

MAIRIE DE PARIS



INSPECTION GENERALE

RAPPORT ANNUEL
DE L'INSPECTION GENERALE
DE LA VILLE DE PARIS
2009-2010

SOMMAIRE

1 LES TRAVAUX DE L'INSPECTION GENERALE.....	3
1.1 Nature des travaux et domaines d'investigations.....	6
1.2. La mise en ligne des rapports.....	9
1.3. La mise en œuvre des rapports.....	12
2. SYNTHESE DES RAPPORTS.....	19
2.1. L'organisation des services.....	19
2.1.1 Les fichiers informatiques (juin 2010).....	19
2.1.2 La certification des comptes (décembre 2009).....	20
2.1.3 L'attribution des subventions aux associations (septembre 2010).....	22
2.1.4 Les ressources humaines.....	24
2.1.5. Train de vie des SEM : SEMAEST (juin 2010), SEMAVIP (mai 2010), et SGIM (mai 2010).....	30
2.1.6. La fonction achat-marché à la DFPE (septembre 2009).....	30
2.2. La culture.....	31
2.2.1. Quinze conservatoires de musique et de danse (avril 2010 et juin 2010).....	31
2.2.2. La Cité Internationale des Arts (juin 2010).....	33
2.2.3. Le Forum des Images (décembre 2009).....	35
2.2.4. La Maison de la Poésie (juin 2010).....	36
2.2.5. L'attribution des ateliers d'artistes (octobre 2009).....	38
2.2.6. Le Centquatre (juin 2010).....	43
2.3 Le développement économique et l'emploi.....	43
2.3.1. Paris Développement (août 2009).....	43
2.3.2. Les espaces publics numériques (février 2010).....	47
2.3.3. L'association Paris Ile-de-France Expo 2010 Shanghai (juin 2010).....	49
2.4. Le logement.....	49
2.4.1. Le PACT (juillet 2009).....	49
2.4.2. Le fonds de solidarité logement (février 2010).....	50
2.4.3. L'ADIL (juin 2010).....	52
2.5. L'enfance et la jeunesse.....	53
2.5.1. La réussite éducative (avril 2010).....	53
2.5.2. Les antennes jeunes (juillet 2009).....	55
2.5.3. Un club de prévention (février 2010).....	56
2.5.4. L'association JCLT (août 2009).....	57
2.5.5. Les crèches parentales (octobre 2009).....	59
2.5.6. La maison Kangourou (novembre 2009).....	61
2.5.7. L'association AEAJ (octobre 2009).....	62
2.5.8. L'association Crescendo (juillet 2009).....	64

2.6. Santé et secteur social.....	66
2.6.1. L'association Aides (février 2010).....	66
2.6.2. L'association La Chorba (septembre 2009)	69
2.7 Le sport : trois piscines à la gestion externalisée	69
2.8. Quatre enquêtes administratives.....	71
2.8.1. Dans un établissement de l'ASE (juillet 2009)	71
2.8.2. Au Musée d'Art Moderne (juin 2010)	72
2.8.3. Dans un service d'état civil (janvier 2010)	72
2.8.4. Aux Catacombes (décembre 2009)	73
3 LA VIE DU SERVICE	74
3.1. Les effectifs	74
3.2. Le professionnalisme.....	74

Le présent rapport annuel d'activité de l'Inspection générale est le neuvième présenté au Conseil de Paris. Il couvre l'ensemble des travaux achevés entre le 1er juillet 2009 et le 30 juin 2010.

1 LES TRAVAUX DE L'INSPECTION GENERALE

Seront présentées ici les missions achevées durant cette période, soit 63 missions. (Une mission est considérée comme achevée lorsque le rapport définitif a été remis). Leur liste figure ci-dessous:

Liste des missions achevées entre le 30 juin 2009 et le 30 juin 2010

Date de fin de mission	N° ordre	Intitulé
30/06/2010	09.06	Audit de l'association Cité Internationale des Arts
30/06/2010	09.07	Audit de l'agence départementale d'information sur le logement de Paris (ADIL)
30/06/2010	09.17.01	Audit du train de vie de la SEM société d'économie mixte d'aménagement de l'EST « SEMAEST ».
30/06/2010	08.24.13	Audit du conservatoire municipal du 16 ^{ème} arrondissement
24/06/2010	08.24.01	Audit du conservatoire municipal du centre.
24/06/2010	08.24.03	Audit du conservatoire municipal du 6 ^{ème} arrondissement.
24/06/2010	08.24.04	Audit du conservatoire municipal du 7 ^{ème} arrondissement.
24/06/2010	08.24.05	Audit du conservatoire municipal du 8 ^{ème} arrondissement.
24/06/2010	08.24.06	Audit du conservatoire municipal du 9 ^{ème} arrondissement.
24/06/2010	08.24.09	Audit du conservatoire municipal du 12 ^{ème} arrondissement.
24/06/2010	08.24.10	Audit du conservatoire municipal du 13 ^{ème} arrondissement.
24/06/2010	08.24.14	Audit du conservatoire municipal du 17 ^{ème} arrondissement.
24/06/2010	08.24.16	Audit du conservatoire municipal du 19 ^{ème} arrondissement.
24/06/2010	08.24.17	Audit du conservatoire municipal du 20 ^{ème} arrondissement.
21/06/2010	09.23	Audit des fichiers informatiques de la Ville et du Département de Paris.

Date de fin de mission	N° ordre	Intitulé
21/06/2010	10.16	Mission d'inspection générale conjointe avec l'Inspection générale de la Chambre de commerce de Paris (CCIP) : détermination du risque financier de l'association Paris Ile de France Expo 2010 Shanghai.
15/06/2010	10.14	Enquête au sein du Musée d'Art moderne suite à des vols de tableaux
02/06/2010	09.25	Mission d'appui de l'EPCC le Cenquatre.
01/06/2010	08.14	Audit de l'association « la Maison de la Poésie »
17/05/2010	09.17.02	Audit du train de vie de la SEM société de gérance d'immeubles "SGIM".
17/05/2010	09.17.03	Audit du train de vie de la SEM société d'économie mixte d'aménagement de la Ville de Paris "SEMAVIP"
15/05/2010	09.26	Mission d'appui à la MIE sur l'accès des jeunes parisiens à un emploi pérenne.
15/05/2010	09.27	Mission d'appui à la MIE sur les ascenseurs dans les logements sociaux.
30/04/2010	09.16	Evaluation des dispositifs concourant à la réussite éducative financés par la Ville de Paris.
20/04/2010	10.02	Définition d'une méthode d'audit d'associations.
15/04/2010	08.24.02	Audit du conservatoire municipal du 5ème arrondissement.
15/04/2010	08.24.07	Audit du conservatoire municipal du 10ème arrondissement.
15/04/2010	08.24.08	Audit du conservatoire municipal du 11ème arrondissement.
15/04/2010	08.24.12	Audit du conservatoire municipal du 15ème arrondissement.
08/04/2010	08.05	Synthèse des audits des DSP des piscines Pontoise, Pailleron et Berlioux.
23/02/2010	09.09	Audit du FSL Paris Solidarité Habitat.
12/02/2010	09.08	Audit des espaces publics numériques
10/02/2010	09.21	Contrôle de l'équipe de prévention spécialisée TVAS 17-18.
08/02/2010	09.02	Audit de l'association AIDES.
25/01/2010	07.16	Evaluation du dispositif de reclassement des agents de la Ville de Paris.
18/01/2010	09.24	Contrôle du fonctionnement d'un service d'état civil
15/01/2010	08.06	Audit de la DSP "piscine Suzanne Berlioux" (1er arrondissement).
16/12/2009	09.18	Enquête administrative aux Catacombes.
10/12/2009	08.13	Audit de l'association "le Centre audiovisuel Forum des images".
03/12/2009	08.18	Etude sur les conditions de la certification des comptes de la collectivité parisienne.

Liste des missions achevées entre le 30 juin 2009 et le 30 juin 2010		
Date de fin de mission	N° ordre	Intitulé
20/11/2009	08.08	Audit de la DSP "piscine patinoire Pailleron" (19ème arrondissement).
03/11/2009	09.05	Audit de l'association Maison Kangourou
23/10/2009	08.21	Etude sur les modalités d'attribution et d'occupation des ateliers d'artistes
22/10/2009	08.20	Audit de l'Association pour l'Education et l'Animation des Jeunes (A.E.A.J.)
09/10/2009	08.17	Synthèse des audits des crèches parentales.
09/10/2009	08.17.01	Audit de la crèche parentale "Balustrade".
09/10/2009	08.17.02	Audit de la crèche parentale "les pieds tendres".
09/10/2009	08.17.03	Audit de la crèche parentale "Les 19ème rugissants".
09/10/2009	08.17.04	Audit de la crèche parentale "les enfances".
09/10/2009	08.17.05	Audit de la crèche parentale "Quel Univers Inventer" (QUI).
09/10/2009	08.17.06	Audit de la crèche parentale "les jeunes heures".
09/10/2009	08.17.07	Audit de la crèche parentale "les petits lardons".
09/10/2009	08.17.08	Audit de la crèche parentale "acidulés et à croquer".
30/09/2009	08.22	Audit de l'association "la Chorba"
25/09/2009	09.04	Audit de la procédure d'attribution des subventions aux associations
08/09/2009	06.23	Audit de la fonction achats-marchés de la Direction des Familles et de la Petite Enfance.
27/08/2009	07.05	Audit de l'association Paris développement.
26/08/2009	08.10	Audit de l'association "Jeunesse, Culture, Loisirs et Technique" (JCLT).
27/07/2009	07.27	Audit de l'ASPP (association d'action sociale en faveur des personnels de la Ville et du Département de Paris).
21/07/2009	08.12	Audit de l'association PACT de Paris.
13/07/2009	09.01	Etude des antennes jeunes parisiennes.
10/07/2009	08.09	Audit de l'association "Crescendo".
10/07/2009	09.19	Enquête administrative dans un établissement de l'aide sociale à l'enfance.

Ces 63 missions ont donné lieu à remise de 59 rapports de l'IGVP au Maire de Paris.

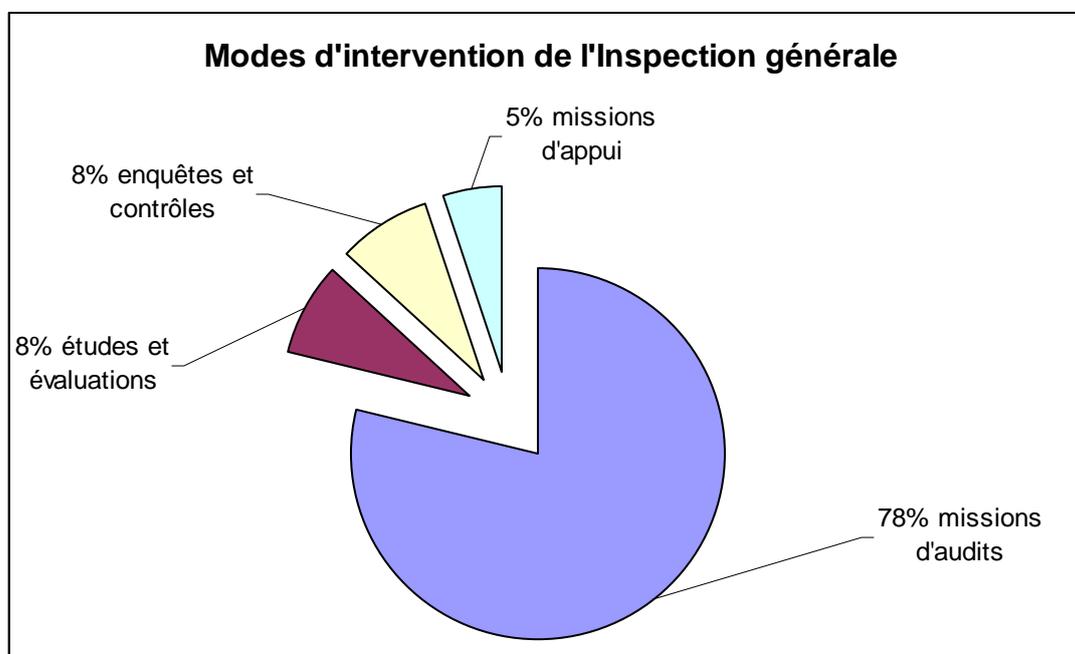
- La mission d'appui à l'EPCC le Cenquatre a donné lieu à un compte rendu de mission d'appui.
- La mission de définition d'une méthode d'audit d'associations a produit un guide méthodologique à l'usage des auditeurs.

- Dans le cadre des deux missions d'appui aux missions d'information et d'évaluation (MIE) l'Inspection générale a apporté sa contribution à l'élaboration de rapports du Conseil de Paris.

1.1 Nature des travaux et domaines d'investigations

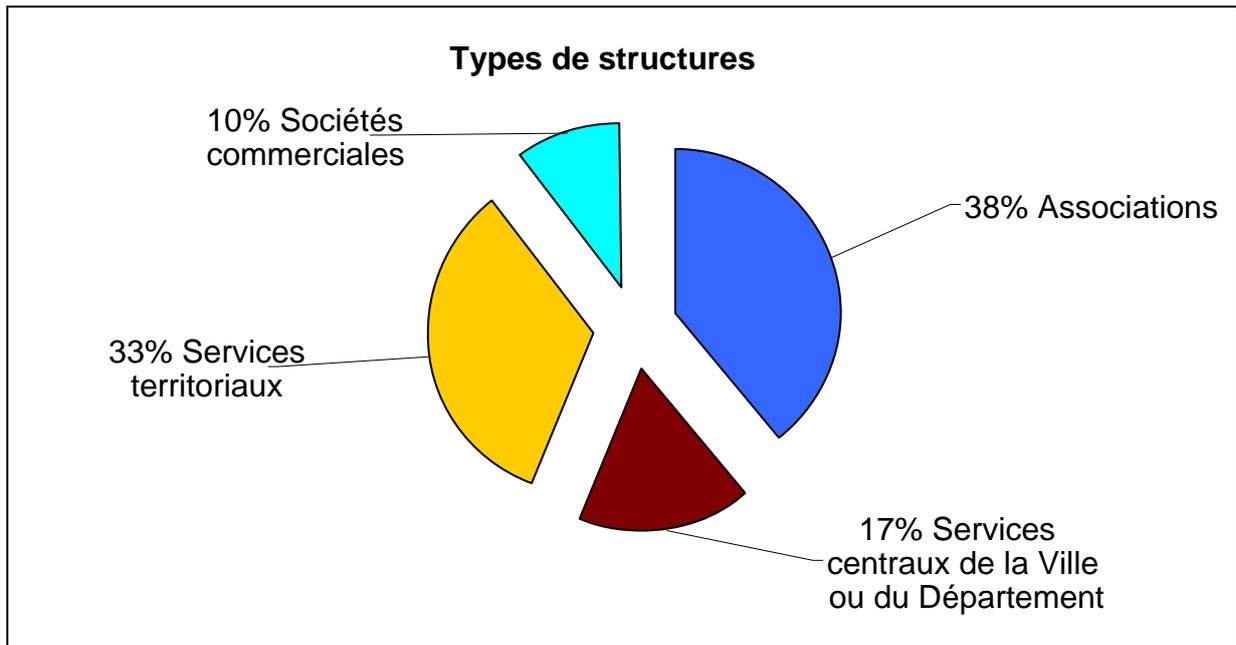
S'agissant des modes d'intervention, parmi les 63 missions citées, on trouve :

- l'élaboration d'un guide de contrôle
- deux contributions à une mission d'information et d'évaluation (MIE)
- quatre enquêtes administratives et une mission de contrôle
- une mission d'appui (auprès du Centquatre)
- cinq études ou évaluations de politique publique
- quarante neuf audits de service, de société, ou d'association.



S'agissant des types de structures concernées, on recense :

- 24 associations
- 11 services centraux
- 21 services territoriaux (dont 15 conservatoires de musique)
- une mairie d'arrondissement
- 6 sociétés (SA ou SEM)



Les domaines d'investigations sont très divers, à l'image du champ de compétence de la collectivité parisienne. Ainsi sur les 63 missions citées :

- 22 portent sur le secteur culturel
- 11 sur l'organisation des services
- 16 sur l'enfance et la jeunesse
- 7 sur le développement économique, l'emploi ou le logement
- 4 sur le sport
- 3 sur la santé ou le secteur social.

Durant cette période, l'Inspection a enregistré 31 saisines du Maire. Au 30 juin 2010, 3 rapports étaient au stade du provisoire et donc soumis à la procédure contradictoire.

L'Inspection a poursuivi l'audit récurrent des associations les plus subventionnées par la Ville de Paris (plus de 700 000 €). Le bon emploi de l'argent public a ainsi été vérifié au sein des associations suivantes : la cité internationale des arts, l'agence départementale d'information sur le logement (ADIL), la maison Kangourou (qui gère six établissements d'accueil de la petite enfance), le forum des images.

D'autres associations ont été contrôlées parce qu'elles posaient des problèmes spécifiques aux directions de tutelle, ou bien parce que leur action s'inscrivait dans les priorités de la politique municipale : la chorba, les crèches parentales, l'équipe de prévention TVA 17-18, l'association de l'exposition de Shanghai pour les premières ; la maison de la poésie, les espaces publics numériques, l'association AIDES, l'association Paris développement, l'ASPP parmi les secondes.

Etait quasiment abouti fin juin 2010 l'audit des associations suivantes : Paris bibliothèques, les Français volants, le musée d'art et d'histoire du judaïsme.

L'exécution des délégations de service public est également contrôlée de façon régulière par l'inspection générale : trois piscines dont la gestion est déléguée (Pontoise, Pailleron et Berlioux), les parcs de stationnement gérés par Vinci (après ceux gérés par la SAEMES), et

plus largement les modalités de passation des DSP pour la concession de parcs de stationnement (audit en cours). Plusieurs auditeurs ont acquis une expertise dans ce domaine. Leur contrôle s'exerce soit à mi-parcours soit à la fin de la période de délégation pour permettre des améliorations dans l'exécution du service public ou de modifier le cahier des charges.

L'audit de l'ensemble des conservatoires de la Ville de Paris, qui éclaire leurs modes de gestion après qu'ils ont été repris en régie par la Ville, a mobilisé une équipe de neuf auditeurs à mi-temps. Il a permis de vérifier l'application du droit et la satisfaction de très nombreux usagers. Les comparaisons entre établissements et l'examen de la tutelle exercée par la DAC ont apporté de nombreux enseignements.

Soulignons que l'IG s'est largement consacrée depuis deux ans aux ressources humaines de l'administration parisienne : après l'évaluation de l'absentéisme, elle s'est penchée sur les thèmes du reclassement des agents, de leur formation et de la santé au travail (audits en cours). Les syndicats ont été consultés à cette occasion. L'ASPP et l'AGOSPAP ont été audités.

Deux missions conjointes sont intervenues. L'une visait à déterminer les conditions d'une progression vers la certification des comptes de la collectivité parisienne, mission d'étude menée avec le pôle d'audit de la direction générale des finances publiques et avec le pôle régional d'audit placé auprès du receveur général des finances. D'autre part une mission expresse portant sur les besoins de trésorerie éventuels de l'association Paris Île-de-France Expo 2010 Shanghai a été conduite en partenariat avec le service d'inspection de la chambre de commerce et d'industrie de Paris. Ces collaborations sont toujours fructueuses en termes de méthode et d'enrichissement mutuel.

Comme chaque année l'Inspection a mené des missions portant sur des thèmes transversaux à plusieurs directions, telles l'évaluation des dispositifs concourant à la réussite éducative, la santé au travail, la formation des agents, ou encore la tenue des fichiers informatiques. Prolongeant le récent audit de la fonction bâtiment, deux audits sont quasiment achevés qui concernent la logistique générale (*facilities management*) et la fonction reprographie au sein de l'administration parisienne.

À la suite de son audit des processus de subventions aux associations, l'IG a élaborer un guide de contrôle conçu pour mener régulièrement l'audit d'associations recevant plus de 150 000 € de subventions annuelles, sous forme d'audits flashes (trois mois) se consacrant aux risques essentiels, et venant en appui du BSA et des directions opérationnelles. Ce guide sera testé à partir d'octobre 2010.

À titre exceptionnel le Maire a demandé à l'IG de mener une mission d'appui auprès de l'établissement culturel créé au 104 rue d'Aubervilliers. Mission d'appui qui a permis une clarification des comptes et des propositions d'application quasi immédiate concernant les ressources humaines et la sécurité du lieu.

Enfin, l'IG a continué de contribuer aux travaux des missions d'information et d'évaluation constituées par le Conseil de Paris. Après celle portant sur les modes de garde des enfants de moins de trois ans, les thèmes retenus furent l'accès des jeunes à un emploi pérenne ainsi que la gestion des ascenseurs. À chaque fois, deux auditeurs s'y sont consacrés à plein temps pendant cinq mois.

Enfin, l'IG s'est dotée d'une nouvelle charte graphique pour un type de rapport plus visuel, adapté à certains sujets. Présenté en format paysage sur deux colonnes, l'une met en valeur les conclusions essentielles à retenir et l'autre inclut les développements qui les étayent.

1.2. La mise en ligne des rapports

Le rythme de la mise en ligne des rapports permettant un accès direct par le portail de la ville *Paris.fr* a été particulièrement soutenu, puisque 54 rapports supplémentaires ont été publiés durant cette période. Leur liste figure ci-dessous :

Liste des rapports publiés sur Internet entre le 30 juin 2009 et le 30 juin 2010

N° ordre	Intitulé	Date de publication
07.16	Evaluation du dispositif de reclassement des agents de la Ville de Paris.	14/05/2010
08.06	Audit de la DSP "piscine Suzanne Berlioux" (1 ^{er} arrondissement).	14/05/2010
08.13	Audit de l'association "le Centre audiovisuel Forum des images".	14/05/2010
08.21	Etude sur les modalités d'attribution et d'occupation des ateliers d'artistes	14/05/2010
09.05	Audit de l'association Maison Kangourou	14/05/2010
09.08	Audit des espaces publics numériques	14/05/2010
06.23	Audit de la fonction achats-marchés de la Direction des Familles et de la Petite Enfance.	01/02/2010
07.05	Audit de l'association Paris développement.	01/02/2010
07.27	Audit de l'ASPP (association d'action sociale en faveur des personnels de la Ville et du Département de Paris).	01/02/2010
08.08	Audit de la DSP "piscine patinoire Pailleron" (19 ^{ème} arrondissement).	01/02/2010
08.09	Audit de l'association "Crescendo".	01/02/2010
08.10	Audit de l'association "Jeunesse, Culture, Loisirs et Technique" (JCLT).	01/02/2010
08.12	Audit de l'association PACT de Paris.	01/02/2010
08.17	Synthèse des audits des crèches parentales.	01/02/2010
08.17.01	Audit de la crèche parentale "Balustrade".	01/02/2010
08.17.02	Audit de la crèche parentale "les pieds tendres".	01/02/2010
08.17.03	Audit de la crèche parentale "Les 19ème rugissants".	01/02/2010

N° ordre	Intitulé	Date de publication
08.17.04	Audit de la crèche parentale "les enfances".	01/02/2010
08.17.05	Audit de la crèche parentale "Quel Univers Inventer" (QUI).	01/02/2010
08.17.07	Audit de la crèche parentale "les petits lardons".	01/02/2010
08.17.08	Audit de la crèche parentale "acidulés et à croquer".	01/02/2010
08.20	Audit de l'Association pour l'Education et l'Animation des Jeunes (A.E.A.J.)	01/02/2010
08.22	Audit de l'association "la Chorba"	01/02/2010
09.04	Audit de la procédure d'attribution des subventions aux associations	01/02/2010
08.04	Audit des délégations de service public gérées par la SAEMES.	06/11/2009
08.07	Audit de la DSP "piscine Pontoise" (5ème arrondissement).	06/11/2009
08.02	Audit de l'association La Foire Saint-Germain 6ème arrondissement.	16/10/2009
07.15	Audit de la fonction bâtiment.	30/09/2009
05.20.01	Contrôle périodique de la présélection administrative des candidatures aux logements sociaux.	25/09/2009
07.21.01	Audit de la mission locale Belliard.	20/07/2009
07.21.02	Audit de la mission locale Paris Est.	20/07/2009
07.21.03	Audit de la mission locale Paris Centre.	20/07/2009
07.21.04	Audit de la mission locale Soleil.	20/07/2009
07.21.05	Audit de la mission locale Pari d'Avenir.	20/07/2009
09.13	Synthèse des rapports sur les musées municipaux.	20/07/2009
07.09	Etude sur l'accès du jeune public aux institutions culturelles soutenues par la Ville.	17/07/2009
07.14	Audit de l'Ecole Professionnelle Supérieure d'Arts graphiques et d'Architecture de la Ville de Paris (EPSAA).	17/07/2009
07.21	Synthèse de l'audit des missions locales.	17/07/2009
08.01	Audit organisationnel de la Direction des Familles et de la Petite Enfance (DFPE) (services centraux).	17/07/2009
08.03	Audit de la délégation de service public "camping du Bois de Boulogne".	17/07/2009
08.11	Audit de l'association "Sauvegarde de l'adolescence à Paris".	17/07/2009
08.16	Audit de l'association AGOSPAP.	17/07/2009

N° ordre	Intitulé	Date de publication
08.19	Audit de deux associations travaillant avec le conservatoire de musique du 9ème arrondissement.	17/07/2009
07.24	Contrôle de l'association Femina Sport.	02/06/2009
07.01	Audit de la fondation Feu Vert.	10/02/2009
07.02	Audit de l'association de prévention spécialisée ARC 75.	10/02/2009
07.03	Audit de l'association de prévention spécialisée AJAM.	10/02/2009
07.04	Audit de l'association ADAC (Paris Ateliers).	10/02/2009
07.08	Synthèse des audits de trois équipes de prévention spécialisée.	10/02/2009
07.11	Etude sur la promotion du sport féminin de haut niveau.	10/02/2009
07.13	Contrôle de la gestion des locaux municipaux mis à la disposition des associations.	10/02/2009
07.17	Etude de l'absentéisme au sein de l'administration parisienne	10/02/2009
07.22	Audit de la Bibliothèque Historique de la Ville de Paris.	10/02/2009
07.25	Audit de l'association "Musée en herbe".	10/02/2009

La règle fixée par le Maire (instruction du 17 janvier 2003) est celle de la publication des rapports de l'inspection générale sous réserve des règles fixées par le législateur, par la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), et par la CNIL. Parmi ceux résumés ici n'ont pas été publiés 10 rapports :

- les quatre enquêtes administratives, pour des raisons liées à la sécurité (MAM, Catacombes, ASE), au respect de la vie privée (ASE, état civil), ou au déroulement d'une enquête judiciaire (MAM, ASE) ;
- le rapport d'étude des antennes jeunes, document préparatoire à une décision urgente, qui n'a pas donné lieu à procédure contradictoire ;
- le rapport de synthèse des DSP des trois piscines (qui comporte des éléments sur chaque gestionnaire et sur leur stratégie lors des appels d'offres, protégés par le secret industriel et commercial) ; le compte rendu de la mission d'appui au Centquatre, document préparatoire et qui n'a pas donné lieu à procédure contradictoire ;
- l'étude sur les conditions de la certification des comptes de la collectivité parisienne (document préparatoire) ;
- le rapport d'audit de la crèche parentale «les jeunes heures» (contentieux en cours) ;
- le rapport d'audit du train de vie de la SEMAEST (qui sera intégré dans une prochaine vague de publications) ;

Lors de la séance du conseil de Paris du 9 février 2010, le Maire s'est engagé à ce que les rapports qui lui sont adressés soient dorénavant publiés dans un délai de quatre mois (au lieu

de six mois). Ce délai minimum est nécessaire pour que l'administration et les organismes audités aient le temps d'en tirer pleinement parti.

Fin juin 2010, 270 rapports se trouvent accessibles sur Paris.fr La publication de 25 rapports supplémentaires est prévue d'ici la fin de l'année.

Le nombre de consultations des rapports de l'Inspection générale par les internautes semble stable : de l'ordre de 3 500 chaque mois.

1.3. La mise en œuvre des rapports

Présidée par la Secrétaire générale, la commission de suivi a été instituée par l'Instruction du Maire du 17 janvier 2003 relative à l'Inspection générale. Cette commission dresse pour le Maire le bilan des réformes engagées. Y participent l'adjoint au Maire de Paris chargé des ressources humaines, de l'administration générale et des relations avec les mairies d'arrondissement, l'adjoint chargé du budget, des finances et des sociétés d'économie mixte, la directrice générale de l'inspection, la Médiatrice de la Ville et un représentant du Cabinet du Maire.

Chaque séance permet d'examiner la mise en œuvre des plans d'actions définis à partir des rapports définitifs remis au Maire depuis plus de six mois. Sont également ré évoquées celles des missions précédentes dont la mise en œuvre nécessite des périodes plus longues ou qui auraient soulevé des difficultés. Des prolongations de suivi sont décidées dans certains cas, et quitus donné par écrit aux directions responsables.

La commission de suivi s'est réunie les 13 octobre 2009 et 15 juin 2010.

Lors de cette dernière commission, l'ensemble des rapports adressés au Maire depuis 2003 ont été passés en revue pour vérifier que tous les risques importants signalés lors des audits avaient été bien pris en compte par l'administration.

Dans l'intervalle des commissions, des réunions sont organisées par les secrétaires généraux adjoints, selon les pôles concernés, pour hiérarchiser les propositions de l'Inspection relatives à tel ou tel rapport, fixer des calendriers pour leur mise en œuvre et les transformer ainsi en «plans d'actions».

Il est rappelé aux directions de tutelle qu'elles sont responsables du suivi des recommandations adressées aux associations, et que les subventions allouées aux associations doivent être subordonnées au respect des recommandations de l'IG approuvées.

Chacune des synthèses des rapports cités dans la seconde partie de ce rapport annuel comporte in fine s'il y a lieu quelques lignes en italiques résumant les réformes déjà engagées à partir des préconisations de l'Inspection générale (sur la base des réponses apportées par les directions responsables aux questionnaires de suivi examinés par la commission de suivi).

Le tableau ci-dessous s'efforce de classer les préconisations de l'Inspection générale selon les principaux thèmes traités : respect du droit, performance économique, développement durable, économies budgétaires ou recettes, sécurité, satisfaction des usagers, conditions de travail et ressources humaines, rayonnement international.

CLASSEMENT DES PRECONISATIONS DES RAPPORTS PAR THEMES								
Intitulé	Respect du droit	Performance économique	Développement durable	Economies budgétaires ou recettes	Sécurité	Usagers	Conditions de travail et R H	Rayonnement International
Audit de l'association Cité Internationale des Arts	X					X		X
Audit de l'agence départementale d'information sur le logement à Paris (ADIL)		X				X		
Audit du train de vie de la société d'économie mixte d'aménagement de l'EST "SEMAEST".		X	X	X				
Audit du conservatoire municipal du centre.	X			X		X		
Audit du conservatoire municipal du 6 ^{ème} arrondissement.	X			X		X		
Audit du conservatoire municipal du 7 ^{ème} arrondissement.	X			X		X		
Audit du conservatoire municipal du 8 ^{ème} arrondissement.	X			X		X		
Audit du conservatoire municipal du 9 ^{ème} arrondissement.	X			X		X		

CLASSEMENT DES PRECONISATIONS DES RAPPORTS PAR THEMES								
Intitulé	Respect du droit	Performance économique	Développement durable	Economies budgétaires ou recettes	Sécurité	Usagers	Conditions de travail et R H	Rayonnement International
Audit du conservatoire municipal du 12 ^{ème} arrondissement.	X			X		X		
Audit du conservatoire municipal du 13 ^{ème} arrondissement.	X			X		X		
Audit du conservatoire municipal du 16 ^{ème} arrondissement	X			X		X		
Audit du conservatoire municipal du 17 ^{ème} arrondissement.	X			X		X		
Audit du conservatoire municipal du 19 ^{ème} arrondissement.	X			X		X		
Audit du conservatoire municipal du 20 ^{ème} arrondissement.	X			X		X		
Audit des fichiers informatiques de la Ville et du Département de Paris.	X					X		
Mission d'inspection générale conjointe avec l'Inspection générale de la Chambre de commerce de Paris (CCIP) : détermination du risque financier de l'association Paris Ile de France Expo 2010 Shanghai.		X		X				X
Enquête au sein du Musée d'Art moderne suite à des vols de tableaux.	X				X	X		

CLASSEMENT DES PRECONISATIONS DES RAPPORTS PAR THEMES								
Intitulé	Respect du droit	Performance économique	Développement durable	Economies budgétaires ou recettes	Sécurité	Usagers	Conditions de travail et R H	Rayonnement International
Audit de l'association "la Maison de la poésie".		X				X		
Audit du train de vie de la société de gérance d'immeubles "SGIM".		X		X				
Audit du train de vie de la société d'économie mixte d'aménagement de la Ville de Paris "SEMAVIP"		X	X	X				
Evaluation des dispositifs concourant à la réussite éducative financés par la Ville de Paris.		X		X		X		
Audit du conservatoire municipal du 11 ^{ème} arrondissement	X			X		X		
Audit du conservatoire municipal du 5 ^{ème} arrondissement	X			X		X		
Audit du conservatoire municipal du 15 ^{ème} arrondissement	X			X		X		
Audit du conservatoire municipal du 10 ^{ème} arrondissement	X			X		X		
Synthèse des audits des DSP des piscines Pontoise, Pailleron et Berlioux			X		X	X	X	
Audit du FSL Paris Solidarité Habitat						X		
Audit des espaces publics numériques		X				X		
Contrôle de l'équipe de prévention spécialisée TVAS 17-18				X		X	X	

CLASSEMENT DES PRECONISATIONS DES RAPPORTS PAR THEMES								
Intitulé	Respect du droit	Performance économique	Développement durable	Economies budgétaires ou recettes	Sécurité	Usagers	Conditions de travail et R H	Rayonnement International
Audit de l'association AIDES		X				X		
Evaluation du dispositif de reclassement des agents de la Ville de Paris							X	
Enquête au service d'état civil de la mairie du 20 ^{ème} arrondissement	X					X		
Audit de la DSP "piscine Suzanne Berlioux" (1 ^{er} arrondissement)			X		X	X		
Enquête administrative aux Catacombes					X	X	X	
Audit de l'association "le Centre audiovisuel Forum des Images"		X				X		
Etude sur les conditions de la certification des comptes de la collectivité parisienne								
Audit de la DSP "piscine patinoire Pailleron" (19 ^{ème} arrondissement)			X		X	X		
Audit de l'association Maison Kangourou	X	X				X		
Etude sur les modalités d'attribution et d'occupation des ateliers d'artistes	X					X		
Audit de l'association 'pour l'Education et l'Animation des Jeunes (A.E.A.J.)	X	X				X		

CLASSEMENT DES PRECONISATIONS DES RAPPORTS PAR THEMES								
Intitulé	Respect du droit	Performance économique	Développement durable	Economies budgétaires ou recettes	Sécurité	Usagers	Conditions de travail et R H	Rayonnement International
Synthèse des audits des crèches parentales	X	X	X			X	X	
Audit de la crèche parentale « Balustrade »		X						
Audit de la crèche parentale « les pieds tendres »		X						
Audit de la crèche parentale « les 19 ^{ème} rugissants »		X						
Audit de la crèche parentale « les enfances »		X						
Audit de la crèche parentale « Quel Univers Inventer » (QUI)	X	X						
Audit de la crèche parentale « les petits lardons »		X						
Audit de la crèche parentale « acidulés et à croquer »		X						
Audit de la crèche parentale « les jeunes heures »	X	X						
Audit de l'association "la Chorba"						X		
Audit de la procédure d'attribution des subventions aux associations		X				X		
Audit de la fonction achats-marchés de la Direction des Familles et de la Petite Enfance	X	X						
Audit de l'association Paris développement		X						X

CLASSEMENT DES PRECONISATIONS DES RAPPORTS PAR THEMES								
Intitulé	Respect du droit	Performance économique	Développement durable	Economies budgétaires ou recettes	Sécurité	Usagers	Conditions de travail et R H	Rayonnement International
Audit de l'association "Jeunesse, Culture, Loisirs et Technique" (JCLT)	X	X				X		
Audit de l'ASPP (association d'action sociale en faveur des personnels de la Ville et du Département de Paris)		X					X	
Audit de l'association PACT de Paris		X				X		
Etude des antennes jeunes parisiennes		X			X	X		
Enquête administrative dans un établissement de l'aide sociale à l'enfance	X				X	X		
Audit de l'association "Crescendo"	X	X				X		

2. SYNTHÈSE DES RAPPORTS

Les rapports de l'Inspection générale de la Ville de Paris remis au Maire entre le 30 juin 2009 et le 30 juin 2010 ont porté sur les thèmes suivants.

2.1. L'organisation des services

2.1.1 Les fichiers informatiques (juin 2010)

La désignation en 2006 d'un correspondant informatique et libertés (CIL) au sein de la Ville a marqué la volonté de celle-ci de se placer au meilleur niveau pour le respect des obligations légales en matière de protection des données personnelles. L'incident survenu en 2008 avec le logiciel GESPER a montré cependant la nécessité d'une vigilance accrue. Les activités très diverses des services municipaux, l'avènement de la micro informatique de masse, le vieillissement de certaines applications développées à une époque où le souci de respect des normes était moindre, sont cependant autant de facteurs de risque. La commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a dans la période récente fort légitimement multiplié les contrôles. Il était donc nécessaire de procéder à un état des lieux, de réaliser un bilan et de proposer un ensemble de mesures pour sécuriser au mieux les données personnelles objets de fichiers et de traitements sous la responsabilité de la Ville.

Les rapporteurs ont pris un double parti :

- l'utilisation d'un questionnaire, diffusé auprès de l'ensemble des services, destiné à recueillir l'information. L'envoi de ce document a du reste favorisé dans un certain nombre de services, une véritable prise de conscience des enjeux. Les rapporteurs ont ensuite rencontré, en fonction des réponses, un certain nombre de directions parmi les plus exposées.
- l'examen d'exemples d'entités certes différentes de la Ville, mais comparables par la taille et les préoccupations. Les échanges ont été complétés par un rendez-vous, indispensable, avec la CNIL.

Si le bilan réalisé n'a pas révélé de faille majeure ni de secteur particulièrement « à risque », il relève l'insuffisance du contrôle interne dans la majorité des services concernés. Il invite à poursuivre l'effort engagé en 2006, notamment par un renforcement des moyens administratifs de suivi, un effort soutenu de formation et d'information, et des contrôles périodiques destinés à sensibiliser toujours plus les services à ce sujet éminemment sensible.

Les préconisations de ce rapport récent ont été immédiatement prises en compte par la DSTI et par l'ensemble des directions. Un réseau de référents du correspondant informatique et libertés de la Ville (CIL) est en cours de constitution pour améliorer l'appropriation des procédures dans chaque direction et en assurer un suivi permanent.

2.1.2 La certification des comptes (décembre 2009)

Le Maire de Paris a demandé à l'Inspection Générale de mener, en partenariat avec les services de l'Etat (DGFIP), une mission de diagnostic de la chaîne budgétaire et comptable de la Ville et du Département de Paris, tant du côté de l'ordonnateur que du comptable public, ce travail visant à déterminer les conditions d'une progression vers la certification des comptes de la collectivité.

La mission de l'équipe d'audit, composée d'auditeurs de l'Inspection Générale de la Ville de Paris, du pôle national et du pôle régional d'audit de la DGFIP, s'est étalée sur 8 mois. S'agissant d'une mission d'expertise qui comportait préfiguration et accompagnement du changement dans les méthodes d'organisation de la comptabilité de la collectivité, les travaux ont donné lieu à restitution périodique à un comité de pilotage composé à parité de représentants des services intéressés de la Ville et de l'Etat (Direction des finances, DSTI, Recette générale des Finances, Pôle national d'audit de la DGFIP).

Les travaux de mission ont porté sur :

- la caractérisation de la mission de certification, sa méthodologie générale et la mise en évidence des facteurs-clés de réussite d'une telle démarche.

La certification consiste en l'expression d'une opinion motivée et écrite sur la qualité des comptes. C'est une mission d'audit externe qui vise à obtenir l'assurance raisonnable que les comptes ne comportent pas d'anomalie significative et que le référentiel comptable est correctement appliqué

Cette phase exploratoire préalable était nécessaire compte tenu du caractère prospectif de la notion de certification pour les collectivités locales, aucune obligation légale n'existant en la matière. La certification des comptes de l'Etat assurée par la Cour des comptes est en revanche effective depuis l'exercice 2006.

- la prise de connaissance globale de la situation des comptes de la Ville et du Département au regard de la certification.

Une revue analytique des comptes 2005 à 2007 a été effectuée, ainsi qu'une analyse des principaux cycles comptables (bilan d'ouverture, dette financière, dépense courante, rémunérations, produits, trésorerie, subventions versées, capitaux propres), afin d'identifier points forts et points faibles. L'environnement informatique a été soumis à la même méthode.

Ont enfin été examinés, en accord avec le comité de pilotage, des points spécifiques : les opérations de fin d'exercice, les comptes d'imputation provisoire, la chaîne de dépense placée sous l'environnement «centre de services partagés».

Les axes de progrès pour aller vers une certification des comptes de la collectivité peuvent être résumés comme suit :

- la construction d'un contrôle interne sur lequel le certificateur puisse s'appuyer ;
- la réalisation d'un certain nombre d'actions visant à améliorer la qualité comptable en matière notamment de rattachement des charges et des produits à l'exercice, de réduction

de la journée complémentaire, l'amélioration de certains schémas comptables (retenues de garantie, avances...);

- la «coproduction» des comptes locaux par l'ordonnateur et le comptable rend nécessaire la mise en synergie de leurs actions dans un objectif de qualité comptable et afin de rationaliser les contrôles effectués. Une convention de service comptable et financier pourrait être conclue avec la Recette Générale des Finances.

L'équipe de mission a proposé une hiérarchisation des actions à mettre en œuvre (incontournables, prioritaires, secondaires) et esquissé un phasage qui tient compte des chantiers à mener (dont certains, importants, comme ceux liés à la confection d'un bilan d'ouverture, ne peuvent être réouverts après le lancement de la certification) et qui conduit à préconiser comme cible raisonnable une certification pour l'exercice 2014.

Le projet de loi portant réforme des juridictions financières, adopté au Conseil des ministres le 28 octobre 2009 comporte un titre II relatif à l'expérimentation d'une certification des comptes des collectivités locales.

Les travaux menés par la mission et les dispositions prises depuis lors pour améliorer la qualité comptable de la collectivité doivent permettre, si elle le décide, à notre collectivité de participer à cette expérimentation.

La mission a mis en évidence qu'en dehors de son aspect majeur qui est d'assurer la meilleure qualité des comptes, gage d'un pilotage de l'action de la collectivité et de transparence pour le citoyen, la certification constitue un enjeu décisif de la démarche de modernisation des structures de l'administration parisienne.

Pour tirer les conséquences des conclusions du rapport conjoint, et compte tenu du caractère co-produit par la Ville et par les services de la RGF des documents comptables de notre collectivité, une convention de services comptables et financiers, dédiée au renforcement de la qualité comptable, a été passée dès janvier 2010 entre la Secrétaire générale et le Receveur général des finances.

Plusieurs groupes de travail dont quatre ont déjà tenu des réunions sont constitués pour mettre en œuvre les suites au rapport.

Est d'ores et déjà en voie de finalisation la définition d'un référentiel pour le contrôle interne comptable et financier.

Le travail du groupe s'attachant à la confection des bilans d'ouverture qui a pour finalité d'assurer le processus de recensement et de valorisation des actifs (le « haut de bilan »), porte sur la méthode de reconstitution et de valorisation des actifs et sur les procédures permettant la tenue à jour des immobilisations en liaison avec leur fait générateur (opérations d'investissement). Cette démarche est l'occasion de normaliser les modes opératoires sur certains aspects (intégration des frais d'études) permettant à la fois d'accroître la pertinence et la fiabilité des écritures et d'assurer la Ville du bénéfice du fonds de compensation de la TVA sur la totalité des montants éligibles.

Plusieurs aspects de la comptabilité des actifs circulants (stocks) ont fait l'objet de travaux de la DF, pour tendre à l'exhaustivité de leur prise en compte.

D'autres travaux visent à améliorer et ce dès 2010, le rattachement des charges à l'exercice (abaissement du seuil de rattachement), de manière à améliorer encore la fidélité du résultat comptable annuel.

Le projet de loi portant réforme des juridictions financières susceptible d'être débattu d'ici à la fin d'année à l'Assemblée Nationale, vise à permettre une expérimentation de certification des comptes de collectivités volontaires.

Le travail mené depuis 2008, d'expertise et de mise en ordre de marche, pourrait le permettre à Paris.

2.1.3 L'attribution des subventions aux associations (septembre 2010)

La procédure actuelle de traitement des demandes de subvention des associations a été mise en place en 2001.

Elle présente trois caractéristiques principales :

- toutes les demandes sont déposées auprès d'un «guichet unique», le bureau des subventions aux associations (BSA) de la DDATC qui les enregistre avant de les envoyer pour instruction aux directions métiers compétentes ;
- toutes les demandes, quels que soient leur provenance ou leur montant, suivent le même circuit de traitement ;
- dans le cadre de l'instruction, chaque subvention donne lieu à la rédaction d'un avis de recevabilité émis par une entité administrative (le BSA) qui ne dépend ni des directions instructrices, ni des adjoints sectoriels auxquels celles-ci sont rattachées, mais de l'adjoint au Maire chargé de la démocratie locale et de la vie associative.

Ce dispositif permet de traiter de manière équitable et sans dysfonctionnement majeur un volume important de demandes de subventions : la Ville de Paris attribue chaque année environ 3 500 subventions aux associations pour un montant cumulé de 205 M€.

Il suscite toutefois un certain nombre de critiques. On lui reproche d'être :

- complexe tant pour les associations qui sollicitent une subvention que pour les responsables de l'administration parisienne ;
- peu réactif : il se passe en moyenne 7 mois et demi entre le dépôt de la demande de subventions et le versement des fonds alloués ;
- coûteux : chaque subvention attribuée par la Ville de Paris génère un coût administratif d'instruction moyen estimé à 1 200 € ;
- peu respecté : 40 % des demandes ne sont pas déposées au BSA et, chaque année, un certain nombre de subventions sont votées sans que ce service ait émis au préalable un avis de recevabilité.

On signalera en outre que :

- bon nombre d'intervenants du dispositif s'interrogent sur la plus-value réellement apportée par les avis de recevabilité rédigés par le BSA, qui sont considérés comme trop négatifs et peu exploitables ;
- l'application ASTRE, outil informatique partagé par l'ensemble des services concernés par le traitement des subventions, est sous-utilisée de façon chronique, ce qui nuit à la fois au suivi des demandes et à la connaissance statistique du processus de subventionnement.

Pour remédier à ces difficultés, sans remettre en cause l'architecture générale du dispositif, et permettre la décentralisation des subventions au profit des associations d'intérêt local prévue par la délibération 2009 DDATC 112 du 8 juin 2009 du Conseil de Paris, l'Inspection générale propose 16 mesures :

1. Instaurer une date limite pour le dépôt des demandes (cette mesure permettra de présenter au plus tard à la séance de juillet du Conseil de Paris 70 % des projets de délibération portant attribution de subventions pour l'année en cours) ;
2. Redéfinir le formulaire de demande de subventions, qui comprendrait désormais un tronc commun de renseignements et un volet correspondant à la spécificité « métier » de l'association ;
3. Informer officiellement les associations du démarrage de l'instruction (ce document, envoyé à l'association lorsque son dossier est complet, servirait en outre à calculer les délais réels d'instruction) ;
4. Remplacer l'avis de recevabilité par une « fiche d'évaluation des risques » qui serait renseignée, pour chaque dossier de demande de subventions, en fonction des risques identifiés ;
5. Désigner un « responsable subventions » dans chaque direction instructrice chargé notamment de servir de référent aux mairies d'arrondissement ;
6. Dématérialiser les dossiers de subvention (le projet « subventions en ligne », qui permettra d'accéder *via* le portail SIMPA à la documentation mise en ligne par les associations elles-mêmes, doit s'accompagner d'une dématérialisation des échanges entre les services municipaux en charge de l'instruction des subventions) ;
7. Rédiger un guide de procédure d'instruction des subventions dont une version pourrait être accessible aux associations sollicitant le soutien financier de la Ville ;
8. Publier un rapport annuel sur les subventions ;
9. Redéfinir le rôle du BSA qui, à l'avenir, ne contrôlerait que les subventions supérieures à 5 000 € et/ou les subventions allouées à certaines catégories d'associations (associations nouvelles, associations multi-subventionnées, etc.), les directions instructrices prenant directement en charge l'évaluation des risques liés aux autres subventions ;
10. Alléger l'instruction des renouvellements de demandes de subventions pour les associations ayant signé avec la Ville une convention triennale, les sommes allouées au titre des deuxième et troisième années l'étant au vu de la réalisation d'objectifs contractuellement définis ;
11. Définir une véritable procédure de contrôle des subventions accordées commune à l'ensemble des directions de la Ville ;
12. Faire auditer régulièrement par l'Inspection générale toutes les associations recevant plus de 150 000 € de subventions par an ;
13. S'agissant de la décentralisation des subventions d'intérêt local, maintenir en 2010 et 2011 une phase transitoire de « co-construction » durant laquelle les directions continueraient d'effectuer l'instruction technique des demandes pour le compte des mairies d'arrondissement ;
14. A partir de 2012, confier l'instruction d'une partie des subventions d'intérêt local aux directions générales des services des mairies d'arrondissement ;
15. En matière de système informatique, mettre en place une solution temporaire pour la période 2010/2011 consistant principalement en une simplification de l'application ASTRE ;

16. Rénover totalement le système informatique à partir de 2012 en supprimant ASTRE et en étendant le contenu du télé-service «subventions en ligne».

Ce rapport a conduit à engager une réforme de la procédure d'attribution des subventions aux associations. L'autonomie et la responsabilité des directions seront renforcés pour les subventions inférieures ou égales à 10 000 €. La compétence du BSA est maintenue, comme le préconisait le rapport de l'inspection, pour les associations nouvellement subventionnées, subventionnées par plusieurs directions ou signalées par les directions.

Le rôle du Bureau des Subventions aux Associations (BSA) évoluera parallèlement vers des fonctions de soutien, de synthèse et de contrôle.

Un groupe de travail est chargé de préciser certains aspects de la nouvelle procédure et d'élaborer un guide et des outils d'accompagnement du changement.

2.1.4 Les ressources humaines

2.1.4.1 L'ASPP (juillet 2009)

Issue du comité de gestion des œuvres sociales de la Préfecture et de l'Assistance publique, l'association d'action sociale en faveur des personnels de la Ville et du Département de Paris (A.S.P.P.) a été créée en 1981. Elle a longtemps fonctionné de manière très intégrée aux services municipaux. Elle n'a acquis une certaine autonomie que récemment, dans le cadre d'une gestion tripartite réunissant des représentants de la Ville, du personnel et des personnes qualifiées.

Outre la restauration collective, l'A.S.P.P. a géré, jusqu'à un passé récent, un secteur d'œuvres sociales, un centre de loisirs à Bellefontaine, en Seine et Marne, une activité de restauration traditionnelle avec les restaurants La Nef et Le Lutèce. Ces activités, au caractère social parfois contestable, économiquement pénalisantes, et juridiquement incertaines, ont fait l'objet des critiques de la Chambre régionale des comptes en 2001, puis de l'Inspection générale en 2002 et 2003. Fin 2008, elles ont toutes disparu.

Elle est désormais la dernière association à Paris, avec l'A.G.R.A.F. pour le ministère des finances, à se voir confier la restauration des agents d'une collectivité publique dans le cadre de l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983, c'est-à-dire à titre exclusif et sans mise en concurrence.

Elle est liée à la Ville par une convention initiale d'une durée de 5 ans, conclue le 30 décembre 2003, convention renouvelée deux fois pour une durée d'un an.

Les travaux de l'Inspection ont été présentés 6 mois avant le terme de ce second renouvellement d'un an, le 31 décembre 2009.

A la suite d'une crise interne sévère, en 2003 et 2004, la direction a été renouvelée, tant dans la personne de son président que dans celle de son directeur général.

L'A.S.P.P. gère aujourd'hui 22 sites, offrant 3 710 places. Elle compte 300 agents, qui servent 1 740 000 repas par an, soit environ 7 000 par jour, pour un effectif municipal d'environ 45 000. Son chiffre d'affaires est de 9 000 000 €, complété par une subvention d'exploitation

de 11 500 000 €. A la suite de réels efforts de maîtrise de ses coûts, mais aussi d'un soutien massif de la Ville, elle a dégagé un excédent de 1 100 000 € en 2008, après avoir connu un déficit de 2 200 000 € en 2004.

En 2008, le coût de revient unitaire s'établit à 9,45 € par couvert. La recette unitaire s'établissant à 4,40 €, le déficit par couvert atteint 5,05 €, plus que compensé par une subvention de fonctionnement de 5,60 €, qui s'ajoute elle-même à diverses prestations à titre gracieux, au tout premier rang desquelles la mise à disposition de locaux, non comptabilisée.

Ce coût est donc nettement supérieur à la participation versée par l'A.S.P.P., pour le compte de la Ville aux restaurants extérieurs accueillant nos agents dans le cadre des conventions dites dépenses (3 € par repas).

Pour répondre aux besoins des agents éloignés des restaurants actuels, il est donc proposé de privilégier en priorité cette formule conventionnelle, plutôt que le développement de nouveaux centres de l'A.S.P.P., développement qui pose en outre des problèmes difficiles de disponibilité foncière et immobilière, ainsi que de financement des travaux.

Par ailleurs, ces conventions sont actuellement conclues par l'A.S.P.P., placée de la sorte dans une position un peu délicate, au regard du développement de sa propre activité. De surcroît, elle n'y est pas expressément habilitée par la convention actuelle. Le rapport propose donc que la Ville les négocie directement, puisque aussi bien elles sont passées au profit de ses agents.

Alors que les recettes tirées de la participation des usagers et de la subvention se sont longtemps équilibrées à 50 % chacune du total des recettes d'exploitation, la part de la subvention n'a cessé de progresser depuis 2005, passant en 2008 à 56 %. Les mécanismes retenus en 2005, reposant principalement sur l'effectif total des collectivités parisiennes, ont permis à l'association de bénéficier d'une certaine prévisibilité sur ce poste. Mais, assise sur l'effectif total du personnel municipal, la subvention a progressé, alors même que la fréquentation baissait. Une telle évolution n'est économiquement pas justifiée, et n'est pas défendable dans la durée. Le rapport propose donc d'adopter des critères de calcul de la subvention prenant mieux en compte l'activité, et plus stimulants.

Aujourd'hui recentrée sur son cœur de métier, l'association s'est vu confier par la Ville la maîtrise d'ouvrage de la rénovation du site phare de l'Hôtel de Ville, encore en cours lors de la rédaction du rapport. Il est impossible d'évaluer le résultat de cette importante opération, où les raisons d'efficience ont prévalu sur les strictes considérations juridiques.

Si la situation financière de l'association s'est incontestablement redressée, la question du déclin tendanciel de la fréquentation reste un défi. De 2004 à 2008, la baisse est de 9 %, soit 1 000 couverts par jour. Sans doute le phénomène a-t-il été accentué par les travaux du site de l'Hôtel de Ville. Mais il s'inscrit dans une tendance enregistrée depuis 1990, et relevée par l'association elle-même dans sa proposition de plan quinquennal 2008-2012.

Plus préoccupant encore est le constat de la désaffection des personnels bénéficiant des tarifs les plus sociaux, auxquels l'A.S.P.P. est pourtant prioritairement destinée en raison de sa vocation sociale (220 000 couverts perdus sur ces agents entre 2005 et 2008, soit 30 % de cette clientèle). Il est vrai qu'en raison de la faible progressivité des tarifs (de 1 à 1,3 au maximum), leur taux d'effort est plus important. Le rapport propose de revoir la grille des tarifs afin d'accentuer la progressivité en fonction de l'indice.

De même, en matière de satisfaction des usagers, les marges de progression restent importantes. Le taux de satisfaction globale stagne, en effet, à 74 %, restant inférieur à l'objectif de 80 %. Or la recherche de la satisfaction ne paraît pas vraiment intégrée dans le management de l'association. Elle n'est pas non plus encouragée ni sanctionnée par la Ville dans le cadre conventionnel actuel. Le rapport propose donc de fixer à l'association des objectifs précis, à intégrer dans le mode de calcul de la subvention.

En outre, l'A.S.P.P. doit améliorer sa gestion des achats, tant en termes de sécurité juridique, que de performance économique. Sur le premier point, l'association ne maîtrise pas assez les procédures de l'ordonnance du 6 juin 2005.

Elle y est assujettie pour ses travaux supérieurs à 5 150 000 € H.T., et pour ses marchés de fournitures et de services supérieurs à 206 000 € H.T. S'agissant des travaux, seule l'opération de rénovation du 9 place de l'Hôtel de Ville lui était soumise, avec un montant estimé de 7 000 000 €, hors équipement. S'agissant des fournitures, le chiffre d'affaires des fournisseurs auprès desquels l'A.S.P.P. a acheté pour un montant supérieur au seuil est de 4 700 000 €, pour un montant d'achat total de près de 8 000 000 €. Dans les deux cas, une méconnaissance des règles applicables a été constatée.

De manière générale, même pour les achats qui ne sont pas soumis à une réglementation précise, les procédures internes manquent de rigueur. La mise en concurrence des fournisseurs n'est pas suffisante, le formalisme inférieur au minimum exigible.

L'absence d'un véritable service d'achats est donc préjudiciable, sur le plan économique, mais certainement aussi sur le plan de la qualité. L'A.S.P.P. doit donc rapidement se donner les moyens d'un professionnalisme renforcé dans ce domaine.

Plus généralement enfin, il appartient à la Ville de fixer pour l'avenir des objectifs plus précis en termes de satisfaction des clients, de coût de revient et de prix, ce qui ne peut se faire que sur la base d'une mesure objective du besoin, en termes quantitatifs – évaluation précise du bassin de population à couvrir et de sa répartition sur le territoire parisien – et qualitatifs – connaissance de ses aspirations.

La nouvelle convention avec l'association approuvée par le Conseil de Paris le 15 décembre 2009 prend en compte les recommandations du rapport, notamment en fixant à trois ans (et non plus cinq ans) la durée pour laquelle elle est conclue, durée qui permet d'apprécier les réalisations effectives des objectifs assignés à l'association.

Les engagements de l'ASPP, formalisés visent à développer des solutions innovantes afin de garantir aux agents un accès équitable aux équipements de restauration collective. Le texte modifie le mode de calcul de la subvention annuelle de fonctionnement, identifie des zones géographiques où l'extension de l'offre est prioritaire et fixe les objectifs suivants :

- *Favoriser l'accès aux services de l'ASPP au plus grand nombre d'agents des collectivités parisiennes ;*
- *Assurer la solidarité en veillant à la progressivité des droits d'entrée en fonction des revenus ;*
- *Adapter l'offre en identifiant l'évolution des besoins ;*
- *Développer l'offre en augmentant le nombre des restaurants et des conventions ;*
- *Faire de l'ASPP un acteur de protection de la santé publique ;*
- *Améliorer la satisfaction des usagers.*

2.1.4.2 Le reclassement des agents (janvier 2010)

Le reclassement est l'aboutissement d'un processus de dégradation des aptitudes physiques nécessaires à un agent pour exercer les tâches inhérentes à son emploi. D'exemptions de tâches en inaptitudes temporaires ou définitives prononcées par les instances médicales, le changement d'emploi devient inéluctable, sauf inaptitude totale à exercer quelque métier que ce soit, auquel cas l'aboutissement est la mise à la retraite pour invalidité. Entre temps, des aménagements de poste doivent avoir été mis en œuvre, pour repousser les échéances et maintenir l'agent dans une dynamique de travail, et des actions de formation entreprises, en vue d'une reconversion inéluctable. Ceci est loin d'être toujours le cas.

L'état lacunaire des données disponibles sur ces sujets et l'impossibilité de les croiser en raison de la multiplicité de leurs sources (services de prévention et UGD dans les directions, bureaux de gestion de la DRH, service médical dans ses deux composantes –médecine « statutaire » et médecine préventive, comité médical et commission de réforme, mission handicap et reconversion etc...) n'ont pas permis de connaître le nombre d'agents aux différentes étapes de dégradation de leur situation et son évolution au cours des cinq dernières années. Il en va de même pour l'identification des aménagements de poste et des actions de reconversion, l'ensemble des dispositifs mis en œuvre n'étant pas clairement recensé.

L'absence d'un progiciel global, actuellement implémenté par thèmes successifs (gestion-paie, prévention etc...) ne saurait excuser le manque total d'efficacité du système d'information actuel, manque préjudiciable aux individus concernés, à la performance du service rendu aux usagers et, au-delà, à une utilisation optimale de ses moyens humains par la collectivité parisienne.

Les données du dernier bilan social disponible (2008) font état de 2 647 «travailleurs handicapés», dont 1/3 reconnus handicapés par le CNDATH (ex COTOREP) et près de 50% d'agents « reclassés ». Parmi ces derniers, seulement 1/3 seraient effectivement reclassés par détachement hors de leur corps d'origine. Les 2/3 restants (de l'ordre de 800 agents) se seraient vus confier des missions sans rapport avec leur métier initial tout en continuant de peser sur les effectifs de leurs corps et directions d'origine.

Moins de 100 retraites pour invalidité par an ont été enregistrées ces trois dernières années. Le taux de retraite pour invalidité dans l'ensemble des retraites a été divisé par 2, passant de 17,2% sur la période 2001/2005 à 8,6% sur 2006/2008. La mesure prise par la CNRACL, conditionnant la mise en retraite pour invalidité à la production d'un certificat administratif attestant la recherche effective d'un emploi de reclassement et l'impossibilité d'y procéder, peut expliquer cette baisse. De ce fait le nombre d'agents inaptes en attente de reclassement (évalué à 250 pour le seul personnel ouvrier fin 2007) a probablement augmenté de près de 150 agents sur 3 ans, ce qui a entraîné la création de la mission handicap et reconversion avec pour objectif l'accélération des reclassements.

Exiger une reprise d'activité de quelques centaines d'agents éloignés de leur poste depuis des années, avec des dispositifs très lourds de réinsertion dans l'emploi, est une chose. Se donner les moyens d'une meilleure prévention et d'un suivi assidu des milliers d'agents concernés par des exemptions et prévoir des dispositifs pérennes de reconversion en est une autre, certainement plus performante à moyen et long terme.

De 2 500 à 2 600 agents (bilan social 2008) justifient d'aménagements de poste ou d'horaire, de changements de fonction et, pour 50% d'entre eux, d'exemptions diverses. Les données recueillies par l'IG auprès des directions font également état de plus de 1 000 agents exempts de diverses tâches en 2007, dont la moitié à titre définitif. S'y ajoutent 300 à 400 agents reconnus inaptes par les instances médicales au cours de l'année, dont au moins une cinquantaine d'agents inaptes définitifs à leur emploi. Plus de 1 000 agents devraient ainsi être inscrits à un programme de reconversion et pas seulement les 5% d'entre eux dont le reclassement devient chaque année inéluctable.

Il n'a pas été possible d'identifier l'effet du vieillissement des agents de la ville et du département. Or les plus de 50 ans représentent un tiers des agents en 2008, contre un quart seulement en 2004. Des études menées en 2007, à la DPE comme à la DEVE, montrent que 40% des agents justifiant d'une ou plusieurs exemptions ont plus de 50 ans. Toutefois 20% des agents exempts ont moins de 5 ans d'ancienneté. A une usure touchant les plus âgés s'ajoute une usure prématurée de moins anciens. Ceci pose la question de la qualité du recrutement d'une part et de la répartition de la charge de travail au sein des équipes d'autre part. Ménager les plus âgés peut conduire à confier les tâches les plus pénibles aux nouveaux arrivés sans accompagnement suffisant de ces derniers en matière de prévention des risques.

En 2007, dix des quatorze divisions de propreté avaient un effectif d'éboueurs exempts ou inaptes supérieur à 10% et même à 13% pour six d'entre elles. La même année, parmi les agents de la DEVE vus en médecine préventive, le taux d'inaptes et exempts montait à 30% pour les agents d'accueil et de surveillance (AAS), 22% chez les fossoyeurs et plus de 20% chez les bûcherons et les ouvriers spécialisés d'entretien général (OSEG).

L'examen des accidents du travail avec arrêt et des inaptitudes et exemptions prononcées par la médecine statutaire en 2006 et 2007 par corps, montre que les agents ne sont pas égaux face à ces phénomènes, selon le métier qu'ils exercent. Ainsi le pourcentage des éboueurs et chefs d'équipe déclarés inaptes et exempts parmi l'ensemble des agents dans ce cas est 4 fois plus important que le poids de ces corps dans l'ensemble des effectifs de la ville. Le même calcul conduit à un facteur 8 pour les fossoyeurs et respectivement à 1,4 et 1,3 pour les agents techniques des écoles (ATE) et de la petite enfance (ATEPE). Pour les accidents du travail avec arrêt, il s'agit d'un facteur 3 pour éboueurs et fossoyeurs, d'un facteur 2 pour les égoutiers et respectivement 1,2 et 1,1 pour les ATE et les ATEPE.

En moyenne 600 agents par an réintègrent les effectifs ou sont accueillis en détachement : seuls 1/3 d'entre eux (retour de disponibilité et retour de congé de longue durée) sont conviés à une visite médicale d'aptitude avant de prendre un poste.

Près de 2 500 agents sont recrutés chaque année, par concours ou recrutement direct, après une visite sommaire « d'aptitude à l'emploi public ». La visite médicale de prévention, qui devrait avoir lieu à la prise de poste et en tout état de cause avant titularisation, n'est pas organisée à la Ville. Or plus de 70% de ces recrutements concernent des agents de catégorie C et, parmi eux, 80% sont des recrutements directs dans des métiers identifiés comme étant à risque.

L'Inspection générale considère que la prévention de l'inaptitude à l'emploi doit démarrer dès la procédure de recrutement. A cet égard elle suggère de :

- procéder à des visites d'embauche sérieuses assorties d'examens adaptés à la détection des affections les plus couramment constatées par la médecine préventive et doubler ces

visites par des visites médicales de prise de poste pour les quelques 1700 embauches annuelles dans des métiers à risques physiques et à charge mentale élevés ;

- donner les moyens au service de médecine préventive de pratiquer une surveillance médicale renforcée pour chacun des métiers à risques et inscrire cette démarche dans le cadre d'un projet pluriannuel et d'une programmation couvrant l'ensemble des dispositifs (embauche, prévention, aménagements de poste, mécanisation etc...) en concertation avec les services employeurs et les représentants des personnels ;
- mettre en place une organisation globale satisfaisante entre les médecins référents du service de médecine professionnelle et préventive (SMPP) et les directions correspondantes afin de traiter les problèmes des agents très en amont et localement. De l'ordre de 90% des cas pourraient être résolus dans une dynamique de maintien au travail, repoussant les inaptitudes totales et les reclassements inéluctables vécus comme des échecs.

Dans le même esprit de responsabilisation des directions employeurs, il est préconisé que :

- l'absence au travail devienne une préoccupation partagée entre les agents et leur encadrement (cf. rapport antérieur de l'IG sur l'absentéisme). Un tableau de bord de suivi individuel des arrêts permettrait une alerte sur des problèmes pouvant obérer l'exercice durable de son métier par l'agent. Le cas échéant une démarche d'évaluation de ses compétences et de celles qu'il devrait acquérir pour évoluer dans sa carrière pourrait être engagée avec l'agent. Pour mettre l'accent sur une dynamique de l'emploi cette démarche devrait intervenir avant la première saisine du comité médical et/ou de la commission de réforme.
- les efforts en matière de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles soient renforcés par l'élaboration de documents uniques de qualité et par la professionnalisation d'animateurs de prévention exerçant leurs fonctions à temps plein. Le nombre de ces derniers, dont les compétences devraient pouvoir être attestées dans la perspective d'une valorisation des acquis de l'expérience, devrait être augmenté pour atteindre un ratio à définir au cas par cas en fonction de l'ampleur des risques encourus.

Si un reclassement doit s'avérer in fine nécessaire, il sera d'autant mieux accepté que l'agent aura pu préparer très en amont sa reconversion et que celle-ci sera inscrite dans une véritable gestion prévisionnelle des emplois et compétences.

Dans la perspective du rôle moteur à donner aux directions, il conviendrait, à l'instar du dispositif des « emplois tremplins », de s'appuyer sur le bureau de la formation, dont c'est le métier, pour :

- procéder aux tests d'aptitude nécessaires pour bâtir des parcours de formation, en complément des bilans de compétence déjà établis au sein des directions suite à la procédure d'alerte ;
- mettre en œuvre un cycle de formations «reconversion professionnelle» qui pourrait être actionné par les directions en fonction des besoins de leurs agents.

Enfin, un effort très important de recherche concomitante de métiers de reclassement, y compris émergents, à la Ville et dans d'autres structures, est indispensable pour sortir de l'unique filière actuelle que représentent les adjoints administratifs et tirer au mieux parti des compétences et savoir faire des agents à reclasser.

La commission de suivi a décidé de prolonger le suivi de ce chantier important qui doit être pris en compte par la DRH notamment dans le cadre du Plan Santé Sécurité au Travail en cours d'élaboration (PSST).

2.1.5. Train de vie des SEM : SEMAEST (juin 2010), SEMAVIP (mai 2010), et SGIM (mai 2010)

Dans la continuité de la mission menée en 2006 sur un échantillon de SEM, l'inspection générale mène en 2009/2010 une mission sur le train de vie de l'ensemble des SEM. Toutes les SEM font l'objet d'une approche monographique. Sont en cours la SETE, la SEM Parisienne de Photographie, la SEMAPA, la SEM PARISEINE.

La mission comprend une enquête de suivi et l'actualisation pour les SEM déjà auditées en 2006 (SOGARIS, RIVP, SAEMPF, SIEMP). Sont en cours à ce titre les enquêtes relatives à la SIEMP et à la SAEMPF.

Des préconisations spécifiques à chaque société assortissent chaque rapport monographique.

Un rapport de synthèse global, comportant des propositions d'ensemble, sera établi à terminaison de la mission, mi 2011.

2.1.6. La fonction achat-marché à la DFPE (septembre 2009)

La direction des familles et de la petite enfance a, de 2006 à 2008, passé 158 marchés formalisés par un acte d'engagement. Sur la période auditée, ces marchés se sont élevés à 160,8 millions d'euros TTC. Le montant moyen des marchés de la direction des familles et de la petite enfance s'élève ainsi à un peu plus de 1 million d'euros TTC, en augmentation constante, passant de 732.758 € TTC en 2006 à 1.550.000 € TTC en 2008. Cette progression est notamment la conséquence de l'accroissement sensible du nombre de places offertes dans les établissements de la petite enfance.

44 % des marchés notifiés sont à procédure adaptée. Les autres formes se répartissent entre appels d'offres pour 35 %, marchés de service pour l'exploitation et la gestion d'équipements d'accueil de la petite enfance pour 17%, et marchés négociés pour 4 %.

En mars 2007, une centralisation de la fonction achat-marché a été mise en place avec la création du bureau des marchés et de l'approvisionnement (BMA). Toutefois, elle n'est que partielle car d'autres entités interviennent dans l'acte d'achat : le bureau des travaux et du patrimoine, le bureau de la protection maternelle et infantile et les responsables d'établissement pour certaines fournitures. Malgré la volonté de la direction d'associer les responsables d'établissement au processus achat-marché et la forte demande exprimée par ces derniers d'être plus impliqués, on constate une très faible participation des responsables d'établissement. Une révision des modes de participation paraît nécessaire pour faire concilier ces deux souhaits. Il convient de signaler que les procédures internes de la Ville sont globalement respectées.

La direction des familles et de la petite enfance ne dispose pas d'une cartographie fiable de ses achats. Cette situation peut s'expliquer par la création récente du BMA et la très forte mobilité des agents de ce bureau même si le nombre de marchés passés directement par la direction n'est pas très élevé. Cette carence s'accompagne d'une absence d'indicateurs de pilotage pertinents et transversaux.

L'appréciation du processus de passation de la commande publique a été réalisée au travers d'un échantillon représentatif de 14 marchés publics notifiés de 2006 à 2008, en plus de l'analyse de 34 rapports d'analyse des offres. Les dossiers de marchés sont souvent incomplets. Par ailleurs, plus du tiers de l'échantillon des dossiers contiennent des documents sans aucun rapport avec le marché examiné.

A en juger par les 34 rapports d'analyse des offres examinés, le calendrier des consultations (27 % des avis d'appel public à la concurrence sont en juillet et août), les délais de réponse (38 % des marchés ont un délai de réponse inférieur à 29 jours), certaines dates de remise des offres (août) ne sont pas de nature à accroître la concurrence. Un réexamen du mode d'allotissement par nature de produits devrait être réalisé pour parvenir, si le marché concurrentiel le justifie, à des lots géographiques permettant de bénéficier de l'effet volume et d'une saine émulation entre les candidats.

L'analyse des offres est très détaillée dans les dossiers et dans les rapports d'analyse. Les méthodes de notation font prédominer la valeur technique. Les sous critères sont parfois trop nombreux, parfois inutiles. Quant à l'appréciation des offres, elle est trop souvent fondée sur la simple conformité au cahier des charges.

L'analyse des dossiers de marché et des rapports d'analyse des offres a été complétée par l'administration par voie électronique d'un questionnaire à l'ensemble des responsables d'établissements d'accueil de la petite enfance gérés en régie, soit 375. Le taux de réponse s'est élevé à 40,27 %.

Les propositions formulées ont pour objet d'accompagner la direction dans sa démarche d'amélioration de la performance de la fonction achat-marché. Elles portent à la fois sur l'organisation, sur les outils de pilotage, sur le renforcement de la mise en concurrence et sur la dimension économique des achats.

Dès octobre 2009, la DFPE a été incluse dans la première vague d'intégration des directions opérationnelles vers la direction des achats qui désormais prend en charge la plupart des achats la concernant.

La DFPE se recentre désormais sur la qualité de l'évaluation des besoins et sur le suivi/évaluation de l'exécution des prestations. Dans le cadre du projet de déconcentration, elle étudie le processus d'approvisionnement dans un objectif d'efficience.

2 2. La culture

2.2.1. Quinze conservatoires de musique et de danse (avril 2010 et juin 2010)

Par note du 19 novembre 2008, le Maire de Paris a chargé l'Inspection générale de l'audit des conservatoires municipaux afin de réaliser un bilan de la gestion directe, effective depuis le 1^{er} janvier 2006. Il était demandé d'auditer chacun des conservatoires et de préparer une synthèse des constatations et propositions faites lors de ces audits.

Au 30 juin 2010, quinze conservatoires municipaux d'arrondissement sur 17 avaient fait l'objet d'un rapport d'audit particulier.

De premières conclusions peuvent être tirées, en vue de la synthèse prévue en octobre 2010.

Face à une demande supérieure à l'offre et en vertu de l'application de la règle « premier arrivé, premier servi », des files d'attente s'installent très tôt dans la matinée aux portes du conservatoire lors des premières inscriptions. Pour endiguer ce phénomène, certains conservatoires ont pratiqué l'inscription par téléphone et des dates différentes de restitution des dossiers d'inscription ont été proposées par la direction des affaires culturelles pour la saison 2009/2010, ce qui a permis la résorption rapide des flux de personnes. Toutefois, l'horaire imposé par la direction des affaires culturelles (14 heures) a été globalement critiqué par les familles interrogées par les auditeurs.

La grande majorité des élèves habite dans l'arrondissement où se situe le conservatoire, a entre 6 et 11 ans, est de sexe féminin et est inscrite en musique. Le tarif le plus souvent pratiqué correspond au quotient familial le plus élevé (QF 8). L'essentiel des effectifs est en premier cycle sur les 3 qui existent. L'érosion du nombre d'élèves se fait très fortement sentir dès le 2^{ème} cycle (à partir de la 5^{ème} année) dans toutes les disciplines. Cette baisse très sensible et générale s'explique notamment par la prégnance des contraintes scolaires.

L'offre d'enseignement est appréciée, proposant des disciplines musicales, de l'art dramatique et de la danse. Chaque conservatoire a développé des spécificités (atelier jazz, classe de claquettes, musique ancienne etc.). Des partenariats avec des organismes divers (hôpitaux, organismes spécialisés pour enfants handicapés, milieu scolaire, etc.) sont mis parfois en œuvre avec plus ou moins d'intensité. Une politique de prêts d'instruments vise à favoriser la pratique d'instruments peu prisés mais nécessaires pour constituer un orchestre. Quant à l'offre d'animation, riche et variée, elle illustre la volonté des conservatoires d'assurer leur rayonnement au sein de l'arrondissement par la mise en valeur des élèves et du corps professoral.

Pour ses spectacles, chaque conservatoire recrute des artistes et techniciens principalement dans le cadre de contrats de travail à durée déterminée déclarés auprès du guichet unique du spectacle occasionnel (GUSO). Les montants des rémunérations sont arrêtés dans une délibération du Conseil de Paris de 2006. L'examen des contrats a permis de constater, dans la très grande majorité des cas, une application correcte de la délibération. Toutefois, l'imprécision de certains contrats ne garantit pas toujours la stricte application de la délibération précitée.

Pour ce qui concerne les moyens de fonctionnement, les auditeurs signalent dans la majorité des conservatoires une absence totale d'inventaire. Par ailleurs, les conservatoires audités ont recours à des logiciels différents pour la gestion et la régie financière sans interface, ce qui oblige à des saisies multiples. Toutefois, ces applications sont destinées à être remplacées vers 2011.

Les auditeurs ont relevé quelques dysfonctionnements, dont la mise en place d'activités lucratives par des associations dans les locaux, le non respect de la règle de séparation entre ordonnateur et comptable, des occupations de locaux, parfois sans délibération du conseil d'arrondissement, le non respect des règles de cumul d'activités, qui devront être corrigés.

Le rapport de synthèse comportera de très nombreuses propositions, à l'intention tant des conservatoires que de la DAC.

2.2.2. La Cité Internationale des Arts (juin 2010)

Le 6 février 2009 le Maire de Paris a demandé à l'Inspection générale d'auditer la Cité Internationale des Arts du fait qu'elle perçoit une subvention annuelle de 700 000 euros de la part de la collectivité municipale.

La Cité Internationale des Arts dont le siège social est 18 rue de l'Hôtel de Ville dans le 4^{ème} arrondissement est une association créée par trois personnes physiques, devenue Fondation reconnue d'utilité publique par décret du 14 septembre 1957. L'objet de cette fondation était de réunir les ressources et concours nécessaires pour bâtir sur des terrains du domaine municipal un ensemble immobilier d'ateliers d'artistes et en assurer l'aménagement et la gestion.

Pour la création d'une cité des arts en 1950, la Ville a loué par bail emphytéotique à l'association (qui préfigurait la Fondation) environ 20 000 m² de terrains situés sur un îlot partiellement en friches dans le 4^{ème} arrondissement. Ce bail a été redéfini en 1962 pour une durée de 98 ans. L'actuelle municipalité est liée par cet engagement puisque l'ensemble immobilier reviendra à l'issue du bail - c'est-à-dire au plus tard en 2060 – au sein du patrimoine de la Ville.

La Fondation a mené à bien cette construction en ayant recours pour 58% des fonds à des souscriptions de l'étranger comme de France (la Ville a de ce fait la jouissance de 20 ateliers), ainsi qu'à des prêts ; elle a bénéficié également de trois legs et a reçu des subventions d'investissement, dont 18% de la part de la Ville.

Si l'objet de la Fondation est inchangé depuis sa création, les termes du bail la liant à la Ville ont évolué du fait notamment du changement de destination de certains des immeubles et terrains qui lui étaient dévolus à l'origine. La Ville a de surcroît loué en 1971 à la Fondation des immeubles municipaux sis au 24 rue Norvins dans le 18^{ème} arrondissement, à charge d'y organiser l'hébergement d'artistes.

Avec 251 ateliers logements construits, 52 aménagés dans des immeubles existants et 34 loués dans les bâtiments municipaux de la rue Norvins, la Cité Internationale des Arts est gestionnaire de 337 ateliers, ce qui est reconnu comme la plus forte proposition d'hébergement d'artistes au monde.

Toutefois, les ressources propres de la Fondation issues de la contribution locative des artistes et des loyers des espaces commerciaux (dont un parking) ne suffisaient pas à l'entretien des immeubles. Les comptes de résultats montrent des déficits qui se stabilisent autour de 640 000 euros depuis deux ans et la situation financière sera particulièrement critique en 2015 à cause de l'échéance d'un emprunt important.

Un audit mené en 1981 par l'Inspection générale de la Ville avait déjà signalé que la Cité dans sa conception même, était structurellement déficitaire puisque sa vocation est de mettre à disposition d'artistes du monde entier un hébergement social.

Les modalités de subvention de la Ville ne sont pas adaptées à ce contexte : actuellement le montant de la subvention (709 173 € en 2009) est une addition de contributions hétérogènes, dont le remboursement du loyer versé pour Norvins et le versement d'une dotation pour l'attribution de bourses au nom de la Ville (77 208 € en 2009).

Il est impératif de refonder l'aide de la Ville, qui se comporte actuellement comme si la Cité internationale des Arts était un service gestionnaire peu coopératif dépendant de l'administration municipale.

L'évaluation des conditions pour passer du statut toujours en vigueur de gestionnaire à celui d'opérateur culturel a fait l'objet en 2003 d'un audit (demandé par l'adjoint au maire chargé des Finances au cabinet KPMG) sans qu'une suite concrète ait été négociée, le seul changement en 2006 ayant été le départ de la présidente, co-fondatrice de la Cité Internationale des Arts, et son remplacement par un haut fonctionnaire.

Le changement de présidence a initié une réflexion sur la manière d'assurer les attentes des résidents qui souhaitent se nourrir pendant leur séjour d'un environnement culture valorisant.

Sans attendre la modification des statuts, la Cité Internationale des Arts peut améliorer son ouverture sur le paysage culturel grâce à ses ressources internes, à un recentrage de son organisation (notamment à travers la composition de ses commissions de sélection) et à la constitution d'un comité artistique.

Des convergences entre les intentions du président et les attentes de la Ville devraient s'appuyer sur : la propriété des terrains et des bâtiments qui reviendront dans le domaine municipal, l'utilisation des ateliers historiquement souscrits, l'intégration dans les projets culturels publics.

Le soutien financier de la Ville de Paris doit être fondé sur un lien contractuel clair avec des objectifs définis permettant un soutien non ambigu.

Il paraît important que la Ville s'abstienne de toute velléité de tutelle qui ne ferait que réactiver la situation originelle explicitement qualifiée par le conseil d'État comme «un quasi-démembrement privé de la Ville de Paris».

En revanche, la Ville, d'une part comme souscripteur pourrait de manière exemplaire financer l'entretien courant des bâtiments et comme futur propriétaire leur conservation, leur modernisation et leur lisibilité, d'autre part comme collectivité locale pourrait subventionner des opérations culturelles s'inscrivant dans la politique municipale.

Le statut actuel de Fondation paraît le mieux adapté si la Ville souhaite se donner les moyens de faire de ces bâtiments un lieu culturel de référence au cœur de Paris.

Ce rapport doit conduire à une remise à plat de l'ensemble des aspects de ce dossier complexe. Il est encore trop récent pour que la mise en œuvre de ses préconisations ait pu se vérifier.

2.2.3. Le Forum des Images (décembre 2009)

Après une longue période de fermeture pour travaux de ses locaux (quarante mois), pendant laquelle n'a pu être maintenue qu'une activité «hors les murs», le Forum des Images, situé dans la grande galerie du Forum des Halles, a rouvert ses portes en décembre 2008.

Le Forum est issu de la fusion, en 2004, de deux associations, l'ancienne Vidéothèque (rebaptisée Forum des Images en 1998) et le Centre audiovisuel de Paris, qui poursuivaient les mêmes objectifs : rechercher, produire et conserver des documents audiovisuels sur Paris, être un lieu d'animation et de rencontre autour du cinéma de qualité et plus largement, de l'image.

Les rapporteurs sont intervenus pour réaliser leur audit au moment même où le Forum réouvrait au public. La fréquentation depuis la réouverture n'a donc pu faire l'objet que de commentaires et d'évaluation assez succincts. Les premiers chiffres disponibles, fin juin 2009 (125 000 entrées), étaient encourageants mais demandent à être confirmés dans la durée.

L'une des grandes innovations de la Vidéothèque avait été en son temps de mettre à la disposition du public une salle des collections avec un système automatisé d'accès au fonds. La nouvelle salle de consultation qui comprend environ 6 700 films, complètement rénovée, offre à nouveau cette possibilité avec une technologie à jour. La programmation d'ensemble du Forum est aussi ambitieuse que variée ; les grands axes sont constitués par des cycles thématiques qui ont pour objet de « tisser des liens entre les films, entre les époques et de croiser les points de vue » (quelques thèmes 2009 : New-York, Désir, Vengeance, Tel Aviv...) des festivals, accueillis ou lancés par le Forum (dans cette dernière catégorie il faut en particulier citer « Pocket Films » création originale à partir du téléphone portable, et « Clair de lune » qui se déroule en plein air pendant l'été dans les quartiers), l'Académie dont l'objectif est d'être une « université populaire » du cinéma, et des « rendez-vous » qui visent une large palette de publics ou des cibles spécifiques (documentaire, animation, premiers films...).

Le Forum a aussi maintenu une offre spécifique à l'attention des jeunes publics, au-delà de la programmation générale, et propose des partenariats sur mesure aux établissements d'enseignement.

Les rapporteurs ont analysé le déroulement de l'important chantier de travaux dont la maîtrise d'ouvrage déléguée a été assurée par la SEM Paris Seine, qui s'est déroulé de l'automne 2005 à l'hiver 2008. Prévu à l'origine pour durer 13 mois, et devant être d'un montant de 5,3 M €¹ il aura en définitive coûté environ 12 M€ et duré plus de trois ans. Fort heureusement, le résultat final est de qualité ; les dérives constatées sont largement dues à des aléas du chantier qui avec la faillite d'une entreprise ont largement dépassé les difficultés habituellement rencontrées sur une opération de ce type, au demeurant très complexe. La période a été mise à profit par le Forum pour réaliser un important travail de numérisation de ses collections, qui sont désormais sous un standard conforme aux normes techniques les plus actuelles.

La gestion de l'institution a fait l'objet d'un examen attentif. Avec un effectif de 80 personnes et un budget annuel de l'ordre de 8,7 M€, le Forum est au premier rang des institutions culturelles parisiennes subventionnées par la Ville, puisque l'aide de celle-ci représente environ les trois quarts de ses ressources. Toutefois, en dehors des efforts spécifiques

¹ y compris la construction de la bibliothèque du Cinéma.

consentis pour les travaux et la numérisation, budget et subvention sont stables sur une longue période ; aucune dérive n'a été relevée, l'encadrement et les personnels font preuve d'un professionnalisme affirmé. Parmi les suggestions d'amélioration des rapporteurs figure toutefois la mise en place d'une véritable comptabilité analytique qui permettrait de mieux cerner les coûts des différentes actions menées.

L'importance de l'aide que la Ville apporte au Forum pose toutefois deux questions : celle des rapports de l'institution avec sa tutelle, et celle de son statut associatif.

Les rapports Ville/Forum sont largement gérés par la Mission Cinéma, rattachée au Secrétariat Général et s'appuient sur un dispositif conventionnel qui devrait pour une part - au moins celle relative aux locaux - être complété et revu.

Les rapports sont constructifs et cordiaux mais pourraient encore s'améliorer à travers une définition plus concertée et plus précise des attentes de la Ville. En ce qui concerne le statut, les rapporteurs se sont penchés sur la problématique de la « transparence » toujours redoutée lorsqu'une association bénéficie d'un financement majoritairement constitué de subventions et que la collectivité est très présente dans sa vie. L'étude réalisée conclut que malgré les modifications apportées au statut du Forum qui a développé plus d'indépendance au fil des années, le risque perdure. Les deux solutions possibles permettraient dans une première hypothèse de le diminuer encore par un renforcement de la vie associative et une révision des conventions Ville/Forum, et dans une seconde, par la création d'un établissement public de coopération culturelle (EPCC), de le supprimer, mais au prix d'un alourdissement conséquent des contraintes de gestion.

L'option de la poursuite de la gestion sous forme associative ayant été finalement retenue, la réécriture des statuts et des conventions avec la Ville est en cours.

2.2.4. La Maison de la Poésie (juin 2010)

La Maison de la Poésie figure parmi les associations les plus hautement subventionnées par la collectivité parisienne.

Cet équipement, créé en 1982 sous forme associative, pour organiser et promouvoir les actions d'aide à la création poétique et à la diffusion de la poésie, est aujourd'hui installé dans le 3^{ème} arrondissement, au Théâtre Molière qui appartient à la Ville de Paris. Il emploie 15 salariés et la subvention annuelle de fonctionnement est de 901 077 € (2009) à laquelle s'ajoute une subvention d'équipement de 20 000 € alors que le montant total des charges s'élève à 1 375 467 €. Une vingtaine de spectacles autour de la Poésie sont proposés chaque année ainsi que des animations, en particulier dans quelques établissements scolaires. Au total, 21 184 spectateurs ont fréquenté la Maison de la Poésie en 2008.

Un nouveau directeur a été nommé en 2006 dont la ligne artistique consiste à promouvoir la poésie contemporaine. Reconduit en 2009, il est confronté à des difficultés financières importantes, le déficit cumulé s'élevant, fin 2009, à environ 160 000 €.

Un précédent audit de l'Inspection générale datant de 1998 avait mis en lumière un certain nombre de difficultés auxquelles cet équipement culturel était confronté : problèmes financiers récurrents dus à une surchauffe de la programmation, querelles intestines, hésitations perpétuelles quant à la ligne artistique à adopter (spectacles ou lectures ?),

mauvaise gestion des ressources humaines, statut inadapté, etc. Ses recommandations avaient été peu suivies d'effets.

Après le renouvellement des instances dirigeantes en 2005 la Maison de la Poésie a connu un regain d'activité avec une programmation renouvelée et une réelle volonté de dépoussiérage. Une politique active de production et de coproduction a été impulsée, de nouvelles sources de financement obtenues de l'Etat, de nouveaux partenariats établis, en particulier avec la revue Télérama.

Toutefois, l'emballage de la programmation n'a pas produit tous les résultats escomptés en termes de fréquentation, le refus de faire appel à des comédiens connus étant un handicap, ce qui se traduit par l'apparition de nouvelles difficultés financières.

Les fonds propres ne représentent plus que 5,6 % du bilan, ce qui est alarmant, l'association ne disposant plus d'aucune marge de manœuvre. Pour la première fois, le fonds de roulement est négatif. Le besoin en fonds de roulement étant constant, il en résulte une trésorerie nette en diminution en 2008, qui ne couvre plus que 42 jours de charges d'exploitation, ce qui est insuffisant.

La principale cause du déficit des années 2007 et 2008 est l'augmentation des charges bien supérieure à celle des produits (dépenses de personnel, de communication et dépenses artistiques non compensées par une moindre augmentation des recettes de billetterie).

La part des subventions est prépondérante puisqu'elle atteint 80 % des produits et 70 % pour la seule Ville de Paris, les produits de la billetterie et de la vente au bar ne représentant que 19 % du total. La Maison de la Poésie est donc très dépendante des subventions qui lui sont allouées par la seule Ville de Paris. A titre de comparaison, la Ville de Marseille ne finance (2009) le Centre international de Poésie qu'à hauteur de 47 %.

Il serait toutefois illusoire de compter sur une aide supplémentaire de l'Etat ou de la Région d'Ile-de-France dans le cadre du statut actuel pour assainir la situation financière de l'association. C'est pourquoi un plan de redressement a été adopté en octobre 2009 par le conseil d'administration visant à résorber le déficit en trois ans, mais les hypothèses sur lequel il s'appuie sont trop optimistes.

Les rapporteurs concluent que l'expérience mérite d'être poursuivie, mais que le lien unissant la Ville à la Maison de la Poésie va devoir être redéfini dans le cadre d'une véritable stratégie. Il faudrait dans cette perspective rapprocher cet équipement d'une structure plus importante, mieux identifier les types de publics que l'on souhaite toucher et nouer des partenariats plus étroits avec d'autres acteurs intervenant dans le champ culturel.

En outre, le lieu n'est pas complètement adapté à sa mission et il faudrait améliorer l'accueil, les conditions de stockage du matériel, le confort des loges et la conservation du fonds documentaire.

Enfin l'organisation doit être modifiée, surtout en ce qui concerne les relations fonctionnelles entre le directeur et le directeur administratif, l'articulation de la communication et des relations publiques, la place du personnel dans la marche de l'établissement.

Le directeur administratif a quitté l'association et son successeur a été recruté en septembre 2010. La question de l'éventuel rattachement de la Maison de la Poésie à une structure plus importante va être étudiée. Une décision pourrait intervenir à l'horizon de 2012.

2.2.5. L'attribution des ateliers d'artistes (octobre 2009)

Le 31 octobre 2008, le Maire de Paris a chargé l'Inspection générale de réaliser une étude sur les modalités d'attribution et d'occupation des ateliers d'artistes dépendant du parc social de la collectivité parisienne.

S'agissant de l'activité des artistes à Paris, il est rappelé qu'une très forte proportion des artistes professionnels recensés comme tels en France exercent leur activité en Ile-de-France, tout particulièrement à Paris. La médiocrité du niveau de revenu des artistes en général est par ailleurs soulignée, cette situation s'accompagnant toutefois d'une grande disparité des ressources des intéressés.

Un état du parc existant d'ateliers situés à Paris *intra muros* et relevant d'acteurs publics ou privés non commerciaux est présenté. L'intervenant principal est la Ville de Paris, avec 1 148 ateliers, dont la très grande majorité sont gérés par un bailleur social.

Viennent ensuite l'Etat avec 450 ateliers, étant précisé que celui-ci dispose d'un parc équivalent d'ateliers situés en proche et grande couronne, « Paris Habitat » avec 285 ateliers dépendant de son domaine propre, et divers organismes publics ou fondations gérant au total un peu plus de 400 ateliers, destinés le plus souvent à l'accueil temporaire d'artistes sous forme de « résidence ».

Il importe de bien distinguer, selon leur nature, les droits des différents intervenants précités. Dans la plupart des cas, il s'agit d'une réservation qui confère à son titulaire le droit de désigner les candidats qui seront présentés au bailleur en vue de pourvoir une vacance d'atelier, celui-ci ayant seul pouvoir d'attribuer le local en question à l'un des candidats et conservant même la faculté de refuser toutes les candidatures ; dans les autres cas, la désignation et l'attribution se trouvent confondues et exercées par une seule et même entité.

En ce qui concerne les ateliers dépendant de la Ville, on observe que le flux annuel d'attributions est inférieur à 50, dont 25 correspondant à des ateliers nouveaux mis en location pour la première fois et une vingtaine à la vacance d'ateliers préexistants. Ce dernier chiffre traduit la lenteur de la rotation des occupants, inférieure de moitié à celle constatée pour l'ensemble des locataires de logements sociaux (environ 2 % en rythme annuel, contre 4 %).

En mai 2009, le fichier tenu à jour par la DAC comptait 1 165 demandeurs différents, effectif auquel s'ajoute celui des artistes ayant déposé leur candidature auprès d'une mairie d'arrondissement.

Si l'on peut supposer que ces derniers sont assez peu nombreux et considérer par conséquent les données du fichier de la DAC comme représentatives, il est regrettable de ne pouvoir disposer d'une connaissance exhaustive de la demande, et le rapport recommande donc qu'obligation soit désormais faite aux demandeurs d'atelier de déposer un dossier de candidature auprès de la DAC.

A l'inverse, environ la moitié des demandeurs inscrits à une date donnée auprès de la DAC ont un dossier incomplet ou non actualisé, cependant que 9 % d'entre eux ont bénéficié au moins une fois d'une proposition effective d'atelier.

Néanmoins, et quels que soient les correctifs à apporter au chiffre de 1 165 demandeurs, le nombre de demandes reste en permanence considérablement supérieur à celui des ateliers attribuables, cet écart pouvant expliquer qu'une part importante des candidatures soient anciennes (51 % sont antérieures à 2006).

Dans leur grande majorité, les artistes sollicitent l'obtention d'un atelier-logement, moins d'un sur cinq demandant à louer un atelier de travail, dit atelier simple ; cette proportion se trouve d'ailleurs probablement augmentée du fait qu'il est relativement plus aisé de bénéficier de ce type d'atelier, représentant aujourd'hui près de 80 % des ateliers neufs.

S'il est légitime, dans le contexte d'une demande très supérieure à l'offre, d'interdire à un artiste de solliciter concomitamment l'obtention d'un atelier-logement et celle d'un atelier simple, il est regrettable que le fait d'être demandeur de logement vous empêche de déposer une candidature pour un atelier simple. Le rapport propose donc la levée de cette incompatibilité.

Les demandeurs sont parisiens en majorité (80 %) et relèvent d'un petit nombre de disciplines artistiques (45 % de peintres, 31 % de plasticiens, 12 % de sculpteurs, 8 % de photographes).

Les conditions de professionnalité exigées des demandeurs par la DAC, à savoir le paiement de cotisations au régime de sécurité sociale des artistes, découlant lui-même de la perception de recettes tirées de la vente d'œuvres, apparaissent comme tout à fait fondées. Le rapport préconise seulement d'affirmer explicitement la possibilité de déposer une demande d'atelier pour les artistes qui, bien qu'« actifs », ne cotisent pas à ce régime en raison d'un déficit fiscal.

Le rapport recommande également l'adoption par la DLH et la DAC de la même définition des artistes professionnels : cette mesure permettrait d'identifier, parmi les ménages inscrits au fichier des demandeurs de logement, l'ensemble des intéressés, en les différenciant selon l'objet de leur demande (logement familial, atelier-logement, atelier simple).

Sur le plan procédural, le choix des artistes proposés aux bailleurs sociaux en vue de l'attribution des ateliers dépendant de la Ville s'inscrit dans le cadre du dispositif de désignation institué en matière de logement.

En application de la loi «PML», le contingent municipal d'ateliers est réparti par moitiés entre le Maire de Paris et les Maires des arrondissements sur le territoire desquels se trouvent situés les ateliers. Le partage est appliqué à tous les types d'atelier, même si, sur un plan strictement juridique, il concerne les seuls ateliers-logements, assimilés aux logements «ordinaires».

En aucun cas, ce partage ne permet à un artiste de déposer concomitamment plusieurs demandes d'atelier et (ou) de logement, la règle applicable étant celle de l'inscription unique au fichier des demandeurs de logement.

Dans la logique de l'inscription unique, il est d'ailleurs procédé à une instruction administrative unique des demandes, qu'elles portent sur un atelier-logement ou sur un atelier simple, avec toutefois une nuance importante : pour ce second type d'atelier, la réglementation du logement social (notamment les plafonds de ressources) ne peut servir tout

au plus que de référence indicative, laissant ainsi une totale liberté de choix à l'autorité chargée de la désignation.

En revanche, le partage du contingent municipal explique que les procédures de choix soient différentes selon que les dossiers sont traités au titre du droit de désignation du Maire de Paris ou au titre de celui de tel ou tel Maire d'arrondissement.

Dans le premier cas, un comité réunissant les services de la DAC et des experts évalue la qualité des candidatures sur le plan artistique. Sur cette base, mais sans être liée par les résultats de l'évaluation ainsi effectuée, une commission spécialisée, présidée par l'Adjoint au Maire de Paris chargé de la culture, assure la « présélection » des candidats. Ses propositions sont ensuite soumises à la commission, présidée par l'Adjoint au Maire de Paris chargé du logement, dite « de désignation des candidats aux logements sociaux », qui de manière générale les entérine.

Dans le second cas, les formules adoptées par les Maires d'arrondissement présentent une réelle diversité, allant, selon un dosage variable, de la mise en place d'une commission locale spécialisée à la simple intégration du processus dans le dispositif de désignation des candidats aux logements « ordinaires », en passant par l'utilisation du fichier des demandeurs constitué par la DAC et des dossiers d'évaluation correspondants.

Au total, sur la mandature 2001-2008, plus d'un quart des 143 artistes ayant bénéficié de l'attribution d'un atelier sur proposition d'un Maire d'arrondissement n'avaient pas été inscrits au fichier des demandeurs constitué par la DAC. Ainsi, le choix des candidats désignés par les Maires d'arrondissement n'est pas entouré de manière systématique de garanties quant à la qualité de leur candidature.

Pour remédier à cette situation critiquable, le rapport préconise de limiter le bénéfice des désignations à effectuer par les Maires d'arrondissement aux demandeurs inscrits auprès de la DAC et évalués par celle-ci sur le plan artistique.

Sont analysées ensuite la désignation des bénéficiaires d'ateliers réservés à l'Etat et l'attribution des ateliers détenus en propre par « Paris Habitat ».

La désignation des bénéficiaires d'ateliers réservés à l'Etat suit des modalités différentes selon qu'elle intervient au titre du contingent préfectoral de 30 % applicable à tous les immeubles locatifs conventionnés ou à celui des droits de réservation du ministère de la culture.

Cependant, dans un cas comme dans l'autre, elle a fortement évolué au cours des dernières années. En effet, la préfecture de Paris fait désormais en sorte d'échanger les droits de réservation dont elle bénéficie sur des ateliers-logements neufs contre des droits portant sur des logements classiques ; parallèlement, la DRAC d'Ile-de-France, confrontée à des difficultés de gestion de son dispositif de désignation, a décidé en 2006 d'administrer celui-ci *a minima*, cette position se trouvant confortée par l'abandon de toute aide au financement de nouveaux ateliers de la part du ministère de la culture.

Eu égard à cette évolution, le rapport recommande que la désignation des candidats aux ateliers fasse l'objet d'une coopération entre l'Etat et la Ville. Suivre cette voie présenterait l'avantage de « décloisonner » l'offre et de mutualiser les moyens actuellement affectés aux deux filières de désignation, plusieurs niveaux de collaboration, plus ou moins approfondis,

étant d'ailleurs concevables. Il serait même possible d'envisager l'inclusion dans ce dispositif unifié du parc de l'Etat situé en banlieue, ainsi que, suivant des modalités à définir avec les collectivités concernées, des ateliers relevant des communes d'Ile-de-France autres que Paris.

L'attribution des ateliers détenus en propre par « Paris Habitat » ne donne lieu de la part de celui-ci à aucune évaluation de la qualité des candidatures sur le plan artistique, situation critiquable. C'est pourquoi le rapport préconise que la DLH conclue avec « Paris Habitat » un accord aux termes duquel celui-ci pourvoirait la vacance de ses ateliers en examinant par priorité les candidatures des demandeurs connus de la DAC et évalués par cette dernière sur le plan artistique. Saisi pour avis de cette recommandation au stade du rapport provisoire, « Paris Habitat » a fait connaître son accord de principe.

S'agissant de l'occupation des ateliers, il est apparu aux rapporteurs, à la lumière de leur analyse des outils juridiques disponibles et de la mise en œuvre de ceux-ci par les bailleurs, qu'un contrôle, effectué dans le cadre de la présente mission, des données réelles d'occupation des ateliers réservés à la Ville ou gérés par elle serait matériellement très difficile et, surtout, largement dépourvu de portée pratique. C'est la raison pour laquelle le rapport ne porte pas sur la gestion concrète par les différents bailleurs des ateliers dont ils ont la charge, mais traite des questions en jeu sur le plan des principes.

Les ateliers-logements, qui représentent actuellement près des trois quarts du parc des ateliers dépendant de la Ville, soulèvent des problématiques différentes de celles posées par les ateliers simples.

Financés au titre du logement social, les ateliers-logements se trouvent de ce fait soumis au régime des logements locatifs conventionnés. Dans ce cadre, le bailleur procède auprès des locataires à une enquête périodique (annuelle ou trisannuelle, selon le cas) sur leurs ressources afin de calculer un éventuel dépassement du plafond de ressources et appliquer, s'il y a lieu, un supplément de loyer de solidarité (SLS). Utiles à la connaissance des revenus d'origine artistique du locataire, les données ainsi collectées peuvent être toutefois délicates à interpréter, et surtout elles ne peuvent servir à justifier une résiliation du bail, l'intéressé comme sa famille bénéficiant en tout état de cause du « droit au maintien dans les lieux ». Ce n'est donc qu'à l'amiable que le bailleur peut obtenir la libération de l'atelier-logement par l'artiste et (ou) sa famille.

Dans cet esprit, « Paris Habitat » propose aux locataires des ateliers-logements de son domaine propre qui, faute d'activité artistique, n'ont plus besoin de ce type de local de les reloger dans un logement ordinaire. Dans l'optique d'une généralisation de cette mesure, le rapport préconise que, sous l'impulsion de la Ville, tous les bailleurs sociaux s'engagent à inciter systématiquement les locataires n'ayant plus l'utilité de leur atelier-logement à l'échanger contre un logement ordinaire.

Les ateliers simples, quant à eux, peuvent être loués selon différents régimes de bail (professionnel, commercial, « de courte durée », c'est-à-dire de deux ans au plus), qui, de manière générale, laissent au bailleur une marge de liberté pour donner congé au locataire dans le cas où celui-ci n'utilise pas le local conformément à son affectation.

Il s'avère que les choix effectués jusqu'ici par les bailleurs sociaux pour la location d'ateliers simples l'ont été de manière empirique, guidés, semble-t-il, plus par le souci de limiter le risque d'insolvabilité des locataires que par celui d'éviter le maintien dans les lieux d'un locataire n'y exerçant plus de profession artistique.

Compte tenu de la part importante des ateliers simples dans les créations d'ateliers aidées par la Ville au cours des années récentes, il apparaît important qu'un soin particulier soit désormais apporté à la rédaction des baux relatifs à ce type d'atelier.

La formule des baux administratifs, utilisable lorsque les ateliers appartiennent au domaine public communal (cas des ateliers installés dans les anciens Magasins généraux), offre de réels avantages à la Ville : durée d'occupation courte, résiliation possible à tout moment et en particulier dans le cas de non-respect de l'usage prévu au contrat. Elle présente toutefois un inconvénient majeur, celui d'exposer les services de la DAC aux vicissitudes de la gestion locative, activité à laquelle ils ne sont pas préparés, et par voie de conséquence de générer des risques d'impayés de loyer.

Au-delà de la discussion des avantages et inconvénients respectifs des différents instruments juridiques existants, la formule de l'atelier simple apparaît comme étant une réponse inadaptée à la situation pécuniaire d'une proportion importante des artistes professionnels.

En effet, malgré un niveau de loyer rendu attractif grâce à l'aide apportée par la Ville en investissement, la location d'un atelier simple constitue par définition pour son locataire une charge supplémentaire par rapport à celle qu'il supporte en louant un atelier-logement.

Des simulations présentées dans le rapport, même si elles ne présentent qu'un caractère indicatif, font ressortir que la location d'un atelier de travail, qui ne fait l'objet d'aucune aide, représenterait à elle seule une charge significative, voire excessive, dans le budget d'une majorité des artistes s'ils devaient recourir à cette formule.

Cette analyse ne remet pas en cause l'utilité de ce type d'atelier pour des artistes aux revenus « intermédiaires » qui, faute d'une offre « aidée », n'auraient pas les moyens de se procurer un espace de travail adapté à leurs besoins. Elle incline cependant à estimer souhaitable une réorientation de la politique de soutien à la création d'ateliers menée par la Ville au cours de la mandature 2001-2008.

Le rapport recommande donc que la Ville réoriente pour l'avenir son effort en faveur de la création d'ateliers en faisant une place plus importante que précédemment aux ateliers-logements. La Ville adapterait ainsi sa politique d'aide à la situation financière très modeste dans laquelle se trouvent la plupart des artistes professionnels, situation qui leur interdit de louer distinctement atelier et logement.

En fin de rapport, est évoquée l'évolution intervenue ces dernières années dans les besoins et les pratiques des artistes, marquée par un croisement plus grand des disciplines artistiques, l'apparition de collectifs d'artistes et une mobilité accrue des créateurs.

Ce contexte renouvelé, dans lequel l'offre traditionnelle d'ateliers individuels, avec ou sans logement, n'apparaît plus comme étant l'unique réponse possible aux besoins des artistes, donne lieu à des expériences associatives originales. Celles-ci visent à mettre à disposition des artistes des lieux de travail et de création mutualisés dans des conditions avantageuses et sans distinguer entre les amateurs et les professionnels.

Pour intéressantes qu'elles soient, ces initiatives ne sont pas de nature à remettre en cause la nécessité de maintenir et développer une offre d'ateliers individuels avec ou sans logement.

C'est dans cette perspective que s'inscrit le rapport, en préconisant :

- d'améliorer la gestion du contingent municipal d'ateliers,
- d'élargir et décroisonner l'offre d'ateliers,
- d'engager les bailleurs dans une gestion à la fois rigoureuse et incitative des baux,
- d'infléchir la politique municipale d'aide à la création d'ateliers.

Les propositions du rapport relatives aux procédures d'attribution des ateliers du contingent du Maire de Paris ont été mises en œuvre.

2.2.6. Le Centquatre (juin 2010)

L'Inspection générale a été saisie par le Maire de Paris le 26 octobre 2009 d'une mission d'audit de l'établissement LECENTQUATRE (104). La mission s'est déroulée dans des conditions particulières, suite au départ effectif d'une partie de l'encadrement et au départ annoncé de la direction générale. Avec l'aval du cabinet du Maire, la mission a été transformée en mission d'appui. Le compte rendu de mission d'appui a été communiqué au Maire de Paris le 3 juin 2010.

La situation financière de l'établissement, évaluée sur la base de données provisoires, (la clôture des comptes n'étant pas encore réalisée) ne fait pas apparaître de déficit en 2009.

L'Inspection a proposé la définition d'un nouvel organigramme en maintenant le cadre d'emploi actuel (60 emplois en CDI) et en mettant fin à un recours excessif à des CDD. Elle a estimé qu'il devait également être mis un terme à l'emploi d'intermittents pour la commercialisation des espaces ; un marché de prestations doit être passé dans cette perspective.

La mise en œuvre des recommandations de l'Inspection est conditionnée par la politique générale définie par le nouveau directeur de l'établissement, et sa prise de fonction effective en septembre 2010.

2.3 Le développement économique et l'emploi

2.3.1. Paris Développement (août 2009)

En 1996, le Département de Paris et la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) ont créé une association destinée à être le support juridique du comité d'expansion économique de Paris et de l'agence de développement économique de la capitale. En 2001, cette entité a pris le nom de «Paris - Développement» (PDA). Après un démarrage difficile, marqué par des difficultés financières, PDA s'est restructuré et professionnalisé à partir de 2001.

Sur la période étudiée par l'audit de l'Inspection générale (2005-2008), PDA poursuivait trois types d'activité : la gestion d'un incubateur et de trois pépinières d'entreprises, l'animation de la technopôle parisienne et l'attractivité nationale et internationale de la capitale.

Parmi les agences de développement économique, Paris Développement présente la singularité d'être l'unique agence qui gère directement un incubateur et des pépinières d'entreprises. Cette singularité est d'autant plus remarquable que cette activité est dominante alors que le cœur de métier des agences de développement, la promotion économique de leur territoire, est devenu ces dernières années secondaire pour PDA. La volonté récente de l'exécutif municipal de recentrer, voire de concentrer, la mission de PDA sur l'attractivité internationale de Paris constitue un retour aux missions de base des agences de développement.

L'effectif de PDA est constitué d'une trentaine de salariés, pour la plupart des cadres.

PDA anime avec un incontestable savoir-faire la gestion de son incubateur et de ses trois pépinières d'entreprises innovantes. Cette activité se déploie au sein d'un écosystème parisien de l'innovation qui se caractérise par sa complexité due à la diversité des acteurs (Etat, Région, Département de Paris), des structures (incubateurs publics et privés, pépinières, pôles de compétitivité, systèmes productifs locaux (SPL)...) et des dispositifs de financement.

L'incubateur Paris-Innovation-Bourse est situé rue d'Uzès (2ème arrondissement). Il peut héberger 18 entreprises, dans des bureaux de 10 à 30 m², pour une durée de 12 mois, en principe.

Sur les 112 entreprises hébergées depuis la création (1998) de l'incubateur Paris, 78% étaient encore en activité ou avaient été rachetées. 694 emplois directs avaient ainsi été créés ou maintenus.

Ces résultats doivent cependant être interprétés avec prudence, les modalités de calcul n'étant pas d'une absolue rigueur.

Paris étant l'une des capitales reconnues du design, la création d'une pépinière dédiée au design est une décision judicieuse. La pépinière Paris Innovation République est située 18, Faubourg du Temple dans le 11ème arrondissement.

Depuis la création de la pépinière en 2003 (alors dédiée au numérique, puis au design début 2005) 25 entreprises ont été hébergées à Paris Innovation République. Le taux de survie de ces entreprises était de 100 % en octobre 2008. Au moment de l'audit, 16 entreprises, regroupant 114 emplois étaient présentes sur le site.

Néanmoins la pépinière Paris Innovation Design regroupe des projets hétéroclites, s'inscrivant pour certains d'entre eux dans une conception très élastique du design. Les locaux, trop exigus et insuffisamment rénovés, ne donnent pas une image dynamique et esthétique de la pépinière alors qu'elle devrait être une vitrine majeure du design parisien.

La pépinière Paris Innovation Vilette/Masséna est spécialisée dans les technologies numériques. Elle comporte deux sites : Vilette, 201 rue de la Crimée (19^{ème}), anciennement appelé « Cyber-Village », créé en 2001, et Masséna, 15 rue Jean-Baptiste Berliet (13^{ème}). L'admission dans la pépinière innovation Vilette/Masséna obéit à un processus de sélection rigoureux.

Sur un total de 22 entreprises hébergées sur les sites Villette et Masséna, 13 venaient d'incubateurs parisiens dont 7 de Paris Innovation Bourse, ce qui reflète une certaine « fluidité » entre les incubateurs et les pépinières permettant de structurer sur le long terme l'accompagnement des entreprises.

La pépinière atteint ses objectifs d'héberger des entreprises développant des hautes technologies. En effet, sur la quarantaine d'entreprises hébergées en 2007, 23 avaient obtenu le statut de « jeune entreprise innovante » (JEI), 22 bénéficiaient du crédit impôt recherche (C.I.R.) et 17 appartenaient à un pôle de compétitivité

De manière unanime, les entrepreneurs rencontrés au cours de l'audit se déclarent satisfaits des prestations de la pépinière.

Paris Innovation Réunion est la plus récente (juillet 2007) des pépinières de PDA. Elle est située 80 rue des Haies dans le 20^{ème} arrondissement.

Le projet d'ouverture d'une pépinière dédiée aux jeunes entreprises à fort « contenu numérique » est concomitant du lancement du pôle de compétitivité parisien « Cap Digital ».

En termes de ressources humaines, les moyens de la structure s'avèrent insuffisants. La taille critique semble juste atteinte. De plus, toutes les entreprises déplorent la faiblesse du débit Internet actuel.

Lors de l'enquête « satisfaction clients » menée en 2008 par un cabinet spécialisé, pour une note moyenne de 7,7/10, les résultats des quatre structures d'accompagnement gérées par Paris Développement ont été les suivants :

- 8,60 pour l'incubateur Paris Innovation Bourse ;
- 7,94 pour la pépinière Paris Innovation Villette ;
- 6,91 pour la pépinière Paris Innovation République ;
- 6,75 pour la pépinière Paris Innovation Réunion.

Le prix de revient par entreprise hébergée des trois pépinières est de l'ordre de 14 000 euros. Pour l'incubateur, il est beaucoup plus élevé (24 000 euros) en raison d'un effectif plus important pour l'accompagnement des entreprises.

PDA a incontestablement contribué à mailler l'écosystème parisien de l'innovation, naturellement dans les secteurs de ses pépinières -Numérique, Design, NTIC-, notamment en favorisant la constitution du pôle de compétitivité Cap Digital, mais aussi dans le domaine de la Santé, notamment pour la création du pôle Médicen.

Parmi les multiples actions conduites par PDA pour animer la technopôle de l'innovation, les principales sont : le Paris Innovation Tour (PRIT), les Matinales de l'Innovation, le Grand Prix de l'innovation et le programme Paris-Mentor.

Le PRIT, organisé depuis 2005, est un forum professionnel visant à rassembler les acteurs de l'innovation et les grandes entreprises. L'édition 2008 a réuni plus de 1000 participants dont ¼ d'étrangers. Le coût de la manifestation est de 664.882 euros, financé par des subventions obtenues de l'Etat et de la Région et par une contribution de PDA de 180.000 euros.

En fait, cette manifestation dépasse très largement le cadre des pépinières d'entreprises de PDA et concerne plus directement les sept pôles de compétitivité franciliens. Elle contribue à la promotion de l'attractivité économique de Paris. La gestion contractuelle et financière de la manifestation devra être améliorée.

Les Matinales de l'Innovation réunissent, chaque mois, 70 à 80 participants (experts, entrepreneurs) qui viennent rechercher des réponses pratiques à des questions d'actualité. Depuis 2002, la manifestation a accueilli environ 3500 participants. Le budget annuel de l'opération était de 57.000 euros en 2007.

Le programme « Paris Mentor », lancé en 2007, a pour objectif de réaliser un transfert d'expérience entre un mentor - c'est-à-dire un entrepreneur de haut niveau - et un créateur d'entreprise innovante à fort potentiel. Neuf binômes ont été sélectionnés. Le coût de ce programme est modeste (10 000 €).

Le Grand Prix de l'Innovation, doté de 8000 euros, permet également à son lauréat d'intégrer l'incubateur de la rue d'Uzes. Le nombre de candidats varie de 30 (2005) à 54 (2006).

Les dernières études sur l'attractivité indiquent que Paris talonne Londres en Europe, mais la concurrence des métropoles asiatiques (Bombay, Hongkong, Shanghai...) est de plus en plus vive.

L'action de PDA pour le développement de l'attractivité de Paris consiste pour l'essentiel à accompagner les projets d'implantation que l'AFII détecte, puis adresse à l'ARD. Ainsi PDA a géré, sur le territoire parisien, 42 des 96 implantations d'entreprises étrangères en Ile-de-France. En outre, PDA a accompagné l'implantation de 42 entreprises françaises à Paris, généralement grâce à une forte implication de la CCIP. Ces implantations d'entreprises nationales et étrangères ont permis le maintien ou la création de 2 678 emplois.

Par ailleurs, le service immobilier de PDA apporte une aide à des entreprises, pour la plupart déjà implantées à Paris, pour chercher des locaux, généralement de faible superficie. En 2008, le service a traité 180 dossiers dont une vingtaine avec succès. Ce service coordonne également la préparation des deux principaux salons de l'immobilier d'entreprises en France, le MIPIM et le SIMI.

Les actions de PDA à l'international sont concentrées sur le volet économique des accords conclus par la Ville de Paris avec San Francisco, Montréal, Shanghai, New York. Le budget que PDA consacre à l'attractivité internationale (65 000 €, hors charges de personnel et dépenses indirectes, en 2007) ne lui permet pas de prospecter dans tous les pays mais uniquement de cibler, avec des moyens modestes, des villes prioritaires.

L'association présente une bonne santé financière, ses résultats sont à l'équilibre. Les produits, qui s'élèvent à 3,6 millions d'euros en 2007, sont en constante augmentation depuis 2005. Les ressources de l'association proviennent à 88% de fonds publics : département de Paris (61%), la CCIP (18%), autres organismes publics (9%).

Après retraitement de la comptabilité analytique par les auditeurs, les pépinières et Incubateur représentent 41% des charges nettes opérationnelles, l'animation de la technopôle 20% et l'attractivité 39%.

Les auditeurs ont retenu quatre scénarii d'évolution pour PDA, avec leurs avantages et inconvénients respectifs :

1. Le maintien d'une entité unique mais bicéphale (un pôle gestion de l'incubateur et des pépinières, un pôle attractivité), accompagné d'importantes réformes structurelles ;
2. La scission en deux structures indépendantes : «Paris Attractivité» et «Paris Innovation» ;
3. L'intégration de l'incubateur et des pépinières au sein d'une autre entité publique existante (pôles de compétitivité, CCIP...) ;
4. La reprise en régie par la Ville de Paris de l'incubateur et des pépinières.

Indépendamment du scénario retenu, les auditeurs ont formulé des préconisations, dont les principales sont les suivantes :

1. Adopter le principe de loyers progressifs dans le temps pour l'incubateur et les pépinières ;
2. Tester le principe d'une avance remboursable en cas de succès ;
3. Transformer la pépinière République en vitrine du design parisien ; à défaut, envisager son rattachement à une autre entité ;
4. Conduire un audit de l'ensemble des acteurs de la création d'entreprises innovantes subventionnées par la Ville de Paris ;
5. Mettre en place un observatoire de la création de jeunes entreprises innovantes à Paris.

Le contexte stratégique dans lequel s'inscrit l'action de Paris développement a fortement évolué depuis l'audit. L'action de Paris développement est désormais recentrée sur les missions d'attractivité nationale et internationale (rôle d'agence de développement) tandis que les missions d'animation des incubateurs et des pépinières ont été transférées vers une agence pour l'innovation « Paris lab. ».

La recherche d'une meilleure maîtrise des coûts s'est traduite notamment par la création avec OSEO d'un fonds « Paris Innovation Amorçage » qui permet l'attribution des fonds directement aux jeunes sociétés innovantes. Ce dispositif se substitue aux subventions de fonctionnement attribuées jusqu'alors aux associations, (dont Paris développement) qui animaient des incubateurs ou des pépinières.

2.3.2. Les espaces publics numériques (février 2010)

Mis en place à partir de 2002 avec l'appui d'associations et de centres sociaux pour lutter contre la fracture numérique, le dispositif EPN de la Ville de Paris compte aujourd'hui 19 lieux d'accueil, implantés essentiellement dans l'est de la capitale, dans lesquels le public a la possibilité de s'initier aux technologies de l'information et de la communication (TIC) et à leurs usages en bénéficiant d'un accompagnement.

Si le dispositif EPN est relativement peu coûteux pour la collectivité parisienne au regard des moyens déployés (1 M€ en 2009 pour 50 animateurs ETP, tant salariés que bénévoles, et 270 postes informatiques) et s'il répond à une demande réelle (6 000 usagers environ,

principalement des demandeurs d'emploi et des seniors, l'ont fréquenté en 2008), il présente toutefois un certain nombre de faiblesses :

- ses objectifs stratégiques n'ont pas été réactualisés, alors pourtant que la fracture numérique s'est réduite et que de nouveaux besoins ont émergé ;
- il n'apparaît pas comme un dispositif totalement pérenne (sans les subventions de la Ville de Paris, les associations porteuses d'EPN, dont certaines sont dans une situation financière fragile, auraient le plus grand mal à poursuivre leurs activités) ;
- il est peu connu des Parisiens et n'est pas perçu comme un dispositif municipal ;
- il est insuffisamment coordonné : à l'heure actuelle, il n'existe pas de réseau constitué entre les 19 EPN de la Ville de Paris, ni d'échanges formalisés avec les autres dispositifs municipaux offrant des prestations numériques à leurs usagers (missions locales, maisons des entreprises et de l'emploi, espaces insertion, bibliothèques équipées du système multimédia, etc.) ;
- les subventions de la Ville de Paris ne sont pas attribuées aux associations porteuses en fonction de critères objectifs.

Face à cette réalité, les rapporteurs proposent les options suivantes, qui peuvent éventuellement se cumuler :

Hypothèse n° 1 : Faire évoluer le dispositif EPN existant

Dans ce cas, il faut que :

- la Ville de Paris définisse le cap qu'elle entend donner à l'avenir à ce dispositif en adoptant une charte des EPN (la collectivité parisienne a le choix entre un scénario où les EPN auraient vocation à accueillir principalement les populations en difficulté et notamment les demandeurs d'emploi et un scénario où les EPN constitueraient un service public numérique de proximité offrant à tous les Parisiens et en particulier aux seniors la possibilité d'être accompagnés dans le domaine des TIC) ;
- la visibilité du dispositif soit renforcée, notamment par la mise en place d'un logo type pour les EPN et par l'institution d'un temps fort annuel qui leur soit consacré ;
- les relations avec les associations porteuses d'EPN soient modernisées (à ce titre, il est préconisé d'une part de conserver le mode de gestion associative sous réserve toutefois d'attribuer les aides municipales sur la base d'indicateurs incontestables liés au nombre d'animateurs salariés, au parc de postes informatiques accessibles aux usagers et au taux de fréquentation, d'autre part d'imposer la tenue d'une comptabilité analytique par les associations gestionnaires et enfin d'accélérer le versement de leurs subventions *via* un système d'acomptes en début d'année) ;
- une coordination de l'ensemble des EPN soutenus par la Ville de Paris soit instituée et confiée à un opérateur extérieur en vertu d'un marché public ;

Hypothèse n° 2 : Définir une offre municipale cohérente en matière d'accès public accompagné à Internet

Cette option suppose de décloisonner les différents dispositifs à dimension numérique financés par la Ville de Paris (missions locales, maisons des entreprises et de l'emploi, espaces insertion, bibliothèques, etc.) et de développer une approche transversale sur le thème de l'accompagnement aux TIC.

Elle permettrait notamment de rationaliser l'offre numérique existante, de mutualiser un certain nombre de moyens et de communiquer avec une visibilité plus forte qu'en se cantonnant au seul dispositif EPN.

La réflexion de l'exécutif est en cours. Le suivi de la mise en oeuvre du rapport est prolongé.

2.3.3. L'association Paris Ile-de-France Expo 2010 Shanghai (juin 2010)

Le 2 juin 2010, le Maire de Paris a demandé à l'Inspection générale de réaliser dans des délais très courts une mission d'audit conjointe avec l'Inspection générale de la CCIP sur la situation financière de cette association. Le rapport d'audit a été adressé au Maire de Paris le 14 juin 2010.

L'association a été créée en décembre 2008 pour conduire la préparation, la conception, la promotion, la réalisation et l'exploitation du pavillon francilien au sein de l'exposition universelle. Elle réunit trois partenaires : Ville de Paris, CCIP et Région Ile de France. Elle a été constituée pour une durée de trois ans et doit prendre fin en 2011.

Le déficit minimal prévisionnel de l'association a été estimé à 191 milliers d'euros sur la base des engagements juridiques actuels de l'association. En tenant compte du budget total de l'association, il pourrait s'élever à 782 milliers d'euros à la fin de l'opération. A court terme, il n'existe pas de besoins de trésorerie nécessitant de nouveaux apports financiers immédiats des partenaires (subvention ou garantie d'emprunt).

2.4. Le logement

2.4.1. Le PACT (juillet 2009)

Le Pact de Paris est le représentant parisien d'un mouvement associatif national qui lutte depuis l'après-guerre pour améliorer la salubrité et le confort des logements, particulièrement ceux des personnes de condition modeste.

Au fil du temps ses interventions ont pris des formes très variées. Si le Pact peut, et sait, répondre à des commandes spécifiques (lutte contre le saturnisme par exemple), à Paris elles s'organisent aujourd'hui autour de deux pôles principaux :

Le Pact est opérateur d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat, portant sur des quartiers (OPAH) et d'opérations d'amélioration de l'habitat dégradé, portant sur des immeubles (OAHD).

Cette activité s'exerce dans le cadre concurrentiel (marchés publics) et il est apparu après examen avec la direction de tutelle (Direction du logement et de l'habitat – DLH) que l'audit ne pouvait porter sur ce secteur sans risque de fausser les règles d'une loyale concurrence.

Le Pact aide aussi les personnes – non pas sous forme d'un financement direct, même s'il peut dans certaines limites pré-financer des travaux quoique ne disposant pas de dispositifs propres pour distribuer des aides – mais en apportant son soutien et son assistance technique pour leur

permettre par le montage des dossiers d'obtenir des aides de partenaires divers (centre d'action sociale de la Ville de Paris, Agence nationale de l'habitat – ANAH, caisses de retraite, Région Ile de France principalement). Cette activité est exercée par un service dédié, le service social d'aide aux particuliers, sur lequel a donc porté l'essentiel de l'audit.

Il bénéficie d'une subvention de la Ville d'un montant significatif (1 057 773 € en 2009) pour un chiffre d'affaires de plus de 4 M€. La hauteur de ce subventionnement a justifié à elle seule la saisine de l'Inspection générale par le Maire. Les relations avec la Ville sont encadrées par une convention triennale (2007-2009) qui lui a notamment fixé pour objectif prioritaire de développer son action en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées.

Le diagnostic posé par les rapporteurs est le suivant :

L'association est bien gérée (elle est certifiée ISO 9001), de manière rigoureuse, ses cadres et son personnel s'investissent fortement dans leur mission.

La qualité du travail de montage des dossiers est sans reproche, même si les délais sont unanimement trouvés longs ; pour une large part ce problème difficilement soluble est lié à la nature même des dispositifs mis en œuvre.

Les partenariats sont mis en œuvre de manière très satisfaisante (CASVP, Paris Habitat) ou en progrès (Maison départementale des personnes handicapées) à l'exception de celui avec l'Association départementale d'information sur le logement (ADIL), qui reste à construire.

Un effort important reste à mener pour mieux faire connaître le Pact des Parisiens, lui permettre d'accroître son audience (3 867 personnes ont été accueillies en 2008) et son volume d'activité (1 175 dossiers ont été réalisés en 2008).

Enfin son expertise sur les besoins des Parisiens modestes en matière de logement devrait être mieux valorisée.

La mise en œuvre des préconisations des rapporteurs, qui portent pour l'essentiel sur ces trois derniers points est bien engagée.

2.4.2. Le fonds de solidarité logement (février 2010)

Le fonds de solidarité logement FSL « Paris Solidarité Habitat » est placé sous la responsabilité du département de Paris depuis le 1^{er} janvier 2005. Ses attributions déjà importantes avant la décentralisation ont été fortement diversifiées et étendues depuis quatre ans.

Le FSL Parisien est le premier de France par l'importance de son budget (15,8 M€ d'engagements en 2006 ; 21,3 M€ en 2009), et par la diversité des actions menées : 25 000 aides attribuées aux parisiens défavorisés dont 21 000 aides directes aux personnes en 2008, réparties entre 7 900 aides au titre du FSL Habitat (accès et maintien) pour 9,7 M€ et 13 100 aides à l'énergie pour 2,7 M€.

Très typée par la place accordée aux aides en faveur du maintien dans les lieux (45 % du montant des aides en 2006) à cause du niveau élevé des loyers à Paris, sa structure se modifie sensiblement par la création en 2007 de nouvelles aides à l'énergie et d'accompagnement social. Le dispositif « Louez Solidaire » dont le budget progresse très rapidement (+ 1,5 M€ par an) devrait atteindre 8,8 M€ en 2013. Avec près de 30 M€ le budget du FSL en 2013 sera de loin le premier de France et il aura presque doublé entre 2006 et 2013.

Ce dispositif est pourtant insuffisamment valorisé. La communication devrait être améliorée, que ce soit en direction du public, des intervenants sociaux ou des bailleurs. Le FSL pourrait être ainsi mieux mobilisé par le public potentiellement éligible puisqu'il joue un rôle majeur dans la prévention des expulsions locatives.

Le nombre de demandes d'aides pour le maintien et l'accès au logement diminue régulièrement (13.415 demandes en 2006 ; 12.415 en 2008) et la baisse s'est poursuivie en 2009 (- 6% par rapport à 2008). La DASES considère :

- « que les ménages qui ont des problèmes structurels de dégradation de leurs revenus ne peuvent pas se maintenir dans leur logement et face à cette problématique le FSL peut être impuissant, et il est de plus en plus difficile par ailleurs d'accéder à un logement pour des ménages défavorisés,
- que la baisse des demandes peut également résulter des actions renforcées mises en œuvre depuis 2002 dans le cadre de la prévention des expulsions et du traitement des problématiques de surendettement ».

Sur ce point central qui touche à la pertinence même du dispositif, la DASES partage la proposition de l'Inspection générale qui considère que seule une étude approfondie sur une cohorte d'usagers permettrait de disposer d'éléments plus objectifs sur l'adéquation du dispositif aux besoins des usagers et sur l'effet des politiques de prévention des expulsions.

Le pilotage politique et stratégique du fonds mériterait d'être encore plus clairement affirmé. Il convient de réactiver les institutions en réunissant le comité de pilotage et en mobilisant les partenaires autour d'objectifs partagés. Il est pris acte de l'augmentation de la contribution des bailleurs sociaux, la plus faible d'Ile de France, portée de 2 à 3 € compte tenu du montant des « aides réaffectées » aux bailleurs sociaux.

Les auditeurs estiment nécessaire de rendre la procédure budgétaire plus rigoureuse quant au respect des délais de présentation et de validation des différents documents budgétaires et comptables. Il conviendrait d'améliorer les instruments de prévision budgétaire et de suivi des comptes, dans un contexte de forte croissance des dépenses et de progression de la contribution départementale : restée longtemps stable à 11,6 M€, elle sera portée à 16,5 M€ en 2010 pour atteindre plus de 20 M€ en 2013 afin d'intégrer l'évolution du budget du dispositif « Louez Solidaire ».

La gestion administrative du FSL Habitat est satisfaisante. Elle est assurée dans des conditions difficiles par du personnel qualifié, hautement motivé, respectueux des procédures. Les auditeurs ont constaté que les délais d'attribution des aides étaient réduits, les contentieux numériquement faibles et les montants des aides attribuées tant à l'échelon central que déconcentré largement contenus (les 2/3 des décisions prises par les commissions ne sont pas conformes aux propositions initiales du travailleur social).

La gestion administrative des aides allouées par le CASVP au titre du FSL Energie est aussi très correctement suivie, mais elle s'exerce dans un contexte complexe de précarité énergétique croissante et de pluralité des aides qui demande à être clarifiée.

Les dispositifs d'accompagnement social (4 300 mesures d'accompagnement social lié au logement et d'intermédiation locative en 2008) représenteront en 2010 plus de 8 M€ d'engagements et en 2013 plus de 14 M€ d'engagements, soit nettement plus que les crédits d'engagements mobilisés pour le FSL Habitat (11,6 M€ en 2013). C'est le défi majeur de demain pour le seul FSL Parisien. Il apparaît nécessaire d'adapter les moyens humains et les procédures de suivi de ces dispositifs pour améliorer le pilotage des conditions de financement des associations. Enfin, compte tenu des enjeux spécifiques du dispositif « Louez Solidaire », qui vise d'ici 2013 à mobiliser 1 000 logements du parc privé diffus en faveur de familles hébergées à l'hôtel, un pilotage quotidien s'impose pour maintenir la qualité du service rendu, renforcer le partenariat et le contrôle des activités.

La DASES a engagé la mise en œuvre des propositions du rapport.

2.4.3. L'ADIL (juin 2010)

L'ADIL 75 a pour vocation essentielle d'offrir aux Parisiens une information aussi complète et précise que possible sur toutes les questions liées au logement, quelque soit leur situation – locataire, copropriétaire, aspirant à l'accession – dans le respect d'une stricte neutralité et bien sûr gratuitement. Elle exerce cette mission, d'intérêt public évident, avec l'aide de la Ville qui la subventionne pour la mise en œuvre d'un important dispositif, centré sur l'organisation de permanences dans les mairies d'arrondissement, complété par celle organisée au siège dans le 14^{ème} arrondissement, le renseignement téléphonique et le site Internet.

Les rapporteurs se sont attachés à évaluer ce dispositif qui repose sur une structure de 39 personnes, qui ont développé une véritable capacité d'expertise, et s'appuient sur un réseau de partenaires représentatifs de la diversité du monde du logement.

Leur jugement est très positif. En 2009, les permanences en mairie ont accueilli 20 250 personnes qui ont pu bénéficier d'une aide introuvable ailleurs car dispensée par des spécialistes d'un domaine particulièrement complexe. L'ADIL 75 a par ailleurs poursuivi des travaux et études dont certaines remarquées par la presse (la colocation) et depuis juillet 2009 réalise pour le compte de la Préfecture l'instruction des dossiers du droit au logement opposable (DALO).

L'aide de la Ville (725 500 € de subvention en 2009) est donc employée à bon escient ; une nouvelle convention vient du reste d'être établie, précisant les attentes de la municipalité dans un contexte de partenariat très positivement apprécié par les deux parties.

2.5. L'enfance et la jeunesse

2.5.1. La réussite éducative (avril 2010)

La réussite éducative tend à remplacer le vocable plus traditionnel de lutte contre l'échec scolaire. Ce changement reflète la prise de conscience que toute éducation est une coéducation mettant aux prises quatre acteurs principaux : l'École et l'élève, bien entendu, mais tout autant la famille et la collectivité locale qui les accueille sur son territoire. À la recherche d'une introuvable définition d'une éducation réussie, les rapporteurs ont considéré que le jeune adulte qui en a bénéficié a atteint un degré suffisant d'autonomie matérielle et morale pour mener à bien un projet d'existence. L'obtention de diplômes scolaires, si elle est nécessaire, n'est pas suffisante : l'École ne peut pas tout et doit bénéficier de la coopération étroite de la famille et de la collectivité locale pour que chaque jeune ait une chance raisonnable de parvenir à ce résultat ambitieux.

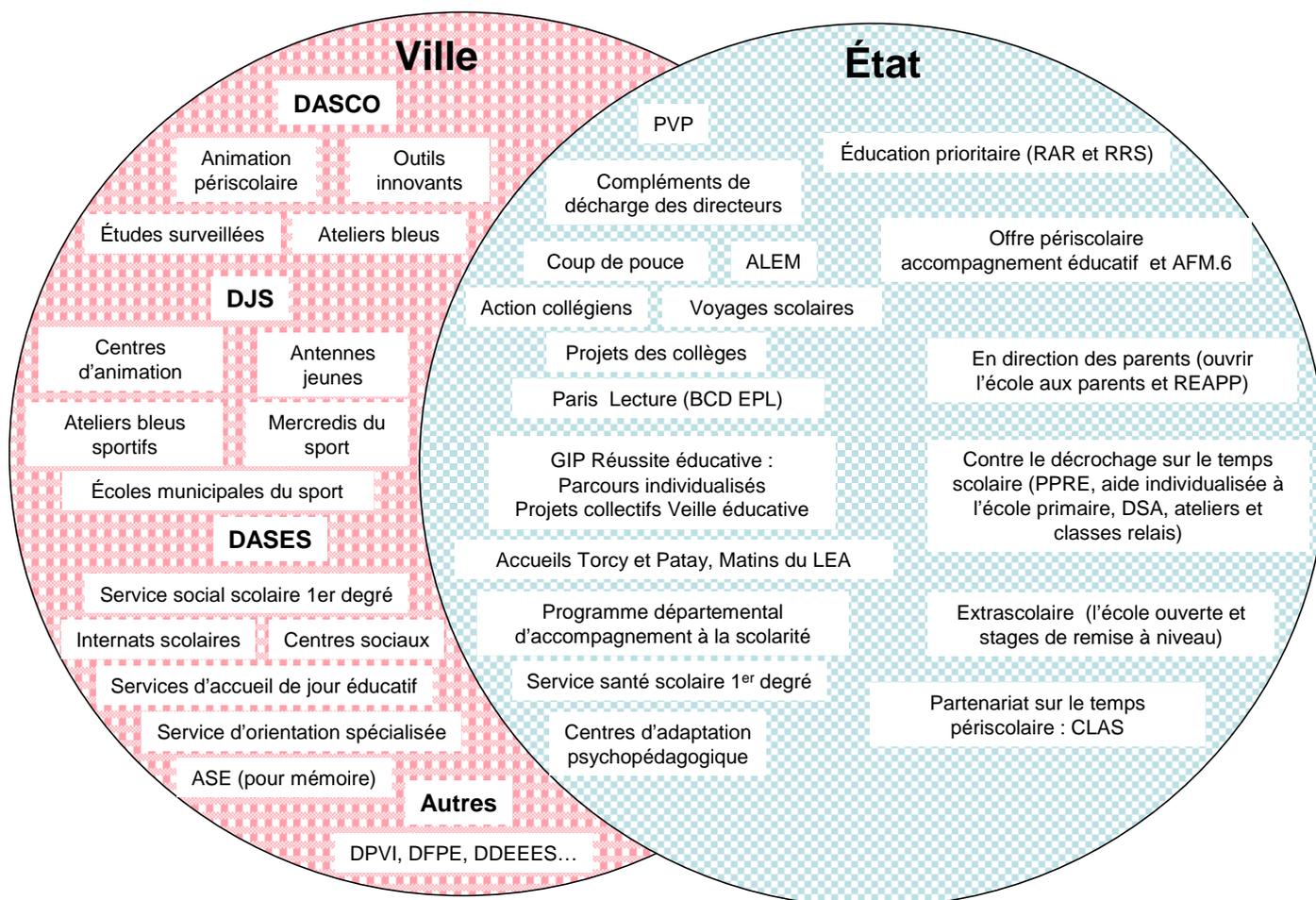
Pour effectuer l'évaluation demandée par la lettre de mission, le choix a été fait de se situer entre l'entrée en maternelle marquant le début de la scolarité et la sortie du collège, moment où est délivré le premier diplôme d'enseignement.

Sur le plan strictement scolaire, on peut dire que Paris fait assez bien en moyenne mais doit mieux faire pour améliorer ses points faibles. Les effectifs concernés sont près de 190 000 scolarisés en écoles maternelles, élémentaires et dans les collèges de la capitale. Si les écoliers semblent sortir du primaire avec un niveau meilleur que celui constaté nationalement, les collégiens perdent cet avantage au moment du brevet. Surtout, les résultats et situations sont très divers selon les quartiers, légitimant la géographie de l'éducation prioritaire et de la politique de la ville.

Différents travaux sociologiques de portée nationale ou récemment menés sur le terrain parisien fournissent par ailleurs des orientations précieuses en vue d'une rénovation de la politique de la Ville de Paris en faveur de la réussite éducative. Ils montrent la vanité de l'élitisme républicain, l'importance déterminante des situations familiales et la difficulté à laquelle l'institution scolaire se confronte actuellement pour à la fois mesurer et maîtriser les phénomènes d'absentéisme et de décrochage.

Une fois le décor ainsi planté, il convient ensuite de cerner les efforts fournis pour aider les jeunes parisiens à réussir leur éducation. On constate alors un foisonnement dont la figure ci-après tente de donner une vision synoptique.

L'État – en particulier l'Éducation nationale en son sein - multiplie pour sa part les dispositifs ou les adapte pour résoudre les difficultés croissantes qu'il rencontre, en particulier au collège : évolution de l'éducation prioritaire par la mise en réseau des établissements des différents niveaux, implication récente dans l'accompagnement éducatif, personnalisation des parcours, ouverture accrue aux parents, utilisation plus fréquente des temps péri- et extrascolaires, travail en partenariat. Ces évolutions favorables constituent un point d'appui pour les projets de la Ville.



Dans ce contexte évoluant rapidement, la Ville n'est pas en reste. Elle intervient soit en participation (à l'intersection des deux cercles), soit de sa seule initiative de manière facultative. La notion de participation regroupe des actions pour l'essentiel financées par la Ville mais qui s'effectuent soit dans le cadre d'obligations assurées par l'État ailleurs qu'à Paris, soit dans le cadre d'un co-pilotage du dispositif.

La dépense totale de la Ville a été évaluée par l'Inspection générale à un peu plus de 200 M€ pour près de 3 200 agents. Ce résultat va très au-delà de la lettre de mission qui indiquait une première évaluation à 15 M€. Pour autant, le montant retenu dans le rapport ne semble pas excessif, si on le met en regard de la définition d'une éducation réussie ici proposée. Cette approche a le mérite d'ouvrir la possibilité d'éventuels redéploiements. La dépense est supportée aux trois quarts par la DASCO, 20% par la DASES et 5% par la DJS. Elle est concentrée à 95% sur le primaire.

Trois grands types d'orientation découlent des constats effectués.

D'abord une nécessité : renforcer et systématiser le partenariat avec l'Académie de Paris - dont le GIP réussite éducative a établi la preuve de l'efficacité -, en ayant le souci de mieux suivre les contributions financières de la Ville et d'évaluer la pertinence des dispositifs. Les partenaires semblent disposés à renforcer et étendre leur travail en commun.

Ensuite une opportunité : mobiliser sous la bannière de la réussite éducative les 3 200 agents rémunérés par la Ville dans des cadres formalisés.

Enfin une ambition : réorganiser les interventions de Paris autour de l'idée de parcours éducatifs à réussir. Il conviendrait pour ce faire d'opérer un double rééquilibrage de l'effort aujourd'hui trop centré sur le scolaire vers le secteur social / familial / jeunesse d'une part et de l'âge de l'élémentaire en partie vers l'âge du collège d'autre part. Une telle politique implique une coordination plus étroite d'une politique globale entendue comme le soutien de la collectivité aux familles élevant des enfants à Paris. Deux moments délicats requièrent une attention particulière : le passage de l'école élémentaire au collège et la sortie du collège sans diplôme. Enfin la question des rythmes scolaires en primaire reste d'actualité.

Compte tenu du nombre des directions concernées, la Secrétaire générale a organisé une réunion de restitution du rapport le 9 septembre 2010. Sur la base du constat de la mission partagé par l'ensemble des parties prenantes, il a été décidé d'améliorer leur coordination et de proposer au Maire l'élaboration d'un projet éducatif parisien collectif, privilégiant une approche des situations individuelles et un ancrage important dans les territoires.

2.5.2. Les antennes jeunes (juillet 2009)

Par note en date du 24 décembre 2008, le maire a demandé à l'Inspection générale de procéder à une évaluation tant quantitative que qualitative du fonctionnement des antennes jeunes (AJ), et ce dans la perspective de la relance d'un appel d'offre à l'été 2009. Le réseau des antennes jeunes est en effet confié en gestion à une association depuis 2003 et, depuis 2006, à la Fédération de Paris de la Ligue de l'enseignement, titulaire du marché en cours au moment de l'audit.

Le réseau des 21 antennes jeunes parisiennes, réparties dans 10 arrondissements sur 20, constitue le fer de lance de la politique jeunesse de la Ville de Paris et la porte d'entrée du service public pour les jeunes de 10 à 25 ans. Labellisées Point information jeunesse (PIJ) pour 19 d'entre elles, elles se trouvent, du fait de leur histoire, implantées pour la plupart (14) dans des zones couvertes par la politique de la ville.

Lieux d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes, leurs missions comportent également un accompagnement éducatif et d'insertion, ainsi que la proposition d'activités de loisirs durant le temps périscolaire et les vacances. (Ouvertes 30 heures par semaine, du début à la fin de l'après midi). Leurs équipes sont généralement constituées de 2 personnes.

L'énoncé de leur situation et des attentes dont elles sont porteuses suggérait un certain nombre de questions :

► Puisqu'il s'agit d'un dispositif généraliste : pourquoi sont-elles essentiellement concentrées dans les quartiers en difficulté et quelles conséquences cela entraîne-t-il sur leur action ? Les jeunes qui les fréquentent sont-ils représentatifs de l'ensemble de la population ? Comment nouent-elles les partenariats nécessaires avec les dispositifs jeunesse (ou famille) spécialisés et avec quelle gouvernance et quel niveau de coordination ?

► Puisqu'il s'agit d'un dispositif ouvert à tous les jeunes de 10 à 25 ans : comment peut-on accueillir dans un espace limité (la plupart des AJ ont une surface d'une soixantaine de m²) des tranches d'âges 10-15, 16-18 et 18-25 ans qui ont des espaces-temps et des attentes différentes ? Comment gérer un accompagnement vers l'autonomie de jeunes dont la socialisation ne se fait pas dans des sphères de même dimension ? Comment dans ces

conditions travailler hors les murs, assurer le rôle de passeur vers des ressources mobilisables et monter des projets adaptés à la demande ?

► Enfin, comme il s'agit d'équipements de proximité, souvent situés en CUCS (Contrats Urbains de Cohésion Sociale): comment est prise en compte la dimension du territoire et, comment les spécificités locales sont-elles intégrées dans leurs actions ?

Ces questions expriment toute la complexité de la problématique que l'Inspection générale a dû affronter, dans un temps très court. La méthode d'investigation a tenu compte de la rapidité (moins de 5 mois) exigée pour la réponse :

► Appui maximum sur les données et documents de synthèse détenues par le bureau compétent de la DJS plutôt qu'auprès du prestataire du marché ;

► Tour d'horizon rapide auprès des directions de la Ville qui interviennent sur différentes composantes de la politique jeunesse (DPVI, DASES, DFPE, DASCOS) pour recueillir leur avis sur le dispositif ;

► Sur la base de ces premières informations, élaboration d'un guide d'entretien avec les responsables et animateurs des antennes jeunes, qui ont toutes été visitées en mars et avril 2009 ;

► Parallèlement, passation par la DJS, avec l'appui de l'Inspection, d'un marché d'étude relatif aux attentes et besoins des usagers des AJ, marché attribué au cabinet FORS ;

► Enfin, des entretiens complémentaires ont eu lieu avec les principaux partenaires de terrain des antennes jeunes : adjoints au maire d'arrondissement chargés de la jeunesse, missions locales et équipes de développement locale.

L'équipe de l'Inspection s'est ainsi forgée un certain nombre de convictions transcrites dans un rapport de synthèse opérationnel. Cette étude a pu être présentée et commentée aux décideurs concernés début juin.

Le rapport formule des recommandations relatives aux missions des antennes (s'en tenir à l'accueil, l'information et l'orientation, et monter des projets collectifs locaux), aux publics visés (recentrage sur la tranche d'âge 15 - 25 ans), à la taille et à la qualification des équipes, au maillage territorial des implantations. L'IG préconisait aussi une reprise en régie du dispositif.

A ce jour, la quasi-totalité des préconisations a été prise en compte, un certain nombre d'entre elles ayant été mises en œuvre dès la rentrée 2009.

2.5.3. Un club de prévention (février 2010)

TVAS 18-17 N est l'une des plus anciennes associations de prévention spécialisée intervenant sur le territoire parisien. Elle déploie son action dans le nord du 17^{ème} arrondissement et le nord-ouest du 18^{ème}.

L'association compte à peine une vingtaine d'adhérents, peu représentatifs des habitants des quartiers concernés, et dont la diversité professionnelle est faible. La gouvernance de l'association est fragilisée par des conflits internes. Trois présidents se sont succédés en trois ans.

Le personnel éducatif est peu diplômé tout en bénéficiant de rémunérations de bon niveau. Les relations sociales sont tendues entre les éducateurs, d'une part, le conseil d'administration et la direction, d'autre part.

L'activité de l'association auprès des jeunes suivis est difficilement quantifiable en raison des incohérences statistiques qui affectent les rapports d'activité. Néanmoins, on peut estimer que les 11 éducateurs suivent environ 500 jeunes. Le ratio de jeunes suivis régulièrement par éducateur est nettement plus faible que celui constaté par l'Inspection générale lors de l'audit des trois principales structures parisiennes de prévention spécialisée. La présence des éducateurs sur le terrain devient de plus en plus discrète selon les témoignages recueillis par les auditeurs auprès d'acteurs locaux et d'élus.

Au plan financier, la situation se fragilise malgré le maintien à niveau de la subvention du Département de Paris (841 163 € en 2008). Le compte de résultat est déficitaire en 2007 et 2008 en raison d'une provision pour risque d'un montant de 142 000 € liée à la procédure prud'homale engagée par l'ancien chef de service. Par jugement du tribunal des prud'hommes de décembre 2009, TVAS 18-17 N vient d'être condamnée à lui payer près de 140 000 € de dommages et intérêts. Il a été constaté que cet ancien chef de service avait utilisé, dans des conditions douteuses, une carte de crédit fournie par l'association.

Dans ces conditions, l'Inspection générale préconise de ne pas reconduire la convention qui lie le Département de Paris à TVAS 18-17 N, dont le terme est fixé au 31 décembre 2009. Les secteurs géographiques jusqu'alors confiés à TVAS 18-17N pourraient être repris par une ou deux association(s) de prévention spécialisée dont le professionnalisme est incontestable et qui dispose(nt) d'une taille critique permettant de réaliser des économies d'échelle.

L'association a été placée en liquidation judiciaire depuis la remise du rapport.

2.5.4. L'association JCLT (août 2009)

À la suite d'importantes difficultés, JCLT (sigle pour « Jeunesse Culture Loisirs Techniques »), a adhéré au groupe SOS en 2003. Depuis lors, JCLT est une association formée par trois personnes morales. Toutes ces entités sont membres du groupe SOS qui oeuvre dans le secteur de l'économie sociale et solidaire. Ce groupe présente la particularité d'avoir réuni les services supports de toutes ces entités au sein du Groupement d'Intérêt Économique qu'elles ont constitué, Alliance Gestion. Si JCLT représente environ 30% de l'activité du groupe en termes financiers, elle compte 700 des 2 600 salariés qu'il emploie.

L'appartenance de JCLT à SOS se traduit par un souci d'une gestion exemplaire des ressources humaines et des deniers publics qui la financent, une capacité à veiller à la conformité juridique de ses pratiques, une forte volonté de croissance, une politique de qualité et une adhésion aux principes du développement durable. Au-delà, sont inscrites dans une charte des valeurs conduisant des professionnels qui se veulent militants à pratiquer une gestion d'entreprise à des fins non lucratives pour participer à des missions de service public.

Jusqu'à fin 2008, l'association gérait cinq établissements aux missions différentes :

- Le foyer Robert Levillain, constitué d'une maison d'enfants à caractère social et d'un service de logement en appartements de jeunes adultes ;

- Un service d'accueil de jour éducatif (SAJE) prenant en charge des jeunes non placés de 6 à 13 ans en dehors du temps scolaire ;
- Un service d'orientation spécialisé (SOS) fournissant à des professionnels du social des consultations approfondies d'enfants en difficultés pour préconiser des orientations scolaires et sociales ;
- Un club de prévention situé dans le 15^{ème} arrondissement ;
- Le service d'orientation et d'accompagnement spécialisé d'Île-de-France (SOASIF) titulaire d'un marché d'accompagnement d'allocataires du RMI dans leurs démarches d'insertion.

Alors que l'association croît au niveau national, la part de ses activités parisiennes tend à se réduire : elle se limite à environ un dixième du total. La contribution totale du département de Paris au titre de l'année 2008 a néanmoins approché les 6 M€. Si un service innovant d'accueil de jour a été créé en 2006, le club de prévention du 15^{ème} arrondissement a été supprimé à la fin de l'année 2008 et le périmètre du marché d'accompagnement d'allocataires du RMI a été réduit d'un huitième. Malgré le poids relativement limité des activités parisiennes, deux des services parisiens (le SAJE et le foyer Robert Levillain) ont fortement contribué au résultat bénéficiaire dégagé par l'association dans son ensemble en 2008.

Du fait de la domiciliation de JCLT à Paris, il revient à la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES) du département de Paris d'autoriser le taux de prélèvement des frais de siège de JCLT. Depuis octobre 2008, une procédure de renouvellement de l'autorisation est en cours en application d'une clause qui prévoyait une réévaluation de la situation en cas d'expansion du périmètre d'activité de l'association.

Le taux d'activité du foyer Robert Levillain est inférieur de 7 à 11% aux prévisions qui sont néanmoins plus ambitieuses que dans d'autres établissements comparables de l'association. Sa capacité est de 56 places. Il connaît un taux de rotation élevé du fait des retours en famille des adolescents et de l'accès à l'autonomie des jeunes adultes. 85% des jeunes accueillis sont parisiens, la part des placements judiciaires passant des deux tiers aux trois quarts entre 2006 et 2008. Les adolescents accueillis cumulent de plus en plus retard et difficultés scolaires. Le maintien d'une continuité de leur parcours scolaire est un objectif majeur. Le projet d'établissement s'inscrit dans la démarche qualité mise en œuvre dans l'ensemble des établissements de JCLT. Des travaux d'amélioration du cadre de vie ont été engagés au sein d'un bâtiment qui reste mal adapté à l'accueil de ses résidents actuels. Les problèmes d'évacuation incendie et d'adaptation des espaces sanitaires doivent faire l'objet d'une vigilance particulière. S'agissant du service appartements en autonomie, son déménagement dans le sud de Paris permettra une plus grande cohérence. Les comptes traduisent une évolution favorable de l'établissement, ses charges d'exploitation se contractant, en particulier ses achats externes.

Le SAJE part du principe que la prévention est d'autant plus efficace qu'elle est précoce, d'où la tranche d'âge des 6-13 ans. Il est une alternative intéressante aux mesures de placement. Mis en place à titre expérimental en 2006, le service fait face à une demande en augmentation, son taux d'activité dépassant régulièrement sa capacité théorique. Le nombre de journées d'accueil a atteint les 7 000 en 2008. Le service étudie l'ouverture d'un autre centre dans un deuxième arrondissement. Cette « suractivité » en fait un établissement particulièrement bénéficiaire (167 K€ en 2008).

Dispositif ancien, le SOS prodigue ses conseils à des travailleurs sociaux pour l'orientation pertinente d'environ 560 enfants et d'adolescents parisiens (en file active) en situation de décrochage scolaire et / ou social. Des sollicitations parfois trop tardives aboutissent à une

diminution des orientations professionnelles et scolaires et, corrélativement, à l'augmentation des orientations vers une rééducation ou un suivi thérapeutique. De surcroît, le service pâtit d'un manque de rigueur croissant de la part des jeunes et des familles convoquées qui font perdre de la sorte un nombre toujours plus important de créneaux de consultation. Sur le plan financier, le service se maintient à l'équilibre, malgré une réduction de 5% de sa file active.

Le SOASIF s'adapte à une réduction de son activité, dans un premier temps hors Paris et, désormais, dans le cadre de ses relations avec le département de Paris (passage de 800 à 700 dossiers). JCLT est ici une association parmi d'autres titulaires de marchés d'accompagnement d'allocataires du RMI. Le service s'est adapté aux exigences de la collectivité parisienne en rendant plus rigoureux son suivi. Le public accompagné se trouve toutefois dans des situations de moins en moins favorables à un retour à l'emploi, en particulier du fait du vieillissement de la population. Il semble nécessaire que le SOASIF réduise encore le coût des dossiers d'allocataires qu'il suit pour retrouver un équilibre financier.

Enfin, le service de prévention spécialisé du 15^{ème} arrondissement, longtemps lesté par un passif relationnel, a en définitive vu son autorisation d'activité retirée fin 2008, malgré un investissement réel de JCLT en vue de son redressement. Si les comptes avaient été rétablis en 2006 et 2007, la perspective de la fermeture du service les a de nouveau déséquilibrés au titre de l'exercice 2008.

Le risque financier semble aujourd'hui globalement maîtrisé au sein de JCLT. Le GIE assure un double contrôle des opérations comptables qui garantit pertinence et fiabilité des données. Il limite le poids des tâches administratives à un quart du temps des directeurs d'établissement. L'accroissement global de l'activité de JCLT se traduit par une augmentation de son total de bilan et de ses produits. Le développement est financé par un recours croissant à l'endettement à court terme garanti par des cessions « Dailly ». JCLT dépend à 95% de financements publics et consacre les deux tiers de ses charges à la masse salariale. Depuis 2007, le résultat d'exploitation s'établit à environ 3% des produits. Par ailleurs, les achats et prestations entre les différentes entités du groupe SOS sont clairement retracés et demeurent dans des limites telles qu'ils ne constituent pas un risque significatif.

JCLT présente ainsi les garanties nécessaires pour répondre à d'éventuelles sollicitations du département de Paris en vue de reprendre des établissements en difficultés ou créer de nouveaux services adaptés à ses besoins. L'association doit poursuivre les efforts engagés pour améliorer de manière continue la qualité et l'adéquation de ses interventions. En particulier, le SOASIF conserve des marges de progression significatives. Le département doit principalement mettre à jour ses relations contractuelles et conventionnelles avec JCLT. Ensemble, ils peuvent trouver les voies et moyens d'une coopération renforcée sur la base d'échanges plus fluides d'informations, notamment financières.

2.5.5. Les crèches parentales (octobre 2009)

L'audit concerne 30 associations, disposant globalement de 505 places, réparties inégalement : onze arrondissements seulement connaissent ce type de structures.

Il s'agit d'un mode de garde spécifique puisque ce sont les parents qui sont les acteurs sociaux ; employeurs et gestionnaires, ils travaillent également au moins une demi-journée par semaine à la crèche.

Ils ont la responsabilité civile et pénale de la structure dont ils définissent le projet pédagogique mais ne disposent pas de ressources suffisantes pour être autonomes.

Les sources de financement que constituent les subventions de la Ville, de la CAF et des participations familiales font de la garde en crèche parentale un enjeu économique d'environ 7 millions d'euros en 2008.

Les participations familiales sont calculées en application d'un barème national.

La CAF verse à chaque crèche parentale une «prestation de service unique» (PSU) conçue comme un complément des participations familiales et calculée par rapport à un prix plafond de l'heure facturée aux parents, fixé par la caisse nationale à 5,12 euros. Certaines crèches parentales bénéficient également d'une «prestation de service enfance et jeunesse» (PSEJ) objet d'un contrat spécifique avec la CAF. Le montant global de ces subventions, sur trois ans, correspond à une participation moyenne de la CAF égale à plus de 55 % de toutes les ressources agrégées dont bénéficient les crèches parentales.

La Ville, quant à elle, verse à ces associations une subvention ayant vocation à équilibrer leur budget. L'effort financier de la Ville correspond sur 3 ans à moins de 25% des ressources des crèches parentales. Mais il apparaît que cet effort n'est pas maîtrisé : la masse budgétaire a subi un accroissement de 72 % sur trois exercices, passant de 1 134 567 euros en 2006 à 1 948 003 euros en 2008 et d'évidence, cette masse est répartie de manière inégale entre les associations (un écart de 1 à 17 pour une place de crèche).

L'audit a été mené auprès d'un groupe témoin du quart des crèches parentales, qui ont fait l'objet d'une monographie. Pour constituer ce groupe témoin, quatre crèches ont été désignées par la direction des familles et de la petite enfance (les trois premières, considérées comme représentatives de difficultés auxquelles ces crèches peuvent être confrontées, une quatrième présentée comme une référence de bonne gestion) et quatre autres crèches sélectionnées de manière aléatoire par l'Inspection générale.

L'audit a noté que, dans ces crèches, un grand soin est apporté au bien-être des enfants avec un souci constant de leur sécurité et de leur développement.

L'inspection générale a été amenée à constater que l'organisation de la vie associative autour de la parentalité n'est pas en elle-même une source de fragilité. En revanche, les difficultés auxquelles peuvent être confrontées les crèches parentales font que les parents volontaires ont besoin d'un cadre contractuel précis et d'un service-ressource apte à les conseiller pour les décisions qui relèvent de leur responsabilité.

Ainsi, les audits ont révélé des fragilités financières dues à une charge trop importante de la masse salariale, une défaillance des prestations comptables, une disparité dans le poids des loyers, ou bien une insuffisante maîtrise des chantiers de travaux.

Le mode de subventionnement contraint l'administration à une tutelle peu compatible avec son propre plan de charge et contraire à l'esprit de cogestion qui caractérise ce mode de garde. Le protocole de contrôle utilisé par l'administration ne donne pas de garanties quant au bon fonctionnement de la crèche et induit des lourdeurs excessives. D'autant que, dans l'état actuel des relevés effectués et avant toute action de rationalisation, ce mode de garde ne coûte par enfant que 1,69 € de l'heure à la Ville de Paris.

L'inspection générale propose que soit actée une structure théorique de référence à partir de laquelle un contrat d'objectifs entre les associations et la Ville serait assorti d'une forfaitisation des subventions, laissant les associations libres de leur choix à l'intérieur de cette dotation. Ce forfait comporterait une part fixe (masse salariale de l'encadrement et prestation comptable) et une part modulée en fonction du nombre d'enfants (loyer et nourriture).

Ce dispositif, complété au sein de la direction administrative concernée (direction des familles et de la petite enfance) d'un service de guichet unique s'appuyant sur une externalisation systématique du suivi comptable, serait de nature à réamorcer ce mode de garde

Il faut rappeler que tous les arrondissements ne sont pas pourvus de crèches parentales, qu'aucune de ces crèches n'a été créée depuis 2006. L'action conjointe de la CAF et de la Ville pourrait permettre une stratégie de développement. L'utopie serait restaurée et l'engagement citoyen encouragé.

Conformément aux recommandations du rapport, la direction administrative concernée (direction des familles et de la petite enfance) s'est réorganisée pour offrir un service de guichet unique, s'appuyant sur une externalisation systématique du suivi comptable (le marché en ce sens est en cours).

2.5.6. La maison Kangourou (novembre 2009)

L'audit a été effectué de mars à juin 2009.

Créée le 4 avril 2003, l'association «La Maison Kangourou» a pour objet : «la création, la gestion et l'exploitation de structures d'accueil de la petite enfance et de service aux familles».

L'association exploitait au 1^{er} janvier 2009 six établissements implantés à Paris représentant 231 places d'accueil créées depuis janvier 2005 pour un coût d'investissement de plus de 4,7 M€ financés pour 70% par des subventions de la Ville de Paris (+ de 3,3 M€). Elle employait à la même date 68 salariés et son budget de fonctionnement était supérieur à 3,7 M€ en 2008, la subvention de la Ville de Paris s'élevant à 1,63 M€ cette même année.

L'association a une vie associative très réduite puisqu'elle ne compte que 3 membres.

Compte tenu de ses liens avec les trois sociétés auxquelles elle externalise la plupart de ses activités, l'association pratique une gestion intéressée et est redevable en conséquence des impôts commerciaux, qu'elle n'acquitte pas aujourd'hui.

Le service rendu par l'association est de qualité (professionnalisme, esprit d'équipe, mixité sociale). La situation financière est saine et les résultats des deux derniers exercices sont en excédent.

L'association bénéficie d'une trésorerie abondante alimentée par la subvention municipale. Il convient en conséquence de réduire en 2009 via le calibrage de la subvention le fonds de

roulement de 380 000 €, une trésorerie couvrant deux mois de charges de fonctionnement étant suffisante.

Le service rendu a été apprécié à sa juste valeur par l'Inspection générale. L'association devrait donc être désormais financée sur la base d'un prix plafond par place que les auditeurs estiment à 17 824 € comprenant les mesures nouvelles imposées par la convention collective applicable, ce qui pour 2009 se traduit par une subvention de la Ville de 1,23 M € contre 1,632 M€ en 2008.

La DFPE assure un suivi attentif de la mise en oeuvre des préconisations du rapport.

Dès 2009, la subvention a été calculée sur la base du prix plafond proposé par l'Inspection générale.

2.5.7. L'association AEAJ (octobre 2009)

L'association pour l'éducation et l'animation des jeunes (A.E.A.J.) est agréée depuis 1987 pour gérer une crèche collective de 44 berceaux et un jardin d'enfants de 60 places, au 50 bis, rue des Prairies, dans le 20ème arrondissement.

Ces établissements de garde de la petite enfance sont intégrés dans un ensemble d'enseignement communautaire israélite qui comprend en outre un établissement scolaire et un collège, Beth Yacov, établissements sous contrat d'association avec l'Etat. Ces structures d'enseignement sont gérées par une autre association, l'association pour l'éducation et la formation des jeunes (A.E.F.J.), dont les dirigeants sont communs avec l'A.E.A.J.,

En 2008, l'association perçoit, pour les deux structures, une subvention municipale d'environ 140 000 €, complétant une subvention de la Caisse d'allocations familiales de 260 000 €. La subvention municipale représente 20 % de ses produits.

Elle est gérée, au plan comptable et administratif, d'une manière totalement artisanale et désordonnée, qui appelle une professionnalisation.

Les locaux appartiennent depuis 2005 à la S.C.I. Paris Les Prairies après une succession complexe de propriétés et de statuts d'occupation. Ils ont été acquis au prix de 205 000 €, ce qui paraît très modeste pour une parcelle de 1 027 m², grevée d'aucune servitude particulière. Les associés de la S.C.I. Paris les Prairies sont les parents du président actuel de l'A.E.A.J..

L'A.E.A.J. fait l'objet de contrôles réguliers du service de P.M.I, et de la D.F.P.E., dont elle met les prescriptions en œuvre avec une lenteur certaine.

Sa situation financière est très confortable. Elle dégage chaque année des excédents significatifs, malgré les abattements dont la subvention versée par la Ville a fait l'objet. Elle dispose de réserves de 600 000 €, représentant une année de fonctionnement, et dont 300 000 € devraient servir à financer une nouvelle cuisine, dans le cadre des travaux envisagés.

Le point qui appelle une amélioration la plus urgente est les locaux, pour lesquels la S.C.I. Paris Les Prairies bénéficie d'un permis de construire, accordé en 2006, prorogé en 2008, mais qui fait l'objet d'un recours des tiers. Ce contentieux suspend sa mise en œuvre. Le projet est estimé à 1 500 000 €, sans que l'association ait produit de document détaillé à l'appui de cette estimation, ni d'indication quant à son financement.

Trois points ont, en outre, fait l'objet de la mission :

- la participation aux commissions d'attribution des places en crèche,
- la satisfaction des usagers,
- la domiciliation des parents.

S'agissant de la commission d'attribution, la directrice de la crèche reconnaît avoir manqué plusieurs commissions en 2008, pour des raisons fortuites. Elle n'en a manqué aucune cette année. En revanche, le contrôle fait apparaître qu'une faible proportion des enfants inscrits dans la crèche et le jardin d'enfants est connue de la mairie du 20^{ème}.

La satisfaction des usagers paraît très bonne s'agissant des horaires et de la disponibilité du personnel. Elle est bonne pour la nourriture et l'hygiène, mais moyenne pour les conditions matérielles de fonctionnement. Aucune plainte n'a été exprimée ou communiquée par écrit aux rapporteurs.

S'agissant de la domiciliation des parents, le contrôle a mis en évidence un effectif d'enfants dont les pièces justificatives de domicile permettaient d'admettre la domiciliation à Paris inférieur à celui estimé par l'association, dans une proportion de 5 % environ pour la crèche et de 2 % pour le jardin d'enfants. L'écart est encore plus grand s'agissant de l'activité, le taux d'activité parisien déclaré, exprimé par rapport aux heures, - aucunement justifié par l'association -, étant très supérieur à la proportion d'enfants parisiens après contrôle. L'écart est d'environ 20 % pour la crèche et d'environ 40 % pour le jardin d'enfants, sur les années 2006, 2007 et 2008.

La Ville ne pouvant participer pour des enfants extérieurs, un abattement sur la subvention serait justifié. Après abattement, le résultat de chaque exercice serait à peine équilibré. Pour les trois années du contrôle (2006, 2007, 2008), l'abattement représente globalement 126 000 €, pouvant être financés par les réserves.

Plus globalement, aucune infraction aux stipulations de l'article 1^{er} de la convention type des établissements de garde de la petite enfance bannissant toute discrimination pour des motifs ethniques, sociaux ou religieux n'a pu être établie. Il n'en demeure pas moins que seuls des parents partageant le projet de l'établissement, à savoir la transmission de la culture et de la religion israélites peuvent envisager d'y confier leurs enfants. Quant aux horaires, calés sur le calendrier religieux israélite, la convention n'impose aucune prescription précise en la matière. Ils sont ceux pratiqués par l'école fonctionnant sur le site, école sous contrat d'association avec l'Etat, au caractère propre duquel ils participent.

La DFPE exerce un suivi attentif de l'activité de cet établissement et de l'association.

2.5.8. L'association Crescendo (juillet 2009)

À sa création en réponse à une demande de la Ville de Paris et en accord avec la caisse d'allocations familiales, Crescendo a repris début 2005 deux associations jumelles, CEDIAF et CPEM, qui connaissaient d'importantes difficultés. L'association gère pour l'essentiel des établissements de garde de la petite enfance parisiens, majoritairement sous forme de multi-accueil, et le centre social dit du Bas-Belleville dont la conservation était une condition mise à la reprise.

Crescendo est une association formée par trois autres associations au sein d'un ensemble de personnes morales relevant de l'économie sociale et solidaire, le groupe SOS. Ce groupe présente la particularité d'avoir réuni les services support de toutes ces entités au sein du Groupement d'Intérêt Économique qu'elles ont constitué, Alliance Gestion. Si Crescendo représente moins de 5% de l'activité du groupe en termes financiers, elle compte néanmoins 25 des 140 établissements qu'il réunit.

L'appartenance de Crescendo à SOS se traduit par un souci d'une gestion exemplaire des ressources humaines et des deniers publics qui la financent, une capacité à veiller à la conformité juridique de ses pratiques, une forte volonté de croissance, une politique de qualité et une adhésion aux principes du développement durable.

Au-delà, sont inscrites dans une charte des valeurs conduisant des professionnels qui se veulent militants à pratiquer une gestion d'entreprise à des fins non lucratives pour participer à des missions de service public. De ce point de vue, Crescendo tient à orienter autant que possible son accueil vers des petits enfants porteurs de handicap, de maladies chroniques ou dont les conditions de vie familiale s'annoncent d'emblée particulièrement précaires. Cette aspiration à une connotation sociale renforcée peut entrer parfois en opposition avec les priorités de la Ville, tant sur les objectifs poursuivis que sur les modalités pratiques de prise en charge.

Depuis 2006, le développement de Crescendo a largement répondu aux attentes de la Ville de Paris : le redressement des établissements du CEDIAF-CPEM a été rapidement mené. Seule la remise à niveau de l'ensemble des équipements a pris du retard, au demeurant en partie du fait du lissage des subventions d'investissement municipales et de la caisse d'allocations familiales : là où les travaux ont été effectués, les locaux sont de qualité. L'association a ensuite répondu aux appels d'offres de gestion d'établissements lancés par la Ville pour l'emporter à huit reprises. Elle a également mené des projets associatifs en ouvrant trois établissements et en reprenant la gestion de deux crèches parentales en difficultés. Crescendo met ainsi à disposition de la Ville sous différentes formes juridiques 528 places, qui seront augmentées de 44 dès que Globe Trotteurs sera mis aux normes de sécurité.

Crescendo gère par ailleurs depuis plusieurs années deux établissements hors Paris, à Beauvais. Il est toutefois probable que son développement se poursuive à terme, en particulier en Picardie et en première couronne parisienne.

Le risque financier semble aujourd'hui maîtrisé. Si la trésorerie nette est structurellement négative du fait du cycle d'investissement et d'exploitation, elle est accompagnée par des concours courants autorisés par les partenaires bancaires de l'association. Chaque établissement faisant l'objet d'une comptabilité distincte, l'exploitation globale est à l'équilibre chaque année. Par ailleurs, les achats et prestations entre les différentes entités du groupe SOS sont clairement retracés et demeurent dans des limites telles qu'ils ne constituent pas un risque significatif.

Les coûts ramenés à l'heure facturée des établissements subventionnés semblent en règle générale plutôt supérieurs à ceux dont la gestion a été confiée par voie de marché public. Plus généralement, ce ratio place Crescendo dans la partie haute de la fourchette des gestionnaires de droit privé auxquels la DFPE recourt. Toutefois se constate d'ores et déjà une baisse du poids global des frais de siège (5,7% des charges en 2008) et une tendance à leur homogénéisation entre les différents modes de gestion. De surcroît, à compter de 2009, les coûts à l'heure facturée devraient être significativement réduits par la combinaison de deux mesures demandées par la DFPE : une forfaitisation des plages de temps facturées et un accroissement des taux de fréquentation.

S'agissant du centre social, celui-ci est revenu à l'équilibre au prix d'efforts importants de réorganisation et d'une mobilisation des organismes versant des subventions. Néanmoins, cet équilibre demeure fragile : il dépend du niveau d'activité souhaité par les financeurs et des taux de subventions qu'ils acceptent de verser dans la durée.

L'organisation des prestations se fonde sur une coordination entre une direction générale respectueuse des prérogatives des responsables d'établissement tout en les soumettant à des obligations de prévisions, de comptes rendus et d'application de normes de qualité. Cette coordination est effectuée en particulier par deux directrices petite enfance qui supervisent chacune la moitié des établissements. En pratique, les relations de terrain avec les autorités locales sont très majoritairement empreintes d'une confiance réciproque. La formation, l'évaluation et la mobilité des personnels sont pratiquées de manière efficace.

L'association est sans doute en partie pénalisée par le fait qu'elle est amenée à répondre souvent par des prestations de haltes-garderies – donc discontinues - quand de nombreux parents seraient demandeurs d'un accueil à temps plein. Elle développe une relation soutenue avec les parents en mettant en avant une préoccupation d'aide à la parentalité. D'enquêtes annuelles, ressort un fort sentiment de satisfaction des parents. Sauf exception, les conseils de parents restent toutefois à constituer.

Au total, si les appréciations de terrain et de certains gestionnaires sont favorables, voire très favorables, à Crescendo, les services centraux de la DFPE et de la caisse d'allocation familiale s'inquiètent d'une tendance hégémonique des grandes associations, étant noté que le succès de ces structures dans les appels d'offres ou pour le montage de projets associatifs est sans doute induit par le niveau d'exigence des cahiers des charges qu'ils fixent.

Pour conclure, malgré la forte croissance de Crescendo ces trois dernières années mais aussi de ce fait même, l'association semble disposer de l'organisation nécessaire pour prendre en charge de nouveaux établissements s'ils venaient à lui être confiés, quel que soit le mode de dévolution choisi : marché public, subventionnement d'un projet associatif, reprise d'association en difficultés pour assurer la pérennité de l'accueil des tout-petits et l'emploi des personnels.

Il est recommandé à l'association d'améliorer encore la conduite et le suivi des travaux à mener dans les équipements. L'effort récent d'amélioration de la fréquentation des établissements doit être poursuivi. La participation des parents peut être accrue.

La DFPE pourrait de son côté renforcer et systématiser le suivi des partenaires en les amenant à mettre en place un contrôle interne facilitant sa tâche. Elle devrait réfléchir aux moyens de leur faire bénéficier de sa puissance d'achat. Par ailleurs, une coordination plus poussée des différents intervenants de la petite enfance, tant publics que privés, devrait être recherchée, à l'exemple des pratiques mises en place dans le 18^{ème} arrondissement où des journées de la petite enfance sont annuellement organisées en mairie.

2.6. Santé et secteur social

2.6.1. L'association Aides (février 2010)

L'association AIDES Ile-de-France ayant récemment fusionné avec l'association nationale AIDES, il s'agissait de vérifier la bonne utilisation de la subvention de fonctionnement de 250 000 € que lui verse le Département de Paris au titre de son activité de lutte contre le sida, subvention à laquelle s'ajoutent les financements de divers projets en cours.

Créée en 1984, AIDES est la plus importante association de lutte contre le sida en France, et même en Europe. La volonté de l'association de s'appuyer sur « les personnes concernées » lui donne son caractère « communautaire », ses activités n'étant en revanche limitées à aucune population spécifique. AIDES recourt à ses membres bénévoles, appelés « volontaires », dont la contribution reste significative malgré la baisse constatée au long des dernières années.

Au 1^{er} janvier 2002, « AIDES fédération nationale » a absorbé les comités locaux et pris le nom de « AIDES ». Cette organisation unifiée a été conçue comme une réponse à une crise, marquée, à partir de l'arrivée des multithérapies antirétrovirales (1996), par le recul de l'urgence. Ce contexte bouleversé avait entraîné pour le réseau « AIDES » une désaffection des volontaires et des donateurs et fait apparaître la nécessité d'une gestion financière plus rigoureuse.

L'association AIDES Ile-de-France est restée pendant plusieurs années à l'écart de cette réorganisation pour des motifs tenant, d'une part à des différences de conception quant au rôle respectif des salariés et des volontaires (le ratio nombre de volontaires/nombre de salariés étant plus élevé à AIDES Ile-de-France qu'à AIDES), d'autre part au statut des salariés, différent à AIDES Ile-de-France de celui appliqué à AIDES. En 2006, un traité de fusion prévoyant l'absorption de AIDES Ile-de-France par AIDES a finalement été conclu pour une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Les avantages bénéficiant jusque-là aux salariés de AIDES Ile-de-France étaient garantis par cet accord.

L'organisation de AIDES est structurée en trois niveaux. A l'échelon départemental, on trouve des délégations qui constituent le premier niveau de l'observatoire des besoins et le lieu privilégié de l'action. AIDES dispose actuellement de 58 délégations départementales, dont une à Paris. A l'échelon régional, le réseau comporte six délégations, dont une pour la région Nord-Ouest Ile-de-France. Elles mutualisaient l'administration financière, la gestion des ressources humaines, la formation. L'échelon national garantit le cadre communautaire et l'éthique de l'association. La direction nationale a autorité sur les directeurs de délégation régionale, ceux-ci étant d'ailleurs chargés, en plus de leur délégation respective, d'une thématique sectorielle.

La situation financière de l'association est fragile. Les ressources durables ne couvrent pas l'actif immobilisé, d'où un fonds de roulement négatif. Depuis 2005, la trésorerie est assurée uniquement par le recours au crédit bancaire, celui-ci représentant d'ailleurs 48 % du passif net en 2008. L'association ne dispose aujourd'hui d'aucune marge de manœuvre.

L'exploitation se révèle difficile à équilibrer, et s'est même soldée en 2008 par un déficit de 850 000 € (charges : 36 M€ ; produits : 35,2 M€). Sur la période 2005-2008, les charges courantes ont presque triplé, les frais de personnel ont augmenté de 64 % et les frais financiers ont plus que quadruplé. On note l'importance des frais de collecte de fonds (plus de 50 % des produits collectés).

S'agissant de la délégation parisienne de AIDES, il est d'abord rappelé le contexte épidémiologique dans lequel s'inscrit son activité. La capitale et plus largement l'Ile-de-France restent les territoires les plus touchés par l'épidémie de sida. L'Ile-de-France concentre 49 % des cas de sida et l'incidence de l'épidémie y est près de trois fois plus élevée que dans l'ensemble de la France métropolitaine (16,1 cas pour 100 000 habitants contre 5,6). Paris est le département le plus touché de France métropolitaine (48 % des cas cumulés d'Ile-de-France).

Par ailleurs, sont signalées les évolutions intervenues au cours des dernières années : forte baisse du nombre de personnes séropositives diagnostiquées au stade du sida, allongement de la durée de vie des malades et nette diminution de la mortalité ; par ailleurs, l'épidémie a évolué différemment selon la population concernée : nouvelles contaminations persistantes à un niveau élevé chez les homosexuels masculins et en baisse chez les usagers de drogues ; hausse de la proportion de personnes contaminées par voie hétérosexuelle dont une grande partie sont des femmes et(ou) des étrangers, surtout originaires d'Afrique subsaharienne.

Animée par un « conseil de délégation » élu par les volontaires, conseil qui élit à son tour un président, la délégation de Paris disposait en 2008 de 21,5 salariés en équivalent temps plein et de 176 volontaires, l'effectif de ceux-ci accusant une baisse constante depuis quatre ans (222 au 1^{er} janvier 2005).

Ses activités sont structurées en 2008 et 2009 dans le cadre d'un projet départemental, qui définit 3 priorités (améliorer la qualité de vie des personnes séropositives, aller vers les populations les plus exposées, redonner une vie associative à la délégation), déclinées en 9 objectifs généraux, ceux-ci étant eux-mêmes servis par une vingtaine d'actions. Chaque action fait l'objet d'une fiche descriptive, assortie d'indicateurs chiffrés, qui sont renseignés dans le rapport d'activité. Les indicateurs donnent une vision quantitative de l'activité de la délégation départementale mais ils mériteraient d'intégrer la notion de « file active », pour mesurer l'impact des dispositifs en nombre de bénéficiaires, et non plus seulement en nombre d'entretiens, de contacts, de participants ou de matériels distribués.

La comptabilité est organisée de manière à connaître les charges et les produits relatifs à chaque type ou secteur d'intervention. Toutefois, sa nomenclature n'est pas homogène avec celle des actions inscrites au projet départemental. Il n'est donc pas possible de rapprocher l'évaluation « physique » des activités de leur évaluation « comptable ».

Les subventions représentent une proportion considérable, et d'ailleurs croissante, des produits (94,52 % en 2005, et 99,54 % en 2008).

En 2008, la contribution du Département de Paris aux activités de la délégation s'élevait à 425 000 €, dont 250 000 € de subvention de fonctionnement « générale », 60 000 € de subvention pour un accueil de jour de jeunes hommes prostitués ou en danger de prostitution (programme « Le Fers ») et 115 000 € de dotation globale pour le financement d'un « service d'accompagnement à la vie sociale » (SAVS).

Sur la période 2006-2008, la part du Département dans le total des financements publics a varié entre 19 et 25 %, celles, regroupées, de l'Etat et de l'assurance-maladie évoluant parallèlement entre 81 et 75 %.

La convention d'objectifs triennale dans laquelle s'inscrit la subvention de fonctionnement « générale » du Département est peu contraignante pour AIDES, le contrôle des activités qu'il finance s'appuyant seulement sur des données générales (rapport d'activités, bilan, compte de résultat, compte-rendu financier...), non sur des outils spécifiques (indicateurs physiques et comptables, ratios *ad hoc*, etc.).

L'évolution des activités de la délégation à court ou moyen terme est incertaine. Ainsi, l'association, invoquant une évolution des objectifs poursuivis par les financeurs publics, a choisi de renoncer à réaliser le programme « Le Fers », tant dans son volet « accueil de jour » que dans son volet « hébergement » (CHRS). Par ailleurs, AIDES éprouve des difficultés à donner l'ampleur prévue au « service d'accompagnement à la vie sociale » (SAVS) dont elle a obtenu l'an dernier le financement par le Département au titre de l'aide aux personnes handicapées : pour un budget global initialement arrêté à 200 000 €, correspondant à 35 places, la dépense réelle devrait être très inférieure, et la question est même posée de savoir si l'association va poursuivre cette activité.

Ces difficultés semblent tenir au recentrage de AIDES sur une approche exclusivement « communautaire » de son action, approche parfois difficile à inscrire dans le cadre des dispositifs sociaux de droit commun.

Enfin, l'association projette de remplacer la structure dénommée « Arc-en-ciel », unique lieu d'accueil fixe de la délégation parisienne, par plusieurs entités géographiquement distinctes ; chacune serait destinée à un public spécifique (public des migrants/étrangers, public gay, autres publics), mais ce projet est imprécis.

Les recommandations formulées dans le rapport s'ordonnent autour des axes suivants :

- l'assainissement de la situation financière de l'association ;
- le développement des outils d'évaluation « physique » et « financière » des activités de la délégation parisienne de AIDES ;
- le renforcement du dispositif conventionnel liant l'association au Département de Paris, renforcement qui passerait par la définition précise des objectifs poursuivis, des moyens mobilisés et des éléments nécessaires au compte-rendu de leur mise en œuvre ;
- le réexamen des projets non ou très partiellement réalisés (programme Le Fers, SAVS) et l'adoption des mesures d'accompagnement nécessaires.

Le financement du service d'accompagnement à la vie sociale (SAVS) de Paris a été recalculé sur la base de l'activité de ce service et de sa montée en charge progressive. Les reversements calculés sur les sommes perçues à ce titre en 2008 et 2009 ont été réalisés. L'abandon du projet Le Fers a conduit l'association à ne pas inscrire cette action et son financement dans la demande de subvention 2010.

Il est prévu une définition plus précise des objectifs et des indicateurs d'activité dans la nouvelle convention avec AIDES dont la conclusion conditionne le versement de la subvention 2010.

2.6.2. L'association La Chorba (septembre 2009)

«Une Chorba pour tous» est une association, non culturelle, créée en 1992 avec pour objectif de servir, sous un chapiteau, des repas chauds lors de la rupture du jeûne, les soirs de Ramadan.

En 2002 elle a élargi son activité à la médiation sociale et depuis 2006 – après modification de ses statuts – elle sert 800 repas gratuits chaque soir, toute l'année, sur deux sites des 18^{ème} et 19^{ème} arrondissements.

Elle distribue aussi, deux fois par semaine, des colis alimentaires à des bénéficiaires qui lui sont adressés par les services sociaux : 150 colis sont remis chaque semaine.

Les actions de l'association se sont aussi diversifiées avec l'instauration « de l'accompagnement et du conseil juridique » ainsi que la création d'ateliers d'insertion locale et professionnelle, de soutien scolaire et d'alphabétisation.

Elle a bénéficié de près de 300 000 € de subventions et de dons en 2008 dont 40 000 € alloués par la Ville de Paris au titre de l'aide alimentaire et de la médiation sociale.

Fragilisée par les dissensions internes et par le décès du Président en exercice, sa gestion s'est révélée empreinte d'amateurisme et de manque de vigilance en ce qui concerne l'approche comptable.

Elle se trouve, en outre, du fait de l'imprécision des propositions du bailleur, confrontée à un problème de locaux qui s'avère crucial pour la poursuite de l'activité.

Les préconisations des rapporteurs concernent essentiellement l'amélioration de la rigueur de la gestion et l'accompagnement dans la résolution du problème des locaux.

2.7 Le sport : trois piscines à la gestion externalisée

Le Maire de Paris a souhaité que l'Inspection générale examine la qualité du service rendu aux parisiens par certains délégataires de service public. Dans ce cadre, trois piscines parisiennes emblématiques ont été ainsi auditées : PONTOISE (5^{ème}), gérée en affermage, PAILLERON (19^{ème}) et BERLIOUX (1^{er}), gérées dans le cadre de régies intéressées.

L'Inspection générale a comparé ces équipements aquatiques parisiens avec des installations situées hors de Paris et gérées par les deux mêmes principaux délégataires parisiens, l'UCPA et le groupe CARILIS.

Que retenir de ces trois audits et du benchmark ?

La piscine publique en milieu urbain est un lieu très fréquenté. Les bienfaits attribués unanimement à la natation font des piscines des équipements municipaux très sollicités sur les plans sanitaire, social, éducatif et technique.

Bien connaître les attentes des usagers est indispensable : enquêtes de satisfaction, suivi des réclamations, contrôle qualité deviennent des outils d'accompagnement de la gestion incontournables.

Le choix du mode de gestion, entre régie et externalisation (marché, ou DSP avec affermage ou « régie intéressée »), réclame des études préalables combinant plusieurs critères. Le critère financier est largement insuffisant, d'autant qu'on ne peut se fier totalement aux données financières souvent incomplètes et sujettes à caution. La complexité de l'équipement n'est pas un critère déterminant pour en déléguer la gestion. Quant à l'efficacité du contrôle par les services municipaux, il ne dépend guère du mode de gestion, mais plutôt de la pertinence de ce contrôle : on constate, ici comme ailleurs, qu'il est rare que l'étendue du contrôle, et le temps qui lui est consacré par les services de la Ville, soient proportionnés aux enjeux financiers. Il serait inexact notamment d'affirmer qu'un marché est plus facilement contrôlable qu'une DSP.

Les capacités à l'animation sportive constituent un critère que l'Inspection générale est conduite à considérer comme déterminant. La responsabilité du délégant, à qui il appartient de définir clairement dans son cahier des charges une politique sportive, est fondamentale. Bien plus que le choix entre divers modes de gestion externalisée, ce sont la qualité et la clarté du projet sportif de la collectivité qui comptent. Tel est le constat fait par les délégataires actuels qui estiment tous deux qu'il n'y a pas de contrat miracle.

Les résultats financiers de la délégation doivent certes faire l'objet d'une attention toute particulière. Le professionnalisme du délégataire doit être sollicité pour augmenter les produits, diminuer les charges et entretenir une relation financière saine et régulière avec le délégant. Parallèlement, ce professionnalisme doit permettre une gestion suffisamment dynamique pour être à l'écoute des attentes complexes et évolutives des usagers. La rémunération du délégataire doit dépendre de ce double professionnalisme, et donc être fondée en bonne partie sur des indicateurs de qualité, spécifiques et partagés.

La DJS doit adapter son organisation aux particularités des piscines au sein de la grande famille des équipements sportifs. Elle devrait créer un réseau interne dédié à cette gestion quel qu'en soit le mode. Réseau dont l'animation pourrait être confiée au Conseiller sportif pour la natation. Ce dernier devrait s'associer des comités d'usagers.

Le contrôle exercé par la collectivité doit se faire de façon concertée, programmée et à l'aide d'outils informatiques performants et compatibles. Le formalisme du rapport annuel est peu efficace. Un bon délégataire a besoin de dialogue et de reconnaissance de ses efforts de la part de son délégant.

La clarification et la répartition des responsabilités entre délégant et délégataire sont à préciser au-delà des textes généraux, et ce dès le début de la délégation. Il est indispensable d'établir un état du clos, du couvert et des installations en fin de DSP, notamment pour lancer la nouvelle consultation. Lors de la remise d'équipements neufs ou rénovés, la répartition des réparations dues au titre des garanties est trop souvent floue.

Par ailleurs, en cas de fermeture prolongée d'un établissement, la Ville n'a pas encore trouvé de solutions à offrir aux personnels du délégataire, solutions qui mériteraient d'être prévues au contrat.

Le benchmark met en relief plusieurs aspects environnementaux. Le fonctionnement d'une piscine est en effet peu favorable au développement durable. Cet équipement consomme beaucoup d'eau, rejette des produits polluants et est très consommateur d'énergie, d'autant que son système de chauffage est le plus souvent vétuste.

En conséquence à court terme, il faudrait, dans l'ensemble des équipements aquatiques parisiens :

- améliorer l'isolation des toitures ainsi que les dispositifs de chauffage en promouvant l'énergie solaire (photovoltaïque et thermique) ;
- étudier les possibilités d'installer des systèmes de récupération de la chaleur des égouts pour chauffer l'eau des bassins (sur la base des pré études encourageantes faites pour PAILLERON et PONTOISE, lancer une large consultation pour tout PARIS) ;
- contrôler les consommations énergétiques, et recourir au Laboratoire des Equipements de la Rue (LER) pour choisir les appareils d'éclairage ;
- récupérer les eaux de pluie des toitures pour l'entretien courant afin d'économiser l'eau potable ;
- rénover les installations anciennes de traitement chimique en optant pour l'ultra filtration et l'ozone en place du chlore.

En conclusion, l'Inspection générale estime important que continuent de cohabiter à Paris plusieurs modes de gestion permettant de comparer les performances en régie et celles du secteur privé, les piscines déléguées pouvant constituer plus aisément des sites innovants, notamment s'agissant de l'animation sportive et du suivi des attentes des usagers.

La majeure partie des préconisations formulées par l'Inspection générale a été prise en compte par la direction de la jeunesse et des sports.

2.8. Quatre enquêtes administratives

2.8.1. Dans un établissement de l'ASE (juillet 2009)

La mission d'enquête était composée de la responsable de la cellule d'appui, d'évaluation et de contrôle (CAEC) rattachée à la sous-direction des actions familiales et éducatives de la DASES, et d'un inspecteur de l'Inspection générale.

L'ordonnance de placement provisoire d'un bébé âgé de six mois était caduque quand sa mère l'a repris. Mais cette reprise s'est faite subrepticement lors d'une visite contrôlée au sein de l'établissement.

Après une enquête approfondie sur place et de multiples entretiens avec le personnel, la mission conjointe formule de nombreuses recommandations, tant pour améliorer la sécurité des enfants dans les établissements dépendant de la DASES que pour faire progresser la

vitesse et la qualité de la remontée des informations urgentes vers le secrétariat général et le cabinet.

Les mesures prises par la DASES à la suite de ce rapport en matière de management, d'amélioration de la sécurité et de remontée de l'information sont de nature à réduire les risques.

2.8.2. Au Musée d'Art Moderne (juin 2010)

À la suite de vols de tableaux au musée d'art moderne, le Maire a missionné l'IG pour une enquête sur place et sur pièces, qui s'est déroulée entre le 25 mai et le 12 juin 2010.

La saisine, en date du 25 mai 2010, concerne le dispositif technique et humain de sécurité au sein du musée, ainsi que les conditions dans lesquelles le marché de maintenance du dispositif a été exécuté. Elle prévoit l'analyse de l'ensemble du dispositif, son fonctionnement habituel et le partage de sa gestion entre le musée et l'échelon central de la direction des affaires culturelles.

Le rapport remis au maire le 15 juin a été aussitôt transmis par lui aux services judiciaires, pour éclairer l'instruction en cours.

2.8.3. Dans un service d'état civil (janvier 2010)

L'analyse du service a mis en lumière les problèmes suivants :

- un management défaillant ;
- un service aux usagers perfectible qui ne prend pas en compte les fluctuations d'activité ;
- des volumes d'activité par agent faibles ;
- une faible prise en compte des processus de sécurité ;
- un fonctionnement individualiste des agents ;
- un nombre excessif de contractuels peu formés et de titulaires présents depuis trop longtemps.

Le fonctionnement de ce service n'est pas satisfaisant et une réorganisation s'impose.

Elle appelle :

- la nomination d'un chef de service formé à l'encadrement et à l'animation du service;
- une organisation plus efficace ;
- une prise en compte renforcée de la sécurité du dispositif d'édition de pièces d'état civil ;
- un réaménagement des locaux ;
- un meilleur encadrement et un contrôle des horaires des agents ;

- une limitation du recours à des personnels sous contrats pas toujours formés à la spécificité de leurs missions d'état civil ;
- un meilleur suivi du niveau juridique et de la formation des agents ;
- une incitation à la mobilité des agents.

Les propositions d'adaptation de l'organisation interne faites par l'Inspection générale pour améliorer la sécurité des procédures ont été mises en œuvre.

2.8.4. Aux Catacombes (décembre 2009)

Un vol a été constaté le 14 avril 2009 aux Catacombes. La recette des deux derniers jours ouverts (vendredi 10 et samedi 11), se montant à 10 800 €, déposée dans le coffre auxiliaire où la société de collecte de fonds devait venir en opérer le prélèvement le 14 avril, a été volée dans l'intervalle, sans effraction. Divers indices laissant à penser qu'une intrusion avait eu lieu pendant la période de fermeture (dimanche et lundi de Pâques) ont amené le responsable de l'équipement à alerter la police qui a pu constater le vol.

Les diligences menées tant par les services de la police urbaine de proximité, alertée le jour même, que par l'inspection générale, missionnée le 11 juin, n'ont pas permis de confondre le ou les auteurs du vol.

Il est apparu des lacunes dans le dispositif de maîtrise des accès et de sécurisation des fonds qui ont été exploitées par le ou les auteurs du délit, qui justifient des mesures correctives simples à mettre en œuvre.

Les mesures les plus urgentes ont été réalisées. Dans le cadre de l'audit des dispositifs de surveillance et de sécurité des musées engagé en juin 2010, un suivi précis des améliorations apportées est réalisé.

3 LA VIE DU SERVICE

3.1. Les effectifs

Le nombre des auditeurs est resté stable (39) pendant cette période. L'inspection a bénéficié d'un certain renouvellement de ses effectifs avec le départ à la retraite d'une attachée des administrations parisiennes et l'arrivée d'une autre en provenance du contrôle interne de la DASES.

Un stagiaire de l'université Paris V étudiant en master 2 professionnel (spécialité audit des organisations et maîtrise des risques) a été accueilli durant le premier semestre 2010. Il a participé activement à l'audit de la Maison des métallos et mené une étude sur les méthodes de la conduite d'entretiens.

3.2. Le professionnalisme

Le benchmark

L'inspection a poursuivi sa collaboration avec le Kontrollamt de la ville-land de Vienne. Une inspectrice générale s'y est rendue à nouveau, fin mai, dans un but de benchmark concernant la politique de stationnement (tarifs et construction), l'aménagement des horaires des piscines, ainsi que l'adaptation des logements pour les personnes handicapées. Une rencontre a également été organisée avec le MA 34, équivalent viennois de la DILT, concernant le rapport récent de l'IG sur la fonction bâtiment.

Les auditeurs se sont rendus à Marseille et à Rouen dans le cadre de la mission d'audit de la Maison de la Poésie ainsi qu'à Lille et à Versailles pour l'audit de la médecine du travail.

La formation continue

Les crédits alloués au service en 2010 ont été portés de 25 000 à 30 000 euros et les auditeurs ont bénéficié de 213 journées de formation, soit 5,07 jours par auditeur (45 % de plus qu'en 2009). Les 53 agents toutes catégories de l'IG ont bénéficié de 252 journées de formation, soit 4,75 jours par agent. Une deuxième session de formation collective à l'enquête de satisfaction a été suivie en septembre 2009, rencontrant un vif succès. Une autre relative aux techniques d'entretien appliquées à l'audit a fait l'objet de deux sessions en janvier et avril 2010. Ont été également menées deux actions d'autoformation (partage de savoir-faire et d'expérience entre membres du service), consacrée l'une à la maîtrise d'ouvrage et l'autre aux sociétés d'économie mixte locales.

Le séminaire annuel

L'inspection générale s'est réunie le 2 octobre à la Cité nationale de l'histoire de l'immigration pour son séminaire annuel avec pour thème la lutte contre les discriminations. Yamina Benguigui, adjointe au Maire chargée des droits de l'homme et de la lutte contre les

discriminations, a introduit la journée et commenté des extraits de son film « le plafond de verre ». La question des statistiques ethniques a été présentée par un sociologue de l'INED. Le directeur général de la Halde a participé à cette journée de réflexion.

Le réseau des inspections générales territoriales

Ce réseau est une structure informelle qui rassemble une soixantaine d'auditeurs représentant 29 inspections territoriales et services d'audit sur les 45 qui ont été recensés : ils sont implantés dans 8 régions, 17 départements, 3 communautés urbaines ainsi qu'au CNFPT. Le réseau a été créé en 2008 à l'initiative du directeur de l'inspection du Val-de-Marne, après que l'IGVP ait organisé en 2006 une première rencontre entre inspections franciliennes. La rencontre du 23 juin 2010, à laquelle participait l'IGVP, a permis de préciser les contours d'un futur site extranet propre à ce réseau, qui permettrait échanges de méthodes et de thèmes d'audit, ainsi que de recenser les besoins en formation des services d'audit territorial.

La démarche de performance

Depuis 2006 l'inspection invite certains destinataires de ses rapports à évaluer la qualité de ses travaux. Le dispositif prend la forme d'un questionnaire comportant une partie qualitative et une partie chiffrée. Les réponses peuvent amener l'inspection à infléchir certaines de ses méthodes ou la présentation des rapports. Le taux de retour des questionnaires s'est amélioré, même s'il reste faible : il était en 2009 de 29 %, contre 20 % en 2008 et 26 % en 2007.