



www.justice.gouv.fr

**Inspection générale
des services judiciaires**

48-13

MAIRIE DE PARIS

**Inspection générale
de la Ville de Paris**

13-18

Rapport

Mission d'expertise sur l'activité, le fonctionnement
et la performance de l'association
« Paris Aide aux Victimes »

[.....]
Inspecteur des services judiciaires

[.....]
Chargé de mission

[.....]
Inspecteur de la Ville de Paris

[.....]
Chargée de mission

Novembre 2013

L'inspecteur général des services judiciaires, par note en date du 24 mai 2013, a été saisi par madame la garde des sceaux, ministre de la justice, en vue d'une mission d'expertise sur l'activité, le fonctionnement et la performance de l'association « Paris Aide aux Victimes », en lien avec l'inspection générale de la ville de Paris qui, par note en date du 20 juin 2013, a été elle-même saisie par monsieur le maire de Paris en des termes identiques.

Pour effectuer cette mission l'Inspecteur général des services judiciaires et la directrice générale de l'Inspection générale de la ville de Paris ont désigné respectivement, pour les services judiciaires [.....], inspecteur, et [.....], chargé de mission, et pour la Ville de Paris [.....], chargée de mission, et [.....], inspecteur.

Les conclusions et recommandations doivent permettre d'identifier les causes des difficultés actuelles, de définir les moyens de les surmonter et de proposer de nouveaux axes de réflexion en vue de consolider de façon pérenne, efficace et efficiente le dispositif de prise en charge des victimes d'infractions pénales à Paris.

Synthèse

L'association Paris Aide aux Victimes (PAV) a été créée en 1987.

Elle aide les victimes d'infractions pénales et d'accidents de la route en organisant des consultations gratuites de soutien psychologique et juridique dans six sites parisiens, et partage avec l'association de politique criminelle appliquée et de réinsertion sociale (APCARS) les permanences du bureau d'aide aux victimes (BAV) du tribunal de grande instance de Paris. La qualité de ces prestations est jugée satisfaisante par l'ensemble des financeurs rencontrés par la mission.

En 2012, PAV a accueilli physiquement 6.167 personnes dont 5.905 se déclarant victimes.

Cette association dont la directrice travaille à temps partiel emploie 11 salariés.

Son budget prévisionnel pour l'année 2012 s'élevait à 485.600 € pour un réalisé de 481.980 €

Son financement est essentiellement assuré par le biais de subventions versées par le ministère de la justice, la Ville de Paris, la préfecture de Paris et le conseil régional d'Ile-de-France. Ces subventions qui représentaient 96 % des ressources de PAV en 2012 s'élevaient à la même date à 440.603 €

Durant la période audité (2010-2012), les subventions des deux principaux financeurs que sont le ministère de la justice (237.200 €) et la Ville de Paris (80.000 €) ont respectivement progressé de 3 % et 7 %. En revanche, le total des soutiens financiers publics a diminué de 5 % en trois ans du fait de la disparition progressive des subventions correspondant aux emplois tremplins et adultes relais dont a bénéficié l'association.

La fin de ces emplois aidés et les difficultés éprouvées pour maîtriser les dépenses salariales (plus de 90 % des coûts) ont entraîné un déficit de 23.467 € en 2012.

Pour sa part, le commissaire aux comptes a émis un document de pré-alerte le 4 octobre 2012.

L'association a également connu une « crise » de sa gouvernance avec la démission de son ancien bureau à la suite du rejet des propositions.

La mission d'expertise considère qu'en dépit de la levée de la pré-alerte le 21 mars 2013, l'association se trouve à nouveau en fin d'exercice 2013 dans la même situation de fragilité faute de s'être réorganisée et d'avoir adopté des solutions pérennes : des réformes doivent donc être entreprises rapidement.

A cette fin, la mission d'expertise a dégagé des axes visant à pérenniser l'activité de l'association, portant sur une gestion optimisée des ressources, une meilleure coordination des permanences, une réponse adaptée aux enjeux de l'aide aux victimes ainsi que sur le management et la gouvernance :

- élaboration de budgets prévisionnels reposant sur des bases réalistes ;
- préparation à court terme du passage à temps plein du poste de directeur ;
- harmonisation des contrats de travail afin d'appliquer une pause méridienne à l'ensemble des salariés ;
- dévolution de l'entière gestion du bureau d'aide aux victimes du TGI de Paris à PAV ;
- réalisation d'un audit organisationnel et informatique de PAV ;
- élaboration, à court terme, d'un schéma départemental de l'aide aux victimes à l'initiative des principaux financeurs publics ;
- actualisation du projet associatif, notamment en matière de GRH, de diversification des activités et de renouvellement du partenariat institutionnel ;
- mise en place d'un comité des financeurs permettant une réelle communication entre ceux-ci et PAV ;
- enfin, une convention pluriannuelle d'objectifs avec les financeurs publics permettrait de donner davantage de visibilité à moyen terme à PAV.

Méthodologie

Le cadre de la mission a conduit les deux inspections à entendre l'ensemble des acteurs de l'association et leurs partenaires. Les entretiens ont été conduits à partir de grilles d'audit réalisées préalablement. Ils ont concerné le bureau de l'aide aux victimes et de la politique associative du Service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) du ministère de la justice, les financeurs de l'association, la directrice et les salarié(e)s, des stagiaires et des bénévoles, le bureau ainsi que des membres du bureau démissionnaire et du conseil d'administration.

La mission s'est déplacée sur les sept sites où l'association exerce ses activités, notamment « l'antenne sud » du 13^{ème} arrondissement de Paris, siège de PAV, la maison de justice et du droit (MJD) du 17^{ème} qui constitue son « antenne nord », le bureau d'aide aux victimes du TGI de Paris (BAV) et l'unité médico-judiciaire de l'Hôtel-Dieu (UMJ). Pour chacun de ces sites des questionnaires d'évaluation de l'activité d'aide aux victimes ont été complétés par la directrice.

Enfin, la mission a analysé l'ensemble des documents contractuels, institutionnels et financiers de l'association des trois exercices complets de 2010, 2011 et 2012, ainsi que les budgets prévisionnels.

Plan d'action

N°	Recommandations	Acteurs	Echéance
1	Valoriser les locaux mis à disposition dans les comptes de l'association	PAV	Premier trimestre 2014
2	Relancer une campagne de recrutement de bénévoles	PAV	Premier semestre 2014
3	Améliorer les délais de versement de la subvention de la Ville de Paris	Ville de Paris	Premier semestre 2014
4	Présenter des budgets en adéquation avec les subventions de l'année N-1 en anticipant des ressources potentielles de façon réaliste	PAV	Premier semestre 2014
5	Envisager, à court terme, le passage à temps plein du poste de directeur	PAV	Premier trimestre 2014
6	Harmoniser les contrats de travail pour appliquer une pause méridienne à l'ensemble des salariés	PAV	Premier trimestre 2014
7	Engager une concertation avec les chefs de juridiction et la Ville de Paris afin d'aboutir à une solution permettant à PAV de bénéficier, en 2017, d'un site pour continuer l'activité réalisée à « PAV 13 »	TGI de Paris / Ville de Paris /PAV	Second semestre 2014
8	Examiner l'adéquation entre les missions de PAV à la MJD du 17ème et les effectifs qu'elle y consacre	TGI de Paris /PAV	Premier semestre 2014
9	Appliquer la convention relative à l'UMJ de l'Hôtel-Dieu en ce qu'elle prévoit une présence constante de stagiaires	AP-HP / PAV	Premier trimestre 2014
10	Finaliser la rédaction d'une charte d'exercice des missions des juristes de PAV	PAV	Premier semestre 2014
11	Mettre en place un dispositif permettant de diminuer le nombre de rendez-vous non honorés	PAV	Premier semestre 2014
12	Réaménager l'amplitude horaire du bureau d'aide aux victimes	Cour d'appel de Paris / TGI de Paris / PAV	Premier trimestre 2014
13	Régulariser la situation des « permanenciers » du bureau d'aide aux victimes au regard du décret n° 2012-681 du 7 mai 2012	Cour d'appel de Paris / PAV	Premier trimestre 2014
14	Confier l'entière gestion du bureau d'aide aux victimes à Paris Aide aux Victimes	Cour d'appel de Paris / TGI de Paris / PAV	Premier trimestre 2014

15	Améliorer à court terme les conditions matérielles des intervenants au BAV	Cour d'appel de Paris / TGI de Paris	Premier semestre 2014
16	Faire procéder à un audit organisationnel et informatique de PAV	PAV	Premier semestre 2014
17	Réfléchir à une organisation des équipes pour permettre une plus forte réactivité adaptée aux nouveaux besoins en matière d'aide aux victimes	PAV	Premier semestre 2014
18	Elaborer à court terme un schéma départemental de l'aide aux victimes à l'initiative des principaux financeurs publics	Cour d'appel de Paris / TGI de Paris / Ville de Paris / Préfecture de Paris/ Préfecture de Police/ AP-HP / Région / PAV	Second semestre 2014
19	Actualiser le projet associatif, notamment en matière de GRH, de diversification des activités et de renouvellement du partenariat institutionnel	PAV	Premier semestre 2014
20	Définir une lettre de mission à la direction à plein temps	PAV	Premier trimestre 2014
21	Mettre en œuvre les dispositions du projet associatif prévoyant la participation d'un membre du bureau aux entretiens individuels d'évaluation des salariés	PAV	Premier semestre 2014
22	Porter à la connaissance des salariés les conclusions des groupes de travail et les mettre en œuvre	PAV	Premier semestre 2014
23	Assurer une meilleure organisation des permanences par salarié	PAV	Premier semestre 2014
24	Généraliser la supervision par un psychologue de l'ensemble des salariés	PAV	Premier semestre 2014
25	Mettre en place un dialogue social plus élaboré, notamment par l'instauration de réunions de l'ensemble des salariés	PAV	Premier semestre 2014
26	Mettre en place un comité des financeurs, à l'initiative du président de l'association en concertation avec la cour d'appel	Cour d'appel de Paris / TGI de Paris / Ville de Paris / Préfecture de Paris /Région / PAV	Second semestre 2014
27	Généraliser des conventions pluriannuelles d'objectifs avec les financeurs	Cour d'appel de Paris / TGI de Paris / Ville de Paris / Préfecture de Paris / Région/ PAV	Second semestre 2014
28	Organiser, à l'initiative des chefs de cour et de juridiction, une conférence annuelle de l'aide aux victimes sur le ressort du TGI de Paris	Cour d'appel de Paris / TGI de Paris / Ville de Paris / Préfecture de Paris/ Préfecture de Police / AP-HP / Région / PAV	Second semestre 2014

Observations de l'association PAV :

Le Conseil d'Administration a pris en considération l'intégralité des recommandations qu'il estime bien fondées et qui seront reprises dans un plan d'action, en souhaitant que les autres partenaires visés par les recommandations mettent en œuvre celles qui le concernent.

En ce qui nous concerne, certaines de ces recommandations sont déjà entrées en vigueur ou en cours d'exécution.

Réponse de la mission :

La mission prend acte de ces observations.

Sommaire

SYNTHESE	2
METHODOLOGIE	4
PLAN D’ACTION	5
1. UNE SITUATION FINANCIERE FRAGILISEE	10
1.1 LE COMPTE DE RESULTAT : LES PRODUITS ET LES CHARGES	10
1.1.1 <i>Les ressources de l’association</i>	11
1.1.1.1 Les subventions	11
1.1.1.2 Les autres recettes : les prestations de services	14
1.1.2 <i>Les charges de l’association</i>	15
1.1.2.1 La masse salariale	15
1.1.2.2 Les achats externes	18
1.2 LE BILAN ET LA TRESORERIE	19
1.2.1 <i>Le bilan</i>	19
1.2.2 <i>La crise de fin 2012</i>	20
1.2.3 <i>La trésorerie</i>	21
1.2.3.1 Evolution de la trésorerie	21
1.2.3.2 La trésorerie moyenne	22
1.2.4 <i>Le budget</i>	22
1.2.5 <i>La présentation du budget par action</i>	24
1.2.6 <i>L’équipe administrative de l’association</i>	25
2. UNE ASSOCIATION A PERENNISER	27
2.1 A COMPTER DE 2014, UNE STRICTE MAITRISE DES COUTS SALARIAUX ET UNE REORGANISATION ADMINISTRATIVE, CONDITIONS DE LA PERENNITE DE L’ASSOCIATION	27

2.1.1	<i>Une nouvelle organisation des fonctions administratives.....</i>	28
2.1.2	<i>Une harmonisation des horaires aux fins d'établir une pause méridienne pour l'ensemble des salariés</i>	29
2.2	D'ICI A 2017 UNE CONCERTATION NECESSAIRE DES FINANCEURS SUR LA QUESTION DES LOCAUX DANS LA PERSPECTIVE DU FUTUR PALAIS DE JUSTICE DE PARIS	30
3.	UNE ACTIVITE SATISFAISANTE A ADAPTER AUX NOUVEAUX ENJEUX	32
3.1	DES INDICATEURS GLOBAUX D'ACTIVITE SATISFAISANTS.....	32
3.2	UNE HARMONISATION DES PERMANENCES ET DES ACTIVITES, HORS BUREAU D'AIDE AUX VICTIMES, A ASSURER	33
3.3	UNE GESTION UNIQUE DU BUREAU D'AIDE AUX VICTIMES A CONFIER A L'ASSOCIATION.	35
3.4	UNE OPTIMISATION NECESSAIRE DE LA COLLECTE DES STATISTIQUES ET DES TACHES ADMINISTRATIVES	38
3.5	DE NOUVELLES PROBLEMATIQUES (URGENCE, TOURISTES VICTIMES, INCENDIES, ...) A PRENDRE EN COMPTE	38
3.6	UNE STRUCTURATION DE LA POLITIQUE D'AIDE AUX VICTIMES A PARIS A ENTREPRENDRE.....	40
4.	UNE GOUVERNANCE A AMELIORER.....	42
4.1	UNE CRISE INSTITUTIONNELLE A DEPASSER	42
4.2	UN POSITIONNEMENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION ET DU BUREAU A AFFIRMER VIS-A-VIS DE LA DIRECTION ET DES SALARIES	44
4.3	DES FONCTIONS DE DIRECTION A PLEIN-TEMPS : UNE QUESTION D'EFFICIENCE	44
4.4	UNE MEILLEURE COORDINATION DE L'ACTIVITE DES SALARIES.....	45
4.5	UNE INDISPENSABLE CONCERTATION DES FINANCEURS COMPLETEE PAR UNE FIXATION D'OBJECTIFS A PARIS AIDE AUX VICTIMES	46
	LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	49
	LISTE DES ANNEXES	51

1. UNE SITUATION FINANCIERE FRAGILISEE

L'examen de la situation financière de l'association porte sur les années 2010, 2011 et 2012. Sont successivement examinés le compte de résultat, le bilan, la trésorerie et la qualité de la prévision budgétaire.

L'association PAV a présenté un compte déficitaire en 2012 (- 23.467 €) après plusieurs années d'excédent, en raison principalement d'une diminution progressive de certaines subventions (emplois aidés) et d'un niveau de masse salariale en augmentation.

1.1 Le compte de résultat : les produits et les charges

D'une manière générale, le constat suivant peut être fait sur les comptes de PAV :

Compte de résultat

En €	Pour mémoire 2009	2010	2011	2012	VAR 12/10 en %	Part 2012 en %
Prestations de services	10 200	20 090	13 320	15 260	-24%	3%
Subventions	466 134	464 818	456 831	440 603	-5%	97%
Reprises et transfert de charges	14 622	1 340	16 660	260	-81%	0%
Cotisations	850	784	700	800	2%	0%
Total produits d'exploitation	491 806	487 032	487 511	456 923	-6%	100%
Achats de marchandises	0	0	0	0		
Variation de stocks	0	0	0	0		
Achats externes et services extérieurs	32 914	36 973	41 990	36 292	-2%	8%
Impôts et taxes et assimilés	21 068	16 795	13 667	18 314	9%	4%
Salaires, traitements et charges sociales	422 537	369 745	403 511	418 269	13%	86%
Dotations aux amortissements et provisions	18 379	28 797	31 390	8 375	-71%	2%
Autres Charges	292	740	715	730	-1%	0%
Total Charges d'exploitation	495 190	453 050	491 273	481 980	6%	100%
Résultat d'exploitation	-3 384	33 982	-3 762	-25 057		-5%
Résultat financier	2 493	2 231	3 840	3 740		1%
Résultat exceptionnel	2 041	2 411	2 552	-2 150		0%
Résultat net	1 150	38 624	2 630	-23 467		-5%
TOTAL PRODUITS	496 384	492 884	493 902	566 985	15%	
TOTAL CHARGES	495 234	454 260	491 273	590 452	30%	
SUBVENTIONS EN NATURE =						
RATP (tickets de transport pour les bénévoles)	2 500	2 500	2 500	2 500	0%	
Valorisation du bénévolat	74 880	98 322	102 488	103 822	6%	
TOTAL	77 380	100 822	104 988	106 322	6%	

Source : Comptes de l'association

Note : en 2012, la valorisation des subventions en nature est enregistrée en produits et charges exceptionnels, ce qui n'est pas le cas les années précédentes. Le montant des charges totales en 2012 hors subventions en nature s'élève donc à 481.980 €, le total des produits hors subventions en nature à 460.663 €.

Les produits d'exploitation sont en diminution sur la période, de moins 6 % depuis 2010, notamment en raison d'un tassement des subventions publiques (dû au retrait des emplois aidés). Les charges d'exploitation sont en progression avec 481.980 € en 2012, soit une hausse de + 6 % depuis 2010.

1.1.1 Les ressources de l'association

Les subventions constituent la part la plus importante des revenus (96 % en 2012).

1.1.1.1 Les subventions

L'association a perçu des subventions pour un montant total de 440.603 € en 2012. La plus grande part en est versée par le ministère de la Justice à 54 % et par la Ville de Paris à 18 %.

Tableau des subventions¹

En €	Pour mémoire 2009	2010	2011	2012	Var en % 2012/2010	Part 2012 en %	Part dans les produits d'exploitation en 2012
Subvention de fonctionnement M. Justice	260 000	231 000	236 324	237 200	3%	54%	52%
Subvention M. Justice (procès horm. de croiss.)	0	3 950	0	0			
Subvention de fonctionnement Ville de Paris	75 000	75 000	91 500	80 000	7%	18%	18%
Préfecture de Paris - ACSE (Ag. Cohésion sociale)	25 000	59 000	45 000	51 899	-12%	12%	11%
Subvention Conseil régional IDF	43 000	40 000	34 933	37 044	-7%	8%	8%
Emploi tremplin	27 550	24 967	21 500	12 000	-52%	3%	3%
Adultes relais	23 390	20 618	10 332	6 997	-66%	2%	2%
Contrat unique insertion	0	2 327	9 116	3 349	44%	1%	1%
Conseil départemental CDAD (PAD 20)	8 368	7 711	7 875	8 204	6%	2%	2%
Subvention formation bénévoles	0	0	0	3 000			
Cotisations, dons et legs	3 826	245	250	910	271%	0%	0%
Total	466 134	464 818	456 830	440 603	-5%	100%	96%
Total des produits d'exploitation	491 806	487 032	487 511	456 923	-6%		100%

Source : Comptes de l'association

Les subventions des deux principaux financeurs que sont le ministère de la Justice et la Ville de Paris progressent respectivement de 3 % et 7 %. Mais au total, les soutiens financiers auront diminué de 5 % en trois ans du fait de la fin des emplois aidés dont bénéficiait l'association.

A. La subvention de fonctionnement de la cour d'appel

La subvention du ministère de la Justice, principal financeur de PAV, représente 54 % des subventions en 2012 et 52 % des produits d'exploitation. Cette subvention a progressé de 3 % en trois ans. Il convient de rappeler qu'elle correspond en 2012 à 29 % de celles versées par la cour d'appel de Paris aux associations d'aide aux victimes (829.150 €) du ressort.

B. La subvention de fonctionnement de la Ville de Paris

La Ville de Paris est le deuxième partenaire central de l'association dont la vocation première est d'accueillir des victimes parisiennes. La subvention représente 18 % du total en 2012 et a progressé de 7 % en trois ans.

¹ Les « cotisations, dons et legs » sont présentées comme des subventions dans les documents certifiés par le commissaire aux comptes.

C. La subvention de la Préfecture de Paris

Cette subvention est destinée à l'aide aux victimes, à la prévention de la récidive, à la prévention des violences en milieu scolaire, et représente 12 % du total en 2012. La subvention liée au programme d'emplois aidés « adultes relais » est en diminution (- 66 %). Malgré tout, certaines années l'association a pu bénéficier d'un complément de subvention compte tenu de ses difficultés².

D. La subvention du Conseil Régional d'Ile-de-France

La région Ile-de-France finance l'association à hauteur de 8 %³. Cette participation est en diminution de 7 %. Les financements d'emplois aidés arrivent à terme d'où la diminution (- 52 %) de ce type de financement en trois ans.

E. Une relative constance des subventions publiques, hors emplois aidés

En termes de subventions versées, PAV est au 1^{er} rang des 173 associations d'aide aux victimes financées par le ministère de la Justice (programme 101 du Service de l'accès au droit et à la Justice et de l'aide aux victimes [SADJAV], action 03). L'association a disposé de subventions constantes du ministère, et même croissantes de 9 % en 2013 avec l'instauration d'un forfait de 22.500 € pour la gestion à mi-temps du bureau d'aide aux victimes (BAV) du tribunal de grande instance (TGI) de Paris.

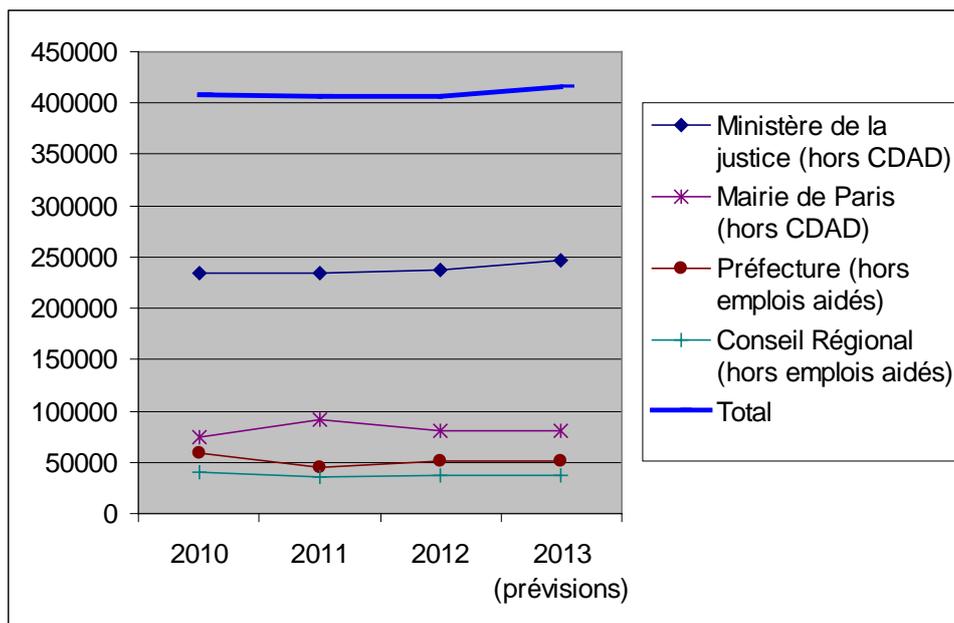
Il y a lieu de relever qu'au niveau national une enveloppe de 100.000 € dans le budget du programme 101 est réservée au soutien des associations d'aide aux victimes en difficulté. En 2011, 98.000 € ont été versés à 24 d'entre elles. En 2013 un effort important est consenti : le budget du programme 101 consacré à l'aide aux victimes (action 03), augmente de 25 % pour financer la généralisation des BAV à tous les TGI, ce qui en induit la création d'une centaine.

S'agissant de la Ville de Paris, PAV est au 2^{ème} rang des subventions versées par la Direction de la prévention et de la protection (DPP) au titre de la prévention de la délinquance. Cette subvention a progressé de 7 % sur la période audité, hors produits exceptionnels en 2011 (correspondant à des prestations pour la Ville de Paris).

² En 2010 la Préfecture a renforcé le soutien à l'association : « Soutien particulièrement appuyé de la Préfecture ... avec entre autres la prorogation pour un an, à titre exceptionnel, de la convention adulte relais concernant un juriste de PAV ». Cf. Compte rendu de CA du 4/11/2010.

³ « Plus de 85 % des victimes aidées à PAV sont domiciliées en Ile de France. Quatrième financeur de PAV, le Conseil Régional participe à l'activité de PAV. Notons qu'en mars 2013, l'association sera définitivement sortie des deux dispositifs emplois tremplin dont elle bénéficiait par le CRIF », cf. Rapport d'activité 2012 page 26.

Evolution des subventions de 2010 à 2013



Source : Comptes de l'association

Il est à relever que dans cette même période où les subventions ont été constantes, les demandes des financeurs en termes d'amplitude horaire des permanences n'ont pas évolué, puisque les ouvertures dans les sept sites de PAV sont les mêmes depuis au moins cinq ans, y compris le BAV dont le partage avec l'association de politique criminelle appliquée et de réinsertion sociale (APCARS) en 2010 n'a pas modifié l'amplitude horaire pour PAV. Pour autant, il est vrai que les exigences des financeurs, s'agissant notamment du rendu-compte de l'activité, sont plus prégnantes et induisent une charge de travail plus importante, correspondant par exemple à l'établissement de statistiques plus précises.

F. Les autres financements

- L'association perçoit un financement du CDAD, Conseil départemental de l'accès au droit, de 8.214 € en 2012, en augmentation de 6 % en trois ans ;
- L'association a perçu pour la première fois en 2012 une subvention de 3.000 € pour la formation des bénévoles ;
- L'association perçoit également quelques revenus de cotisations, 800 € en 2012⁴.

Observation de l'association PAV :

La subvention allouée par le CDAD pour la permanence au PAD20 n'a pas connu d'augmentation, le taux horaire est constant. Le montant de la subvention est en fonction du nombre de permanences effectuées par PAV sur l'année N et dépend donc du nombre de mardis ouvrables sur l'année N.

⁴ La cotisation annuelle par adhérent est de 50 €

Réponse de la mission :

La mission prend acte de cette observation qui ne modifie pas son analyse. Les chiffres communiqués par l'association et confirmés par les documents fournis par les juridictions indiquent une augmentation de 6 %.

G. Les valorisations extra comptables (subventions en nature)

L'association valorise la participation des bénévoles à son activité : elle s'élève à 103.822 € dans ses comptes en 2012.

Des bénévoles juristes interviennent auprès des victimes ou aident au plan administratif ; ils permettent à l'association une économie en terme d'honoraires comptables ou informatiques :

- un bénévole se charge des saisies comptables ainsi que des rapprochements bancaires et de l'arrêté des comptes ;
- un bénévole intervient sur le suivi du site Internet et la page Facebook ;
- un bénévole intervient sur la saisie des statistiques.

L'association valorise également l'aide de la RATP qui fournit des tickets de transports pour un montant de 2.500 € par an aux bénévoles, aux stagiaires qui n'ont pas de carte de transport et exceptionnellement, à des victimes démunies.

La mission relève que les locaux mis à disposition ne sont pas valorisés dans les comptes. Il conviendrait que l'association effectue cette valorisation (V. *infra* 2.2.).

Recommandation n° 1. Valoriser les locaux mis à disposition dans les comptes de l'association.

Compte tenu des difficultés rencontrées par PAV pour équilibrer son budget et trouver de nouveaux financements, le recrutement de bénévoles peut être une solution. Afin de compléter efficacement l'équipe en place dans les tâches d'accueil, de standard téléphonique, de récoltes et saisie de statistiques, il conviendrait de renforcer leur participation.

Recommandation n° 2. Relancer une campagne de recrutement de bénévoles.

1.1.1.2 Les autres recettes : les prestations de services

PAV réalise deux types de prestations de services : les formations qu'elle dispense à divers partenaires, ainsi que le suivi de victimes selon la convention passée avec l'INAVEM⁵.

⁵ Institut national d'aide aux victimes et de médiation.

Les prestations de services

En €	2010	2011	2012	Var 12/10 en %	Part 2012 en %
Interventions extérieures	15 680	9 020	12 460	-21%	82%
Debriefing	910	0	0	-100%	0%
Convention INAVEM	3 500	4 300	2 800	-20%	18%
Total Prestations de services	20 090	13 320	15 260	-24%	100%

Source : Comptes de l'association

L'association réalise des prestations de services appelées **interventions extérieures** qui représentent 3 % des produits d'exploitation en 2012 :

PAV a été reconnue comme organisme de formation par la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. L'association propose un catalogue. Ces recettes de formations prenant la forme d'interventions extérieures organisées par la coordinatrice des psychologues sont variables en fonction des années avec une diminution en 2011 et une reprise en 2012. Sur trois ans, elles ont diminué de 21 %.

En 2012, l'association a organisé des formations concernant les mineurs victimes pour le personnel de la DASES⁶ (6.700 €), les victimes de violences conjugales (association Arabesque, 900 €), la prévention du harcèlement (Ecole du Sacré-Cœur, 2.300 €), le pôle soutien psychologique de la SNCF (2.360 €).

La convention INAVEM⁷ : en 2012, l'INAVEM a reversé à PAV une somme forfaitaire par victime d'un total de 2.800 € en diminution de 20 % sur trois ans.

1.1.2 Les charges de l'association

Le principal poste de dépenses de l'association est la masse salariale avec 418.269 € soit 87 % des dépenses en 2012. Elle progresse de 13 % en trois ans après avoir diminué entre 2009 et 2010 de 12 % avec une baisse de 52.792 €

1.1.2.1 La masse salariale

Les dépenses de personnel

En €	Pour mémoire 2009	2010	2011	2012	Var en %
Salaires, traitements et charges sociales	422 537	369 745	403 511	418 269	13%
<i>Nombre d'ETP en fin d'année</i>		8,30	8,30	8,46	

Source : Comptes de l'association

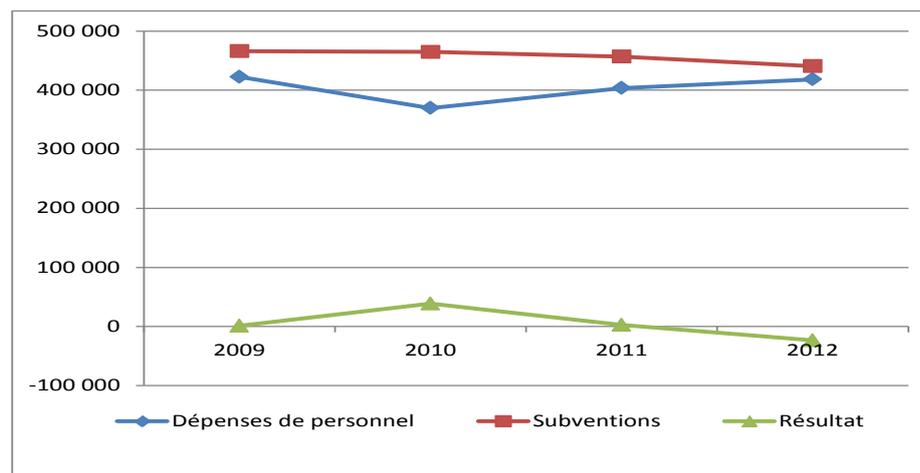
⁶ Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé du département de Paris.

⁷ « Les conventions signées par l'INAVEM au niveau national sont en général à destination de victimes ciblées : sociétaires MAIF, élèves et personnel de l'éducation Nationale, personnel Carrefour, victimes françaises à l'étranger ... La plateforme téléphonique qui reçoit les appels saisit l'association territorialement compétente afin qu'elle contacte la victime et lui propose un entretien conformément à la convention. Chaque entretien reste gratuit pour la victime mais le partenariat commercial ou institutionnel verse une participation financière à l'INAVEM qui se charge de la répartir entre les associations intervenues au titre de la convention par le versement d'une somme forfaitaire par victime ou groupe de victime. », Cf. rapport d'activité 2012, page 21.

En 2010, la masse salariale a diminué fortement de 52.792 €: compte tenu des contraintes budgétaires, il a été décidé « *du non-remplacement d'une des deux juristes qui ont quitté volontairement PAV (mutation et prise d'un SAV⁸) en mars dernier, du remplacement tardif de l'autre (mi-septembre). ... Certains bénévoles ont augmenté leur temps de présence à PAV.* »⁹. En conséquence, le résultat a été excédentaire de 38.112 € en 2010.

En 2011, l'augmentation de la masse salariale de 33.766 € a résulté principalement de l'embauche d'une juriste en septembre (une seule juriste a été remplacée après six mois de fonctionnement en équipe réduite). En parallèle, il a été décidé de créer un poste de cadre d'assistante de gestion¹⁰ à mi-temps, embauchée en novembre 2011, dont le salaire a impacté la masse salariale de 2012, revenue au niveau de 2009. Cette embauche est intervenue suite à un licenciement : dans le procès-verbal du conseil d'administration du 7 avril 2011, il est précisé que « *le bureau informe le conseil qu'il a été contraint fin 2010 de prendre la décision de se séparer de la secrétaire de PAV et de procéder à une mesure de licenciement pour cause réelle et sérieuse [.....]* » : en conséquence, pendant dix mois, le poste de secrétaire n'a pas été pourvu¹¹ ce qui a généré une économie de salaires. *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.*

Evolution des dépenses de personnel et impact sur le résultat



Source : Comptes de l'association

Ce graphique montre que le résultat est directement lié à la variation des dépenses de personnel. Le niveau de subventionnement laisse peu de marges une fois les salaires versés, particulièrement en 2012. PAV fonctionne dans le court terme et ajuste son équilibre financier au 31 décembre via des embauches ou des renouvellements tardifs de personnel en courant de second semestre. Cette vision à court terme ne permet pas d'assurer la pérennité des activités. Tout retard de versement de subventions ou toute baisse de subventions peut placer l'association dans l'impossibilité de verser les salaires (V. *infra* 1.2.3).

⁸ Service d'aide aux victimes.

⁹ Procès-verbal du conseil d'administration en date du 4 novembre 2010.

¹⁰ Cette personne remplace une secrétaire, le poste est redéfini et plus qualifié : « *PAV a réorganisé son pôle administratif en embauchant en novembre une assistante de gestion à mi-temps. La complexité croissante des demandes de subvention et leur suivi, le temps partiel de la directrice et le souhait exprimé de l'actuelle trésorière d'être secondée dans certaines tâches (codification, suivi de factures, élaboration de budgets) ont conduit le bureau de PAV à prendre cette décision.* », cf. Rapport d'activité 2011 page 23.

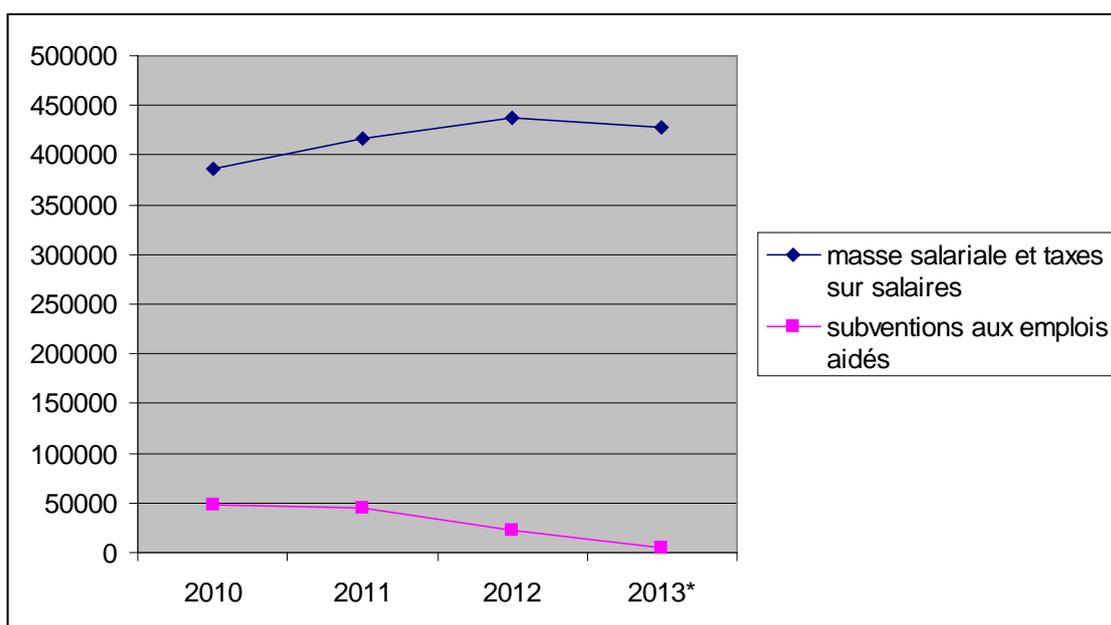
¹¹ La secrétaire participe notamment à la tenue du standard et à l'accueil des visiteurs, fonctions clés dans l'activité de PAV, qui échoient en l'absence de celle-ci sur tous les autres salariés.

Ainsi, PAV a connu en 2012 des difficultés financières qui se sont traduites par un déficit en fin d'année. La mission estime que ces difficultés sont liées à deux facteurs :

- La fin des trois emplois aidés (soutien de la préfecture pour un emploi « adultes relais » et du conseil régional pour deux « emplois tremplins »), les subventions liées diminuant considérablement avec un dernier versement en mai 2013 ;
- L'augmentation de 13 % de la masse salariale entre 2010 et 2012 alors que celle-ci représente près de 91 % des charges (en prenant en compte la taxe sur les salaires) ;

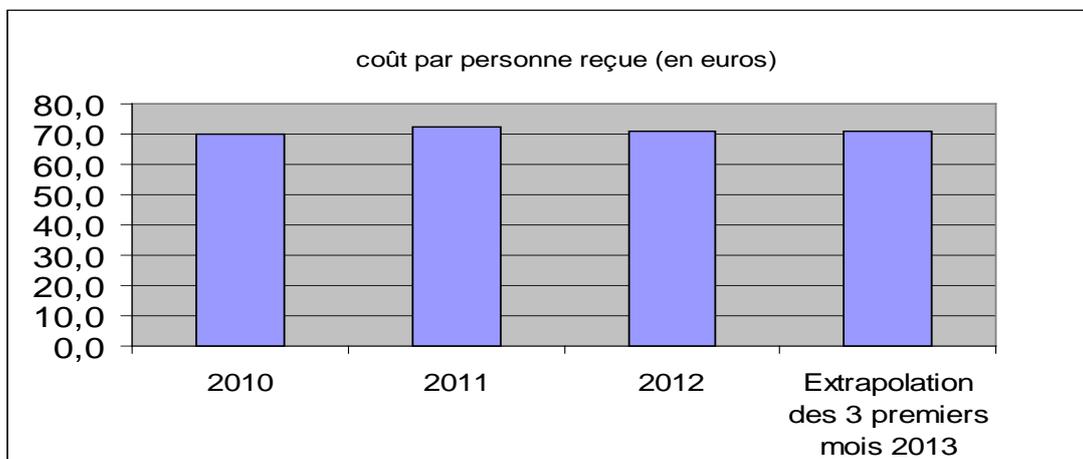
Le graphique ci-dessous illustre cette combinaison de facteurs :

Evolution de la masse salariale et des subventions de 2010 à 2013



* Prévisions - Source : Comptes de l'association

S'agissant du coût salarial par victime reçue, il est à noter que celui-ci n'a augmenté que de 1,5 % depuis 2010, le nombre des personnes reçues dans les permanences de PAV augmentant de 10 % sur la même période :



Source : Comptes de l'association et rapports d'activité

Ainsi, à l'aune du service rendu la mission estime que l'association a globalement maîtrisé ses coûts salariaux. Compte tenu de la spécificité du soutien psychologique et juridique de fond de PAV auprès des victimes d'infractions, ce coût se situe dans la moyenne, comme il ressort du document du dialogue de gestion de la cour d'appel de Paris pour 2013.

Cependant elle considère qu'ont été insuffisamment anticipées, au delà des mises en garde exprimées lors des conseils d'administration, la fin des subventions liées aux emplois aidés - passées de 48.000 € à 4.500 € ainsi que, conformément à la convention collective applicable aux salariés, l'augmentation des salaires du fait de la revalorisation des coefficients¹², aucune mesure d'amélioration n'ayant été mise en œuvre au jour de l'audit.

1.1.2.2 Les achats externes

Le niveau des achats externes représente 8 % des dépenses en 2012 :

Les achats externes

En €	2010	2 011	2 012	Var 12/10 en %	Part 2012 en %
Fournitures entretien et petit équipement	743	855	605	-19%	2%
Fournitures administratives	5 668	5 138	3 113	-45%	9%
Maintenance photocopieur	1 001	510	898	-10%	2%
Maintenance informatique	4 449	4 681	6 058	36%	17%
Prime d'assurance	2 521	2 687	2 850	13%	8%
Documentation Technique	788	966	1 116	42%	3%
Honoraires comptables	[.....]	[.....]	[.....]	9%	25%
Honoraires CAC	[.....]	[.....]	[.....]	18%	5%
Honoraires autres	1 900	1 115	-1 238	-165%	-3%
Frais d'actes et de contentieux	50	50	50	0%	0%
Catalogues et imprimés	624	588	0	-100%	0%
Voyages et déplacements	739	301	371	-50%	1%
Frais divers procès			3 702		
Missions et réceptions	450	2 857	160	-64%	0%
Affranchissements	636	724	609	-4%	2%
Téléphone et communications	6 839	6 963	6 437	-6%	18%
Services bancaires et assimilés	192	129	179	-7%	0%
Frais divers	400	505	405	1%	1%
Total Achats externes et services extérieurs	36 973	41 990	36 292	-2%	100%

Source : Comptes de l'association

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

Ces charges se composent principalement des dépenses d'honoraires de l'expert-comptable et du commissaire aux comptes (30 %), de la maintenance informatique (17 %) et des dépenses de téléphone (18 %).

Le compte « honoraires autres » se compose des honoraires des intervenants extérieurs dans les formations dispensées par l'association, soit 100 à 300 € par intervention (psychologues ou médecins), pour 1.752 € en 2012. Une écriture comptable (OD, opérations diverses) de début d'exercice pour un montant de 2.990 € rend le compte créditeur.

¹² De surcroît, PAV a dû assumer à compter de 2010 la rémunération de tous ses stagiaires.

Les frais de procès engagés par l'association (3.702 € en 2012) sont pris en compte dans les subventions d'aides aux victimes liées aux procès sur lesquels l'association intervient.

Les frais de missions et réceptions en 2011 sont des dépenses de fin d'année (un repas PAV pour 990 € et des achats cadeaux FNAC pour 1.550 €). Cette opération ne s'est pas reproduite en 2012 et le compte présente 160 € de dépenses en 2012.

Compte tenu des difficultés de l'association pour trouver des financements complémentaires, celle-ci doit rester vigilante et supprimer les dépenses non indispensables.

1.2 Le bilan et la trésorerie

La situation financière s'est améliorée en 2010 et 2011, principalement en raison du résultat excédentaire de 38.112 € en 2010. Toutefois, en 2012 le déficit a entamé à nouveau les réserves, fragilisant la structure financière.

1.2.1 Le bilan

Bilan de l'association

ACTIF en €	Pour mémoire 2009	2010	2011	2012	Var en %	2012 en %
Immobilisations incorporelles	0	35	0	0		
Immobilisations corporelles	10 097	5 604	2 681	1 302	-77%	1%
Immobilisations financières	0	0	0	0		
Actif immobilisé	10 097	5 639	2 681	1 302	-77%	1%
Stocks marchandises	0	0	0	0		
Clients	0	0	0	0		
Autres créances (subv. à recevoir)	24 034	44 053	16 639	38 460	-13%	15%
Valeurs mobilières de placement	0	0	0	0		
Disponibilités	167 597	191 311	232 953	211 864	11%	84%
Charges constatées d'avance	0	0	0	0		
Actif circulant	191 631	235 364	249 592	250 324	6%	99%
TOTAL ACTIF	201 728	241 003	252 273	251 626	4%	100%
PASSIF en €	Pour mémoire 2009	2010	2011	2012	Var en %	2012 en %
Fonds associatif	95 068	95 068	95 068	95 068	0%	38%
Réserves	38 112	38 112	38 112	38 112	0%	15%
Report à nouveau	-61 940	-60 790	-22 166	-19 537	-68%	-8%
Résultat	1 150	38 624	2 629	-23 467	-161%	-9%
Capitaux propres	72 390	111 014	113 643	90 176	-19%	36%
Fonds dédiés	0	0	0	2 150		1%
Provisions pour risques et charges	13 097	37 226	47 112	53 849	45%	21%
Emprunt et dettes	0	0	0	0		
Découvert bancaire	0	0	0	0		
Avances et acomptes	0	0	0	0		
Dettes fournisseurs	2 679	0	0	0		0%
Dettes fiscales et sociales	111 111	87 979	85 244	97 895	11%	39%
Autres dettes	0	2 867	6 274	1 723	-40%	1%
Produits constatés d'avance	2 450	1 917	0	5 833	204%	2%
DETTES	116 240	92 763	91 518	105 451	14%	42%
TOTAL PASSIF	201 727	241 003	252 273	251 626	4%	100%

Source : Comptes de l'association

L'actif immobilisé : L'association ne dispose d'aucun actif immobilisé.

Les capitaux propres : compte tenu des économies de 2010 en dépenses de personnel, PAV a reconstitué ses capitaux propres ce qui a permis de résister aux difficultés de 2012.

Les provisions pour risques et charges : le niveau du bilan progresse également en raison de la constitution de provisions pour risques et charges qui se composent majoritairement d'une part de 22.352 € de provisions pour indemnités de mise à la retraite¹³ et de 24.500 € de provisions pour risques liées au licenciement de la secrétaire en 2010. La différence de 6.997 € correspond à une provision liée au financement de l'emploi « adultes relais » en 2012.

1.2.2 La crise de fin 2012

En raison de la fin des soutiens aux emplois aidés dont a bénéficié l'association et en l'absence de nouvelles subventions, l'association a vu son déficit se confirmer au second semestre 2012.

L'analyse de la situation a alors fait percevoir l'urgence d'adopter des mesures correctives pour faire face à une masse salariale en progression. Si chaque année dans les différents comptes rendus il était mentionné la fin à venir des aides relatives aux emplois aidés et la nécessité de prendre des mesures¹⁴, celles effectivement prises l'ont été à court terme, consistant à retarder le renouvellement des personnels qui quittaient l'association et non à sécuriser la situation financière à long terme.

Le commissaire aux comptes a émis un document de pré-alerte le 4 octobre 2012 destiné à informer officiellement de l'impossibilité à trouver des financements complémentaires et de l'urgence de prises de décision afin de sécuriser sa pérennité. Il y mentionnait « *que l'anticipation de 2013 établissait une prévision négative de l'ordre de 70.000 €* » et qu'il envisageait « *de mettre en place une procédure dite d'alerte* ». Il conseillait donc à l'association d'envisager « *une réflexion plus approfondie avec le bureau de l'association afin de mettre en place des solutions pérennes* ».

En réponse à cette lettre, le bureau a proposé le licenciement d'un salarié et la suppression des congés supplémentaires et des repos compensateurs. Le plan de redressement a été présenté au personnel en octobre 2012. La présentation de ce plan a été mal perçue et refusée par le personnel.

Finalement, le commissaire aux comptes a levé la pré-alerte le 21 mars 2013 en précisant que « *l'ancien et le nouveau bureau de PAV se sont fortement mobilisés pour trouver des solutions* » et en mentionnant que l'« *association est en mesure de supporter en 2013 un déficit de l'ordre de 25.000 € qui serait l'hypothèse la plus pessimiste* ».

Or, à la connaissance de la mission, aucune mesure concrète n'a été prise suite à la pré-alerte.

¹³ Selon la convention, la personne qui part à la retraite percevra une indemnité de six mois de salaires versée par l'employeur.

¹⁴ Au procès-verbal du conseil d'administration du 29 novembre 2012 la trésorière précise que *le déficit est dû à trois facteurs : la baisse des subventions, la sortie des emplois aidés, et l'obligation de gratifier les stagiaires (20.000€ par an).*

Le commissaire aux comptes, dans le procès-verbal de l'assemblée générale ordinaire du 12 avril 2012 indique que « PAV voit arriver la fin des contrats aidés sans financement substitutif et que de ce fait il ne sera pas possible de maintenir en l'état le niveau des actions de PAV ».

Ainsi, en l'absence de réorganisations de fond, de décisions et de solutions pérennes, l'association se trouve en fin d'exercice 2013 dans la même situation de fragilité.

Observations de l'association PAV :

Le terme de "crise" nous paraît exagéré et pourrait être remplacé par celui de "difficultés financières". Le commissaire aux comptes n'a pas émis de réserves sur la continuité d'exploitation. Il n'y a jamais eu de phase d'alerte. La prévision négative de 70.000€ qui a motivé la pré-alerte s'est révélée non fondée.

La situation à fin août 2013 laisse ressortir un résultat net équilibré (voir pièce jointe).

La préoccupation du nouveau bureau a été d'obtenir une vision plus fine de la réalité financière. Les mesures de maîtrise des dépenses et un meilleur suivi des comptes ont permis d'arriver à cet équilibre de fin août.

Réponse de la mission :

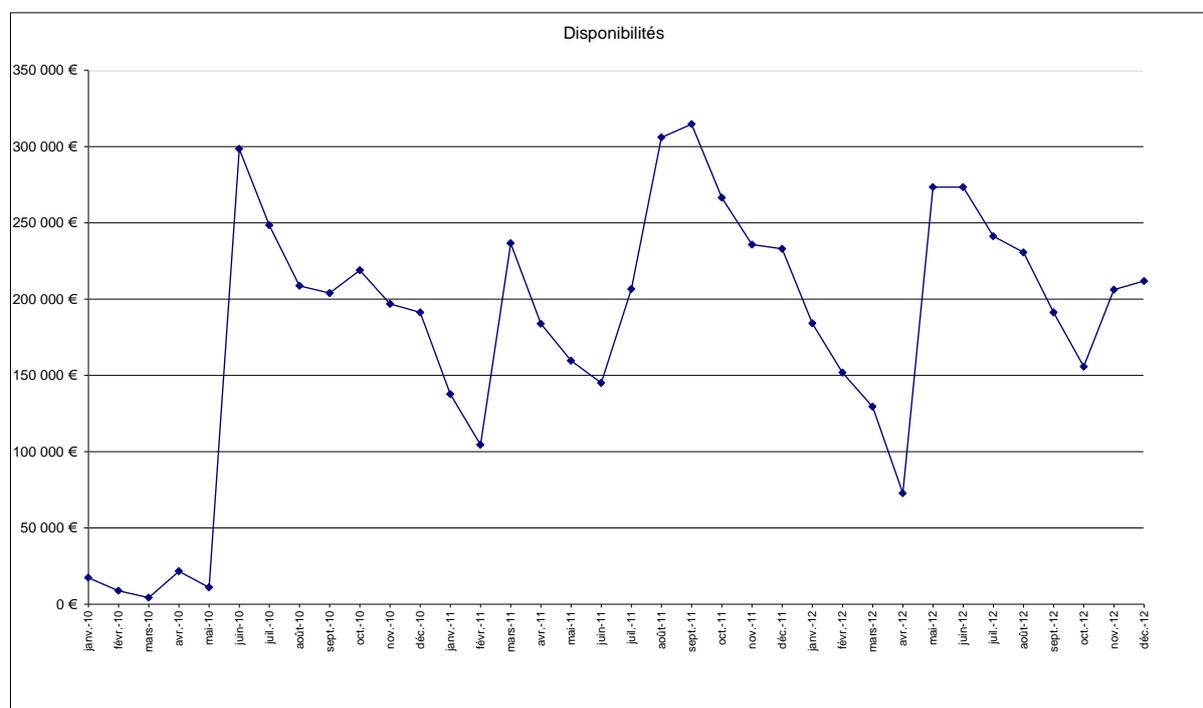
Il est pris acte de ces observations qui ne modifient pas l'analyse de la mission. Elle précise qu'elle n'a pas employé le terme « alerte » mais celui de « pré-alerte ».

1.2.3 La trésorerie

1.2.3.1 Evolution de la trésorerie

PAV ne rencontre pas de difficultés de trésorerie en fin d'année. Le résultat excédentaire de 2010 (+ 38.112 €) ainsi que la constitution de la provision pour départ en retraite ont contribué à renforcer la structure financière.

Evolution de la trésorerie depuis 2010



Source : Comptes de l'association

Dès les premiers mois d'exercice comptable, PAV doit faire face à ses dépenses qui sont essentiellement des salaires, et donc directement exigibles. La régularité des versements des subventions prend toute son importance. En mai 2010, l'association ne disposait plus que de 10.953 € sur ses comptes bancaires ce qui était insuffisant pour le versement des salaires de juin. En 2012, c'est en avril que la trésorerie a été au plus bas avec 72.000 €

Les délais de versement de la subvention du ministère de la Justice se sont améliorés. En 2010, le premier versement de 230.000 € a été effectué en juin, en 2011 un acompte de 50 % a été versé en mars, et en 2012 le premier versement de 227.715 € est intervenu en mai.

En revanche, le virement de la subvention de la Ville de Paris est chaque année plus tardif : en 2010 la subvention a été versée le 28 juin, en 2011 le 28 août et en 2012 en novembre. En 2013 elle n'était pas encore versée en octobre, la raison invoquée étant l'attente des résultats de la mission d'expertise.

Recommandation n° 3. Améliorer les délais de versement de la subvention de la Ville de Paris.

Les mesures préconisées par la mission dans le présent rapport n'ont pas vocation à améliorer directement la trésorerie mais à dégager du temps de travail et décharger les personnels de tâches administratives qui obèrent l'exécution de leur mission première : l'aide aux victimes.

1.2.3.2 La trésorerie moyenne

Une norme admise en matière de bonne gestion et d'équilibre financier est de disposer en réserve d'une trésorerie représentant entre 60 et 90 jours de charges d'exploitation. En dessous l'association serait contrainte de recourir à des avances de trésorerie auprès de sa banque, en général payantes sous forme d'intérêts bancaires, pour éviter des agios.

Trésorerie en nombre de jours

	2010	2011	2012
Trésorerie moyenne en euros	135 792	210 824	216 283
Trésorerie moyenne en jours d'exploitation	107j	154j	161j

Source : Comptes de l'association

La trésorerie moyenne de l'association s'est améliorée en trois ans. Elle est adaptée à ses besoins pour assurer le paiement des salaires compte tenu des délais de versement des subventions qui se sont améliorés, excepté pour la Ville de Paris.

L'analyse confirme que la trésorerie permet à l'association de fonctionner en 2013. Les difficultés se situent ailleurs, dans l'incapacité jusqu'à présent à se réorganiser sur le long terme et à libérer des ressources humaines pour accomplir pleinement les missions de fond.

1.2.4 Le budget

PAV communique son budget aux financeurs chaque année avec ses demandes de subventions. En 2010, elle prévoyait un budget de 488.800 €, en 2013 elle prévoit un budget de 477.257 € et de 511.496 € pour 2014.

Evolution du budget

En Euros	Budget 2010	Réalisé 2010	Ecart	% d'erreur	Budget 2011	Réalisé 2011	Ecart	% d'erreur	Budget 2012	Réalisé 2012	Ecart	% d'erreur	Budget 2013	Budget transmis 2014
Total des produits	488 800	492 884	4 084	1%	485 000	493 902	8 902	2%	485 600	566 985	81 385	17%	466 715	513 500
Rectification bénévolat										103 822	103 822			
Total produits après correction	488 800	492 884	4 084	1%	485 000	493 902	8 902	2%	485 600	463 163	-22 437	-5%	466 715	513 500
Total des charges	488 800	454 260	-34 540	-7%	485 000	491 273	6 273	1%	485 600	590 452	104 852	22%	477 257	511 496
Rectification bénévolat										103 822	103 822			
Total charges après correction	488 800	454 260	-34 540	-7%	485 000	491 273	6 273	1%	485 600	486 630	1 030	0%	477 257	511 496
Résultat	0	38 624	38 624		0	2 629	2 629		0	-23 467	-23 467		-10 542	2 004

Source : Comptes de l'association

Note 1 : l'année 2012 a été reportée ici hors bénévolat afin de pouvoir comparer avec le budget 2012 et les autres exercices qui ne l'incluent pas.

Note 2 : les budgets 2013 et 2014 ne sont pas équilibrés car les documents transmis par l'association présentent des écarts de totaux.

Observations de l'association PAV :

Nous ne comprenons pas la note 2 ("les budgets 2013 et 2014 ne sont pas équilibrés car les documents transmis par l'association présentent des écarts de totaux") dont le constat n'a pas été évoqué lors de l'entretien avec le trésorier actuel de PAV. Depuis le changement de trésorier, en avril 2013, la présentation budgétaire qui était en vigueur pour 2010/2012 ("subventions à trouver") a été modifiée. Cette ligne budgétaire a été supprimée.

Réponse de la mission :

La mission prend acte de ces observations, notamment le changement du mode de prévision budgétaire, qui ne modifie pas son analyse.

Dans la présentation de son budget, PAV surévalue systématiquement le montant de ses produits en créant un poste « subventions à trouver » ce qui lui permet de présenter un budget en apparence équilibré.

En 2010 et 2011, le montant des subventions a atteint ou dépassé la prévision grâce à des versements complémentaires des financeurs en cours d'année. PAV a pu, via des ajustements de la masse salariale, équilibrer son budget en fin d'année.

En 2012, PAV n'a pas réussi à obtenir les subventions annoncées dans le budget prévisionnel. De plus, elle n'a pas réalisé d'ajustements sur sa masse salariale en raison de nouveaux recrutements. Dès lors, le déséquilibre était inévitable en fin d'année.

Ainsi, la variable d'ajustement du budget a été la masse salariale jusqu'en 2012. En l'absence de financements complémentaires PAV n'a recruté que lorsque son budget le lui a permis. Les marges de manœuvre sur les autres charges fixes étant minimales, seule une optimisation des tâches aurait permis de libérer du temps de travail supplémentaire ce qui n'a pas été effectué.

Des entretiens menés avec l'ensemble des financeurs de PAV il résulte que si l'idée d'une stabilisation de leurs subventions fait consensus, la mission estime peu probable leur augmentation avant que tout le potentiel actuel de permanences en termes de victimes reçues soit atteint et/ou sans nouvelle activité proposée ou nouvelle permanence mise en place.

Pour l'avenir, la mission préconise que les budgets soient bâtis sur une hypothèse de subventions constantes (hors prise en compte éventuelle de l'inflation), a fortiori s'il n'est pas prévu de développer de nouvelles activités à destination des financeurs. Si toute demande supplémentaire des financeurs devrait être financée par un surcroît de subventions de leur part, en retour PAV se doit de leur présenter l'évolution de ses charges salariales et de justifier de toute nouvelle embauche, spécifiquement de personnels administratifs.

Recommandation n° 4. *Présenter des budgets en adéquation avec les subventions de l'année N -1 en anticipant des ressources potentielles de façon réaliste.*

1.2.5 La présentation du budget par action

A compter de 2013, PAV a mis en place un budget par action à la demande de ses financeurs. Toutefois, cette présentation est jugée encore perfectible par un certain nombre d'entre eux.

Le nouveau trésorier a déclaré être conscient de ces insuffisances et a indiqué travailler à son amélioration, en collaboration avec la directrice et l'assistante de gestion. La mission n'a pu, en l'état, réaliser son analyse approfondie.

Les différents budgets par action sont les suivants :

- Accueil téléphonique
- BAV
- Accès au droit
- MJD 10
- MJD 14
- Soutien psychologique
- UMJ

Ce budget est élaboré sur Excel, mais selon le trésorier un logiciel de gestion du temps aurait été pertinent. L'association pourrait réfléchir à la pertinence de l'achat d'un tel logiciel.

Observation de l'association PAV :

La liste des budgets par actions est à compléter. Il manque
- le PAD 20
- les formations
- la prévention
- la prévention en milieu scolaire.

Réponse de la mission :

La mission prend acte de cette observation et précise que les actions indiquées comme manquantes n'apparaissent pas dans les documents qui lui ont été communiqués.

1.2.6 L'équipe administrative de l'association

Au plan administratif l'association bénéficie d'une équipe permanente, de l'aide de bénévoles, ainsi que des interventions d'un expert-comptable et d'un commissaire aux comptes.

L'intervention de bénévoles se répartit ainsi :

- Le trésorier : l'ancienne trésorière était très impliquée dans la gestion de l'association, et ce depuis 2005. Le nouveau trésorier depuis avril 2013 l'est également. Il déclare intervenir 10 à 15 heures par mois en période creuse, et de 30 à 40 heures par mois en période budgétaire. Il est également partie prenante à la mise en œuvre du budget par action ;
- La bénévole comptable : elle intervient une demi-journée tous les deux mois pour effectuer les saisies comptables sur la base du relevé bancaire annoté par l'assistante de gestion avec les codifications comptables ; elle effectue également les rapprochements bancaires ;
- Une étudiante bénévole effectue des saisies de statistiques.

L'équipe administrative permanente se compose de trois salariées, toutes à temps partiel, pour 2,08 ETP :

- La directrice exerce à environ [.....]¹⁵. En effet, son contrat prévoit qu'elle soit présente le mardi, le jeudi matin et le vendredi, outre 4 heures « *flottantes en fonction des besoins* ». La directrice a indiqué à la mission être régulièrement présente les jeudi après-midi et facilement joignable. A cet égard, il est préconisé le passage à plein temps du poste de directeur (V. *infra* 2.1.1) ;
- L'assistante de gestion est à environ [.....], étant présente le lundi ([.....]), le mardi ([.....]) et le vendredi ([.....]). Elle s'occupe de la gestion courante (relation avec les fournisseurs et suivi des cotisations, information sur la paie), de la comptabilité en lien avec la bénévole, le trésorier et l'expert-comptable, des budgets, ainsi que de l'établissement des tableaux croisés dynamiques de statistiques dont les données sont vérifiées par l'agente administrative et les résultats analysés par la directrice ;

¹⁵ Avenant à son contrat de travail en date du 2 février 2009.

- L'agente administrative est à [...], étant présente tous les jours sur des horaires décalés (lundi : [...], mardi : [...], mercredi : [...], jeudi : [...], vendredi : [...]). Elle s'occupe des fournitures, du classement, du téléphone (standard, répartition des appels entre les juristes), de l'accueil des victimes, de la préparation des réunions d'équipe, de l'accueil des stagiaires et du pointage de la base de données des statistiques. En son absence les mercredis et jeudis matin, la directrice ou les juristes prennent en charge le standard et l'accueil des victimes.

L'essentiel du travail administratif se compose de la gestion des paies, de l'établissement des plannings du personnel, de la vérification, de l'établissement et de l'analyse des statistiques, du montage des dossiers de subventions. Mais également, au quotidien de l'accueil des victimes et de la gestion du téléphone.

Il convient de préciser que ces trois salariées font des journées continues sans pause méridienne (bien que le contrat de la directrice en prévoie une).

Enfin, l'équipe est complétée par des intervenants extérieurs :

- L'expert-comptable pour la paie et la clôture annuelle et semestrielle (montant annuel de ses honoraires : [...] en 2012) ;
- Le commissaire aux comptes pour la clôture des comptes (montant annuel de ses honoraires : [...] en 2012).

La mission estime que cette équipe étoffée nécessite une meilleure organisation (V. *infra* 2.1.1).

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

2. UNE ASSOCIATION A PERENNISER

2.1 A compter de 2014, une stricte maîtrise des coûts salariaux et une réorganisation administrative, conditions de la pérennité de l'association

Au-delà de 2013 la mission considère que les budgets prévisionnels pour 2014 et 2015 sont bâtis sur des hypothèses de subventions difficilement réalisables, tant de la part du ministère de la Justice (subvention passant de 247.500 € à 280.000 €, comprenant 22.500 € avec l'hypothèse d'une reprise en totalité du bureau d'aide aux victimes) que de la Ville de Paris (progression de 80.000 € à 91.000 €). De plus, le bureau affiche l'intention de développer les dons et produits, dont les prévisions reposent sur des hypothèses particulièrement optimistes (23.000 € de prévisions contre 1.710 € perçus en 2012). Enfin, 18.000 € de produits de formations sont prévus, ce qui semble une hypothèse haute (15.200 € perçus en 2012).

A compter de 2014, c'est ainsi un total de près de 45.000 € de subventions et recettes nouvelles escomptées (hors reprise du BAV) que la mission juge incertaines. Elle estime que le déficit pour 2014 ne sera pas nul comme présenté dans le budget prévisionnel validé par le bureau mais qu'il pourrait atteindre ce niveau, sans réformes structurelles.

A deux conditions, la mission estime que l'équilibre des comptes peut toutefois être garanti en 2014 : si le bureau d'aide aux victimes est entièrement géré par PAV, ce que préconise la mission (V. *infra* 3.3), la subvention complémentaire de 22.500 € de la cour sera un gain net, dans la mesure toutefois où serait parallèlement rendue effective la suppression des repos compensateurs permettant de dégager sans recrutement le temps de travail nécessaire (V. *infra* 2.1.2). De plus, une provision de 24.500 € constituée dans la perspective d'un contentieux prud'homal sera normalement reprise en recettes.

Pour 2015, la mission estime que l'équilibre ne serait atteint que si se concrétisait la prévision de produits et dons présentée dans les documents budgétaires, ce qui nécessite une action concrète de recherche de partenariats à engager à très court terme (V. *infra* 3.5).

En tout état de cause, une stricte maîtrise de la masse salariale est nécessaire, d'autant plus qu'à partir de 2017 PAV pourrait être dans l'obligation d'assumer le financement de ses locaux, d'un montant potentiel de 36.000 € si les surfaces actuelles sont conservées (V. *infra* 2.2).

2.1.1 Une nouvelle organisation des fonctions administratives

Outre la directrice, l'association emploie 11 salariés (2 personnels administratifs, 5 psychologues et 4 juristes), pour un total de 7,81 équivalents temps-plein (ETP) en juin 2013, ainsi qu'en moyenne 5 stagiaires psychologues et 2 stagiaires juristes, représentant 3 ETP (respectivement 1 ETP de psychologue et 2 ETP de juristes) ; ces stagiaires, après une formation initiale interne, interviennent à l'unité médico-judiciaire (UMJ) de l'Hôtel-Dieu, PAV 13 et PAV 17 (pour les stagiaires psychologues), à PAV 13 et au BAV (pour les stagiaires avocats). Le coût annuel de leurs gratifications s'élève à environ 20.000 €. Enfin, en moyenne 6 bénévoles juristes (intervenant sur les sites une journée par semaine) fournissent un appoint évalué à 33 % de l'activité des juristes salariées. L'association ne bénéficie pas de bénévoles psychologues. L'apport financier de l'ensemble des bénévoles est d'une valorisation estimée à 103.822 €

Pour tous les salariés l'association applique depuis sa création en 1987 une convention collective de 1966¹⁶ sans en être signataire. Cette convention est mentionnée sur les bulletins de salaire et contrats de travail. Elle prévoit pour les cadres (trois juristes sur les quatre, tous les psychologues, et deux personnels administratifs sur les trois) une semaine supplémentaire de congés¹⁷ par trimestre travaillé (pour trois trimestres), qui porte leurs congés annuels à 8 semaines. En outre, des congés d'ancienneté sont attribués, représentant jusqu'à six jours supplémentaires à partir de 15 ans d'ancienneté.

Pour l'avenir PAV doit maîtriser ses charges, et donc ses coûts salariaux. Mais la mission estime que la variable d'ajustement ne peut se situer au niveau du nombre de psychologues et de juristes. En effet, si le départ d'une psychologue en juillet 2013 redonne temporairement des marges de manœuvre (rémunération annuelle à mi-temps de 17.500 €), ce poste a vocation à être rapidement pourvu, sauf à obérer fortement l'activité de soutien psychologique qui est l'un des points forts de PAV, car son départ diminue le potentiel de permanences des psychologues d'environ 28 %. De même, le nombre actuel des juristes est adapté au volume des permanences et il ne semble pas pouvoir être réduit en l'état, sauf à recruter en moyenne quatre bénévoles pour une juriste salariée.

Les tâches de direction et administratives (V. *supra* 1.2.6) mobilisent trois salariées pour 2,08 ETP, soit 25 % du total des ETP, répartis entre la directrice à [...], une cadre assistante de gestion à [...] et un agent administratif à [...], travaillant dans l'antenne du 13^{ème}. Pour autant, malgré cette proportion qui paraît conforme pour une association de cette taille, juristes et psychologues estiment être envahis par la fonction administrative car ils indiquent devoir assurer leur permanence et les diligences afférentes en même temps que le standard, l'accueil, l'établissement de statistiques et la rédaction des mains courantes.

La directrice travaille à temps partiel. En 2012, elle a travaillé 20 jours supplémentaires dont dix ont été payés, pour [...]. Seize jours étaient à récupérer au jour de l'audit. En pratique elle travaille donc à près de [...]. Interrogée sur un passage à temps plein, elle réserve sa réponse. La mission relève que la somme des rémunérations de la directrice (rémunération annuelle de [...]) et de l'assistante de gestion (rémunération annuelle de [...]) permettrait de rémunérer un emploi à temps plein de directeur, point jugé essentiel par ailleurs (V. *infra* 4.3).

¹⁶ « Convention collective nationale de travail des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées du 15 mars 1966 ».

¹⁷ Pour les non-cadres, 3 jours de congés suivant le même calcul.

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

Une des solutions pour faciliter le passage à plein temps du poste de directeur pourrait s'effectuer par le recentrage des fonctions de gestion sur celui-ci, au besoin en externalisant certaines d'entre elles. En tout état de cause la décision qui sera prise par l'association ne devrait pas avoir pour effet d'augmenter la masse salariale actuelle.

Mention de la mission après observation de l'association :

La mission a pris acte des observations de l'association liées à la recommandation n° 5 et, tout en maintenant son analyse, a amodié la rédaction initiale.

Recommandation n° 5. *Envisager, à court terme, le passage à temps plein du poste de directeur.*

2.1.2 Une harmonisation des horaires aux fins d'établir une pause méridienne pour l'ensemble des salariés

La mission constate que dans les contrats de travail les horaires des salariés ne sont pas les mêmes, certains bénéficiant d'une pause méridienne, d'autres non. Or, les salariés doivent bénéficier a minima d'une pause de 20 minutes toutes les six heures travaillées.

Les quatre juristes étant à plein temps, en raison du fait qu'elles accomplissent des journées de travail continues sans pause méridienne¹⁸ qui portent leur temps de travail hebdomadaire à 39 heures, elles bénéficient de 20 jours annuels de repos compensateurs. Au total, ces dernières bénéficient donc de plus de 12 semaines de congés et repos annuels. La mission relève que les psychologues n'exerçant pas à plein temps ne bénéficient pas de ces repos compensateurs.

Pour les quatre juristes, les 12 semaines de congés et repos compensateurs représentent un total de 48 semaines, si bien qu'il ne reste environ que 2,8 ETP de juristes pour assurer les permanences dans les six sites, dont certains sont censés en mobiliser deux simultanément (PAV 13 et PAV 17). Outre le fait que cette situation étonne certains financeurs la mission a constaté que la convention de 2001 relative à la maison de justice et du droit (MJD) du 17^{ème} n'était pas respectée dans la mesure où des permanences dans cette antenne nord de PAV n'ont pas été assurées certains jours en 2013.

En novembre 2012 le précédent bureau a soumis au conseil d'administration la suppression des trois semaines supplémentaires pour tous les salariés, et des repos compensateurs des juristes, ainsi que le licenciement d'un salarié mais le vote négatif du conseil d'administration a maintenu le statu quo.

La dénonciation de la convention collective de 1966 que PAV applique depuis sa création dans le but de supprimer les trois semaines supplémentaires est problématique car elle supposerait une modification de tous les contrats de travail et, partant, l'accord de chaque salarié.

¹⁸ Alors même que les contrats de travail de trois d'entre elles stipulent qu'elles ont droit à une pause méridienne.

Observation de l'association PAV :

L'association ne renonce pas à la possibilité d'ouvrir des négociations avec les salariés permettant de dénoncer la convention collective afin de pérenniser et sécuriser les emplois.

Réponse de la mission : *La mission prend acte de cette observation.*

La mission préconise donc de mettre fin aux seuls repos compensateurs qui désorganisent l'accomplissement des missions de PAV. A cet effet, elle suggère d'abandonner la pratique des journées de 8 heures sans pause méridienne qu'effectuent les juristes, justifiée par la volonté déclarée d'assurer une permanence téléphonique et un accueil physique continu. Consultées par la mission, les juristes considèrent qu'une telle pause présenterait certes des avantages car elle leur permettrait de déjeuner dans de bonnes conditions mais qu'elle empêcherait la continuité des permanences.

Pour autant, s'agissant de ce dernier point, la mission constate en consultant la main courante de l'antenne du 17^{ème} que si des victimes sont occasionnellement reçues de 12h à 13h il y a très peu de rendez-vous entre 13h et 14h. En outre, de nombreuses associations branchent un répondeur à l'heure du déjeuner et l'INAVEM indique que parmi ses 135 associations d'aide aux victimes adhérentes toutes appliquent la pause méridienne pour leurs salariés. Ainsi, la mission estime que, moyennant une meilleure organisation dans la prise de rendez-vous et la permanence téléphonique, cette pause n'affectera pas la capacité de PAV à recevoir les victimes. Elle permettra en outre aux salariés d'utiliser pleinement leurs tickets-restaurant (coût 3.500 € annuels soit près de 1 % du budget) et à PAV de récupérer par an 16 semaines de travail de juristes, soit l'équivalent de 0,4 ETP, permettant notamment d'assumer la gestion du BAV en totalité sans recrutement supplémentaire.

La mission préconise l'application des contrats de travail prévoyant une pause méridienne et l'instauration d'une telle pause pour les salariés qui n'en bénéficient pas, avec en conséquence le passage aux 35 heures hebdomadaires pour les juristes sans repos compensateurs. Ceci implique soit une fermeture a minima de vingt minutes à l'heure du déjeuner (une permanence téléphonique restant permise par l'accueil continu à PAV 13, MJD 10, MJD 14 et MJD 17), soit l'instauration d'une pause méridienne par roulement, une permanence d'au moins un salarié étant garantie.

Recommandation n° 6. *Harmoniser les contrats de travail pour appliquer une pause méridienne à l'ensemble des salariés.*

2.2 D'ici à 2017 une concertation nécessaire des financeurs sur la question des locaux dans la perspective du futur palais de justice de Paris

A compter de 2017 l'équilibre du budget dépendra de la mise à disposition de locaux par les financeurs. En effet, dans la perspective de l'implantation du TGI de Paris aux Batignolles, il sera mis fin aux baux conclus par la juridiction et donc à la mise à disposition de PAV des locaux de l'antenne du 13^{ème} où l'association bénéficie pour son siège d'une surface de 110 m². Compte tenu du coût actuel de la location de l'immobilier de bureaux dans le 13^{ème}, soit environ 330 € hors taxes et charges/m²/an, la mission estime l'avantage en nature ainsi consenti par le TGI de Paris à 36.000 € hors taxes et charges par an.

Au sein de la MJD du 17^{ème}, PAV a implanté son « antenne nord » dans des locaux mis à disposition par la Ville de Paris. Ces locaux ont une surface de 65 m² (hors salles de réunion partagées). En outre, d'autres locaux sont mis à disposition par la Ville de Paris dans les deux autres MJD du 10^{ème} et du 14^{ème} ainsi que le PAD du 20^{ème} où PAV effectue des permanences.

Contacté par la directrice en octobre 2010, l'Etablissement public du palais de justice de Paris, maître d'ouvrage du futur palais de justice de Paris aux Batignolles, a répondu avoir prévu des locaux comportant un BAV de 18 m², deux boxes d'entretiens confidentiels de 8 m², un box d'entretiens avocats/victimes de 8m², une salle de repos et d'entretien avec un psychologue de 12 m² et une salle d'attente de 12 m², soit 66 m².

La question de locaux dédiés reste posée dans la mesure où l'activité de l'association au BAV ne représente que 10 % des victimes qu'elle reçoit et où la nature de cette activité (information des victimes sur leurs droits et l'état d'avancement de la procédure judiciaire) se distingue nettement de celle menée dans les locaux du 13^{ème} et du 17^{ème} (entretiens de fond avec des juristes et soutien psychologique). Le futur palais de justice ne devrait pas impacter l'avenir des autres permanences de PAV assurées dans les MJD et le point d'accès au droit du 20^{ème} (PAD) et à l'UMJ, la mise à disposition de locaux dans le but d'assurer des permanences demeurant la règle.

Compte tenu des finances de l'association, il ne semble pas possible de recourir à la prise à bail de locaux, sauf à dégager des économies significatives, en sus de celles que la mission préconise.

Il est à noter que l'INAVEM a indiqué à la mission avoir proposé officiellement des pistes de mutualisation au président de PAV en janvier 2013 afin de créer une entité globale en se regroupant dans les mêmes locaux.

En tout état de cause, la disparition des locaux du 13^{ème} de PAV nécessitera une concertation avec le TGI et la Ville de Paris et des avenants aux conventions conclues.

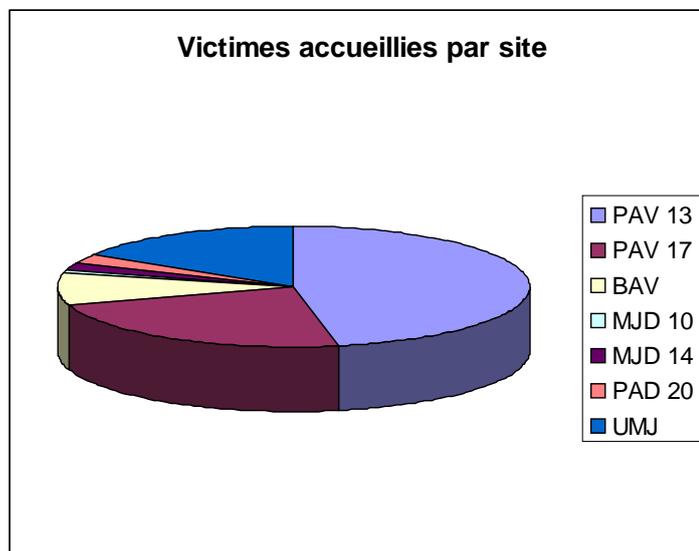
Recommandation n° 7. *Engager une concertation avec les chefs de juridiction et la Ville de Paris, afin d'aboutir à une solution permettant à PAV de bénéficier, en 2017, d'un site pour continuer l'activité réalisée à « PAV 13 ».*

3. UNE ACTIVITE SATISFAISANTE A ADAPTER AUX NOUVEAUX ENJEUX

3.1 Des indicateurs globaux d'activité satisfaisants

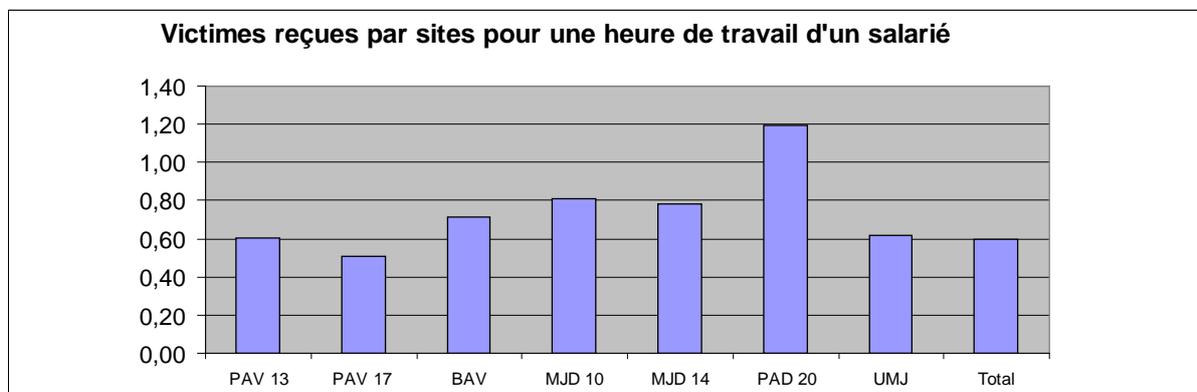
Il convient de rappeler que l'association assure des permanences dans sept sites : l'antenne du 13^{ème}, l'antenne de la maison de justice et du droit (MJD) du 17^{ème} arrondissement, le bureau d'aide aux victimes du TGI de Paris, l'unité médico-judiciaire de l'Hôtel-Dieu, les MJD du 10^{ème} et du 14^{ème}, ainsi que le point d'accès au droit du 20^{ème}.

En 2012, PAV y a accueilli physiquement 6.167 personnes, dont 5.905 se déclarant victimes. Les quatre sites les plus fréquentés (PAV 13, PAV 17 au sein de la MJD du 17^{ème}, l'UMJ et le BAV) représentent 85 % des victimes accueillies :



Source : rapport d'activité pour 2012

La mission a rapporté ces données de fréquentation à l'amplitude horaire d'ouverture de chacun des sites pour évaluer le potentiel de croissance de la fréquentation, à ouverture constante, et donc à masse salariale constante :



Hors personnels administratifs, coordination et stagiaires

Ce tableau, issu des données annuelles du rapport d'activité de 2012 (*permanences assurées, victimes reçues et temps de travail des salariés*) montre que pour une heure de travail d'un salarié, psychologue ou juriste, 0,6 victimes en moyenne sont physiquement reçues. Compte-tenu de l'activité de soutien juridique et psychologique de fond, laquelle se distingue d'une simple information sur les droits (hors BAV), la mission estime que ces indicateurs, combinés à celui du coût victime qui est maîtrisé (V. *supra* 1.1.2.1) reflètent une utilisation conforme des subventions.

La fréquentation des quatre sites majeurs de PAV (PAV 13, PAV 17, UMJ et BAV) se situe dans la moyenne, supérieure au BAV et inférieure toutefois dans l'antenne nord de la MJD du 17^{ème}. Les permanences dans les deux autres MJD et le point d'accès au droit du 20^{ème} (PAD 20) sont davantage fréquentées, particulièrement celle du PAD 20, proche de la saturation.

3.2 Une harmonisation des permanences et des activités, hors bureau d'aide aux victimes, à assurer

Dans son antenne sud du 13^{ème} PAV bénéficie pour son siège de sept bureaux : deux bureaux pour les juristes, deux bureaux pour les psychologues (une salle d'entretien et une salle de relaxation), deux bureaux administratifs, une salle d'attente, sans compter les salles de réunion partagées. Y sont accueillies sur rendez-vous près de 45 % du total des victimes reçues pour une information juridique de fond ou un soutien psychologique. Psychologues et juristes indiquent faire de la « restauration » et de la « reconstruction » de la personne. L'information juridique porte sur les droits des victimes, avant le dépôt de plainte et jusqu'à l'indemnisation.

Au sein de la MJD du 17^{ème}, PAV a implanté son antenne nord dans des locaux mis à disposition par la Mairie de Paris. Elle y accueille près de 25 % du total des victimes reçues en vue d'une information juridique de fond ou d'un soutien psychologique. Ces locaux se composent d'un accueil, d'une salle d'attente et de quatre bureaux. Les chefs de juridiction indiquent qu'un seul salarié est le plus souvent présent alors que la convention prévoit deux juristes et un psychologue en permanence. Inversement, la coordinatrice des psychologues estime que le psychologue est sous-employé et souhaiterait mettre fin à cette permanence. En consultant sur site les mains courantes sur trois mois de 2013, la mission a repéré une baisse tendancielle du nombre d'entretiens physiques par rapport à ceux de 2012 sur la même période : les salariés présents ont déclaré qu'un bénévole recevant les victimes a été absent durant deux mois et qu'il y a deux stagiaires psychologues et un stagiaire juriste en moins. L'examen de la main courante révèle qu'il y a des jours où la permanence n'est pas assurée, ni par un salarié, ni par un stagiaire ou un bénévole, ce que la coordinatrice des trois MJD de Paris a d'ailleurs confirmé. Bien que le taux d'annulation ou de non-venue aux rendez-vous soit de 30 %, les victimes qui ont rendez-vous ne sont pas appelées la veille.

Au regard de ces constats, la mission estime qu'il faudrait réexaminer la convention de 2001 relative à cette MJD s'agissant des effectifs de PAV.

Recommandation n° 8. Examiner l'adéquation entre les missions de PAV à la MJD du 17^{ème} et les effectifs qu'elle y consacre.

S'agissant de l'Unité médico-judiciaire (UMJ) de l'Hôtel-Dieu les chefs de juridiction jugent la qualité des permanences de PAV très satisfaisante. La mission a pu constater que le travail qui y est réalisé est primordial puisque sur les 12.000 victimes reçues à l'UMJ chaque année, PAV est à même de proposer à celles qui le désirent (environ un millier en 2012) un premier soutien psychologique pouvant se poursuivre, le cas échéant, par un soutien psychologique et/ou juridique de fond dans ses différentes antennes. C'est donc un « carrefour » stratégique pour PAV mais la mission a constaté que des permanences n'avaient pu être assurées en 2013, notamment du fait de la participation de stagiaires psychologues à des grands procès, (pour laquelle l'association perçoit des subventions du SADJAV), ce qui n'est pas prévu par la convention relative à l'UMJ.

Recommandation n° 9. *Appliquer la convention relative à l'UMJ de l'Hôtel-Dieu en ce qu'elle prévoit une présence constante de stagiaires.*

A la MDJ du 10^{ème}, pour diminuer le nombre de rendez-vous non honorés les personnes sont appelées la veille par l'équipe de la MJD et une liste d'attente a été mise en place en cas de désistement. La MJD est ouverte en continu de 9h à 17h mais tous ses permanenciers, fonctionnaires et salariés d'association ont une pause méridienne. En 2012, à chaque permanence de PAV deux victimes ont été reçues, soit les deux-tiers du potentiel. Le taux d'annulation est d'environ 16 %. Le suivi éventuel est effectué dans le 13^{ème} ou le 17^{ème}.

A la MJD du 14^{ème}, dans le cadre des permanences de 3 heures par semaine, les rendez-vous sont passés de 3 à 4 en juin 2013 pour pallier les défections et un système de rappel des rendez-vous a été instauré, faisant passer de 20 % à 10 % le taux d'annulation. Il existe une pause méridienne pour tous les personnels. Il a été indiqué à la mission que le dépôt de plainte n'est pas exigé par l'accueil de la MJD pour prendre un rendez-vous alors que c'est le cas à la MJD du 10^{ème}. Le taux de remplissage, en termes de rendez-vous pris (mais pas forcément honorés), est de 100 %.

Le PAD du 20^{ème} est particulièrement fréquenté puisque les victimes reçues représentent presque 100 % du potentiel, ce qui pose la question d'un élargissement de l'amplitude horaire. Les victimes viennent pour des situations de violences conjugales ou des accidents de la circulation. L'accueil téléphonique est réalisé par le personnel du PAD qui a abandonné la procédure de rappel des rendez-vous, faute de résultats probants.

Pour l'ensemble de ces sites, afin d'harmoniser les pratiques et de mieux définir les rôles et les prestations, où elles commencent et où elles s'arrêtent, les juristes souhaitent la création d'un « cadre » d'exercice de leurs missions sous la forme d'une charte. La mission le souhaite également en constatant la disparité dans la prise en charge des victimes existant, par exemple, entre les MJD du 10^{ème} et du 14^{ème}. Cette charte est en cours d'élaboration au sein du groupe de travail « la mission des juristes de PAV ». Elle pourrait être définie également pour les psychologues.

Recommandation n° 10. *Finaliser la rédaction d'une charte d'exercice des missions des juristes de PAV.*

La mission suggère de profiter des temps morts dans les permanences pour rappeler les victimes la veille et/ou d'instaurer une liste d'attente afin de limiter les rendez-vous non honorés.

Recommandation n° 11. *Mettre en place un dispositif permettant de diminuer le nombre de rendez-vous non honorés.*

3.3 Une gestion unique du bureau d'aide aux victimes à confier à l'association

PAV assure la permanence du bureau d'aide aux victimes (BAV) du TGI de Paris, le lundi et le mardi, ainsi qu'un mercredi sur deux, de 12H à 18H. Il a été fixé un objectif de 6 victimes reçues par permanence de 3 heures (soit une demi-heure par victime) qui n'a pas été atteint. 526 victimes ont été reçues en 2012 en 738 heures de permanences, soit 1H25 par victime en moyenne.

La dotation pour la gestion d'un BAV dépend « *de l'activité pénale des juridictions (...) de l'amplitude horaire d'ouverture du BAV et des spécificités que peuvent connaître chacune des juridictions* » (circulaire SADJAV du 9 janvier 2013 relative à la généralisation des BAV). Elle est désormais dissociée du financement de l'accueil des victimes par des associations dans d'autres locaux. Compte tenu du faible nombre relatif de victimes accueillies au BAV du TGI de Paris (1.103 en 2011, pour un potentiel estimé à 4.000 par les magistrats délégués à la vie associative et à l'accès au droit de la cour), sa dotation est de 45.000 € en 2013, contre 70.000 € pour celui du TGI de Créteil (tenu à temps complet par l'APCARS pour 2.301 victimes reçues en 2011) et 43.000 € pour le BAV du TGI de Bobigny (1.490 victimes en 2011). Si les magistrats délégués à la vie associative et à l'accès au droit, ainsi que la directrice de PAV, imputent la faible fréquentation du BAV de Paris à une implantation géographique jusqu'ici peu propice et à une signalétique défailante, il n'est pas à exclure que des facteurs structurels et inhérents à la spécificité de l'activité pénale du TGI de Paris l'expliquent également (par exemple le fait que les victimes d'infractions pénales à Paris n'y résidant pas forcément se rendent au BAV d'un autre TGI).

Toutefois, pour les premiers mois de 2013, compte tenu d'une meilleure implantation géographique du BAV, le ratio s'est amélioré à 1H05 par victime (160 victimes pour 180 heures de permanence). Le BAV a en effet été rendu plus accessible par un déménagement dans le hall Harlay, et il devrait l'être davantage fin 2013 avec l'implantation dans l'ancienne infirmerie.

Depuis 2011, l'amplitude horaire a été augmentée, passant de 15 heures par semaine à 32H30, mais les chefs de cour et de juridiction ont souhaité confier la moitié des permanences à l'association de politique criminelle appliquée et de réinsertion sociale (APCARS), ainsi qu'une matinée par semaine à la Ligue Française de Santé Mentale (LFSM) qui intervient bénévolement. Les chefs de juridiction jugent l'amplitude horaire encore insuffisante. Le TGI assure en effet 96 audiences correctionnelles par semaine, réparties sur une journée entière, et une ouverture le matin permettrait l'accueil de toutes les victimes qui le souhaitent.

Les juristes de PAV ont indiqué à la mission que les services du TGI sont difficilement joignables de 12h à 14h pour leur permettre de connaître l'état d'une procédure afin d'informer les victimes présentes. Ils indiquent également que peu de victimes se présentent de 17h à 18h.

Pour améliorer la situation tout en assurant une permanence le matin, sans moyens supplémentaires, la mission préconise d'expérimenter la mise en place d'une ouverture du BAV demeurant de 6 heures par jour mais ayant pour horaires 10h-13h et 14h-17h.

Recommandation n° 12. *Réaménager l'amplitude horaire du bureau d'aide aux victimes.*

Par ailleurs, s'agissant des informations transmises aux victimes, il convient de relever que le décret n° 2012-681 du 7 mai 2012 relatif au bureau d'ordre national automatisé des procédures judiciaires dénommé «Cassiopée», précisé par la circulaire du 9 janvier 2013 relative à la présentation des bureaux d'aide aux victimes et des conditions de mise en œuvre de leur généralisation, ne permet pas aux personnels des associations d'aide aux victimes, « permanenciers » des BAV, d'être directement destinataires d'informations contenues dans ce logiciel et qui pourraient être transmises à la victime. Ces informations ne peuvent leur être communiquées que par l'intermédiaire des services du greffe.

A cet égard, il a été indiqué à la mission que les « permanenciers » de PAV n'ont ni prêté serment ni signé d'engagement écrit de confidentialité, et n'ont pas été individuellement désignés et spécialement habilités par les chefs de cour d'appel pour être destinataires des informations et données à caractère personnel enregistrées dans Cassiopée.

Recommandation n° 13. *Régulariser la situation des « permanenciers » du bureau d'aide aux victimes au regard du décret n° 2012-681 du 7 mai 2012.*

Par ailleurs, la mission a fait le constat, partagé par les chefs de juridiction, que la coordination entre les associations est insuffisante. Ainsi, PAV et l'APCARS ne se rencontrent qu'une à deux fois par an dans le cadre du comité de pilotage du BAV mais jamais au quotidien, leurs permanences ne leur autorisant aucun recoupement de leur activité. En outre, la mission a constaté d'après la main courante papier qu'une victime sur trois reçue par l'APCARS l'est dans le cadre d'un suivi (c'est-à-dire qu'elle n'est pas reçue pour la première fois), contre une proportion d'une victime sur 20 reçue par PAV, alors même que la convention relative au BAV stipule que les deux associations ne doivent pas réaliser de suivi des victimes mais les orienter vers les structures *ad hoc*, en l'occurrence PAV pour le ressort du TGI de Paris. Ceci tend à montrer que l'APCARS n'oriente pas vers PAV comme il se doit les victimes nécessitant un suivi mais les reçoit à nouveau au BAV. Significativement, la mission n'a trouvé aucun dépliant sur PAV dans les locaux permettant d'orienter les victimes vers PAV. En outre, il n'y a pas de fichier victimes en commun avec l'APCARS hormis la main courante mais celle-ci n'est pas satisfaisante pour vérifier si une victime a déjà été reçue.

La directrice et le nouveau bureau de PAV souhaitent gérer le BAV en totalité afin d'en faire l'axe stratégique de PAV. Ils le justifient notamment par la nécessaire cohérence entre l'activité au BAV d'accueil et d'orientation et le suivi éventuel, juridique ou psychologique, dans les locaux de PAV.

Les chefs de cour ont indiqué à la mission que lorsqu'en juin 2012 l'APCARS a voulu se désengager du BAV ils n'ont pas souhaité que ce désengagement se réalise. Ils ont réaffirmé à la mission leur souhait que les deux associations continuent à tenir le BAV. Pour autant, la mission rappelle qu'il résulte des travaux entrepris par l'inspection générale des services judiciaires dans le domaine de l'aide aux victimes que, dans la plupart des ressorts, le BAV fait appel à une seule association pour remplir la mission d'aide aux victimes. Si les textes réglementaires ne proscrivent pas le recours à plusieurs associations, il apparaît préférable de ne conclure la convention qu'avec une seule association. Cette reconnaissance renforce la lisibilité de son action et sa légitimité à l'égard des partenaires de la juridiction. En outre, un tel choix simplifie les relations entre le BAV et les services de la juridiction. Enfin, une concentration de la subvention renforce les moyens de l'association dotée.

Compte tenu des insuffisances de la coordination entre les associations tenant la permanence au BAV, la mission préconise que la gestion confiée à l'APCARS soit transférée à PAV –la LFSM pouvant éventuellement continuer à assurer ses permanences. En ce cas, PAV devrait s'engager en retour à ce qu'au moins un assistant-juriste salarié soit toujours présent. La dotation annuelle dévolue à l'APCARS au titre de sa gestion du BAV (22.500 € en 2013) serait alors attribuée à PAV.

Recommandation n° 14. *Confier l'entière gestion du bureau d'aide aux victimes à Paris Aide aux Victimes.*

Les juristes de PAV indiquent que leur travail au BAV est différent de celui qu'elles assurent dans les autres sites. Elles le jugent stressant et frustrant car s'agissant d'un primo-accueil sans rendez-vous, elles soulignent que beaucoup de personnes viennent par erreur et que certaines ont même des problèmes psychologiques. Compte-tenu de l'absence d'une salle d'attente, elles évoquent un manque de confidentialité. Enfin, il a pu exister des problèmes de sécurité (agression verbale d'une stagiaire élève avocate).

Pour elles, un profil de cadre n'est pas nécessaire et un accueillant juriste suffirait. Significativement, la mission a constaté qu'à compter du partage des permanences avec l'APCARS, en 2011, 2012 et 2013, sauf exception, les juristes salariées n'ont pas assuré les permanences, celles-ci l'étant par des stagiaires (toutefois, l'APCARS fait de même).

Elles souhaiteraient bénéficier du logiciel « Inavem Stats » afin d'optimiser les temps morts en y saisissant les statistiques plutôt que dans le 13^{ème}, ainsi que d'un accès aux procédures via Cassiopée pour informer les victimes, moyennant le cas échéant, une prestation de serment. Elles indiquent que les moyens matériels ne sont pas satisfaisants : le bureau est petit, il manque un fax, l'ordinateur, le photocopieur et les codes (2010) sont anciens.

Recommandation n° 15. *Améliorer à court terme les conditions matérielles des intervenants au BAV.*

3.4 Une optimisation nécessaire de la collecte des statistiques et des tâches administratives

Hors PAV 13, psychologues et juristes remplissent cinq formulaires pour une victime, que celle-ci appelle ou soit reçue en entretien : une main courante commune localisée dans le 13^{ème} ou le 17^{ème}, une fiche informatisée dans le logiciel « Inavem Stats », une fiche « victime » très complète, ainsi que la main courante et les statistiques du site de permanence.

Les fiches victimes sont stockées dans les antennes du 13^{ème} ou du 17^{ème} mais ne peuvent l'être dans les MJD du 10^{ème} et du 14^{ème} et le point d'accès au droit du 20^{ème} du fait de la rotation des bureaux qui caractérise ces sites.

La mission estime indispensable de conserver les mains courantes communes du 13^{ème} et du 17^{ème} qui permettent une traçabilité de l'activité de PAV mais également les mains courantes et statistiques des sites qui prennent au demeurant peu de temps à remplir.

Au delà des statistiques, elle relève qu'« Inavem Stats » est complété avec des informations redondantes avec les fiches papier « victime », les salariés indiquant que ce logiciel est utile pour retrouver rapidement des informations. Toutefois, « Inavem stats » n'étant disponible que dans les 13^{ème} et 17^{ème}, comme il n'est pas possible de le mettre en réseau entre les sept sites car l'équipement informatique y est disparate et/ou non affecté au seul usage de PAV, les salariés intervenant dans les MJD et le PAD doivent effectuer ultérieurement des saisies dans les locaux du 13^{ème} et 17^{ème} sans pouvoir exploiter d'éventuels temps morts à cet effet. Il est à noter que l'INAVEM développe un nouveau logiciel en concertation avec le ministère de la Justice.

Les salariés indiquent que l'ensemble de ces saisies représentent 20 % de leur temps de travail. Ils ont fait part à la mission de leur vœu que cette tâche soit dévolue aux bénévoles ou à un emploi aidé (par exemple de type « emploi avenir ») compte tenu de la faible qualification professionnelle nécessaire. Pour autant, du fait de la multiplicité des sites et de la diversité des matériels et des tâches, la mission juge une telle centralisation peu réaliste.

Pour l'ensemble des sites elle appelle donc à réaliser un audit organisationnel et informatique, portant notamment sur l'utilité des documents papier, les matériels disponibles pour les salariés, le respect de la confidentialité des données, la notion de fichiers nominatifs, les accès et les mises en réseau de « Inavem Stats » possibles et souhaitables. Il est à noter qu'une aide de la Caisse des Dépôts et Consignations peut être obtenue, via le dispositif local d'accompagnement (DLA).

Recommandation n° 16. *Faire procéder à un audit organisationnel et informatique de PAV.*

3.5 De nouvelles problématiques (urgence, touristes victimes, incendies, ...) à prendre en compte

PAV développe ses ressources propres en étant organisme de formation agréé : 18.000 € de recettes issues d'actions de formation sont prévues pour 2013. Ces ressources sont utiles et la formation contribue à la reconnaissance et la visibilité de l'association par les professionnels. La coordinatrice des psychologues indique que le temps qui y est consacré est récupéré par les salariés.

Par ailleurs, le nouveau bureau a fait part à la mission de son intention d'augmenter ses ressources propres et les dons, en développant de nouvelles actions, notamment en direction des « grands magasins » et des magasins de luxe (Comité Colbert) et également dans la perspective de l'Euro de football 2016 auprès des organisateurs pour prendre en charge d'éventuelles victimes d'infractions tant en matière juridique que psychologique.

Ce débat sur le développement des ressources propres est récurrent depuis des années. La mission considère qu'il serait opportun que les intentions exprimées depuis neuf mois par le nouveau bureau soient rapidement concrétisées, d'autant plus que les budgets au-delà de 2014 reposent sur des prévisions de recettes très optimistes (23.000 € de prévisions contre 1.710 € effectivement perçus en 2012).

Que ce soit pour les actions de formation ou les prestations à des partenaires du secteur privé, la mission rappelle que dans la mesure où ces actions sont effectuées par des salariés de PAV déjà confrontés à une multiplicité de sites et de contraintes, elles ne doivent pas obérer la capacité d'accueil des victimes ni l'amplitude horaire des permanences assurées.

En effet, même s'ils reconnaissent que les prestations des psychologues et des juristes sont de qualité, tant la Ville de Paris que les chefs de cour et de juridiction, ainsi que l'INAVEM dont PAV est adhérente, ont regretté le manque de réactivité et de pro-activité de PAV pour améliorer l'aide aux victimes dans l'urgence, développer de nouvelles offres et être force de proposition. Selon eux, PAV n'a pas su ou voulu saisir les nouvelles occasions de perfectionner l'aide aux victimes qui ont émergé depuis dix ans (téléphones, urgences, organisation d'assises).

Ainsi, la direction de la prévention et de la protection de la Mairie de Paris indique n'avoir pas été satisfaite par le contenu du rapport commandé en novembre 2011 sur la prise en charge des victimes d'incendies et face à l'incapacité de PAV à organiser des assises de l'aide aux victimes. Comparée à d'autres associations d'aide aux victimes, l'activité de PAV est perçue comme se contentant de l'existant.

Ainsi, s'agissant de la prise en charge en urgence de victimes d'accidents collectifs, le procureur de la République de Paris a demandé à PAV de mettre en place une astreinte téléphonique de sorte qu'un responsable puisse être joignable lors de la survenance de tels événements et de prendre le relais des Cellules d'urgence médico-psychologique (CUMP). L'appréciation de la notion d'urgence par l'association retarde la mise en place de ce dispositif, alors même qu'il relève du dispositif parisien de sécurité. Il convient cependant de relever que lors de la catastrophe de Brétigny-sur-Orge, PAV s'est mobilisée, à la demande de l'INAVEM, dans la nuit suivant l'accident en organisant notamment une permanence de soutien.

De même, si la prise en charge des touristes victimes d'infraction pénales est en principe organisée par une convention conclue le 16 novembre 2011 entre PAV, la DPP de la Ville de Paris, la Préfecture de Police et l'Office du Tourisme, elle ne s'est toujours pas concrétisée. Ainsi par exemple, lors des récentes agressions de touristes chinois, la directrice indique qu'un pôle de traducteurs a travaillé un certain nombre de documents de plainte et que des touristes rentrés à domicile ont été contactés, sans plus de précisions. En outre, cette convention, qui ne semble pas connue des membres de l'actuel bureau ni a fortiori médiatisée, ne comporte pas d'engagement financier et n'a pas fait l'objet d'un vote au Conseil de Paris.

En 2012, le nombre de saisines de PAV par le parquet, dans le cadre de l'article 41, alinéa 7 du code de procédure pénale (accidents mortels de circulation à Paris ou toute autre situation d'une victime jugée préoccupante) a été faible. Toutefois, le parquet a réactivé ce dispositif par une note de juillet 2013.

L'ensemble de ces partenaires attend que se traduisent dans les faits les intentions exprimées par le nouveau bureau, au regard de l'importance de Paris et des possibilités existantes.

Si PAV remplit son action de fond, compte tenu de ces critiques sur son manque de réactivité et de pro-activité, la mission estime que l'association doit s'armer pour répondre aux demandes urgentes (notamment dans le cadre du schéma départemental préconisé par la mission : V. *infra* 3.6) en définissant un ou plusieurs « pôles de ressources » constitués de salariés et de bénévoles, compétents pour intervenir à tout moment si l'actualité l'exige (astreintes, prise en charge de victimes en urgence, accidents collectifs, organisation de congrès, rédaction de rapports). Ceci passe par la désignation roulante de salariés et bénévoles aptes à intervenir à tout moment. Cela passe également par une formation et sensibilisation à l'action en urgence ainsi qu'à la mise en réseau avec les autorités compétentes et enfin à la diffusion de moyens logistiques (téléphones...).

Recommandation n° 17. *Réfléchir à une organisation des équipes pour permettre une plus forte réactivité adaptée aux nouveaux besoins en matière d'aide aux victimes.*

3.6 Une structuration de la politique d'aide aux victimes à Paris à entreprendre

Des membres de PAV, essentiellement des bénévoles, participent aux réunions du Réseau d'aide aux victimes de la Ville, qui réunissent deux fois par an dans chaque arrondissement dans le cadre du contrat local de sécurité des agents des mairies, des services sociaux, de l'inspection académique, des associations et des commissariats. Durant ces réunions (une trentaine par an), des informations sont présentées sur les acteurs de l'aide aux victimes et un guide a été élaboré.

Pour autant, la mission relève que l'action des acteurs de l'aide aux victimes n'est pas coordonnée via un schéma départemental de l'aide aux victimes. Un tel projet a émergé dès 2004 mais n'a pas abouti à ce jour. Si la Mairie de Paris avait confié en 2010 à PAV l'organisation d'assises parisiennes de l'aide aux victimes qui devaient aboutir à la définition d'un tel schéma, le travail de l'association n'a pas été jugé sérieux et le projet d'assises ainsi que le schéma ont été reportés.

La mission souligne l'intérêt d'un tel schéma dans le but de réaliser une mise en cohérence des actions des multiples intervenants de l'aide aux victimes. Ainsi, elle relève que le Conseil départemental de l'accès au droit (CDAD) de Paris finance l'activité d'aide aux victimes de PAV au sein du PAD 20 qui n'a en principe pour vocation que l'accès au droit. Une telle subvention devrait ressortir du budget de la cour d'appel dans le cadre de l'action 03 du programme 101. En outre, pour le site du TGI, quatre dispositifs d'aide aux victimes coexistent : le service des victimes de la section « P 12 » du parquet (service appelé également « bureau des victimes ») ; une permanence de l'antenne des mineurs du barreau de Paris l'après-midi ; chaque matin, une permanence « avocats au service des victimes » organisée également par le barreau de Paris ; enfin, le BAV où opèrent trois associations.

Un schéma départemental de l'aide aux victimes, initié et piloté par les principaux financeurs publics, permettrait une mise en cohérence et une coordination de l'action des acteurs de l'aide aux victimes sur les plans fonctionnel (associations généralistes : PAV/spécialisées : Centre d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF)...), géographique (maillage/concentration), temporel (prise en charge en urgence/à moyen ou long-terme), thématique (incendies, touristes, dispositif 47-1) et institutionnel (concertation entre les demandes des financeurs, du CDAD et du parquet).

Recommandation n° 18. Elaborer à court terme un schéma départemental de l'aide aux victimes à l'initiative des principaux financeurs publics.

4. UNE GOUVERNANCE A AMELIORER

4.1 Une crise institutionnelle à dépasser

L'assemblée générale se réunit régulièrement une fois par an.

Au 12 avril 2013, le conseil d'administration était composé de 20 membres dont 14 élus et six de droit (le statut, dans son article 11, prévoit qu'il se compose de 19 à 27 membres ; le nombre de membres élus ne pouvant être supérieur à 15).

D'après les statuts, on distingue parmi les membres de droit, ceux à voix délibérative de ceux à voix consultative.

Dans la première catégorie, figurent :

- Un représentant de la préfecture de police ;
- Un représentant du Conseil de l'Ordre des Avocats de Paris ;
- Un représentant du Conseil de l'Ordre des Médecins de Paris.

Dans la deuxième catégorie, figurent :

- Un représentant de la Ville de Paris ;
- Un représentant du Conseil Régional d'Ile-de-France ;
- Un représentant de la Préfecture de Paris.

L'adjointe au Maire de Paris chargée de la prévention et de la sécurité a été désignée, lors de la séance du 7 et 8 février 2011, représentante du Conseil de Paris.

En raison d'un éventuel conflit d'intérêt, il est conseillé aux élus exerçant des responsabilités au sein d'associations de s'abstenir de toute participation à la préparation et au vote des délibérations portant sur ces associations.

[.....]
] *La phrase qui précède a été occultée conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs. Elle a également relevé qu'aucun représentant du conseil régional d'Ile-de-France ne figurait dans la liste des membres de droit qui lui a été remise dans le cadre de l'audit.*

Conformément aux statuts, le conseil d'administration se réunit au moins deux fois par an. Le quorum est toujours respecté. La directrice et des représentants des salariés (un pour les juristes et un pour les psychologues) sont régulièrement invités. Selon les thèmes abordés, il en est de même pour des représentants de l'INAVEM et de l'institution judiciaire : cour d'appel et parquet du TGI de Paris, etc...

Il convient de relever que par courrier en date du 9 février 2011, les chefs de la cour d'appel de Paris ont rappelé aux chefs de juridiction du ressort que « *la présence des magistrats et fonctionnaires avec voix délibérative au sein des organes statutaires des associations subventionnées par le ministère de la justice est proscrite* ». Ils ont également demandé de mettre un terme à ces situations dans les plus brefs délais.

En dépit du fait [.....] dans un autre ressort, certains financeurs ont relevé cette participation comme pouvant porter atteinte à l'impartialité objective. D'autant plus que [.....] est également membre d'une autre association dont les relations avec PAV sont décrites comme difficiles. *Les membres de phrase qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.*

Les travaux du conseil d'administration font l'objet de comptes rendus détaillés. En revanche, la mission a constaté un manque de formalisation des travaux du bureau de l'association. C'est ainsi qu'un seul compte rendu (celui de la réunion du 27 septembre 2012 relative à la situation financière) lui a été communiqué. Ce point doit d'autant plus être souligné que l'« exécutif » de l'association se réunit au moins une fois par mois et que les membres du conseil d'administration ont déclaré vouloir réaffirmer son rôle d'impulsion.

Le « projet associatif », prévu par le règlement intérieur et adopté lors du conseil d'administration du 4 décembre 2008, est entré en vigueur au début de l'année 2009. Son actualisation devra être prochainement mise en chantier afin de correspondre au calendrier fixé par l'article 20 du règlement intérieur « *le projet associatif vise à fixer pour PAV un horizon et à définir une cohérence des principes qui régissent son action. Il sera actualisé tous les trois ans* ».

Les difficultés rencontrées par l'association ont entraîné une « crise » de la gouvernance de PAV. Le conseil d'administration qui s'est tenu le 29 novembre 2012 a ainsi rejeté les propositions de son bureau en vue de permettre un redressement financier. Suite à ce vote, le président a présenté la démission du bureau aux administrateurs. Un nouveau bureau a été élu lors de la séance du conseil d'administration du 10 janvier 2013 (la trésorière sortante acceptant d'assurer la transition en tant qu'administrateur « personne ressource » pour le quotidien de PAV).

L'actuel bureau aura à se prononcer sur les moyens de pérenniser l'activité de PAV, notamment par la réforme de sa gestion des ressources humaines (GRH) et par la recherche de nouvelles activités (pour lesquelles il a déjà évoqué des « pistes » qui devront se concrétiser dans les meilleurs délais). Enfin, un partenariat plus confiant avec les financeurs publics de PAV devra être retrouvé.

Recommandation n° 19. *Actualiser le projet associatif, notamment en matière de GRH, de diversification des activités et de renouvellement du partenariat institutionnel.*

4.2 Un positionnement du conseil d'administration et du bureau à affirmer vis-à-vis de la direction et des salariés

La mission estime que le conseil d'administration devrait prendre clairement position sur la question de l'exercice à plein temps des fonctions de direction ainsi que sur la répartition des tâches entre la direction et le bureau. Au regard des constats qu'elle a été amenée à faire, elle considère enfin que le bureau devrait s'impliquer davantage, en lien avec la direction, dans les questions de gestion des ressources humaines. Dans cette perspective, le bureau pourrait définir une lettre de mission à un directeur à plein temps avec des objectifs en termes de GRH.

Recommandation n° 20. *Définir une lettre de mission à la direction à plein temps.*

Pour pallier le sentiment d'écoute insuffisante exprimé par de nombreux salariés à la mission, leurs entretiens annuels d'évaluation pourraient être effectués par la directrice conjointement avec un membre du bureau. Au demeurant, l'annexe 3 de l'actuel projet associatif prévoit déjà qu'à la demande du salarié, le président ou un membre du bureau qu'il désignera pourra être présent lors de l'entretien individuel, même si cette disposition n'a apparemment jamais été mise en œuvre.

Recommandation n° 21. *Mettre en œuvre les dispositions du projet associatif prévoyant la participation d'un membre du bureau aux entretiens individuels d'évaluation des salariés.*

Enfin, les conclusions des groupes de travail actuellement mis en place devraient être portées à la connaissance de tous et être mises en œuvre.

Recommandation n° 22. *Porter à la connaissance des salariés les conclusions des groupes de travail et les mettre en œuvre.*

4.3 Des fonctions de direction à plein-temps : une question d'efficience

Le caractère atypique d'une direction à mi-temps pour une association généraliste d'aide aux victimes, *a fortiori* la seule sur un territoire comme Paris, a été relevé tant par l'INAVEM que par un certain nombre de membres (anciens et nouveaux) du bureau, même si la grande disponibilité de la directrice, au-delà des horaires contractuels, est reconnue, notamment par les magistrats délégués à la politique associative de la cour d'appel et le parquet de Paris.

Ce sentiment de disponibilité n'est pas partagé par une majorité de salariés (juristes et psychologues) qui considèrent que la présence à temps partiel de la directrice au siège de l'association (mardi, jeudi matin et vendredi)¹⁹ [.....]

¹⁹ La directrice indique qu'elle est très souvent présente le jeudi après-midi.

.....]. Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs. A cet égard, la mission estime que la présence de la direction dans les différents sites est pénalisée par ce temps partiel.

En outre, durant les absences de la directrice ou de l'agent administratif (cette dernière étant à [.....]), juristes et psychologues sont tenus d'effectuer des tâches administratives ou d'assurer la permanence téléphonique administrative de l'association au détriment de leur travail de soutien juridique ou psychologique.

Si la mission n'a pas à se prononcer sur l'augmentation du temps contractuel de travail de l'actuelle directrice, elle estime en revanche que les fonctions de direction de l'association nécessitent un exercice à plein temps (V. Recommandation n° 5).

4.4 Une meilleure coordination de l'activité des salariés

L'association intervenant dans sept sites, l'élaboration des plannings s'avère particulièrement complexe. De fait, les salariés ont porté à la connaissance de la mission des difficultés de concertation en matière de plannings et d'animation du réseau.

Les quatre juristes sont particulièrement exposées aux changements de sites car elles interviennent dans 6 des 7 sites (les 4 psychologues dans 3 sites). Il faut également pallier les congés, repos compensateurs et éventuelles absences qui font qu'en moyenne moins de trois d'entre elles sont mobilisables. La mission relève qu'elles assurent des permanences dans trois sites chaque semaine et parfois dans quatre, ce qui induit déplacements et pertes de temps. En outre, les juristes de l'antenne du 17^{ème} se déclarent favorables à une plus forte spécialisation des permanences dans les antennes PAV 13 et PAV 17 afin d'organiser efficacement leurs suivis.

La mission appelle, dans la mesure du possible, à limiter le nombre de sites de permanences par salarié, qui pourraient être réduits à deux par semaine et au maximum à trois. Cette réduction, combinée à la suppression des repos compensateurs, devrait favoriser une meilleure prévisibilité et simplification des plannings mensuels.

Recommandation n° 23. Assurer une meilleure organisation des permanences par salarié.

Par ailleurs, il n'y a pas de coordinateur désigné pour les quatre juristes salariés et les deux juristes stagiaires alors qu'une coordonnatrice l'est pour les trois psychologues salariés et les cinq psychologues stagiaires. De surcroît, les juristes travaillent dans six sites contre trois pour les psychologues. La directrice indique assumer de facto cette fonction compte tenu des réunions de concertation qu'elle organise, même si cela n'apparaît pas dans l'organigramme. Pour autant, les salariées juristes ont souligné l'intérêt qu'il y aurait à institutionnaliser une telle coordination.

Les juristes soulignant l'apport de la supervision qu'un psychologue leur procure une fois par mois pour certains dossiers « lourds » de victimes, cette écoute extérieure pourrait être généralisée à l'ensemble des personnels, administratifs et psychologues.

Recommandation n° 24. Généraliser la supervision par un psychologue de l'ensemble des salariés.

Un vendredi par mois est consacré à l'antenne du 13^{ème} à la coordination des juristes : une réunion d'« échange technique » (ET) donnant lieu à compte rendu réunit juristes et bénévoles pour évoquer des dossiers de victimes ainsi que l'état du droit. Les psychologues ont une réunion trimestrielle avec leur coordinatrice et sont rémunérés à cette fin ou récupèrent ces heures.

Tous les deux mois une réunion de « coordination d'équipe » (CE) donnant lieu à compte rendu porte sur l'actualité, l'organisation de PAV et les conditions de travail. Des intervenants extérieurs (associations, barreau, experts) viennent présenter leur action. Si l'ensemble des juristes et des bénévoles est présent ainsi que la coordinatrice des psychologues, il est à noter que, la plupart du temps, les psychologues ne se rendent pas à ces réunions. Ils indiquent de ne pas le faire faute d'être rémunérés mais la direction déclare quant à elle que toute réunion est rémunérée ou récupérée et qu'ils ne viennent pas faute de temps.

Si une réunion plénière de l'ensemble des salariés, bénévoles et stagiaires a lieu en principe deux fois par an, il n'y en a eu qu'une en 2012 et aucune en 2013.

En raison de la multiplicité des sites et des contraintes, la mission suggère d'instituer une réunion plénière des salariés, bénévoles et stagiaires, portant sur l'actualité, l'organisation de PAV, les conditions de travail et les plannings, la généralisation effective aux psychologues des « CE » pouvant en tenir lieu. Le rapport annuel d'activité pourrait y être évoqué car il n'est pas discuté actuellement avec les salariés alors qu'il peut utilement servir de base à des échanges sur l'activité de PAV.

Recommandation n° 25. Mettre en place un dialogue social plus élaboré, notamment par l'instauration de réunions de l'ensemble des salariés.

4.5 Une indispensable concertation des financeurs complétée par une fixation d'objectifs à Paris Aide aux Victimes

La directrice indique avoir institué une réunion des financeurs en 2009 et 2012 avec le bureau et qu'en 2010 et 2011 chaque financeur a été rencontré par le président ou un membre du bureau. Cependant, elle n'a pu fournir de compte rendu de ces réunions.

La mission estime nécessaire que le bureau rencontre dans une même réunion chacun de ses financeurs annuellement pour lui rendre compte de son activité et de son budget.

Recommandation n° 26. Mettre en place un comité des financeurs, à l'initiative du président de l'association en concertation avec la cour d'appel.

Il est à relever qu'à la demande de ses principaux financeurs, PAV a réalisé une présentation de son budget par actions, déclinant les financements et les indicateurs d'activité dans chacun des sept sites. Si la qualité de cette présentation est jugée insuffisante tant par les autorités judiciaires que par les responsables de la Ville de Paris, la mission souligne l'avancée effectuée et encourage l'association à affiner cette présentation.

A cet égard, le SADJAV est engagé dans un travail d'actualisation de la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs, laquelle prévoit que les conventions d'objectifs doivent indiquer la description des actions financées et des moyens mis en œuvre pour y aboutir ainsi que les indicateurs d'évaluation tant quantitatifs que qualitatifs qui permettent de vérifier, dans une logique de partenariat, que les actions sont pertinentes et que leur financement par les cours d'appel est adapté. A ce jour, le bureau de l'aide aux victimes et de la politique associative du SADJAV a recensé quatre actions mises en œuvre par les associations d'aide aux victimes :

- Action n° 1 : Assurer, dans le cadre de permanences en dehors des BAV, l'accueil, l'écoute, l'orientation, l'accompagnement et l'information des victimes et assurer le suivi de la victime depuis le dépôt de la plainte jusqu'aux démarches nécessaires pour une indemnisation effective ;
- Action n° 2 : Assurer le soutien psychologique des victimes (dans le cadre de l'accueil généraliste) ;
- Action n° 3 : Assurer au sein des BAV l'accueil, l'information, l'orientation et l'accompagnement des victimes depuis le dépôt de la plainte jusqu'aux démarches nécessaires pour une indemnisation effective ;
- Action n° 4 : Accompagner les victimes dans l'urgence et aider les victimes au plus près des faits.

A cet égard, il convient de relever que la Cour des comptes a rendu un rapport en 2012 intitulé « la politique d'aide aux victimes d'infractions pénales », pointant la nécessité de mettre en place des indicateurs pertinents, tant qualitatifs que quantitatifs. Par ailleurs, une parlementaire, Madame Nathalie Nieson, à qui avait été confiée une mission sur le financement des associations d'aide aux victimes, a rendu son rapport à la ministre de la justice en juillet 2013.

La mission prend à son compte la proposition de ce rapport relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs. Elle relève en effet l'intérêt pour PAV que ses différents financeurs lui fournissent une visibilité sur leurs financements, via la signature d'une convention pluriannuelle d'objectifs, par exemple sur un horizon de trois ans, comportant un engagement sur les financements, en contrepartie de la fixation d'objectifs de prise en charge des victimes et/ou du développements d'actions spécifiques.

Recommandation n° 27. Généraliser des conventions pluriannuelles d'objectifs avec les financeurs.

La mission, relayant également une proposition du rapport de Madame Nieson, note également l'intérêt, pour assurer une bonne communication sur les budgets et les indicateurs de performance, d'instaurer une conférence annuelle de l'aide aux victimes. Celle-ci pourrait être organisée conjointement par les chefs de cour et de juridiction, en présence des associations d'aide aux victimes intervenant sur le ressort du TGI de Paris et de l'ensemble des financeurs.

Recommandation n° 28. *Organiser, à l'initiative des chefs de cour et de juridiction, une conférence annuelle de l'aide aux victimes sur le ressort du TGI de Paris.*

[.....]
Inspecteur des services judiciaires

[.....]
Inspecteur de la Ville de Paris

[.....]
Chargé de mission

[.....]
Chargée de mission

Liste des recommandations

- Recommandation n° 1.** Valoriser les locaux mis à disposition dans les comptes de l'association. 14
- Recommandation n° 2.** Relancer une campagne de recrutement de bénévoles. 14
- Recommandation n° 3.** Améliorer les délais de versement de la subvention de la Ville de Paris. 22
- Recommandation n° 4.** Présenter des budgets en adéquation avec les subventions de l'année N -1 en anticipant des ressources potentielles de façon réaliste. 24
- Recommandation n° 5.** Envisager, à court terme, le passage à temps plein du poste de directeur. 29
- Recommandation n° 6.** Harmoniser les contrats de travail pour appliquer une pause méridienne à l'ensemble des salariés. 30
- Recommandation n° 7.** Engager une concertation avec les chefs de juridiction et la Ville de Paris, afin d'aboutir à une solution permettant à PAV de bénéficier, en 2017, d'un site pour continuer l'activité réalisée à « PAV 13 ». 31
- Recommandation n° 8.** Examiner l'adéquation entre les missions de PAV à la MJD du 17^{ème} et les effectifs qu'elle y consacre. 33
- Recommandation n° 9.** Appliquer la convention relative à l'UMJ de l'Hôtel-Dieu en ce qu'elle prévoit une présence constante de stagiaires. 34
- Recommandation n° 10.** Finaliser la rédaction d'une charte d'exercice des missions des juristes de PAV. 34
- Recommandation n° 11.** Mettre en place un dispositif permettant de diminuer le nombre de rendez-vous non honorés. 35
- Recommandation n° 12.** Réaménager l'amplitude horaire du bureau d'aide aux victimes. 36
- Recommandation n° 13.** Régulariser la situation des « permanenciers » du bureau d'aide aux victimes au regard du décret n° 2012-681 du 7 mai 2012. 36
- Recommandation n° 14.** Confier l'entière gestion du bureau d'aide aux victimes à Paris Aide aux Victimes. 37
- Recommandation n° 15.** Améliorer à court terme les conditions matérielles des intervenants au BAV. 37

Recommandation n° 16. Faire procéder à un audit organisationnel et informatique de PAV.	38
Recommandation n° 17. Réfléchir à une organisation des équipes pour permettre une plus forte réactivité adaptée aux nouveaux besoins en matière d'aide aux victimes.	40
Recommandation n° 18. Elaborer à court terme un schéma départemental de l'aide aux victimes à l'initiative des principaux financeurs publics.....	41
Recommandation n° 19. Actualiser le projet associatif, notamment en matière de GRH, de diversification des activités et de renouvellement du partenariat institutionnel.	43
Recommandation n° 20. Définir une lettre de mission à la direction à plein temps....	44
Recommandation n° 21. Mettre en œuvre les dispositions du projet associatif prévoyant la participation d'un membre du bureau aux entretiens individuels d'évaluation des salariés.	44
Recommandation n° 22. Porter à la connaissance des salariés les conclusions des groupes de travail et les mettre en œuvre.	44
Recommandation n° 23. Assurer une meilleure organisation des permanences par salarié.	45
Recommandation n° 24. Généraliser la supervision par un psychologue de l'ensemble des salariés.	46
Recommandation n° 25. Mettre en place un dialogue social plus élaboré, notamment par l'instauration de réunions de l'ensemble des salariés.	46
Recommandation n° 26. Mettre en place un comité des financeurs, à l'initiative du président de l'association en concertation avec la cour d'appel.	46
Recommandation n° 27. Généraliser des conventions pluriannuelles d'objectifs avec les financeurs.	47
Recommandation n° 28. Organiser, à l'initiative des chefs de cour et de juridiction, une conférence annuelle de l'aide aux victimes sur le ressort du TGI de Paris.	48

Liste des annexes

ANNEXE 1. LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

ANNEXE 2. LETTRE DE MISSION DE L'IGSJ

ANNEXE 3. LETTRE DE MISSION DE L'IGVP

***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.*