel en insertion

Le personnel en insertion est rémunéré au SMIC sur la base de 151,7 heures hebdomadaires (35 heures) au taux de 9 € de l'heure (1.365 € par mois).

Les contrats aidés bénéficient de taux de charges sociales réduites (estimé à 25 % pour 22 % en 2010) et de financements aidés que l'on peut estimer à 70 % (68 % en 2010) du coût horaire.

Il est proposé au regard de la réalité des origines des salariés en insertion d'admettre que 50 % seulement bénéficient du RSA ce qui conduit à un subventionnement moyen de 2 € par heure, versé par le département de Paris.

²³ Fourchette des salaires de dirigeants d'association, y compris les charges sociales patronales et salariales (référence APEC)

Le calcul proposé table sur un taux optimiste de contribution de financement aidé et inclut le fait qu'un salarié en insertion est formé et accompagné pendant 20 % de son temps.

Le prix de revient du personnel en insertion peut être évalué à 6,7 € de l'heure en prenant en compte congés et formation comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau 16 : Calcul du Prix de revient horaire

			Avec contrats aidés		CDD classique pour mémoire	
Coût horaire SMIC	taux	9	taux	9,0		
Charges sociales	25%	2,25	40%	3,6		
Congés payés et fériés	12%	1,08	12%	1,1		
Formation	20%	1,8	5%	0,5		
Varia (trajet, primes etc)	10%	0,9				
Financement aidé Etat	-70%	-6,3	0%			
Financement aidé Paris RSA	fixe	-2	0%			
Taux horaire variable		6,7		14,1		

Source : estimations IG

5.2.2. Evaluation de l'activité minimum en heures de prestations et en chiffre d'affaires

Au cours de l'exercice 2010, le prix de vente a été en moyenne de 15,5 € par heure, toutes prestations confondues. Ce taux comprend à la fois les heures de travail du personnel d'insertion affecté aux prestations de la régie et celles du personnel en CDD qui remplit les mêmes fonctions.

5.2.2.1. Hypothèse de modification des effectifs

Tableau 17 : Taux horaire moyen vendu 2010

Heures Insertion	20 316 Heures
Heures CDD	4 328 Heures
Total heures	24 644 Heures
Chiffre d'affaires des prestations	382 262 €
Prix de vente horaire moyen	15,5 €/h
Coût de revient horaire	6,7 €/h
Contribution variable horaire	8,8 €/h

Source : Comptes de résultats 2010 et hypothèses prix de revient

On voit que la contribution variable horaire de 8,8 € (différence entre le prix de vente horaire moyen des prestations et le prix de revient horaire des salariés en insertion) ne permet pas à la régie de couvrir 245.000 € de frais fixes ; le taux horaire moyen de prestations actuellement facturé (15,5 €/h) est donc insuffisant.

En fait les frais fixes actuels (245.000 €) représentent un niveau à atteindre de 27.900 heures de prestations si elles sont vendues 15,5 € de l'heure.

On observe donc qu'il manque 3 256 heures d'activité puisque ce sont seulement 24.644 heures qui sont produites en 2010.

Tableau 18 : Evaluation du niveau d'activité pour couvrir les frais actuels

Frais fixes actuels	245 000		
Contribution variable horaire	8,8		
Evaluation	en heures	en salariés	en chiffre d'affaires
Nombre d'heures de prestations à réaliser	27 900	16	432 450
Nombre d'heures effectivement réalisées en 2010	24 644	14	381 982
Ecart	- 3 256	- 2	- 50 468
Chiffre d'affaires réalisé			381 982
Frais de structure			- 245 000
Frais de personnel insertion après financement	24 644	6,7	- 165 115
	Déficit		- 28 133

Source : Simulation INSPECTION GENERALE

Le tableau ci-dessus montre que le mode de fonctionnement actuel de la régie entraîne un déficit de chiffre d'affaires de près de 30.000 €.

Vendre 27 900 heures au tarif de 15,5 € de l'heure aurait permis d'atteindre l'équilibre à la condition d'employer 16 personnes en insertion. Cette hypothèse de 16 personnes n'est pas compatible avec le potentiel d'organisation en matière d'encadrement à la régie.

Sauf à augmenter le tarif horaire des prestations, le déficit calculé peut être considéré comme structurel et permanent.

Dans les conditions d'activité de 2010 (soit 24 644 heures de production) l'équilibre économique aurait pu être atteint par une augmentation du prix de vente de 7 % soit 16,7 € de l'heure mais ce niveau assez bas ne laisse toutefois aucune marge de manœuvre à la régie pour son développement futur.

En avril 2011, de nombreux contrats de travail étant arrivés à échéance, l'effectif opérationnel de la régie est ramené à 12 salariés correspondant à un chiffre d'affaires mensuel de 35.305 € ce qui porte le taux horaire moyen théorique à 19,4 €.

En réalité ce taux résulte de conditions de production peu compatibles avec le travail en insertion : 2 collaborateurs ont démissionné, l'un sur le chantier des Halles (2.800 € par mois), l'autre sur le marché de la DEVE (2.640 € par mois). De plus des problèmes sont déjà constatés du fait de la carence d'un salarié sur le chantier COGEMEX ce qui risque d'entraîner un risque majeur d'impayé de 4.800 € par mois.

Le sous-effectif en personnel conduit involontairement à développer un mode de gestion des personnels à flux tendu ce qui est contraire à l'objectif d'emploi de la régie.

L'effectif « normal » devrait être de 14 salariés (+20 %) pour prendre en compte le rythme de travail des personnes en insertion, leur formation et leur accompagnement

La réduction des effectifs de 2011 est préjudiciable à la régie qui ne parvient pas à assurer correctement les chantiers contractés.

5.2.2.2. Hypothèse d'augmentation des tarifs

Pour atteindre un équilibre économique stabilisé la régie devrait s'engager dans un processus d'augmentation des prix de vente des prestations lui permettant de se positionner à un niveau compris entre 20 et 25 € de l'heure.

Les évaluations ci-après simulent différents seuils qui permettent d'atteindre une masse critique suffisante pour stabiliser l'organisation au niveau de ses ambitions économiques et sociales.

Tableau 19 : Evaluation des équilibres en fonction des hypothèses de prix de vente.

		Frais de structures en €			Effectifs en insertion		
		Actuel	Probable	Cible			
		245 000	275 000	350 000	Actuel	Probable	Cible
prix de vente horaire	Contribution variable (*)	Seuil d'équilibre en heures			En ETP	En ETP	En ETP
16	9,3	26 429	29 666	37 756	15	16	21
20	13,3	18 463	20 723	26 375	10	11	14
22	15,3	16 045	18 009	22 921	9	10	13
25	18,3	13 410	15 052	19 157	7	8	11

(*) correspondant à un prix de revient après financement social de 6,7 euros par heure

prix de vente horaire	Seuil d'équilibre en euros		
16	422 869	474 649	604 099
20	369 254	414 469	527 506
22	256 713	455 916	366 732
25	214 559	518 086	306 513

Source : comptabilité et simulations INSPECTION GENERALE

- **Hypothèse à 16 € de l'heure**

Comme on vient de le voir, un effectif compatible avec l'exécution des prestations rend caduque l'hypothèse de la fixation d'un prix de vente autour de 16 €.

- **Hypothèse à 20 € de l'heure**

Ce seuil permet de faire évoluer la structure du personnel en insertion en se fondant sur une équipe de 10 personnes passant à 14 personnes et installer ainsi un accompagnement social adapté.

Toutefois ce tarif se heurte à la réalité du marché: dans le domaine de l'entretien ménager la régie est en concurrence, pour les particuliers, avec les organismes agréés dont les services bénéficient des réductions d'impôts de 50 %. Pour le service aux entreprises, elle est en concurrence avec les auto-entrepreneurs et les associations intermédiaires qui mettent à disposition du personnel.

Pour les prestations qualifiées de type second œuvre (peinture, petits travaux de bâtiments) ou informatique (maintenance de 1^{er} niveau) ce tarif n'est pas compétitif. Ces travaux demandent un encadrement spécifique donc plus coûteux, des cycles de contrôle et de qualité et des formations spécifiques des personnels en insertion.

- **Hypothèse vente à 22 à 25 € de l'heure**

Les prix de vente horaire moyen compris entre 22 et 25 € ne peuvent pas être atteints à court terme car la régie a contracté des prestations qui sont actuellement inférieures ([.....]).

Il est possible, si le marché accepte ces prix, de viser dans un délai de 24 mois la modification des tarifs horaires.

Les simulations sont calculées sur la base d'un effectif de 14 personnes en insertion de manière permanente.

Tableau 20 : Simulation des déficits de la régie par niveau de tarifs horaires de vente

	Actuel	Probable	Cible
<i>Frais fixes</i>	245 000	275 000	350 000
	Actuel	Probable	Cible
17 €/h	-41 384	-71 384	-146 384
18 €/h	-15 932	-45 932	-120 932
19 €/h	9 520	-20 480	-95 480
20 €/h	34 972	4 972	-70 028
22 €/h	85 876	55 876	-19 124
25 €/h	162 232	132 232	57 232

Source : simulation IG

Le succès de ces augmentations, qui sont nécessaires pour atteindre la structure cible et qui ne peuvent être que progressives à défaut que le prix adéquat ait été calculé dès l'origine, sera lié à la capacité du marché d'accepter que le travail de personnel en insertion est de même qualité donc de même valeur que celui proposé par le circuit classique.

Cela nécessite un travail de formation, de communication et de visibilité dans les arrondissements.

A défaut de pouvoir progresser dans cette perspective économique, les seuils d'équilibre paraissent difficiles à atteindre sans le recours à des aides financières spécifiques.

CONCLUSION

La typologie des arrondissements parisiens du Centre et leur spécificité tant sur le plan de l'urbanisme, de la culture et de leur sociologie auraient dû amener l'administration à valider les missions d'une régie installée sur ces territoires avant tout subventionnement

Les conclusions de l'étude préalable à la labellisation de la régie de quartier Arts et métiers interrogeaient déjà son adaptabilité à développer des services dans des quartiers atypiques et cette étude aurait dû être actualisée, car elle ne comprenait pas les arrondissements du 2^{ème} et du 4^{ème} arrondissement.

A l'issue du contrôle, la mission de l'inspection générale avance deux conditions pour que la régie Paris- Centre se maintienne: **refonder la gouvernance et repenser le territoire.**

1 -La régie doit se doter d'organes de gouvernance aptes à s'approprier à la fois les outils économiques qui viennent d'être esquissés et l'éthique qui impose le suivi des personnes en insertion et les modalités du lien social.

La refondation de la régie n'est possible qu'avec un directeur apte à une reprise en mains s'inspirant des modes de gestion adoptés par les chefs d'entreprise du secteur économique classique ce qui impose d'atteindre une taille critique suffisante pour répondre à sa finalité.

Ce directeur doit être aussi un véritable entrepreneur social ce qui l'oblige à insérer la dimension « lien social » dans les paramètres de la règle classique des 4 P (Produit, Public visé, Prix et Publicité) et pour cela favoriser les 4 P « sociaux »²⁴ : la Prise en charge collective, le Processus démocratique, la Primauté à la personne sur le capital et la Production de biens et de services socialement utiles confortant ainsi le lien social.

- C'est ainsi que les produits et les services offerts par la régie doivent correspondre à ceux dont le besoin n'est pas pris en compte par le marché ou ceux qui le sont de manière peu satisfaisante sans exclure les missions d'intérêt général, voire de service public à destination des habitants des quartiers.

Les produits ayant trait au lien social ont été mal définis par la régie : l'entretien des parties communes d'un petit immeuble bourgeois de l'arrondissement constitue t-il un service favorisant le lien « social » ou s'agit-il uniquement là de favoriser un travail d'insertion ? Il est nécessaire de limiter la liste des produits et des services offerts car la régie n'a pas la capacité d'embaucher des encadrants techniques en grand nombre et dans chaque spécialité. Elle doit donc se spécialiser sur les besoins du territoire.

- Le public visé est actuellement insuffisamment défini, les jeunes et les seniors sont peu représentés et les synergies sont difficiles entre associations dans les arrondissements.
- Les prix de vente doivent faire l'objet d'une stratégie qui ne doit compromettre ni la croissance ni l'équilibre de la régie et se situer au niveau du marché, une politique de travail à bas prix devant être écartée.

²⁴ Modèle EES au Québec.

La baisse des prix ne peut être encadrée et donc « compensée » par la collectivité que pour des raisons d'utilité sociale en attribuant cette baisse à l'utilisateur final selon des critères que seule la collectivité a le pouvoir définir, par exemple fixer puis contrôler les prix minimum des prestations des marchés avec clause d'insertion.

- Enfin, les prestations de la régie devraient être visibles dans les arrondissements par exemple en éditant un catalogue succinct et en ayant un référent dans chaque mairie.

2- Pour ce qui concerne le territoire de l'association, signalé dès la préfiguration comme insuffisamment calibré, il est recommandé un nouvel agrandissement de son périmètre sur des arrondissements susceptibles de favoriser l'émergence d'un carnet de commandes.

En effet, la régie doit pouvoir dégager un chiffre d'affaires compatible avec les coûts fixes incompressibles dont on a vu qu'il était structurellement insuffisant d'environ 30 000 euros par an. Dans l'attente qu'un rééquilibrage porte ses fruits, la régie devra bénéficier d'un soutien financier transitoire et exceptionnel calibré en fonction de la certification des comptes qui ne manquera pas d'être produite devant la prochaine assemblée générale.

Si ces deux conditions pouvaient être réunies dans un avenir court la régie serait viable.

Il reste que la pérennité de la viabilité repose sur le recours à de vrais référents, l'Inspection générale ayant constaté que la situation dans laquelle se trouve la régie résulte en partie de l'absence de secours technique.

C'est la raison pour laquelle une des pistes pour assurer cette pérennité serait, à terme, de permettre le recours à **une structure de gestion commune et centralisée**.

En effet, la régie doit être forte en gestion et en supervision technique et cette organisation est d'autant plus difficile à mettre en œuvre pour l'entrepreneur social que le renouvellement des personnels peut conduire à des « ruptures » dans la qualité d'exécution des prestations et rend donc nécessaire une structure stable et efficace.

L'organisation devrait permettre de supporter le « *chaos des savoir-faire* » que connaît toute entreprise, a fortiori une entreprise sociale, du fait d'une main d'œuvre instable et temporaire à la différence de l'entreprise privée qui a vocation à fidéliser son personnel pour répondre à son carnet de commandes.

La régie est donc fortement dépendante de la capacité des personnels à réussir leur insertion par le travail en produisant des services compatibles en qualité avec ceux offerts par le marché concurrentiel.

Une structure centralisée pourrait permettre l'absorption de ces chocs et pourrait même être complétée par des compétences bénévoles, par exemple par des seniors, dans le but de faciliter l'apprentissage puisque l'acquisition des savoir-faire par le salarié en insertion a pour seule vocation de permettre un retour dans le monde de l'emploi traditionnel.

A défaut de volonté pour faciliter l'accompagnement de la régie Paris- Centre dans ces orientations elle devra se transformer en une entreprise d'insertion par le travail des personnes en difficulté en laissant à d'autres structures les activités de lien social.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : Réorganiser l'association pour refonder la gouvernance de la régie.

Recommandation 2 : Réaliser une étude économique pour confirmer la viabilité de la régie étendue aux 2ème et 4ème arrondissements en appréciant si elle peut être étendue à d'autres arrondissements

Recommandation 3 : Définir une offre de services pérenne compatible avec les actions de lien social de la régie et les publics visés en s'appuyant sur les adhérents de l'association.

Recommandation 4 : Evaluer le chiffre d'affaires nécessaire en fonction des coûts fixes.

Recommandation 5 : Revaloriser les prix de vente des services pour prendre en compte le management, le contrôle, le suivi, la formation et l'accompagnement des salariés en insertion.

Recommandation 6 : Développer la visibilité des prestations offertes en s'appuyant sur des référents dans les mairies d'arrondissements du territoire.

Recommandation 7 : Pour sécuriser l'organisation et accroître les compétences, étudier les conditions dans lesquelles la régie pourrait recourir à une structure de gestion.

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

- Mme Seybah Dagoma, adjointe au maire de Paris, chargée de l'économie sociale et solidaire,
- M. Jacques Boutault, maire du 2^{ème} arrondissement,
- M. Pierre Aidenbaum, maire du 3^{ème} arrondissement,
- Mme Dominique Bertinotti, maire du 4^{ème} arrondissement,

- M. [...], président de l'association de la régie de quartier Paris Centre,
- M. [...], vice président,
- M. [...], vice président,
- M. [...], trésorier,
- M. [...], trésorier adjoint directeur par intérim,
- Mme [...], directrice par intérim,
- Mme [...], directrice par intérim,
- M. [...], chargé de mission assurant l'intérim du directeur de la régie de quartier Paris Centre,
- Mme [...], secrétaire de la régie Paris Centre,
- M. [...], coordonnateur technique de la régie Paris Centre,

- M. [...], délégué général du Comité national de liaison des régies de quartier,
- Mme [...], chargée de mission au CNLRQ,

- M. [...], directeur du développement économique, de l'emploi, et de l'enseignement supérieur,
- Mme [...], sous directrice de l'emploi, Direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur,
- Mme [...], chef du bureau de l'insertion et de l'économie solidaire, DEEES,
- M. [...], chef du bureau de l'insertion et de l'économie solidaire, DEEES,

- Mme [...], expert ingénierie insertion sociale, Direction des achats,

- M. [...], Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

PROCEDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection générale, le rapport provisoire d'audit de l'association de la régie de quartier Paris- Centre a été transmis le 20 juin aux deux vice-présidents de l'association, à la Direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur et au délégué général du CNLRQ.

- la réponse du délégué général du CNLRQ au rapport provisoire a été adressée par mail en date du 21 juin 2011
- la réponse de la Direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur au rapport provisoire a été adressée à l'Inspection générale par courrier en date du 15 juillet 2011.
- la réponse des deux vice-présidents a été adressée à l'Inspection générale par mail du 18 juillet 2011.

Réponse du 21 juin 2011 du délégué général du Comité National
de Liaison des Régies de Quartier

De: [@cnlrq.org]

Envoyé: mardi 21 juin 2011 13:22

À:

Objet: RE:

Bonjour

J'ai bien reçu le rapport de mission et vous en remercie. Je n'ai personnellement aucune observation à faire sinon que je trouve le rapport d'une grande qualité.
Bien à vous. Et bonnes vacances si vous vous y apprêtez.

www.regieequotier.org

Délégué Général

Réponse du 15 juillet 2011 du Directeur du développement économique
de l'emploi et de l'enseignement supérieur



Bureau de l'Insertion
et de l'Economie Solidaire

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

N/Ref :

Paris, Le 15 juillet 2011

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'inspection Générale de la Ville de Paris

Objet : Audit de la Régie de quartier Paris Centre

Vous m'avez adressé, par courrier du 20 juin 2011, l'audit effectué par vos services sur la Régie de quartier Paris Centre. La mission en charge de cette étude aborde de façon exhaustive l'organisation de la régie, ses liens extérieurs, ses activités et sa situation financière, apportant ainsi des enseignements très éclairants sur une structure traversant des difficultés, tout en fournissant une approche utilisable pour l'observation du fonctionnement d'autres régies de quartier. Des faits relevés, la mission dégage des propositions concrètes.

La mission constate la faiblesse de l'organisation de la régie, le manque de compétence et d'implication des dirigeants, les carences du suivi administratif et un manque général de traçabilité des actions menées. La situation chroniquement déficitaire de la structure, hors des subventions accordées, est évoquée, comme l'incohérence tarifaire. La mission évoque également le rôle qu'occupe la collectivité parisienne en tant que tutelle de la régie et elle formule des remarques quant à la manière dont cette tutelle est exercée.

Vous me demandez de vous adresser des observations sur ce rapport. Je répondrai à votre demande en trois parties. Premièrement seront abordées les relations de l'administration parisienne avec la régie, avec des mentions rectificatives concernant l'aide au recrutement et le nombre de salariés présents dans la structure, puis le partenariat de la Ville avec le Comité national de liaison des régies de quartier (CNLRQ). Je terminerai en abordant quelques unes des recommandations formulées par la mission.

1 - RELATIONS DE L'ADMINISTRATION PARISIENNE AVEC LA REGIE

La mission rend compte des conventions signées avec la régie et des subventions versées et commente le suivi de ces conventions par le Bureau de l'insertion et de l'économie solidaire (BIES).

Le rapport mentionne l'état incomplet des documents administratifs en possession du BIES. Ainsi manquent les statuts modifiés, des compte-rendu des conseils d'administration, les documents adoptés aux assemblées générales, des bilans des conventions (seul le bilan de l'activité 2007 a été transmis au BIES). Par ailleurs, la mission ne trouve pas de trace du contrôle prévu par l'article 7 de la convention signée pour la subvention d'installation, ni d'un accord explicite à la poursuite du projet. La mission regrette ces manques et estime que des relances auraient pu être faites.

Elle estime également que le bon emploi des subventions accordées n'a pas été contrôlé, jugeant, en conclusion que le suivi de la direction de tutelle est faible.

Les exemples donnés sont vrais et mettent le doigt sur ce qui pourrait être perfectionné, mais il y a des nuances à apporter au jugement exprimé.

En premier lieu, le fait qu'un certain nombre d'informations s'échangent avec les régies de manière informelle, par contact téléphonique ou par messagerie électronique, peut, dans l'immédiat, atténuer la perception du besoin de disposer des éléments consignés dans les documents plus administratifs de la structure.

Quant à un contrôle de l'exécution de la convention relative à la subvention d'installation, il est vrai que la labélisation par le CNLRQ a été considérée comme l'élément clé qui détermine la suite à donner au projet. Contester celle-ci ou initier des examens supplémentaires aurait exposé le BIES à la situation complexe qui est abordée plus bas, dans la partie consacrée aux relations avec le CNLRQ.

Par ailleurs, il est attendu en termes de bilan surtout des éléments de retour à l'emploi des salariés présents dans la structure, ce qui tend à reléguer à un rang accessoire l'analyse des parcours d'insertion et des moyens mis en œuvre à cette fin par la structure, étude qui peut déboucher sur l'observation du développement individuel de chaque salarié en termes de réadaptation, de formation, de capacité de retrouver un emploi.

De même, la charge des agents du BIES, tous gestionnaires de plusieurs dispositifs, ne diminue pas mais tend à croître, de sorte que le suivi de chaque structure peut, comme il a été constaté, laisser apparaître des failles.

Il peut être noté que les réunions des conseils d'administration et assemblées générales des régies de quartier ont lieu en soirée pour convenir aux horaires de leurs membres. Le nombre de réunions ainsi tenues par les régies parisiennes rend moins aisée une présence assidue par l'agent unique du BIES chargé des régies de quartier.

Il faut également apporter une nuance à la remarque concernant la capacité de contrôler la bonne exécution de la convention, mentionnée dans l'alinéa 5 de la partie 2.1.3. du rapport. Il convient d'abord de préciser que les versements antérieurs à la convention de 2009, applicable à compter du 1^{er} janvier 2010, se faisaient à un rythme trimestriel sur présentation de bordereaux mensuels mentionnant les nom, numéro RMI de la CAF et nombre d'heures effectuées, accompagnés des bulletins de salaire de chaque salarié. L'examen, trop consommateur de temps, du grand nombre de documents reçus a été simplifié par la convention type votée en 2009. Celle-ci prévoit le versement, au début de chaque semestre, d'un acompte pour le premier et troisième trimestre, puis le paiement du solde à l'issue de chaque semestre. Cela revient en pratique à effectuer chaque année deux versements.

Le nombre de structures et de salariés à prendre en compte n'a pas été affecté par ce changement, mais, désormais, les bulletins de salaire ont été remplacés par une attestation par l'employeur de l'embauche de chaque nouveau salarié et la transmission d'une fiche récapitulative semestrielle pour chaque salarié. L'accès au serveur CAFPRO de la CAF de Paris permet de constater que les salariés sont bien allocataires parisiens du RSA socle et domiciliés à Paris.

A l'issue de chaque exercice, les structures communiquent un résumé chiffré mentionnant le nombre de salariés en parcours d'insertion, précisant le nombre d'allocataires parisiens du RSA socle, le nombre d'heures effectuées par ces publics, la répartition par sexe, par âge, par niveau de formation et par domiciliation ou non en quartier politique de la ville. De même sont communiqués les chiffres relatifs aux sorties et aux motifs de celles-ci, notamment retour à l'emploi, création d'entreprise, formation. Toutefois, ces données ont été présentées sous forme de pourcentages rapportés à l'ensemble des salariés concernés de l'entreprise.

En 2011, la communication aux structures d'un tableau spécifique a permis celles-ci de présenter leur bilan 2010 de manière détaillée pour chaque salarié, ce qui permet par la suite d'effectuer des requêtes sur chaque aspect particulier de l'activité.

1.1 - L'aide au recrutement d'allocataires parisiens du RMI/RSA socle

L'explication du dispositif d'aide au recrutement d'allocataires parisiens du RMI/RSA socle, partie 2.1.3, pourrait être formulée de la façon suivante, en remplacement des alinéas 4, 6 et 7 :

C'est le bureau de l'insertion et de l'économie solidaire qui procède au versement des prestations. Le calcul est fonction du temps de travail effectué par les allocataires parisiens du RSA socle (ex RMI). Cette aide s'élève pour les régies de quartier non agréées entreprises d'insertion par l'Etat à 2,50 euros par heure. Après leur agrément en qualité d'entreprise d'insertion, les régies de quartier bénéficient de la même aide variable que ces entreprises. Par délibération du 21 mai 2001, cette aide a été fixée à 600 euros par emploi équivalent temps plein mensuel réalisé (soit près de 4 euros par heure). Ce dispositif a été modifié par la délibération du 23 novembre 2009, adoptant pour les entreprises d'insertion et les régies de quartier ayant obtenu ce statut, une convention type prévoyant, suivant l'ampleur croissante du contrat signé avec le salarié, le versement d'un forfait mensuel de 275, 415 ou 550 euros. La Régie de quartier Paris Centre a été agréée entreprise d'insertion en mai 2008 et justifiait à ce titre de l'application de la délibération de 2001. Or, il est apparu en 2011 que cette modification n'a pas été suivie d'effet et que le versement de 2,50 euros par heure s'est poursuivi jusqu'en décembre 2009. Ainsi, le montant des subventions dues non versées s'élève à environ 30 000 euros et fera l'objet d'une délibération en faveur de la régie.

1.2 - Le nombre de salariés de la régie

Le titre de la partie 3.3.2.2. n'est pas exact, puisque 2.50 euros par heure ont été versés jusqu'en décembre 2009 et que par la suite c'est la convention de 2009 qui a été appliquée. Le plus simple est sans doute d'intituler la partie : *Personnel bénéficiant de l'aide variable du département*.

Il y a lieu de rectifier le tableau présentant les effectifs de la régie dans la partie. Ce tableau comprend, comme il est dit, des erreurs dans les données fournies par le BIES.

Cependant, ces données ont été rectifiées et transmises à la mission, le 9 mai 2011, avec le texte et le tableau ci-dessous.

Par erreur, il a été indiqué précédemment que 11 salariés en insertion ont travaillé dans la régie en 2006. En réalité, aucun salarié en insertion n'a été présent en 2006 et aucun paiement n'a été effectué à ce titre. Seul le premier versement forfaitaire de 60 000 € a été versé.

Les chiffres transmis précédemment pour les années 2007 à 2010, à partir des données disponibles, soulèvent des interrogations. Cependant, les chiffres communiqués par la régie les 29/4 et 5/5 (cf pièces jointes) n'étant pas identiques, ces derniers sont comparés dans le tableau ci-dessous avec le nombre d'allocataires du RSA socle pris en compte par le BIES.

Année	Tous salariés en insertion (source RQ Centre 5/5/11)	RMI/RSA socle (source RQ Centre 5/5/11)	Nbre salariés RSA socle pris en compte par BIES
2007	10	6	6
2008	12	7	7
2009	20	11	13
2010	21	10	10

De cette grille, il convient donc de retenir pour le tableau page 33 la seule 3^e colonne faisant état du nombre d'allocataires parisiens du RMI/RSA socle pris en compte par le BIES pour le versement d'une subvention.

2- RELATIONS AVEC LE CNLRQ

La partie 2.3 traite des relations de la régie avec le Comité national de liaison des régies de quartier (CNLRQ).

Des observations sont faites par la mission sur la place laissée par la direction de tutelle aux appréciations du CNLRQ, tant en ce qui concerne la labélisation d'une association de préfiguration que dans le cadre du suivi des régies.

Il est remarqué avec justesse que la direction de tutelle n'a pas connaissance du contenu du rapport de l'auditeur du CNLRQ qui motive la labélisation et que celle-ci aurait pu considérer autrement son aide à l'association si elle avait été informée des éléments incitant à la réserve figurant dans le rapport. De même, la mission souligne l'intérêt qu'il y aurait eu à étudier de près l'opportunité de l'extension territoriale de la régie, avant que celle-ci entre en application.

Il est à noter que le projet de mandature pour la période 2008-2014 prévoit l'existence en fin de période de 15 régies de quartier à Paris. La volonté forte de concrétiser cette ambition et les attentes d'un développement rapide qui accompagnent chaque création de régie sont un des facteurs ayant contribué à ce que la mission appelle une « délégation de compétence » au CNLRQ. Il est, en effet, dans ces conditions, délicat de retarder ou d'empêcher la mise en œuvre d'une action emblématique ayant reçu la validation du CNLRQ.

Or, pour assurer le suivi dont la mission souligne l'intérêt, des compétences semblables à celles des gestionnaires d'une régie, voire plus étendues encore, devraient être réunies au sein du service chargé du suivi des régies de quartier, puisqu'il s'agit d'être en mesure d'en contrôler et d'en réorienter au besoin les activités. Mais il ne faut pas oublier que la Régie de quartier Centre n'est qu'une parmi 11 régies de quartier parisiennes. Un suivi de la nature qu'évoque la mission de l'ensemble des régies conduit à s'interroger sur le besoin d'un renfort des moyens humains dévolus au suivi de celles-ci, en nombre et en compétence. Des formations pourraient être prévues pour augmenter la capacité de veille et d'intervention de ce service.

La mission estime que le label du CNLRQ n'est pas un garant suffisant du bon fonctionnement d'une régie de quartier. Or, une interrogation ou une contestation de la pertinence des appréciations de celles-ci devrait logiquement déboucher sur le recours à une autre entité ayant les mêmes compétences, voire plus adaptées, et bénéficiant de la confiance des régies. Sans écarter le CNLRQ, il resterait alors à définir le rôle que la collectivité parisienne souhaite voir jouer ce partenaire, qui demeure l'organisme de référence des régies de quartier.

Il sera tenu compte des observations de la mission lors de renouvellement de la convention en cours avec le CNLRQ, qui arrive à échéance fin 2011. Un réexamen des termes conventionnels est, en effet, prévu.

3 - LES RECOMMANDATIONS FORMULEES PAR LA MISSION D'AUDIT

Le rapport de la mission s'achève sur sept recommandations. J'adhère à l'ensemble de ces propositions, qui visent un redressement progressif de la situation de la régie. Toutefois, je souhaiterais vous faire part de quelques remarques sur celles qui semblent impliquer plus directement la Ville, à savoir les recommandations 2, 5, 6 et 7.

Recommandation 2 - Réaliser une étude économique pour confirmer la viabilité de l'extension opérée aux 2e et au 4e arrondissements en appréciant si elle peut être étendue à d'autres arrondissements.

Il faudrait examiner de quelle façon la Ville pourrait soutenir réalisation d'une telle étude, hautement nécessaire. Cependant, il y a lieu de considérer une possible extension du territoire d'intervention de la régie comme une dilution de sa vocation fondamentale d'agent de proximité et de lien social. Dans le prolongement, cela conduirait à déterminer jusqu'à quelle extension territoriale une régie peut raisonnablement être qualifiée de régie de quartier.

Par ailleurs, une extension territoriale modifie aussi les termes de la convention signée avec l'Etat, qui doit en conséquence également être sollicité.

Recommandation 5 - Revaloriser les prix de vente des services pour prendre en compte le management, le contrôle, le suivi, la formation et l'accompagnement des salariés en insertion.

Cette recommandation s'adresse à la régie, mais il a été constaté dans ce qui précédait, partie 5.2.2.2., relative à l'hypothèse de vente à 22 à 25 € de l'heure, que, pour atteindre les seuils d'équilibre de l'activité, l'évolution serait nécessairement progressive et il est dit en page 58 que cette évolution n'est envisageable sans des aides financières spécifiques. Cela interpelle naturellement la Ville et une analyse des crédits disponibles devra être faite pour établir le niveau de l'aide possible. En même temps, une telle aide créera un précédent, obligeant à prévoir

également que d'autres demandes de même nature pourront être exprimées, auxquelles il devra être répondu avec cohérence.

Recommandation 6 - Développer la visibilité des prestations offertes en s'appuyant sur des référents dans des mairies d'arrondissement du territoire.

Il y a en effet une réflexion à envisager sur la manière dont les services proposés par la régie pourraient être portés à la connaissance d'une clientèle potentielle et la place centrale qu'occupe la mairie dans la vie de l'arrondissement doit effectivement pouvoir en faire le lieu de promotion de l'activité de la régie.

Recommandation 7 - Pour sécuriser l'organisation et accroître les compétences, étudier les conditions dans lesquelles la régie peut recourir à une structure de gestion.

L'intérêt d'une gestion mutualisée par une structure commune compétente apparaît avec éloquence dans l'analyse faite par la mission et je pense que la Ville pourrait jouer un rôle actif dans la création d'une telle structure. Cependant, malgré l'intérêt que représentent les services pouvant être proposés par des structures communes, les structures d'insertion par l'activité économique n'y ont accordé qu'un intérêt poli chaque fois que de tels projets ont été évoqués, notamment avec les services de l'Etat.

Il pourrait éventuellement être pertinent d'étudier la possibilité de subordonner les subventions accordées par la collectivité parisienne à l'adhésion par la structure bénéficiaire à un organisme de gestion commun.

Je reste à votre disposition pour tout éclairage complémentaire

Directeur

Réponse du 18 juillet 2011
des deux vice-présidents de l'association

Chère Madame,

Nous avons effectué une lecture très attentive du rapport provisoire que vous nous avez fait parvenir suite à l'audit mené à la Régie de quartier Paris centre. Ce document nous semble comporter deux parties très distinctes. La première propose un constat de la situation générale telle qu'elle vous est apparue à la lumière des entretiens que vous avez menés avec les acteurs concernés. La seconde formule une série de propositions et de recommandations pour assurer la pérennité et le bon fonctionnement de l'association.

A nos yeux, la première partie de votre rapport présente un certain nombre d'erreurs et de jugements très contestables, qui ne sont pas de nature à faciliter un échange fondé sur une confiance réciproque entre les partenaires. Au contraire, nous craignons que certaines inexactitudes produisent chez nos interlocuteurs l'effet contraire à celui que celui que nous recherchons tous et toutes, à savoir un engagement commun dans une démarche partagée de coopération, dans un contexte de rigueur, d'exigence et d'écoute bienveillante.

En outre, nous estimons que la situation décrite ne correspond pas à la réalité de la Régie de quartier telle que nous la vivons aujourd'hui. Pour autant, il ne nous paraît pas envisageable de nous engager dans une fastidieuse entreprise d'amendement systématique ou de réécriture, même partielle, du texte. Nous sommes en revanche disposés à en faire une lecture détaillée et commentée.

Il est ainsi symptomatique que vous fassiez référence dans votre rapport à un échange daté de la fin juin avec un agent de la DDEES, alors qu'aucune information relative à la situation économique et sociale et à la gouvernance de la régie à cette date n'y est sérieusement relatée.

Et pourtant...

Le dialogue de gestion avec la DIRRECTE a effectivement donné lieu à une convention.

Le commissaire aux comptes a effectivement validé les comptes de l'association lors du CA du 14 juin.

L'assemblée générale a bien eu lieu, comme prévu, le 22 juin. Un nouveau CA, largement renouvelé, y a été élu.

Le 7 juillet, ce nouveau CA a élu à son tour un bureau opérationnel, réunissant les compétences et la disponibilité nécessaires de ses membres.

C'est pourquoi il nous semble aujourd'hui plus pertinent de nous concentrer sur la seconde partie de votre rapport, dont l'apport nous paraît intéressant en matière de gestion économique et de suivi de l'insertion. Nous partageons avec vous la nécessité de l'élaboration d'un modèle économique, outil indispensable au développement de notre projet. Mais celui-ci ne saurait se limiter à la stricte gestion d'une entreprise d'insertion. Ce n'est en effet pas la dynamique recherchée par les régies de quartier.

Nous voulons donc permettre aux instances de gouvernance nouvellement élues de prendre pleinement connaissance de vos propositions et de construire collectivement la réponse la plus pertinente. Nous considérons qu'il serait maladroit et peu respectueux de la démocratie interne de vous transmettre nos remarques et observations personnelles le 18 juillet, alors même que notre nouveau Bureau tiendra sa première réunion le 19 du même mois.

C'est pourquoi, dans l'intérêt de tous et pour donner à la procédure contradictoire toute sa légitimité, nous souhaitons disposer d'un délai supplémentaire pour vous faire parvenir nos commentaires. Etant donné la période, nous considérons qu'un report au 15 septembre serait une solution adaptée et vous en formulons donc la demande.

18/07/2011

Nous espérons que vous serez en mesure de donner une réponse favorable à notre requête, et restons à votre entière disposition pour toute information complémentaire que vous souhaiteriez obtenir.

Dans l'attente d'une réponse de votre part, nous vous prions d'agréer, Chère Madame, l'expression de notre considération distinguée.

Président

Vice-président délégué

Régie de quartier Paris centre • 56, rue du Vertbois • 75003 Paris

18/07/2011

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- Annexe I : Rapport d'expertise préalable à la création de la Régie – octobre 2007
- Annexe II : Organigramme
- Annexe III : Compte rendu du Conseil d'administration - 27 avril 2009
- Annexe IV : Compte rendu du Conseil d'administration - 15 juin 2009

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.