

**INSPECTION GENERALE**

Exemplaire n°

**RAPPORT**  
**AUDIT DE L'ASSOCIATION AURORE**  
**- Mai 2016 -**

**N° 15-23**

**Rapporteurs :**

[.....], Inspecteur

[.....], Chargé de mission

## SOMMAIRE

<b>NOTE DE SYNTHÈSE .....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>7</b>
<b>1. LES VALEURS ASSOCIATIVES D'AURORE ET SA GOUVERNANCE .....</b>	<b>9</b>
<b>2. LES SERVICES CENTRAUX DE L'ASSOCIATION AURORE .....</b>	<b>11</b>
2.1. Le secrétariat général.....	12
2.2. La direction financière.....	13
2.2.1. Organisation de la direction financière .....	13
2.2.2. Le contrôle financier est insuffisant .....	13
2.2.3. Le contrôle des procédures est limité .....	14
2.2.4. Les « notes de frais » doivent être mieux contrôlées.....	14
2.2.5. Frais de structure (siège et pôles) .....	15
2.2.6. Equilibre financier de l'association .....	16
2.3. Le service juridique .....	18
2.3.1. Organisation du service .....	18
2.3.2. Litige sur la taxe de transport .....	19
2.4. La direction de l'immobilier et de la maîtrise d'ouvrage (ex direction du Patrimoine) .....	21
2.5. Vie associative et bénévolat .....	23
2.5.1. Bénévolat .....	23
2.5.2. Financement participatif .....	25
2.6. La direction des ressources humaines .....	27
2.6.1. Le développement des compétences .....	27
2.6.2. Les orientations stratégiques du plan de formation .....	28
2.6.3. Les rémunérations.....	28
2.7. Le direction de la qualité.....	29
2.8. Le service communication .....	30
<b>3. LE CARRE DES BIFFINS .....</b>	<b>32</b>
3.1. Historique .....	33
3.2. Un coût non négligeable pour la collectivité parisienne .....	33
3.3. Un modèle difficilement pérenne compte tenu des contradictions qu'il soulève .	35
3.4. La sécurisation du lieu est insuffisante .....	36
3.5. L'espace urbain de la Porte de Montmartre est insuffisant et problématique.....	37
3.6. Un travail social difficile et évolutif sur le carré. ....	39
3.7. Les actions sociales et d'insertion sont limitées. ....	40
3.7.1. Actions d'accompagnement vers le logement.....	41
3.7.2. Les actions d'accès au droit.....	42
3.7.3. Les actions relatives à la santé .....	43
3.7.4. Les actions d'insertion professionnelle.....	43
3.8. Conclusion sur le carré des biffins : l'atteinte des objectifs est difficile .....	47

<b>4. L'ACTIVITE DE PRESTATION SUIVI PROFESSIONNEL ET SOCIAL DES ALLOCATAIRES DU RSA .....</b>	<b>49</b>
4.1. Le service PRISM .....	49
4.1.1. Organisation du service PRISM .....	49
4.1.2. Un mode original de suivi : le « coréférencement » est mis en place. ....	50
4.1.3. Conclusion sur le « coréférencement » par le psychologue et par le travail social ...	51
4.1.4. Les référents sociaux RSA.....	52
4.1.5. Les ateliers organisés par l'association.....	56
4.1.6. Les actions de la conseillère d'insertion professionnelle (CIP) .....	56
4.2. Le service ACV (Aide au Choix de Vie) .....	58
<b>5. RESTAURANT SOCIAL D'INSERTION DE SANTEUIL (AURORE).....</b>	<b>62</b>
5.1. Organisation du service .....	62
5.2. La Mission sociale-Clients.....	64
5.3. Une fréquentation en baisse à analyser plus finement, un partenariat insuffisant	65
5.4. Modalités de l'offre de restauration .....	68
5.5. Le coût du dispositif est maîtrisé et favorable à l'opérateur .....	69
5.6. L'avenir du restaurant Santeuil.....	70
5.7. Conclusion .....	72
<b>6. ACTIVITE « PANGEA » D'ACCUEIL DE JOUR DES MINEURS ISOLES ETRANGERS .....</b>	<b>73</b>
6.1. Le cadre juridique initial de l'accueil de jour de mineurs isolés étrangers par PANGEA et le département de PARIS. ....	73
6.2. L'accompagnement de PANGEA et les moyens humains et matériels qui y sont consacrés.....	73
6.3. Le public de jeunes pris en charge par PANGEA.....	74
6.4. Les jeunes scolarisés ou en insertion professionnelle et le problème de la régularisation.....	75
6.5. Réorientation du projet : nouvelles conditions d'hébergement et d'accompagnement des jeunes (début 2016).....	77
6.6. Conclusion .....	79
<b>7. ACTIVITE « LOUEZ SOLIDAIRE » ET LE PÔLE HABITAT .....</b>	<b>81</b>
7.1. Organisation du Pôle .....	81
7.2. Activité Louez Solidaire.....	82
7.3. Activité accompagnement social lié au logement (ASLL) résidentiel .....	84
7.4. Taux de rotation de logements ASLL (diffus et résidentiel) .....	84
7.5. Suivi des familles et sorties du dispositif Louez Solidaire.....	86
7.6. La procédure de relogement .....	86
7.7. Le service de la gestion locative et immobilière (ex Patrimoine) .....	86
7.8. Service technique - Maintenance .....	88
7.9. Points divers.....	90

7.9.1.	Quittancement .....	90
7.9.2.	Conclusion sur la branche HABITAT d'AURORE .....	91
<b>8.</b>	<b>CONCLUSION EVALUATION DES RISQUES .....</b>	<b>92</b>
<b>9.</b>	<b>TABLEAU DES RISQUES .....</b>	<b>93</b>
9.1.	Risque organisationnel et d'efficience .....	100
9.2.	Risque concurrentiel sur l'insertion professionnelle .....	100
9.3.	Risque de « compétitivité associative » .....	100
9.4.	Risque de développement et de financement .....	100
	<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>102</b>
	<b>TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS .....</b>	<b>106</b>
	<b>PROCÉDURE CONTRADICTOIRE .....</b>	<b>108</b>
	<b>ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES.....</b>	<b>142</b>

## NOTE DE SYNTHÈSE

L'association AURORE occupe le 7<sup>ème</sup> rang des plus importants financements parmi le millier d'associations financées par les services de la direction de l'action sociale de l'enfance et de la santé (DASES) de la Ville et du Département de Paris.

En 2015, elle comptait presque 1.500 salariés pour 146 services et activités gérés et un budget de 89 millions d'euros en 2014. Le financement de Paris représente 9% des revenus totaux de l'association soit 7,8 millions d'euros contre 6,4 millions d'euros en 2013.

A l'origine, « Société Générale pour le Patronage des Libérés » (SGPL) créée en 1872, l'association a été reconnue d'utilité publique le 4 novembre 1875. Le 29 juillet 1967, par décret du Premier ministre, elle devient l'association AURORE.

Même si elle a gardé un ancrage immobilier territorial important dans le 15<sup>ème</sup> arrondissement, l'association exerce dorénavant dans onze départements sur le territoire national. Ses nombreuses activités sont centrées sur trois fonctions principales : « Héberger », « Soigner » et « Insérer ».

Au cours de sa longue histoire de plus de 140 années, l'association a démontré une réelle capacité d'adaptation aux évolutions de la société.

L'augmentation de la précarisation, du chômage et des mouvements migratoires conduit à de nouveaux ajustements dans lesquels elle démontre son sens de l'innovation et sa réactivité.

La croissance d'AURORE, rapide ces dix dernières années, lui a permis de modifier son organisation, son adaptation doit être poursuivie.

Il en est ainsi des services du siège dont les opérations de contrôle apparaissent insuffisantes, en l'absence de contrôle de gestion et de procédures actualisées. Cela nécessite un nouvel arbitrage dans l'affectation des ressources opérationnelles et fonctionnelles et dans le développement de nouveaux outils de pilotage et de communication.

Le pôle Habitat gère plus de 1400 logements et intervient dans toutes les branches d'activité, mais n'est pas piloté par la direction du patrimoine, rebaptisée en 2016 Direction de l'immobilier et de la maîtrise d'ouvrage, qui demeure à ce jour une cellule de montages immobiliers. La mise en place de plans de continuité d'hébergement pour chaque bien géré paraît nécessaire.

L'insertion sociale pratiquée par l'association doit faire l'objet, dans certains cas, d'une redéfinition des processus pour éviter la duplication des actions par différents intervenants sociaux. La délimitation du champ d'intervention des actions citoyennes différentes de l'action sociale doit être marquée auprès des travailleurs sociaux.

Les actions d'insertion professionnelle doivent être dynamisées et augmentées, en particulier par la création d'autres structures propres d'insertion.

Concernant les activités précisément analysées au cours de la mission :

- des mesures de réduction des ressources devraient être prises dans la gestion du projet du « carré des biffins »,
- des études portant sur l'offre et la demande en matière de restauration sociale et sur la traçabilité des usagers sont de nature à améliorer le taux de remplissage du restaurant de Santeuil, face à la baisse structurelle constatée,
- des actions de simplification dans la gestion du RSA doivent être mises en œuvre en particulier dans la fixation d'un délai de coréférencement entre psychologues et travailleurs sociaux. L'encadrement des travailleurs sociaux dans leur méthode de

travail doit être renforcé. Une meilleure professionnalisation de l'insertion professionnelle est requise,

- des contrôles périodiques et des évaluations devront être menés trimestriellement par les services de la DASES pour le nouveau projet PANGEA afin d'anticiper la sortie des jeunes du dispositif,
- des procédures simplifiées et la mise en place d'un contrôle de gestion permettront d'améliorer le taux de rotation de logements à ce jour insuffisant et d'assurer une maintenance plus efficace des appartements.

La mission de l'Inspection générale formule au terme du rapport une cinquantaine de recommandations et un tableau des risques estimés.

En conclusion, quatre principaux champs de réflexion stratégique sont proposés par l'Inspection à l'association et aux services de la Ville pour assurer la maîtrise des risques :

- Renforcer le contrôle interne et l'organisation de l'association par la mise en place d'un contrôle de gestion garantissant l'efficacité de l'activité,
- Revaloriser plus largement le domaine de l'insertion professionnelle en complément de l'insertion sociale,
- Augmenter le nombre de bénévoles en limitant le travail social à son cœur de métier et utiliser les bénévoles pour des actions citoyennes,
- Améliorer les ressources financières par des appels aux dons privés et financements participatifs permettant de mener avec plus de facilité des projets innovants.

## INTRODUCTION

Dans le cadre de son programme annuel de missions validé par la Maire de Paris, l'Inspection générale a réalisé une mission d'audit de l'association AURORE. Cette mission s'est déroulée selon un planning plus important que prévu initialement du fait de la programmation du calendrier des missions de l'Inspection générale. La phase d'enquête s'est déroulée jusqu'à fin avril 2015 et a donné lieu à des entretiens menés auprès de la direction générale, du secrétaire général, des principaux cadres administratifs et des directeurs de pôle. La mission a ensuite été reprise en décembre 2015.

Une procédure contradictoire a été mise en place et un compte rendu des entretiens a été adressé aux personnes interviewées. A défaut de réponse contradictoire et après relance, la mission de l'Inspection générale a considéré qu'elle disposait d'éléments suffisants pour rendre ses conclusions.

L'importance de l'association qui bénéficie de 36 lignes de financements par la Ville et le Département de Paris a nécessité la réduction du périmètre d'analyse des activités de l'association. Les activités financées sous forme de dotations globales ou de prix de journée ont été exclues de l'analyse d'audit. En effet, ces activités conduisent à un contrôle annuel des services de la DASES et ne nécessitaient pas, au jour de l'établissement du programme de cadrage, un approfondissement particulier.

L'équipe des deux auditeurs affectés à la mission a conduit les entretiens et demandé des informations complémentaires et des documents visant à l'exercice du contrôle.

Des éléments analytiques ont été fournis pour éclairer les données apparaissant dans les rapports d'activité des services de l'association.

La mission de l'Inspection générale a été de s'assurer que :

- les moyens déployés par l'association correspondent aux objectifs pour lesquels des fonds publics sont engagés,
- l'organisation s'appuie sur des organes de contrôle suffisants permettant l'atteinte des objectifs fixés par le conseil d'administration avec la meilleure efficacité possible.

La mission a procédé à l'analyse de nombreux documents fournis par les services de l'association et les services internes de la ville de Paris : la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES), la Direction du logement et de l'habitat (DLH), la Direction de l'attractivité et de l'emploi (DAE), qui ont été aussi auditionnées.

Les constats<sup>1</sup> portent sur la période 2013-2014 et ont été actualisés des événements marquants intervenus sur la période 2015 et ont confirmé les analyses et les constats. L'association a indiqué aux rapporteurs qu'aucun événement majeur n'était susceptible de modifier fondamentalement les analyses portées dans les premiers entretiens.

Le rapport analyse successivement la gouvernance de l'association et les structures des services centraux : secrétariat général, direction financière, juridique, patrimoine, vie associative et bénévolat, ressources humaines, qualité et communication.

Les activités parisiennes remarquables en termes d'innovation et de financement auditées comprennent :

---

<sup>1</sup> Le projet du Centre d'hébergement pour migrants du Bois de Boulogne n'était pas inscrit lors des conclusions de l'audit et n'a pas été analysé.

- le carré des biffins,
- l'activité RSA au travers de ses services PRISM et ACV,
- le restaurant social Santeuil,
- le Pôle Habitat et l'activité Louez Solidaire,
- le projet PANGEA : accueil de mineurs isolés étrangers.

Chaque partie étant indépendante, elle correspond à un audit spécifique pour les structures de l'association et les différentes activités citées ci-dessus. Les recommandations sont intégrées dans le corps du rapport.

L'association a mis en place au sein du service qualité un processus de gestion des risques pour répertorier et lutter contre les événements indésirables à l'intérieur des pôles sur le plan de la sécurité des biens et des personnes ; les rapporteurs ont considéré que ce type de risques était géré et de ce fait hors périmètre d'audit.

Le risque financier limité par l'origine des financements publics (tarifications et assimilées) est lui aussi hors du périmètre de l'audit.

Toutefois, le rapport présente en conclusion une analyse des risques encourus par l'association, à moyen terme, compte tenu des évolutions et des faiblesses constatées par l'audit.

Un tableau des risques issus des différentes recommandations figure en fin de rapport.



## 1. LES VALEURS ASSOCIATIVES D'AURORE ET SA GOUVERNANCE

Les valeurs associatives d'AURORE : Solidarité, Humanisme et Laïcité sont dictées par sa longue existence, plus que centenaire, au cours de laquelle l'association a su s'adapter pour répondre aux évolutions de la société française et parisienne.

L'association « Société Générale pour le Patronage des Libérés » (SGPL) a été créée en 1872 et reconnue d'utilité publique le 4 novembre 1875.

Fondée sur des principes républicains et catholiques jusqu'en 1911, elle a connu une forte expansion, ouvert de nombreux asiles et ateliers à Paris en particulier dans le 15<sup>ème</sup> arrondissement. Dans les années 50, l'association s'engage dans des actions avec l'Etat pour la rénovation des centres d'accueil au moyen des nouvelles lois. Elle élargit ses missions à l'accueil des alcooliques, des sans-abris, des malades mentaux et des vagabonds. Ses efforts s'orientent dans le médico-social et la création d'un centre de « post-cure » pour les libérés dans le 15<sup>ème</sup> arrondissement (rue des Cévennes).

Par décret du Premier ministre du 29 juillet 1967, la SGPL devient l'association AURORE et développe spécifiquement des « *activités de réadaptation sociale et professionnelle des personnes que la maladie, l'isolement et la détresse morale ou matérielle, un séjour en prison ou à l'hôpital ont privées de vie normale* ». La sociologie des hébergés change, elle accueille occasionnellement des réfugiés politiques espagnols et des nord-africains.

A la fin des trente glorieuses, l'apparition du SIDA influence et modifie l'accès à ses modes d'hébergement pour les libérés. Dans les années 2000, AURORE développe de nombreuses actions pour lutter contre l'exclusion sous toutes ses formes et plus récemment dans le domaine de l'hébergement des migrants.

Confrontée à un vieillissement du conseil d'administration et à une direction bicéphale qui n'était plus adaptée aux prises de décisions stratégiques, le nouveau président, élu en 1999 et membre depuis 1995, a mené avec un haut fonctionnaire de l'Etat (IGAS) une importante mission de restructuration de l'association. Cela a conduit au recrutement du directeur général actuel (ancien président de l'APRAE - Association pour la recherche d'alternatives à l'exclusion -, actuel président du SAMU Social et membre du conseil d'administration de la FNARS).

L'association a toujours accueilli au sein de son conseil d'administration des personnes issues du monde économique, social, médical, de l'administration, de la société civile et de la politique, dont Simone Veil, Anne Hidalgo<sup>2</sup>, M. Philippe GOUJON, maire du 15<sup>ème</sup> arrondissement.

L'Inspection générale a consulté les comptes rendus de procès-verbaux des assemblées générales (trois par an) et des comptes rendu du bureau (un par mois) qui attestent de la réalité de la vie sociale de l'association et du suivi de ses engagements.

A ce jour, l'association AURORE emploie plus de 1400 salariés dont 130 travailleurs handicapés et est un partenaire incontournable de la Ville et du département de Paris. Elle intervient directement dans des projets pilotés par la Ville et le département de Paris dans le domaine de l'insertion sociale et professionnelle, alimentaire ou des soins. Elle intervient également dans des projets financés par l'Etat sur le territoire parisien dans le

---

<sup>2</sup> Le renouvellement du mandat d'administrateur de l'actuelle Maire de Paris a été réalisée lors de l'assemblée générale du 28 juin 2012 (exercice 2011) et Madame HIDALGO a adressé sa démission de l'association le 21 mai 2014, démission retranscrite dans le procès-verbal du conseil d'administration du 29 avril 2014 et de l'assemblée générale du 23 avril 2015.

domaine de l'hébergement d'urgence et temporaire des « sans domicile stable » (SDS), des migrants et des publics en situation de précarité dont elle assure aussi le suivi social.

La part directe financée par le département et la Ville de Paris correspond à moins de 10% de son budget comme l'indique le tableau ci-après :

**Tableau 1 : Part du département et de la Ville de Paris dans les activités d'AURORE (K€)**

	2013			2014		
	Total produits	Financement Ville et Département de Paris	en %	Total produits	Financement Ville et Département de Paris	en %
Ventes	13 601	1 685	12%	15 011	1 736	12%
Dotations globales, prix de journée..	35 973	2 023	6%	36 473	2 598	7%
Subventions exploitation aides aux postes	32 874	2 648	8%	36 380	3 481	10%
Autres produits	970		0%	1 625		0%
<b>Total</b>	<b>83 418</b>	<b>6 356</b>	<b>8%</b>	<b>89 489</b>	<b>7 815</b>	<b>9%</b>

*DASES et rapport d'activité de l'association*

L'association est classée au 7<sup>ème</sup> rang des plus importants financements parmi le millier d'associations financées par la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé de la Ville de Paris (DASES)<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Audit des relations de la DASES avec les associations qu'elle finance - IG 13-10 - juillet 2014.

## 2. LES SERVICES CENTRAUX DE L'ASSOCIATION AURORE

Comme elle l'indique dans son rapport d'activité 2013, l'association AURORE « fonctionne en mode décentralisé et donne aux directions les moyens<sup>4</sup> du pilotage de leur projet de service. Les échanges pratiques, la capitalisation et la mutualisation des ressources entre services et entre pôles sont favorisés ».

Ce mode d'organisation apparenté à celui de grands groupes, dont sont issus certains membres du conseil d'administration dont le président, le vice-président et le trésorier, laisse une grande autonomie d'action aux responsables des pôles et des activités pour mettre en œuvre les moyens permettant d'atteindre les objectifs fixés par les autorités de tutelle (Etat, collectivité parisienne, région Ile de France, autres départements, FSE..).

L'importance des ressources de l'association octroyées majoritairement par dotation globale et tarification unitaire (41%), plutôt que par subvention (38%), contribue à mettre en place des modes de gestion comparables à celui d'un délégataire de service public gérant des concessions autonomes.

L'organisation par pôles organisée par fonctions identifiant les savoir-faire de l'association (Héberger, Soigner et Insérer) répond bien aux objectifs définis par les financeurs et aux expertises des collaborateurs employés. L'association s'organise autour de sept principaux pôles qui nécessitent vigilance et échanges réguliers pour être contrôlés : urgence, hébergement, habitat, addictions, soins psychiques, handicap et RSA.

Les fonctions de contrôle interne et de gestion des systèmes d'information ne figurent pas dans l'organigramme des fonctions de la structure du siège et sont décentralisés dans les pôles. Cela pourrait, à moyen terme, gêner la croissance de l'association et son adaptation aux générations à venir.

Capture écran 1 : Organigramme fonctionnel de l'association



Source : IG d'après rapports d'activité 2013 et 2014 association

<sup>4</sup> Délégations de pouvoir, moyens d'encadrement, moyens administratifs.

Comme d'habitude, des entretiens ont été menés par l'Inspection générale avec les principaux responsables des structures du siège ; il leur a été demandé une relecture contradictoire des entretiens et des documents complémentaires nécessaires à l'audit.

## 2.1. Le secrétariat général

Le nouveau secrétaire général est arrivé chez AURORE en octobre 2014. Sélectionné par un cabinet de recrutement, afin de remplacer son prédécesseur resté à ce poste près de quatre ans. Il était précédemment directeur délégué de Mantes la Ville et est actuellement conseiller municipal de Montigny le Bretonneux.

Le contenu de sa mission a évolué en fonction des réunions avec le cabinet de recrutement, des discussions avec le directeur général et le président de l'association. Le secrétaire général est rattaché au directeur général et a en charge toutes les fonctions du siège y compris la Direction des finances et la communication<sup>5</sup>.

Le secrétaire général assure le lien et la coordination avec les cadres du siège et les directeurs de pôle. AURORE fonctionne, en effet, de manière très décentralisée, avec une structure très légère au siège. Des moyens importants sont dévolus aux directeurs de pôle responsables de « PME » pouvant atteindre des effectifs de l'ordre de 200 salariés et 15 millions de chiffre d'affaires. Le siège doit nécessairement jouer un rôle important afin de garantir le maintien de l'identité d'AURORE. L'Inspection générale analyse ces services dans la suite du rapport en montrant que les structures du siège devraient être renforcées.

Dans l'organigramme du siège, les deux postes les plus importants sont la direction financière et celle des ressources humaines. On trouve également la direction de la qualité, le directeur du patrimoine, la communication (une réflexion est en cours à ce sujet impliquant une nouvelle interrogation sur les stratégies et les moyens pouvant impliquer le passage à une direction de trois personnes), une juriste, la direction du développement.

Concernant ce dernier poste, il est occupé par l'ancien secrétaire général [.....].

*Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

La redéfinition et le dimensionnement des différentes fonctions font l'objet d'échanges fréquents entre le président, le directeur général et le secrétaire général. Ces points n'ont pas été détaillés à l'Inspection qui ne peut pas les apprécier.

Le secrétaire général aura à participer à la définition de la stratégie en matière de vie associative, de bénévolat et de citoyenneté. Ce sujet important fait l'objet d'une analyse spécifique de l'Inspection qui conclut que la mise en place de cette stratégie doit être accélérée.

Le secrétaire général n'a pas apporté de réponse contradictoire au compte rendu d'entretien qui lui a été adressé.

---

<sup>5</sup> A l'origine, le poste de direction des finances ne lui était pas rattaché. Un plan d'économies a été mis en place, ce qui aurait posé des problèmes [.....]. Aujourd'hui la situation est clarifiée, pour autant, l'Inspection générale remarque qu'il est trop tôt pour en tirer des conclusions. *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

## 2.2. La direction financière

### 2.2.1. Organisation de la direction financière

La direction financière (DF) est rattachée au siège, elle se compose d'une structure réduite : directrice, comptable, secrétaire. Elle supervise des pôles autonomes sur les plans administratif et comptable, dotés d'un RAC (Responsable Administratif et Comptable), à l'exception du pôle ESAT du fait de sa taille moindre.

Chaque RAC encadre une équipe de comptables et gestionnaires RH soit une trentaine de personnes en tout. Les pôles assurent la comptabilité, l'établissement et le suivi des budgets, et toute la partie gestion RH : plus de 1 400 salariés en 2016, une masse salariale de 60 % du budget.

Cette organisation donne une grande autonomie aux directeurs de pôle mais peut être fragile du fait que la responsabilité financière de l'ensemble repose sur un petit service. A l'occasion de prochains départs en retraite de deux directeurs de pôles, l'association envisage de réduire le nombre de pôles et de renforcer ceux qui resteront. Les outils informatiques de comptabilité et de paye sont centralisés.

La DF supervise les entités comptables rattachées aux pôles. La DRH, rattachée au siège, intervient sur l'ensemble des sujets RH, en lien également avec les RAC.

Compte tenu du nombre des services à superviser, l'effectif de la direction est insuffisant.

### 2.2.2. Le contrôle financier est insuffisant

Compte tenu de cette organisation décentralisée, les méthodes de travail, les contrôles, les procédures diffèrent d'un pôle à l'autre, notamment en fonction des spécificités et des besoins des dispositifs. Les effectifs sont de 100 à 200 personnes par pôle. Les pôles établissent des tableaux de suivi budgétaires (écart budget/réalisations) qui font l'objet d'une analyse partagée avec la DF. En 2015, ce suivi généralisé fait l'objet de rencontres trimestrielles avec les pôles (RAC + directeur) auxquelles est également associé le secrétaire général.

Les objectifs opérationnels ne sont pas déclinés par la direction générale d'AURORE, ni par le conseil d'administration qui fixe seulement des objectifs généraux. Ces animations récentes de la DF devraient être renforcées ; les objectifs généraux financiers n'ont pas été fixés par la directrice et se résument principalement à un suivi budgétaire.

L'existence de 150 services ne permet pas à la DF de gérer seule toutes ces entités et elle s'appuie sur le contrôle des directeurs de pôles.

A défaut d'encadrement et de normalisation, cette délégation du contrôle financier aux pôles peut faire peser des risques sur l'atteinte des objectifs à long terme en particulier dans les phases de renouvellement des marchés ou de conventions avec les collectivités. L'absence de corrélation par des indicateurs d'activité et financiers et l'inexistence d'un contrôle de gestion centralisée (seul le budget est centralisé) peut limiter à terme la qualité des informations fournies à la direction générale et au conseil d'administration.

Il n'existe pas de service d'audit chez AURORE et la directrice financière n'assume pas cette fonction, elle considère que l'intervention des commissaires aux comptes est suffisante dans le cadre des contrôles de procédures et permet de vérifier leur application et le cas échéant de mettre en place les mesures adéquates. Toutefois, les commissaires aux comptes n'interviennent pas dans les pôles et leur domaine légal d'intervention se limite au contrôle de la sincérité et de la régularité des comptes annuels visant à s'assurer de l'image fidèle des derniers.

**Recommandation 1 :** Procéder à des contrôles opérationnels de chaque RAC au moins une fois par trimestre par le directeur des finances.

Dans sa réponse au rapport provisoire l'association indique que ces contrôles ont lieu « sous forme de rencontres trimestrielles à quatre avec le directeur de Pôle et secrétaire général » et que le commissaire au compte réalise des « contrôles de gestion dans certains établissements <sup>6</sup> ».

L'Inspection générale observe que ces réunions sont insuffisantes pour assurer un contrôle interne efficace et que le rôle du commissaire aux comptes est limitatif et ne comprend pas l'exécution du contrôle de gestion. Aucun rapport concernant ces « contrôles de gestion » n'a été transmis aux rapporteurs.

### 2.2.3. Le contrôle des procédures est limité

Un comité de direction se tient tous les mois et regroupe les cadres du siège et les directeurs de pôles. Les sujets importants sont traités. Les comptes rendus et les ordres du jour de ces comités sont formalisés.

Des délégations de pouvoir et de signature sont données par le directeur général aux directeurs de pôles et au secrétaire général. La directrice financière indique aux rapporteurs que ce point dépend du service juridique pour autant les éléments financiers de la délégation sont utilisés par la directrice financière. Ce sujet devrait faire l'objet d'une réactualisation plus précise et d'une coordination entre la DF et le service juridique : plafond autorisé, procédure communes d'engagement... Les pouvoirs des directeurs sont toutefois limités en matière immobilière (signature de baux et achats immobiliers centralisés au siège).

Chaque pôle utilise un ou plusieurs comptes bancaires pour gérer son activité. Les comptes bancaires sont centralisés en termes de trésorerie (compte pivots). Il n'existe toutefois pas de procédure d'alerte automatisée ou de contrôles inopinés récurrents. La responsable ne dispose pas des ressources pour effectuer ces contrôles. Les contrôles sont principalement effectués par les commissaires aux comptes, comme il a été vu.

### 2.2.4. Les « notes de frais » doivent être mieux contrôlées

Il y a peu de notes de frais, car les cadres de direction utilisent des cartes bleues, ces dernières ne sont pas soumises au visa du DG même pour les directeurs de pôles, ce qui est une anomalie de procédure.

Il a pu être observé par la mission que certains remboursements<sup>7</sup> auraient mérité d'être validés par la direction générale : frais CB1 - DARTY - 554 €, CASTORAMA- 410 € - LOUMAR 989 € - Billetreduc.com 87 €, frais CB2 : amendes -135 € et 90 € pour excès de vitesse le 29/08/2014.

Il n'existe pas de procédure concernant leur utilisation.

L'Inspection générale recommande qu'elles ne soient utilisées que dans le cadre d'achats réglementés (internet par exemple) à débits limités, voire supprimées pour les frais de bouche, amendes, réception... Les notes de frais doivent être acceptées par les supérieurs hiérarchiques directs donc le directeur général pour les directeurs de pôles et le président ou le trésorier pour le directeur général.

**Recommandation 2 :** Revoir la procédure de notes de frais et supprimer les cartes bleues sauf pour les achats internet (voyages, documentation).

<sup>6</sup> Réponse contradictoire complète en annexe

<sup>7</sup> Constats fait par l'IG sur deux relevés de cartes bleues d'août 2014.

Dans la réponse au rapport provisoire, l'association indique qu'elle « envisage de mettre en place une procédure d'utilisation et de contrôle de l'usage des cartes bleues ». L'Inspection générale souligne qu'il est important de mettre en œuvre rapidement cette procédure.

L'association a justifié du bienfondé des dépenses payées en carte bleues et confirme que « les amendes peuvent être réglées par elle mais doivent faire l'objet de remboursement. ». L'Inspection générale rappelle que les amendes sont des dépenses personnelles et doivent être réglées par des cartes bleues personnelles<sup>8</sup>.

### 2.2.5. Frais de structure (siège et pôles)

Les frais de structure sont répartis dans le coût des activités au prorata des charges d'exploitation de chaque service. Ils comprennent les frais de siège (selon un taux généralement accepté par les financeurs) et des frais communs qui enregistrent le coût administratif des pôles (comptabilité, direction, informatique, etc). Ces frais sont imputés au prorata des charges engagées au cours d'une année.

Si les frais de siège apparaissent limités (entre 1% et 3%) dans certains pôles, ils sont compensés par les frais communs plus importants. La rigidité des organisations budgétaires par tarification contraint fortement le mode d'organisation de l'association. Le taux moyen de frais de structure représente 5% du total des charges d'exploitation, ce qui est raisonnable. La structure du pôle insertion est la plus lourde (8%).

Tableau 2 : Frais de structures 2014

POLES	FRAIS DE SIEGE	Frais Communs	Frais de structure	TOTAL des Charges	% frais de siège	% Frais communs	% Frais structure
POLE ADDICTIONS	481 403	311 653	793 056	17 126 076	3%	2%	5%
POLE ESAT	75 497	0	75 497	4 721 266	2%	0%	2%
POLE PSYCHIQUE	307 463	0	307 463	12 042 435	3%	0%	3%
POLE HABITAT	217 700	693 105	910 805	15 098 068	1%	5%	6%
POLE HEBERGEMENT	394 990	0	394 990	14 700 498	3%	0%	3%
POLE URGENCE	414 748	694 149	1 108 897	16 271 299	3%	4%	7%
POLE INSERTION	104 535	718 943	823 478	10 179 633	1%	7%	8%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>1 996 336</b>	<b>2 417 850</b>	<b>4 414 186</b>	<b>90 139 275</b>	<b>2%</b>	<b>3%</b>	<b>5%</b>

Source : IG d'après les données de l'association

En conclusion, le contrôle interne de l'association doit être renforcé dans la structure du siège. L'évolution de l'organisation financière dépend donc des arbitrages qui pourront être faits entre les ressources opérationnelles (activités et pôles) et les services du siège.

**Recommandation 3 :** Améliorer le contrôle interne et développer le contrôle de gestion en réalisant des arbitrages sur l'affectation des ressources.

L'association répond qu'elle a renforcé en 2016 le contrôle interne par la « mise en place de 70 indicateurs mensuels permettant de mesurer l'évolution des points de fragilité de l'association ».

<sup>8</sup> Détails de la réponse de l'association en annexe

En outre « un contrôleur de gestion a été recruté en avril 2016. Un projet d'évolution de la fonction des RAC a été lancé. Des mesures de restrictions ont été prises pour adapter les moyens aux nouvelles ressources financières. »

L'Inspection générale observe que ces mesures sont de nature à renforcer à moyen terme le contrôle interne de l'association et devront faire l'objet d'une évaluation.

### 2.2.6. Equilibre financier de l'association

Les comptes de l'exercice 2015 n'étant pas encore établis à la date du rapport contradictoire adressé à l'association, l'Inspection générale s'est fondée dans ses analyses sur les comptes de l'exercice 2014 qui ne comprennent pas ceux de la SCI AURORE.

Malgré une situation financière qui apparaît satisfaisante à fin 2014 avec une trésorerie positive de près de 6 millions d'euros représentant 24 jours<sup>9</sup> des charges d'exploitation, l'association doit faire face à des déficits d'exploitation : 1,3 millions d'euros en 2014 et -0,5 M€ en 2015<sup>10</sup>.

Le fonds de roulement d'investissement, qui est négatif en 2014, contraint les capacités d'investissement de l'association à défaut de trouver des fonds associatifs (legs, dons, donations), des subventions d'investissement ou des emprunts pour mener de nouveaux investissements.

Le fonds de roulement d'exploitation de 2,7 millions d'euros permet d'absorber le nouveau déficit de 0,5 M€ estimé en 2015, s'il survenait.

L'excédent de financement d'exploitation (3,4 millions d'euros) sécurise la trésorerie et le règlement des charges courantes (personnel, fournisseurs).

Tableau 3 : Evolution de la situation financière

	2011	2012	2013	2014
Fonds de roulement d'investissement	2 251	1 557	1 248	-181
Fonds de roulement d'exploitation	1 408	2 183	4 306	2 752
<b>Excédent de financement d'exploitation</b>	<b>3 778</b>	<b>5 802</b>	<b>4 130</b>	<b>3 399</b>
Trésorerie positive	7 437	9 542	9 684	5 970
<b>Variation annuelle</b>		28%	1%	-38%

Source : IG d'après données association

La responsable financière a indiqué aux rapporteurs que la dégradation du résultat de l'association provenait en grande partie des charges complémentaires liées à l'assujettissement des associations par le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) à la taxe des transports en Ile-de-France et à des loyers payés liés à l'activité de « Louez Solidaire et Solibail ».

- Versement sur les transports (VT) en Ile France au (STIF)

Comme il sera vu infra dans la partie juridique, l'association conteste auprès du Tribunal des affaires de la sécurité sociale (TASS) un redressement de l'URSSAF sur la taxe de transport de 97 192 euros au titre de l'exercice 2013. La directrice financière a indiqué à l'Inspection que l'association a réglé la taxe de transport au titre des exercices suivants 2014 et 2015.

<sup>9</sup> 6000/90000 \*365 = 24,3 jours

<sup>10</sup> Estimé par l'association en février 2015



L'application de la taxe sur les salaires a mécaniquement pour effet d'augmenter la masse salariale de 2,85 %, l'association pourrait la financer en augmentant son efficacité ou à défaut par un financement complémentaire des collectivités et de l'Etat.

L'association refacture cette taxe aux tiers financeurs dans les prix de journée et les dotations globales et exonère de la taxe les activités bénéficiant de subventions ou percevant des subventions visant à équilibrer cette activité. Cette refacturation est de nature à mettre en tension les équilibres budgétaires des prix de journée et dotations globales financées par la Ville de Paris.

Dans les comptes 2014 de l'association, les prix de journée et dotations globales représentent 41% des recettes de l'association comme l'indique le tableau suivant.

Tableau 4 : Répartition des recettes de l'association

	2014	Part dans le total
Ventes de marchandises	14 700	16%
Prix de journée et dotations globales	36 473	41%
Subventions	34 123	38%
Autres	4 188	5%
<b>Total des produits</b>	<b>89 484</b>	<b>100%</b>

Source : IG d'après données association

L'impact de la taxe sur les transports en Ile de France dans le résultat d'exploitation est sujet au résultat des actions juridiques en cours.

L'association devrait rechercher les causes de ces déficits bien au-delà de la problématique relative à la taxe sur les transports.

L'analyse de l'évolution indiciaire 2013-2014 indique que le taux de progression des charges (+11%) croît fortement par rapport à celui des produits (7%). Les principales charges en augmentation sont les frais de personnel (10%) et les charges externes (14%).<sup>11</sup>

Tableau 5 : Evolution du résultat d'exploitation 2013-2014

	2014	2013	Variation
<b>PRODUITS</b>	<b>89 484</b>	<b>83 418</b>	<b>7%</b>
ACHATS et variation stocks	975	998	-2%
Autres achats et charges externes	33 051	29 043	14%
Personnel et impôts	53 145	48 450	10%
Autres (dotations comptables, etc.)	3 356	3 284	2%
<b>TOTAL CHARGES</b>	<b>90 527</b>	<b>81 775</b>	<b>11%</b>
<b>Déficit (-) excédent (+)</b>	<b>-1 043</b>	<b>1 643</b>	<b>NA</b>

Source : IG d'après comptes association

<sup>11</sup> Comportant les dépenses d'honoraires et des loyers.

L'Inspection générale recommande qu'une analyse précise des origines du déficit de 2014 soit mise en œuvre visant à éclairer le conseil d'administration sur l'existence d'un risque financier structurel et de son évaluation.

**Recommandation 4 :** Procéder à une évaluation du risque structurel des déficits et en informer le conseil d'administration.

L'association<sup>12</sup> fait remarquer dans sa réponse au rapport provisoire que « le conseil d'administration (et plus spécifiquement le bureau) sont régulièrement informés des difficultés structurelles d'équilibre financier que rencontrent certains dispositifs. ». L'Inspection générale est consciente que l'association informe son conseil d'administration des difficultés qu'elle rencontre mais elle souligne qu'une évaluation des risques doit être développée pour les anticiper.

L'association indique que le déficit d'exploitation n'est pas lié aux programmes Louez Solidaire et Solibail, mais l'Inspection générale n'a pas obtenu les informations suffisantes sur l'origine déficit 2014 quand bien même une grande partie serait imputable aux charges du STIF.

L'Inspection générale laisse sur ce sujet l'arbitrage à la direction générale de l'association.

## 2.3. Le service juridique

### 2.3.1. Organisation du service

Le service juridique est composé d'une personne et d'un secrétariat partagé avec le secrétariat général. Il prépare et valide les dossiers contentieux confiés en défense aux avocats de l'association.

Son champ d'intervention est particulièrement large. Le service intervient dans l'élaboration des documents légaux nécessaire à la vie de l'association et qui sont nombreux (il se tient annuellement trois conseils d'administration et deux assemblées) et plus modérément dans le droit de l'action sociale, des conventions avec les résidences sociales, des fusions et des baux.

Les procès-verbaux sont très formels, l'exposé des débats n'y figure pas, ce qui n'éclaire pas suffisamment le lecteur des décisions du conseil d'administration et des principaux administrateurs.

Le bureau exécutif, auquel participe le président, se réunit une fois par mois et il est établi des relevés de décisions, ordres du jour des bureaux, feuilles de présence qui attestent de la réalité de la vie associative et de son évolution.

Le directeur général valide les décisions juridiques. La responsable du service n'intervient cependant pas dans le dispositif « SOLIBAIL » et « Louez Solidaire » (dispositifs d'intermédiation locative) qui est directement géré par le Pôle Habitat et dont les contentieux sont confiés à un avocat dédié, spécialiste de l'immobilier dans le domaine des ventes aux enchères. Tous les autres contentieux (prud'hommes, litiges immobiliers) sont du ressort de la responsable juridique. Il est dommage que l'intéressée n'ait pas la vision globale de tous les contentieux.

<sup>12</sup> La réponse détaillée de l'association figure en annexe.

Le service juridique a changé de responsable en octobre 2015, l'ancienne responsable a pris les fonctions de « cadre socio-éducatif » du service Solibail du Pôle Habitat. L'inspection générale qu'il appartiendra à la DASES et à la DLH de valider que la responsable dispose des qualifications nécessaires à la tenue de cette fonction.

Le niveau des risques juridiques est apprécié par le directeur général et il ne fait pas l'objet de remarques aux procès-verbaux du conseil d'administration. La responsable du service tient à jour une liste des contentieux en cours et des risques estimés pour l'association.

Les risques juridiques apparaissent limités et identifiés. Trente et un litiges dont huit ont été soldés en faveur d'AURORE. Dix-sept litiges sont en cours (risques maximum de 750.000 €), trois litiges ont été perdus (93 804 € payés en 2015 soit environ 0,1 % du total des charges).

Les risques relevés par l'Inspection sont relatifs :

- au non-respect par l'employeur de ses obligations de sécurité envers ses employés dans l'exercice de leur travail auprès de personnes souffrant de déficiences psychiques graves (deux dossiers),
- aux requalifications de contrats de travail (CDD en CDI et CUI en CDI (deux dossiers),
- Le total le nombre de dossier litigieux représentent 21 dossiers soit moins de 0,3 % sur un effectif d'un millier de personnes.

L'association a aussi engagé des poursuites pour détournement de fonds contre [.....] une association qu'elle a absorbée<sup>13</sup>. *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

### 2.3.2. Litige sur la taxe de transport

L'association estime que son plus important risque concerne le STIF. Début novembre 2013, le STIF a notifié à l'association AURORE sa décision de retirer le bénéfice de l'exonération de la taxe transport qui lui avait été délivrée. Le STIF indique qu'il considèrerait que le mode de fonctionnement de l'association se caractérisait par « un caractère social de l'activité insuffisamment justifié », « un financement quasi-exclusif des activités de fonds public » et « une participation résiduelle des bénévoles dans l'activité de l'association ».

Un contrôle URSSAF a également été mené en 2014 dont les conclusions ont été transmises le 15 décembre 2014 à l'association. L'association a contesté la décision de l'URSAFF et introduit auprès du TASS plusieurs recours qui ont été ralentis par les délais de mise en demeure de l'URSSAF et la modification des textes législatifs depuis la loi modificative du 9 août 2014<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> [.....] *La phrase qui précède a été occultée conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

<sup>14</sup> En effet, la loi rectificative du 8 Août 2014 avait amendé l'article L.2531-2 du CGCT et ouvert aux associations reconnues d'utilité publique et fondations le bénéfice de l'exonération du versement transport en remplissant l'un des trois critères suivants :

- a) assurer leurs prestations gratuitement ou quasi gratuitement sans contrepartie légale,
- b) bénéficier de subventions publiques assurant l'équilibre financier de leur activité
- c) assurer cette activité principalement par des bénévoles ou des volontaires.

La loi rectificative du 29 décembre 2014, a annulé, six mois seulement après la publication de la précédente loi, ces dispositions qui ont été remplacées par les dispositions figurant initialement dans l'article L.2531-2 du

L'association conteste la décision de l'URSSAF sur la base de l'article L.2531-2 et, entre autres motifs, indique que l'absence de caractère social n'a pas été motivée par l'URSSAF, qu'aucun texte législatif ou jurisprudentiel n'accorde au STIF un pouvoir d'interprétation du caractère social d'une association publique, que l'interprétation sociale n'a pas été menée par une analyse des différentes activités de l'association et enfin, que l'association reconnue d'utilité publique depuis 1875 exerce une action sociale conforme à l'article 1<sup>er</sup> de ses statuts. Ces statuts sont reproduits ci-après, tels qu'ils apparaissent dans le logiciel SIMPA :

- **Article 1<sup>er</sup> des statuts**

I- BUTS ET COMPOSITION DE L'ASSOCIATION AURORE

Article 1<sup>er</sup> Mission

L'association a pour buts, tant au niveau national qu'euro péen, la réinsertion et/ou la réadaptation sociale et professionnelle des personnes que la maladie, l'isolement, les détresses morales ou matérielles, un séjour en prison ou à l'hôpital, ont conduites à une situation d'exclusion et/ou de précarité.

*Source : Statuts enregistrés sous SIMPA*

Si les responsables comptables des différents pôles assurent la transmission les éléments servant aux dossiers juridiques, il a pu être observé que dans certains cas les informations transmises étaient insuffisantes en particulier dans le domaine social et immobilier.

C'est le cas lorsque la responsabilité de l'employeur est remise en cause par les salariés ou lorsqu'il existe des conflits avec les propriétaires privés de petits hôtels qui essayent de requalifier leur location de chambre en bail. Les travailleurs sociaux et leur responsable mesurent difficilement l'attitude à tenir.

La responsable juridique d'AURORE a peu de relations avec la DASES, plutôt avec les bailleurs sociaux de la Ville de Paris (SIEMP, Paris Habitat).

**Recommandation 5 :** Former les responsables opérationnels à la gestion d'un litige juridique (faits délictuels et preuves).

Dans sa réponse contradictoire<sup>15</sup>, l'association fait part de son accord sur la recommandation et a décidé d'organiser à une formation collective sur ce sujet. Elle a en outre modifié son organisation en confiant directement à la responsable des ressources humaines la gestion des contentieux prud'homaux, des risques contentieux et de leur prévention précontentieuse, en recrutant une juriste spécialisée en droit social, en organisant des séminaires pour sensibiliser les cadres supérieurs aux obligations de sécurité, de prévention et de qualité de vie au travail, en dispensant une formation spécialisée aux employés pour faire face à des publics agressifs.

CGCT : « Dans la région d'Ile-de-France, les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social, sont assujetties à un versement de transport lorsqu'elles emploient au moins onze salariés. ».

<sup>15</sup> Détails de la réponse de l'association en annexe.

## 2.4. La direction de l'immobilier et de la maîtrise d'ouvrage (ex direction du Patrimoine)

L'Inspection générale a mené un entretien avec le directeur du patrimoine qui n'a pas contredit le procès-verbal d'entretien qui lui a été transmis et n'a pas fourni les réponses aux demandes sur la situation patrimoniale de l'association. Les rapporteurs n'ont donc obtenu qu'une visibilité partielle de la situation immobilière de l'association (gestion déléguée et gestion propre). Les propos rapportés par le directeur sont mis entre guillemets.

« En mai 2014, l'association a créé au siège la fonction de directeur du patrimoine en embauchant un nouveau salarié, architecte expérimenté ayant travaillé dans de grands groupes. Dans ses dernières fonctions, il était responsable du développement dans une filiale de Vinci construction. Il indique aux rapporteurs posséder « une vision globale d'un projet immobilier : de la page blanche jusqu'à la remise des clefs à l'utilisateur ».

« Sa mission est d'aider AURORE à structurer les opérations immobilières dans leur phase de développement. L'association dispose d'un patrimoine propre important, elle peut être soit propriétaire (développement d'un projet en maîtrise d'ouvrage) soit le plus souvent en position de locataire vis-à-vis des bailleurs sociaux (+ 85 %). Elle peut également se retrouver en occupant temporaire sur un site ».

« Le directeur du Patrimoine n'intervient pas uniquement au service du Pôle Habitat, mais de l'ensemble des sept pôles (insertion, urgence, etc) qui travaillent dans des métiers d'accompagnement social et servent des loyers à des bailleurs sociaux ».

« Les différents pôles n'ont pas forcément de vision en matière de responsabilité des opérations (rôles de l'architecte, des différents métiers et corps de contrôle, etc). ».

Il indique qu'« Être un service support implique de négocier avec les bailleurs sociaux (par exemple s'assurer que la convention de gestion ou d'occupation pour une résidence sociale soit respectée intégralement pour les surfaces, les appartements, les bonnes clés de répartition (pour les grosses réparations, les renouvellements). »

En matière de vision du patrimoine, le directeur du patrimoine évoque le projet de restructuration [.....] (initialement, 2000 à 2500 m<sup>2</sup>, foyer pour sortants de prison, établissement sanitaire). L'idée était de regrouper deux établissements en un seul. Une étude de faisabilité a été confiée à un architecte car les normes sont en évolution constante. Elle doit permettre une rentabilisation des surfaces. La recomposition du patrimoine doit aboutir à un bâtiment de 4000 à 4500 m<sup>2</sup> (le bâtiment de la rue du Labrador qui n'avait pas de façade accessible aux pompiers transférera ses activités rue de Cévennes Paris 75015). L'opération est portée par la SCI AURORE. *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

« Il faut trouver des relais partenariaux avec des bailleurs sociaux, l'association a été très sollicitée dans le cadre de l'opération « Réinventer Paris » ». Le responsable pointe « qu'il convient d'être vigilant avec les bailleurs sociaux et que dans une relation de partenariat, il faut connaître les limites des conventions. Les relations avec les bailleurs sociaux sont difficiles. On peut financer du petit entretien, du renouvellement (peinture, poignées de porte, petite plomberie) mais surtout pas du gros entretien (GR) ».

Des propos de même teneur ont été rapportés à l'Inspection générale par les responsables du pôle Habitat, toutefois l'association n'a pas réalisé d'inventaire sur cette problématique en fonction des bailleurs avec lesquels elle travaille (Paris Habitat, SIEMP, RIVP, etc.).

Le développement de projet est aussi souvent réalisé par les opérateurs publics (projet CAARUD<sup>16</sup> et appartements thérapeutiques avec EGO mené par la SIEMP, par exemple) ou directement le Pôle Habitat (résidences sociales, pensions de famille).

Comme fonction support, la direction du patrimoine doit apporter des solutions à l'association afin de reprendre des biens fonciers dans les meilleures conditions possibles : « *bien flécher un programme et ne pas prendre plus que nécessaire* ».

Le directeur du patrimoine participe aussi à des réunions en relation avec l'exécutif de la Ville de Paris pour favoriser des solutions temporaires à l'hôtel. C'est ensuite au directeur général et au Pôle Habitat de définir les besoins et les cahiers des charges.

Le directeur participe à la réception des travaux avec le maître d'ouvrage (comme dans le privé) pour éventuellement signer un PV de réserves (cas de la résidence sociale de Pantin).

La gestion du patrimoine de Pôle Habitat concerne 1400 logements et le directeur ne reçoit pas d'élément de reporting (coûts, programme de maintenance, etc.). Selon lui, l'association n'en est pas encore au stade du « Facilities Management <sup>17</sup> » et il doit intervenir en urgence. Après structuration des bons relais dans les pôles, il devrait bénéficier de davantage de remontées d'informations en amont.

La création récente d'un poste de secrétaire général devait, selon lui, faire progresser le siège dans son fonctionnement. Actuellement, les procédures manquent : les pôles sont un peu livrés à eux-mêmes et le directeur doit arriver en urgence. Un reporting bimensuel est organisé qui permet au secrétaire général de connaître l'ensemble des projets et de maîtriser les postes de dépenses mais les éléments de ce reporting n'ont pas été transmis à l'Inspection générale.

Le directeur du patrimoine intervient aussi sur l'important programme du réaménagement de l'hôpital de Saint-Vincent-de-Paul, sur lequel la mairie du 14<sup>ème</sup> est très impliquée. Actuellement à Saint-Vincent-de-Paul l'association utilise 7000 à 8000 m<sup>2</sup>. Des projets sont en cours : accueil jeunes migrants dans l'immeuble LEPAGE, Insertion et hébergement d'urgence (bâtiment Robin).

Des projets sont en cours de montage dans le cadre de l'hébergement d'urgence sur le bâtiment de l'Oratoire (ancien bâtiment de l'ASE).

Le directeur général de l'association a exprimé la volonté de structurer les missions immobilières et patrimoniales.

Les structures utilisées sur le site de Saint-Vincent-de-Paul et de l'INPI, rue de Saint Pétersbourg sont à bail précaire gérées par AURORE. L'impact à moyen terme de la précarité des baux sur les hébergés à reloger pourrait être une source d'inquiétude pour l'association qui a peu de patrimoine propre, un risque tant pour la collectivité que pour l'association. L'association indique toutefois « *qu'elle est toujours en recherche de nouveaux lieux* ».

Dans le cadre des actions d'hébergement d'urgence, AURORE étudie des alternatives pour créer et gérer des structures accueillant des personnes hébergées aujourd'hui à l'hôtel par le SAMU SOCIAL. Par ailleurs AURORE répond aux demandes des ménages adressées au SIAO Urgence de Paris adressé par le service social. Comme les relations sont, par définition, étroites avec le SAMU SOCIAL, AURORE a une véritable capacité à être moteur,

---

<sup>16</sup> Centre d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques chez les usagers de drogues

<sup>17</sup> Recouvre la maintenance technique, les services aux occupants, les travaux associés, la performance énergétique, le reporting et gestion des demandes, l'aménagement et la décoration d'espaces.

en particulier par la valorisation foncière des friches, des terrains isolés, des « dents creuses ». AURORE indique avoir un savoir-faire dans le modulaire (pérenne ou pas), en proposant des alternatives et en mettant en place un accompagnement social. Selon l'association, cela permettrait de « fluidifier » les parcours (30% des personnes bénéficiant de ces nuitées peuvent prétendre à du logement social).

Concernant les performances énergétiques et l'environnement durable, le directeur indique que son action demeure limitée du fait que 80% des surfaces utilisées sont en location ou précaires. « En revanche, pour tous les projets de restructuration, il faudra être exemplaire avec des bureaux d'étude compétents ».

En conclusion, la direction du patrimoine récemment créée chez AURORE mène dans l'urgence d'importants dossiers fonciers. Elle mériterait d'être mieux structurée, en particulier, en identifiant les ressources opérationnelles qui peuvent lui être rattachées et provenant des pôles, cela indépendamment de leur financement. Cet important travail devrait permettre d'« industrialiser » la gestion des sites et d'assurer à la direction générale et au conseil d'administration un pilotage unique de toutes les ressources immobilières permettant un contrôle réel des risques qui peuvent être encourus, en particulier dans la mise en place de plans de continuité des hébergements.

A défaut, la direction du patrimoine assurera un rôle réduit de bureau d'étude et de développement, ce qui ne recouvre qu'une partie de la gestion patrimoniale.

**Recommandation 6 :** Structurer la direction du patrimoine (Immobilier et Maîtrise d'ouvrage) en arbitrando avec les ressources du Pôle Habitat pour assurer un meilleur pilotage du foncier à moyen et à long terme de l'immobilier (reporting).

L'association indique dans sa réponse contradictoire que « les services techniques de maintenance, logistique et chantier d'insertion Prélude ont été regroupés et rattachés au siège depuis 2016 pour rationaliser les moyens et rendre plus lisible l'organisation par les services clients. »

L'Inspection générale approuve la nouvelle organisation qui va dans le sens d'une meilleure efficacité et devra être poursuivie avec les activités locatives qui nécessitent souvent d'importantes réhabilitations et l'encadrement des coûts de maintenance.

## 2.5. Vie associative et bénévolat

### 2.5.1. Bénévolat

L'activité « bénévole » est récente chez AURORE. Le développement du bénévolat fait partie des orientations stratégiques d'AURORE même si cette association n'a pas 70 000 bénévoles comme les Restaurants du Cœur. C'est encore un projet plus qu'un service. En février 2014, AURORE a créé un poste de chef (fe) de projet de la « Vie associative ».

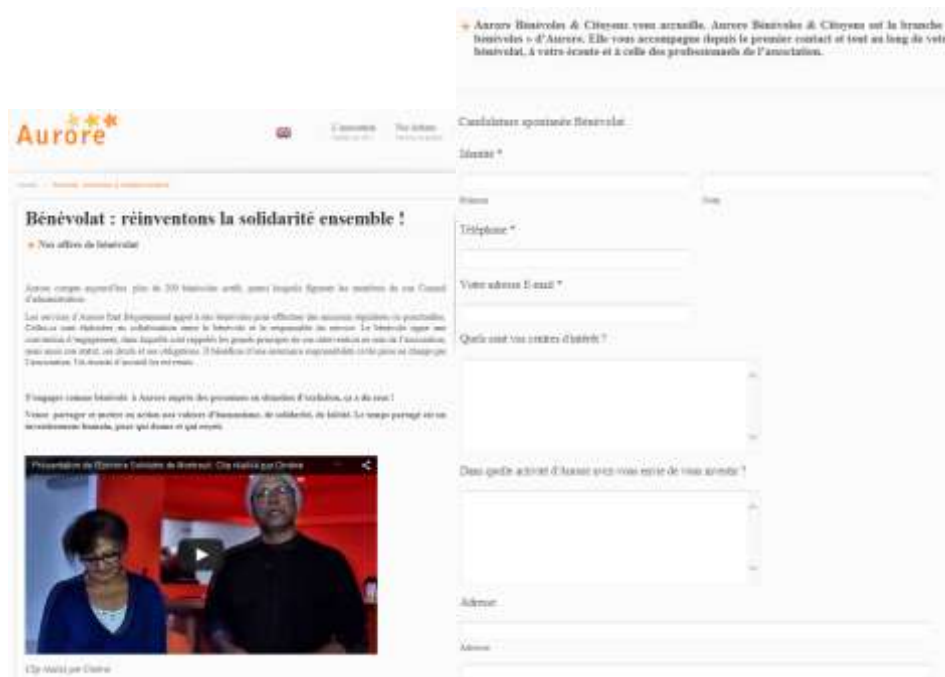
En avril 2016, 625 personnes participaient bénévolement aux activités de l'association. Un nombre important de bénévoles provient historiquement d'une association en province absorbée par AURORE. La responsable indique que « *le souhait de l'association est de s'ouvrir au bénévolat et aux personnes désireuses de participer à un accompagnement social de personnes en difficulté. Jusqu'alors rien n'était organisé en tant que tel bien que depuis 2002, la loi rénovant l'action sociale et médico-sociale a dans ses articles prévu l'accompagnement par des bénévoles* ». L'association souhaite mettre en évidence qu'elle « *souhaite s'inscrire dans cette perspective et que la vie associative est un des outils pour atteindre ces objectifs* ».

Le conseil d'administration a fixé des objectifs pour le développement du bénévolat au sein d'AURORE. Le rapport d'activité 2014 signale que pour mener à bien les missions

d'AURORE, l'implication des bénévoles aux côtés des salariés est un levier essentiel. L'intervention de bénévoles en complémentarité des équipes de maraudes dans l'Ouest parisien et l'intégration de bénévoles au sein du comité scientifique de l'association ont ainsi été mises en place.

La cheffe de projet, responsable de l'activité, travaille chez AURORE depuis cinq ans. Elle est spécialisée dans le développement local et la vie associative. Précédemment, elle occupait les fonctions de chef de service au pôle Habitat (Louez solidaire). Il n'existe pas de fiche de poste. Elle peut demander au service de communication d'AURORE de l'aider à concevoir et faire imprimer des supports administratifs de communication, mais AURORE ne dispose pas d'un site spécifique dédié au bénévolat ; il existe un onglet bénévolat sous-jacent à l'onglet de présentation de l'association permettant de recueillir des candidatures spontanées.

Capture écran 2 : Formulaire BENEVOLAT sur le site AURORE



Source : Site internet AURORE

La responsable fait passer aussi des annonces relatives au bénévolat. Son objectif est de pouvoir se mettre au service de ses collègues de terrain après une concertation sur leurs besoins. Elle travaille aussi en commun avec des sites tels que celui de la Ville de Paris ou France Bénévolat et d'autres comme l'Auberge de la solidarité, l'INALCO pour des traductions, la faculté de Nanterre, BENENOVA et les Affichettes locales. Le 3 février 2016, 15 annonces étaient accessibles à tout le monde, figuraient sur le site d'AURORE, aucune n'apparaissait sur le site de FRANCE BENEVOLAT. 17 missions de demandes de bénévoles figuraient le 2 mars 2016, sur le site tousbenevoles.org. Elles concernent les domaines de l'animation culturelle et sportives (atelier repas, visites), l'accompagnement scolaire et l'alphabétisation, l'écoute, la poterie, la traduction de documents. Ces missions visent les divers publics de l'association (immigrants réfugiés, adultes, enfants, famille, handicap, femmes).

Les premières propositions de bénévolat sont relatives à l'aide à la scolarité (aide aux devoirs), des aides saisonnières qui démarrent en septembre puis fonctionnent tout au long de l'année ; des actions d'animations d'ateliers (deux heures de yoga, chorale, etc.) très variées. Ces activités se réalisent toujours en complément du travail réalisé par les salariés et les missions sont ciblées (atelier de théâtre, cours de français). Les services semblent



être demandeurs de ces actions. Toutefois, l'Inspection générale a constaté que les services émettaient des réserves sur ces actions, en particulier dans le domaine de l'insertion professionnelle.

Aucun objectif quantifié n'a été posé par le directeur général. La responsable ne gère pas de budget propre et il n'existe pas de planification annuelle de ses activités. Dans le cas d'une affectation de bénévole, c'est toujours le chef de service qui est le référent du bénévole.

D'une manière générale, le secteur médical qui demande des expertises particulières est assez peu demandeur de bénévoles.

AURORE a mis en place une Charte du bénévole, une convention d'engagement très inspirée par France Bénévolat car le bénévole ne doit pas prendre la place d'un salarié.

AURORE a créé une association sœur dénommée ABC (Association Bénévoles et Citoyens) dont le président est aussi celui d'AURORE.

Confrontée à une longue expérience d'opérateur public financée par l'Etat et les collectivités publiques et limitée partiellement par ses interventions dans le champ du médico-social, l'association peine à définir les grandes orientations du bénévolat qu'elle souhaite mettre en œuvre, le « profilage » des bénévoles et la nature des interventions à mener. Ces dernières, non quantifiées, demeurent à ce jour très classiques et peuvent faire double emploi avec des prestations déjà existantes dans les associations partenaires (linguistique, lecture, théâtre, musique, culture, soutien scolaire, etc.).

La lecture des procès-verbaux des conseils d'administration par les rapporteurs indique la réalité des actions entreprises qui en sont toutefois à un stade embryonnaire (rédaction des statuts, règlements des comités spécifiques et recherche de nouveaux administrateurs).

La circonspection dont font preuve les équipes sur la mise en place du bénévolat dans le secteur de l'insertion sociale et professionnelle pour des missions d'accompagnement ou d'actions citoyennes (différentes de l'aide sociale) réduit le champ des possibles.

Les actions d'essaimage avec des entreprises privées sont rares ; un partenariat commence toutefois à s'engager avec La Poste.

Les journées de solidarité, demandées par les entreprises sont un moteur insuffisant pour promouvoir le bénévolat (peu de retour) : près de 1000 salariés sont venus en 2014, mais seulement pour une journée (!) pour « observer ou « aider » chez AURORE (Chantier d'insertion, tri des jouets avant Noël, collecte des livres, etc.). « *Dans l'optique de décloisonner l'action sociale, AURORE saisit toutes les occasions de faire rencontrer les publics en l'occurrence le monde de l'entreprise et celui de l'associatif* ».

ABC se définit comme un lieu d'échanges entre les bénévoles et AURORE. Des visites des sites d'AURORE sont organisées. Toutefois, un renforcement du suivi des bénévoles dans chacun des services d'AURORE est encore en projet et l'amélioration de la circulation de l'information dans les deux sens est à objectiver.

### 2.5.2. Financement participatif

L'absence d'AURORE dans le domaine de la collecte de dons privés et des campagnes de financement participatif<sup>18</sup> de projet freine le développement du bénévolat et AURORE a du mal à se faire connaître du grand public. Elle s'autolimité dans le développement de

<sup>18</sup> Crowdfunding

nouveaux projets qu'elle souhaiterait mener en propre indépendamment des financements publics.

Cette absence pourrait à terme entacher les valeurs de « Solidarité » qui fondent l'association au cas où elle serait contrainte de renoncer à mettre en œuvre des ressources complémentaires aux financements publics (contrairement à ce que font de nombreuses associations et fondations de son importance).

Elle pourrait présenter à terme moins d'intérêt que d'autres associations du secteur social engagées de longue date dans cette évolution.

En conclusion, il apparaît que les actions mises en œuvre par AURORE pour développer plus largement le bénévolat demeurent à ce jour encore trop modérées en raison des trop faibles moyens mis en œuvre dans le domaine de la communication interne et externe. Un ciblage plus fin des actions particulières de bénévolat permettrait de développer des actions complémentaires au travail des salariés de l'association.

**Recommandation 7 :** Accélérer le processus d'évolution vers le bénévolat et le structurer à court terme.

L'association dans sa réponse contradictoire indique que le « développement du bénévolat a dépassé le stade de projet, il est entré dans une phase active, avec en avril 2016, 625 bénévoles. Ce développement est lié à l'activité de la cheffe de projet dédiée et il est également porté par nombre de salariés dans les services d'AURORE ».

L'Inspection générale observe avec intérêt cette évolution et indique qu'une évaluation des objectifs fixés et du nombre d'heures réalisées par type d'actions engagées est nécessaire à ce stade d'évolution.

**Recommandation 8 :** Mettre en place des ressources complémentaires par appels aux dons privés pour développer des projets innovants et adhérer au Comité de la Charte<sup>19</sup>.

L'association expose dans sa réponse contradictoire qu'elle « a choisi de ne pas faire appels aux dons mais a régulièrement recours à des financements privés (fondations, mécénats d'entreprise) » et qu'« elle a créé au siège un poste de responsable des partenariats chargée de la mise en place des dossiers de financements et des relations avec les potentiels financeurs privés ».

L'Inspection générale prend note de la réponse stratégique de l'association et regrette ne pas avoir rencontré le responsable des partenariats.

L'association met aussi en évidence dans sa réponse que « malgré cette volonté de ne pas recourir aux dons, le nombre de bénévoles augmente. Les nouveaux canaux (internet) de recrutement permettent à des personnes de découvrir l'association et les offres de missions bénévoles attirent ».

L'Inspection générale indique que ce point reste à mesurer précisément par une évaluation d'audience internet et un étalonnage avec d'autres associations vérifiant l'impact de long terme du ressenti de l'association.

<sup>19</sup> Le Comité de la Charte du don en confiance est un organisme de contrôle des associations et fondations. Sa vocation est de promouvoir, à travers l'agrément qu'il accorde à ses membres, une plus grande rigueur pour permettre le "don en confiance". Dans cette optique, il a élaboré une Charte de déontologie pour les associations et fondations faisant appel à la générosité du public.

Enfin l'association indique que « l'ouverture des CHU pour les réfugiés a créé un puissant appel au bénévolat et de nombreuses personnes se sont présentées en « voisin », proposant de s'engager bénévolement. »

## **2.6. La direction des ressources humaines**

Les directeurs de pôle possèdent la délégation de la gestion de la paie, du personnel, de la comptabilité, de la gestion des subventions ainsi que la gestion individuelle du personnel. Toutefois, les relations collectives de travail (négociations, comité d'entreprise, commissions) restent de la responsabilité du siège.

L'association encourage la mobilité interne car elle est « source de richesse ». Tous les mouvements de personnel engendrés par la mobilité interne obéissent à des règles qui ont été posées par un document intitulé Charte de mobilité interne et tout poste à pourvoir est communiqué par les directeurs de pôle à la direction générale.

Les salariés sont informés des postes vacants par la publication des annonces via le site internet « Espace emploi » et les panneaux d'affichage dans les services.

Sauf exception liée à une organisation de service particulière (urgence du recrutement pour la bonne tenue du service par exemple), la priorité est donnée aux salariés d'AURORE avec une annonce diffusée en interne 15 jours avant la publication à l'externe. La mobilité est ouverte à tous les salariés en contrat à durée indéterminée dans l'association. Une ancienneté de trois ans dans le poste est recommandée afin d'envisager sereinement une telle démarche.

Les candidatures font l'objet d'un traitement rigoureux et sont traitées sans discrimination sur la base de critères de compétences professionnelles.

Des outils d'accompagnement à la prise du nouveau poste sont mis à disposition des équipes : instauration d'une période probatoire, proposition d'actions de formation nécessaires à la prise des nouvelles fonctions, mise en place d'entretiens de suivi lors des six premiers mois, tutorat ou parfois binôme.

Afin de maintenir l'image attractive d'AURORE, des équipes de ressources humaines et des équipes opérationnelles peuvent être amenées à venir participer au cours de l'année à des événements de type forum pour l'emploi.

### **2.6.1. Le développement des compétences**

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) est un enjeu très important pour l'association.

Un certain nombre d'outils existent d'ores et déjà.

Des fiches de postes ont été élaborées en 2016 grâce à la mise en place de groupes de travail. Elles reprennent le même type de modèle (intitulé, diplôme, expérience, mission, activités). A ces fiches de postes sont joints des référentiels métiers.

En 2007, les encadrants de proximité ont reçu une formation, dispensée par un cabinet extérieur, pour la conduite de l'entretien individuel professionnel.

Un travail de réflexion avec des professionnels de terrain a été mené en 2012 et 2013 dans le but de mettre en place une GPEC. Dans ce cadre, ont été mis en place des groupes de travail sur les métiers d'infirmier, médecin, animateur, éducateur et ouvrier, la charte de la mobilité, la refonte des supports des entretiens individuels professionnels ainsi que l'analyse des caractéristiques des turn-over et de l'absentéisme des différentes filières.

### 2.6.2. Les orientations stratégiques du plan de formation

La direction des ressources humaines réoriente les formations vers davantage d'actions collectives et des organisations en interne afin de permettre à un plus grand nombre de salariés de bénéficier de formations adaptées.

C'est ainsi qu'en 2014, on constate une augmentation importante du nombre de salariés formés (+37%) par rapport à 2013.

En 2014, les actions concernant l'acquisition des savoirs professionnels et des techniques de management ont été prioritaires avec 81 % du total. On remarque que 3% des actions ont été dédiées à des formations dites « socles de base » qui visent l'acquisition des compétences indispensables (lecture, écriture, calcul, informatique) à l'emploi occupé. Ces actions de formation concernent environ 25 personnes ayant peu ou pas de qualification (niveau V et infra).

En revanche, 20% des formations dispensées sont qualifiantes : BTS, Diplôme d'Etat aide médico-psychologique, Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement ou de service d'intervention sociale (CAFDES), Certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité sociale (CAFERUIS), certificat d'habilitation électrique. En 2014, 141 salariés étaient en formation qualifiante (diplôme ou certificat).

### 2.6.3. Les rémunérations

A la demande de la mission de l'Inspection générale, l'association a fourni la liste des salaires des dix cadres les mieux rémunérés. [.....].

Tableau 6 : Rémunération des dix principaux cadres de direction en 2014

[.....]

[.....].

*Le tableau et les phrases qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

Aucune prime particulière n'a été affectée en 2014 à l'encadrement. Un seul cadre bénéficie d'un avantage en nature lié à l'utilisation d'un véhicule et trois cadres ont obtenu des remboursements par notes de frais, mais la majorité bénéficie d'une carte bleue avec laquelle ils peuvent engager des dépenses de frais généraux. Comme il a été indiqué en supra l'utilisation de ces cartes bleues doit être limitée et contrôlée par le directeur général pour l'encadrement dépendant de lui et par le conseil d'administration pour ses propres dépenses.

A ce titre l'Inspection générale recommande que la procédure de remboursement soit revisitée et réformée.

Le contrat de travail des cadres supérieurs ne prévoit pas une clause d'exclusivité. L'association indique dans sa réponse contradictoire que depuis 2011 elle a inséré dans les contrats de travail des conditions qui permettent de remplir les objectifs fixés par une clause d'exclusivité. Les rapporteurs ayant pris connaissance des explications présentées par l'association valident ses choix<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Détails de la réponse de l'association en annexe.

## 2.7. Le direction de la qualité

La démarche qualité a été engagée dans l'association dès 2007.

Juriste de formation, la responsable qualité a été nommée à partir de 2008. Elle a toujours été basée au siège central à proximité du directeur général.

Elle a initialement bénéficié d'un apport méthodologique extérieur du cabinet COFOR. Puis elle a piloté plusieurs groupes de travail afin de créer des référentiels sur des thèmes tels que l'hébergement, l'insertion, l'enfance, l'accompagnement.

La direction qualité doit s'assurer que les référentiels sont bien diffusés dans les services et que ces derniers se les approprient. Elle doit également veiller à ce que les droits des usagers soient bien mis en œuvre.

La responsable qualité se trouve en relation directe avec les chefs de service et les directeurs d'AURORE. Elle se rend très fréquemment dans les équipes. A ce titre, elle a formé une partie du personnel dans le cadre de formation/ action. La première évaluation interne a été achevée le 14 décembre 2009. Aujourd'hui, l'association est en avance sur son calendrier d'évaluation/ certification.

L'évaluation externe est réalisée par des cabinets extérieurs choisis parmi une trentaine de structures proposées par l'Agence nationale d'évaluation sociale et médico-sociale ou ANESME.

Dans le cadre du présent rapport, la mission de l'Inspection générale a retenu d'auditer cinq activités parisiennes. La situation est la suivante en matière d'évaluation :

Pour le RSA (services PRISM et ACV), rien n'est prévu par la loi.

Le dispositif « Louez Solidaire » qui dépend du pôle habitat d'AURORE relève d'autres agréments (cf. la direction du logement et de l'habitat de la Ville de Paris).

Le restaurant de Santeuil a déjà été audité.

L'évaluation de PANGEA (accueil de jour pour jeunes mineurs isolés) n'a pas été réalisée car la création de la structure est trop récente.

Si des activités innovantes sont créées, les outils de mesure ne sont pas toujours mis en place dès le démarrage. La responsable de la qualité s'est pourtant rendu sur place pour l'opération carré des biffins (les fréquents changements de personnels affectés sur ce service ont rendu les choses plus compliquées).

On notera que dès qu'une perspective de fusion ou de reprise d'une autre association se dessine, la responsable qualité d'AURORE développe très en amont les outils d'audit qualité.

En 2009, une cellule de gestion des risques a été créée par l'association. Un tableau récapitulatif des événements indésirables survenus entre le 10 octobre 2014 et le 31 juillet 2015 a été présenté à la cellule de gestion des risques le 10 septembre 2015. Tous les événements indésirables sont listés et ont fait l'objet de préconisations. Les menaces et insultes envers les salariés, les faits de violence entre les usagers ou à l'encontre des salariés d'un établissement, l'alcoolisme sont détaillés. La cellule de gestion des risques a publié un bilan annuel (causes des incidents, actions correctives mises en œuvre).

Les problèmes propres aux salariés (cf. accidents du travail, conflits portés aux prud'hommes) sont traités par la direction des ressources humaines.

La démarche complète de certification des établissements de santé (non abordés par le présent rapport) est du ressort de la Haute Autorité de Santé (HAS). La certification requiert un travail très important en application du protocole de la HAS. La certification

repose sur la méthode du « patient traceur » qui constitue une méthode d'amélioration de la qualité des soins en équipe pluri professionnelle et pluridisciplinaire.

## 2.8. Le service communication

La responsable du service communication est en poste depuis moins d'un an. Elle est titulaire [.....] et d'un diplôme de l'Ecole des Beaux-Arts [.....]. Son recrutement a été favorisé par son expérience de la communication, le regard neuf qu'elle apportait et sa rigueur. *Les membres des phrases qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

Les effectifs du service communication sont réduits : trois personnes dont une sur les médias (rédaction d'une newsletter, projet particulier comme la diffusion de films<sup>21</sup> qui peuvent toucher salariés et partenaires). La responsable intervient dans la mise en œuvre du rapport d'activité en fournissant à la personne en charge les éléments de langage et de discours nécessaires. Elle ne dispose pas d'un récapitulatif de l'ensemble des supports de communication créés et diffusés par les pôles ou des outils développés. Elle coopère en lien fonctionnel avec les référents communication des pôles. Deux autres personnes s'occupent de la communication d'Archipel et de Foyer AUBOIS. Cette organisation apparaît très éparpillée pour l'Inspection générale.

La responsable anime le réseau des « communicants » d'AURORE et a organisé un séminaire sur les objectifs de la communication chez AURORE.

AURORE se définit comme une association engagée mais non militante mais et ne fait pas appel aux dons ce qui explique « *les raisons pour lesquelles le grand public n'est pas une cible prioritaire de communication* ». En matière d'économie sociale et solidaire, il est possible d'élargir le périmètre. Les rapporteurs notent que l'association accepte les « dons en nature » dans le cas par exemple du travail d'un graphiste pour le lancement d'une campagne de sensibilisation ou parfois des dons en espèces dans le cadre de vente aux enchères d'œuvres d'art.

Les rapporteurs ont constaté que la communication d'AURORE s'oriente principalement vers une communication institutionnelle visant à consolider l'image de l'association et à constituer un groupe de pression auprès des acteurs publics et du grand public.

En matière de communication interne, la responsable indique qu'il est important de donner du sens. Chaque événement est un prétexte pour expliquer les valeurs d'AURORE, pour accompagner les salariés dans leurs démarches (impact ressources humaines) et créer un annuaire des meilleures pratiques pour favoriser une véritable autonomie.

Une personne de l'association recense l'ensemble des retombées dans la presse des projets d'AURORE. Malgré la demande effectuée par l'Inspection générale de disposer ce document de synthèse, le document n'a pas été fourni.

La responsable indique qu'AURORE est une organisation décentralisée et que cela lui pose un problème de remontée d'informations et des problèmes de contrôle par le service de communication central. Des besoins d'animations (Saint-Vincent de Paul, Archipel) rapidement menés génèrent, selon elle, des manquements à la charte graphique sur les documents. « *Les métiers exercés sont différents et il y a besoin de savoir pourquoi nous sommes ensemble* ». « *Le logement est l'épine dorsale de l'association mais il faut faire attention à ne pas créer un secteur exclu comme celui de la santé.* »

<sup>21</sup> Sur un film « Maman est en prison », possibilité d'enchaîner sur un débat.

Les valeurs d'AURORE sont la Solidarité, l'Humanisme, la Laïcité. La responsable du secteur communication s'occupe de l'organisation des conventions. Certaines campagnes visent à fédérer les salariés et à faire connaître l'association au grand public en faisant le « buzz » comme la campagne « Cartes postales », illustrée ci-dessous.

Capture écran 3 : Trois cartes postales de sensibilisation à la pauvreté



Source : Site internet association

Toutes les campagnes et actions de communication sont validées par le bureau (membres du comité de direction, chargés de communication, DRH, SG, DG, etc.).

Certaines actions sont récurrentes : journée d'accueil des nouveaux arrivants, convention annuelle. D'autres sont occasionnelles comme les inaugurations avec les municipalités et visites d'élu(e)s.

La responsable de communication ne dispose actuellement pas de tableau de bord et elle a l'intention de le créer (nombre d'invitations, de flyers édités, de campagnes réalisées). Elle ne dispose que du nombre de newsletters et de bulletins d'information.

Elle n'a pas de vision du budget communication et ambitionne aussi de le bâtir prochainement.

En conclusion, la communication d'AURORE demeure principalement institutionnelle (interne et externe) et elle est parfois insuffisamment dirigée vers l'appui au développement des services opérationnels (par exemple Santeuil et Prism). Une meilleure stratification des publics concernés, des messages à délivrer et de la quantification des retombées attendues puis évaluées après la phase de communication permettrait d'améliorer l'efficacité de l'ensemble, d'évaluer chaque campagne et chaque support de communication et d'arbitrer sur les modes de diffusion.

**Recommandation 9 :** Structurer la fonction communication pour accroître son efficacité.

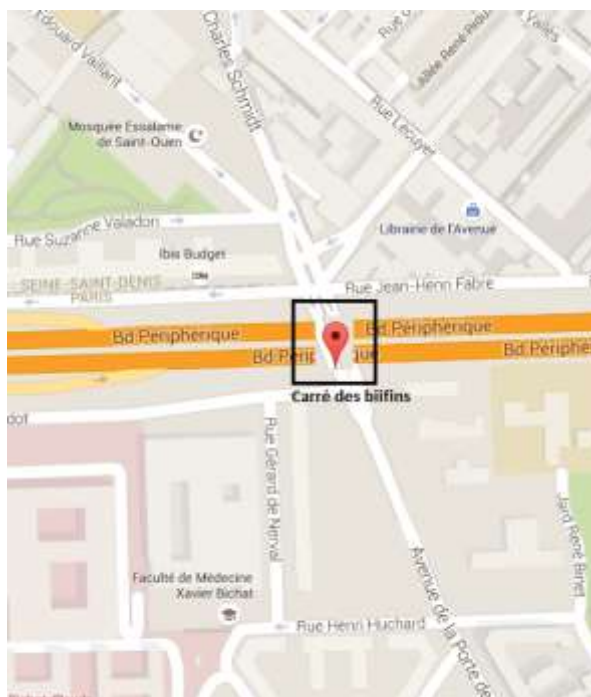
La réponse de l'association figure en annexe.

L'Inspection générale en prend acte.

### 3. LE CARRE DES BIFFINS

L'association AURORE conduit depuis 2009, une action expérimentale dite « Le carré des biffins », jouxtant la fin du marché aux puces de la Porte de Montmartre (Saint-Ouen). Il s'étend géographiquement sur les deux trottoirs du pont en dessous du périphérique passant à proximité d'un grand ensemble d'habitat social.

Capture écran 4 : Situation du carré des biffins Plan du quartier



Source : IG d'après Google Map

L'intervention de l'association consiste à encadrer, contrôler et animer un espace de vente affecté à des particuliers revendeurs d'objets issus de la récupération et à mener des actions d'insertion en faveur de ces revendeurs en situation de précarité.

La Ville de Paris a concédé à l'association un droit d'occupation à titre précaire, révoicable et gratuit, du domaine public sous le pont.

L'activité sur l'espace appelé carré des biffins se déroule les samedis, dimanches et lundis de 7h30 à 17h30 jours fériés compris. L'équipe dédiée en 2014 à l'activité sur le carré, était présente sur les lieux pendant les trois jours. Elle se composait de quatre permanents et de deux emplois d'avenir.

En 2014, l'espace biffins compte en moyenne 150 titulaires de places fixes et 102 journaliers dont une file active de 90 personnes dans le cadre d'un suivi social.

L'association note que l'année 2015 est marquée par une dégradation de l'environnement due à une sur-occupation de l'espace public par les vendeurs à la sauvette en nombre croissant. L'Inspection générale a pu constater lors de trois visites sur site que l'afflux se situait principalement sur l'un des trottoirs du pont en bordure de route et dans les deux parallèles aux périphériques. Les vendeurs à la sauvette présents peuvent être estimés à moins d'une centaine (hors clients) principalement constituée de population de l'Europe de l'Est.



### **3.1. Historique**

La « biffe » est historiquement une activité marchande tolérée de revente d'objets qui proviennent de la récupération à la suite d'un abandon, d'un don ou d'un échange. La vente se développe dans les emprises du domaine public, sur le trottoir et les chaussées. Le plus souvent les objets sont posés au sol sur un tissu ou une bâche ce qui est le cas Porte de Montmartre.

La « vente à la sauvette » est une activité marchande illégale consistant à vendre sur l'espace public tout objet neuf ou usager, de récupération ou non, alimentaire ou pas dont la traçabilité ne peut pas être clairement identifiée.

Avant 2009, la présence des biffins était tolérée, la majorité des revendeurs était principalement composée d'habitants du quartier exerçant une activité de revente depuis de nombreuses années et tirant ainsi des revenus complémentaires pour leur existence. L'afflux de nouveaux revendeurs constitués de migrants et des populations d'Europe de l'Est a provoqué une vive concurrence entre les vendeurs entraînant un envahissement de l'espace public plus important, des nuisances pour les riverains et une insécurité grandissante.

Certains habitants du quartier, « biffins historiques » se sont regroupés au sein d'une association intitulée « Sauve Qui Peut » et dialoguent avec l'association AURORE pour la défense de leurs intérêts face au développement de « vendeurs à la sauvette ». Les membres de cette association occupent actuellement un des trottoirs du pont et constituent l'importante majorité des titulaires sur cet espace. Cet espace apparaît beaucoup plus organisé à la manière d'une petite brocante de quartier : les objets sont mis en valeur, ordonnés et généralement nettoyés ce qui contraste avec l'occupation du trottoir opposé dont l'organisation est plus distendue et confuse, mêlant vendeurs autorisés et illégaux.

Si l'intervention de l'association AURORE a permis de « clarifier » la situation des biffins historiques généralement habitants du quartier, l'intégration des nouveaux « biffins » reste limitée.

### **3.2. Un coût non négligeable pour la collectivité parisienne**

L'association AURORE perçoit des subventions du département et de la Ville de Paris aux termes de plusieurs conventions d'objectifs. Le dernier renouvellement de la convention, fixé pour un an, a été réalisé en décembre 2015 pour couvrir l'exercice 2016.

Les subventions de fonctionnement versées sont importantes sur la période 2009-2015 (sept ans) et s'élèvent au total sur la période à plus de deux millions d'euros. A cette somme s'ajoute sur la période le versement de 380.000 euros de subventions d'investissement nécessaires à l'accueil des publics.

En 2014, une subvention d'exploitation de 300.000 euros a été versée à l'association AURORE pour mener à bien ces actions en utilisant les ressources de six personnes (dont deux en emplois aidés).

En 2015, l'association AURORE a souhaité voir augmenter cette subvention (+20%). Elle a sollicité le soutien du Département de Paris à hauteur de 360.000 euros pour renforcer l'équipe avec un personnel plus qualifié et mieux formé, afin de consolider et de poursuivre l'action « carré des biffins », ainsi que l'engagement de nouvelles formes d'insertion dans le champ de l'économie circulaire.

Le carré des biffins a rassemblé, en 2014, un ensemble de 252 adhérents dont 87% exerçaient déjà en 2013. Sur 80 nouveaux demandeurs, seulement 37 sont devenus adhérents.

Tableau 7 : Evolution du nombre d'adhérents à la Charte des biffins

	2011	2012	2013	2014
Adhérents	254	216	249	249
Titulaires	184	156	158	151
Journaliers	70	60	98	98

Source : IG d'après compte rendu d'activité de l'association

La faible rotation des adhérents marque « l'institutionnalisation » du carré des biffins, ce qui crée un marché parallèle aux marchés aux puces de Saint Ouen. Ce nouveau marché peut être perçu par certains comme un « marché de la misère » ne bénéficiant qu'à un petit nombre de personnes et susceptible de générer des conflits compte tenu du nombre d'impétrants.

Le coût direct des financements publics d'exploitation par usager de l'espace s'établit dans une fourchette annuelle de 1.200 à 1.400 euros par biffin (soit + 115 euros environ par mois et par biffin)<sup>22</sup>. Ce coût est sensiblement identique au coût de suivi d'un allocataire du RSA : 1.200 euros (Marché PRISM SDF).

L'accompagnement social et professionnel comptabilisé en 2014 par l'association concerne une file active de 100 personnes pour lesquels 461 entretiens ont été réalisés.

Si l'on considère que ces accompagnements constituent l'objectif principal des actions de l'association et que trois quarts<sup>23</sup> des subventions de fonctionnement doivent lui être affectées, le coût par personne aidée socialement ressort à 2 250 euros<sup>24</sup> par bénéficiaire et par an (190 euros par mois). Il correspond aussi à une prestation de 488 euros par entretien.

Tableau 8 : Financements DASES et DAE 2009-2015

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	CUMUL
Subventions de fonctionnement	216 000	260 000	325 000	290 000	290 000	300 000	350 000	2 031 000
Subventions d'investissement		50 000		33 000		240 000	57 000	380 000

Source : DDEES documents de synthèse

La mission de l'Inspection générale note que, si dans le cadre d'un processus expérimental, il pouvait être justifié que la collectivité parisienne finance l'association au moyen de subvention, la pérennisation du projet nécessite pour son financement le recours à un marché de prestations et non l'octroi de subventions pour ce service.

**Recommandation 10 :** Procéder à un appel d'offre de prestations de service sur la base d'un accueil de 250 personnes sur le carré et d'un accompagnement social de 100 personnes (file active)

La réponse de l'association sur le recours à l'appel d'offres de prestations est portée en annexe ainsi que celle de la DASES, autorité de tutelle. Elle fera l'objet d'un arbitrage par les services de la DASES sur « *les missions, les besoins et les objectifs à atteindre* ».

<sup>22</sup> 2015 : 350.000 euros pour 250 vendeurs = 1 400 euros par vendeur

<sup>23</sup> Estimation IG d'après la nature des postes en considérant que les activités de régulation sont principalement opérés par des contrats aidés mis en place (CAE et autres).

<sup>24</sup> 300.000\*75%/100 = 2.250 euros

### 3.3. Un modèle difficilement pérenne compte tenu des contradictions qu'il soulève

Au cours du dernier comité de pilotage, les principaux acteurs du projet : la mairie du 18<sup>ème</sup> et le secrétariat général de la Ville de Paris, les directions de la Ville de Paris impliquées dans le projet (DASES, DAE, DPP, EDL-DDCT, DVD), le commissariat du 18<sup>ème</sup>, les amicales de riverains (locataires des ensembles immobiliers Camille Flammarion, Gérard Nerval et DAX) et l'association Sauve Qui Peut (représentant les biffins historiques), ont mis en évidence un bilan mitigé de l'opération au terme de six années d'exécution. Le comité conclut à la nécessité de « donner une nouvelle impulsion à ce projet et de réfléchir à une approche différente<sup>25</sup>. »

Ce constat récurrent met en évidence les difficultés que rencontre l'association pour mener à bien l'expérimentation du projet dont l'apprentissage ne peut se faire que par tâtonnement.

Le directeur de l'association a indiqué à la mission de l'Inspection générale que « ce projet voulu par l'ancien maire du 18<sup>ème</sup>, Daniel VAILLANT, pour des raisons de sécurité est une tentative de gestion d'un espace semi-régularisé, légalisant certaines ventes à la sauvette. »

« Le dispositif est géré par AURORE, la DPP contrôle le respect du règlement et la police nationale et intervient à l'extérieur du carré pour réprimer les activités illégales. Il s'agit donc d'un équilibre subtil entre ces trois composantes qui peut vite se dérégler. »

« Le questionnement initial sur la régulation d'un travail dans des zones grises, sur l'extension de cette expérimentation à d'autres quartiers et sur le développement d'autres moyens n'a pas beaucoup avancé. Il y a eu beaucoup de résistance entre les arrondissements, le 18<sup>ème</sup> souhaite contenir la situation, les autres sont ouverts à plus de répression. La situation de la Porte de Montmartre est différente des autres quartiers parisiens celui de Barbès par exemple. »

« Trois publics sont en majorité identifiés : un public précaire différent des exclus, un public de migrants qui veulent vivre mieux et la population des pays d'Europe de l'Est. »

« Le dispositif arrive aux limites de son action et, bien que l'effet positif puisse être d'attirer les chalandes aux puces de Saint Ouen, le carré des biffins devient le « village gaulois » au centre d'un vaste territoire de « vendeurs à la sauvette » ce qui est la limite de l'exercice du projet et des interventions de l'association. »

« Une réflexion plus globale doit être menée et il reste à prouver qu'elle s'inscrive dans une démarche d'économie circulaire. L'évolution pourrait se faire dans le cadre du développement d'unité de recyclage ou de « Ressourcerie<sup>26</sup> » mais nécessite une implantation immobilière. »

« L'accompagnement social demeure difficile car les équipes sont affectées aux tâches de gestion du carré et que l'insertion est marginale. L'association pourrait passer la main à une autre association, demeurer et y assurer une mission de pacification utile à tous. » Ces trois hypothèses sont contradictoires, les services de la Ville (DASES ou DAE) devront choisir entre l'acceptation d'insertions marginales, le changement d'opérateur ou la mission de pacification. »

<sup>25</sup> Gérald Briant, représentant du Maire du 18<sup>ème</sup> arrondissement, Compte rendu du 13 mai 2015 Comité de Pilotage du « carré des biffins »

<sup>26</sup> Espace de vente de produits de seconde main recyclé.

Après investigation, analyse de l'action réalisée depuis 2009, visites et interviews sur le terrain à la Porte de Montmartre, la mission de l'Inspection générale partage l'avis du directeur général. Elle note, toutefois, que les équipes en place, principalement composées de jeunes salariés, n'ont qu'une vision partielle de la stratégie d'AURORE, en l'absence de mise en place d'objectifs et de leur mesure effective.

**Recommandation 11 :** La DASES et la DAE doivent faire un choix entre la mission d'insertion par le travail et la mission de « pacification ».

La DASES souscrit à la recommandation.

### 3.4. La sécurisation du lieu est insuffisante

L'association AURORE n'est pas responsable de la sécurité et il n'appartient pas à ses collaborateurs de faire certains contrôles comme celui des marchandises vendues. Le renouvellement du personnel a conduit souvent à appliquer à chaque changement les procédures de manière très interprétative. L'évolution répétée des pratiques de gestion de l'association rend difficile toute action de contrôle par les organes dédiés (DPP, Police) dans la « zone grise » que constitue le carré, ces derniers sont confrontés aux difficultés procédurales de saisie des marchandises vendues illicitement sur la voie publique.

Ainsi, l'autorisation de vente accordée aux membres de la famille des bénéficiaires, la suppression des bâches utilisées pour déballer la marchandise au motif qu'on ne pouvait pas les stocker, l'application tolérante de la charte du biffin, peu sanctionné en cas de manquement, qui interdit la vente de certains objets (neufs et alimentaires), l'absence de mise en place de badges d'identification des biffins autorisés sous prétexte que certains biffins refusent de les porter, l'absence de contrôles permanents de routine avant le déballage, nuisent à l'organisation du carré et à son contrôle par la DPP et la Police, incapables de différencier les biffins autorisés et les « vendeurs à la sauvette ». Ces lacunes de gestion participent à la création de débordements anarchiques et contestataires augmentant ainsi le nombre des agressions entre tous les acteurs impliqués (DPP, membres de l'association, biffins entre eux et avec les vendeurs à la sauvette).

Le double métier de « travailleur social » et de « contrôleur-placier » qui est demandé au personnel de l'association rend difficile l'exécution de leur mission. Il paraît illusoire de penser que la seule séparation de ces deux métiers permettra d'améliorer fortement la sécurité ; elle aurait toutefois le mérite de fixer des règles du jeu de la communauté ainsi reconnue par tous.

**Recommandation 12 :** Redéfinir un minimum de règles claires et précises pour les adhésions au carré : charte d'utilisation unipersonnelle de l'autorisation, port de badges, utilisation de bâches au sol, contrôle des marchandises en début de marché.

Dans sa réponse contradictoire l'association « partage les constats mais souhaite les nuancer »<sup>27</sup>.

La DASES émet un avis favorable à la recommandation.

Les problèmes liés à la communauté des « vendeurs à la sauvette » ne sera résolu qu'avec les moyens dédiés de l'autorité publique (DPP pour le contrôle de l'utilisation de l'espace de la voie publique et la Police pour le commerce illégal).

<sup>27</sup> Arguments de l'association en annexe

Ces moyens sont à ce jour importants puisque deux équipages de trois inspecteurs de sécurité de la DPP de la Ville de Paris se relaient de 8h30 à 17 heures du samedi au lundi avec un responsable désigné du dispositif.

Cinq à six agents des forces de l'ordre (gendarmes mobiles, policiers et CRS ponctuellement) sont engagés chaque week-end [.....]. Ces groupes apparaissent à ce jour insuffisants pour intervenir dans tous les points de vente « à la sauvette » de l'arrondissement. *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

### **3.5. L'espace urbain de la Porte de Montmartre est insuffisant et problématique**

Le durcissement des contrôles autour des autres portes parisiennes (Montmartre, Vanves) et l'accroissement des flux de migrants qui constituent principalement la population des « vendeurs à la sauvette » (roms, migrants sans papiers ou en instance de régularisation) augmentent la demande de places dans l'espace de vente.

A terme, s'il n'est pas trouvé d'autres solutions territoriales, l'afflux de vendeurs à la sauvette pourrait générer un risque d'envahissement territorial sur le quartier en particulier dans ses branches jouxtant le périphérique et l'avenue de Montmartre vers Paris. La continuation vers le centre de Saint-Ouen est obstruée par l'activité commerciale actuelle.

Le risque est tout relatif à ce jour du fait de l'encadrement policier existant. Lors de trois visites inopinées par l'Inspection générale sur le site, il a pu être estimé que le volume des vendeurs illégaux était limité, de l'ordre d'une centaine de personnes<sup>28</sup> et trois cents si on prend en compte les acheteurs. Cette estimation est très largement inférieure aux « plusieurs milliers » de vendeurs à la sauvette indiqués par les salariés l'association.

**Recommandation 13 :** Un comptage contradictoire du nombre de vendeurs à la sauvette devrait être fait par les services de la DPP et l'association et tenu à jour régulièrement.

La DASES émet un avis favorable à la recommandation.

Le risque d'envahissement territorial de l'espace public autour du carré des biffins et des conséquences qui en découlent (incivilités, hygiène, violence), justifie que le carré ne soit pas sanctuarisé. Il faut éviter qu'il ne devienne un Eldorado trompeur pour de nouvelles populations migrantes en situation de précarité. A défaut d'avoir démontré aujourd'hui que les actions de l'association mènent principalement à l'intégration économique des biffins choisis, il paraît difficile d'étendre cette opération à d'autres arrondissements parisiens comme le souhaite l'association.

Après avoir reçu les « biffins » dans un bus, d'abord mobile puis mis en stationnement définitif, sis rue Gérard de Nerval, l'association recherche toujours des solutions pour créer un lieu d'animation et d'accueil convivial permettant la gestion du carré, le suivi social des biffins, éventuellement la mise en place de formations via une Ressourcerie. Actuellement, l'association assure le suivi administratif, les réunions d'équipe, le suivi de

<sup>28</sup> Les ventes illégales au déballage se réalisaient dans un périmètre de 90 mètres en bord de route et sur les deux rues jouxtant le périphérique.

l'insertion dans des bureaux qu'elle possède Rue Leibniz Paris 75018 à plusieurs centaines de mètres du carré.

Pour des raisons liées à l'occupation du domaine public et à des travaux initiés sur la voirie, AURORE a abandonné l'utilisation du bus. L'association utilise actuellement en substitution un ALGECO situé, au cœur d'un des espaces biffins, sous l'un des ponts.

Au cours de deux visites inopinées du nouveau site, la mission de l'Inspection générale a constaté que la nouvelle installation posait des problèmes de sécurité aux équipes en place et que ce local précaire positionné au fond du trottoir accroissait la vision « miséreuse » du lieu, l'enclavement du préfabriqué « tagué » soulevant même des problèmes de sécurité pour ses occupants.

Le local ne peut pas être relié à l'électricité ce qui n'est pas acceptable en termes de conditions de travail.

**Recommandation 14 :** Trouver un autre lieu d'implantation plus sécurisé pour cet Algeco.

Dans sa réponse contradictoire l'association déclare « *le local va être mieux aménagé et le site végétalisé* ».

La DASES est favorable à la recommandation.

Lors des visites, une grande désorganisation régnait sous l'un des côtés du pont, celui non utilisé par l'association « Sauve Qui peut » des biffins historiques. Il était difficile d'identifier les « vendeurs à la sauvette » qui se mêlaient aux vendeurs homologués. Cette situation permanente concrétise les difficultés de l'association à réguler et à assurer la gestion du dispositif sur la moitié du territoire.

L'association a fait une demande à la Ville de Paris pour l'obtention d'un nouveau local administratif. La Ville de Paris et l'association sont intervenus auprès de Paris Habitat pour la construction d'un local administratif dans l'enclave d'un parc de logements sociaux à proximité. Le projet est en cours de réalisation mais pourrait être abandonné. Il rencontre une vive opposition parmi les locataires et les associations de riverains du carré.

L'implantation de nouveaux espaces sur le site est complexe. La seule réalisation d'un local à poubelles (45 m<sup>2</sup> pour 33.000 euros) a donné lieu à de nombreuses modifications : tantôt utilisé comme lieu de stockage pour des marchandises vendues par les biffins, tantôt comme local à poubelles, bien qu'il paraisse difficile d'impliquer les biffins dans la gestion de leur espace. En fin de marché, les marchandises sont toujours abandonnées sur la voie publique.

On peut dès lors s'interroger sur la nécessité de construire 50 m<sup>2</sup> de nouveaux locaux administratifs, dans la mesure où l'association est dans l'incapacité, sans qu'il puisse le lui être reproché, de réguler une partie du carré.

**Recommandation 15 :** Envisager de réduire la zone d'intervention de l'association au seul périmètre des biffins historiques.

Cette recommandation conduirait à ne gérer que la moitié du territoire actuel et à laisser les services de sécurité (Police et DPP) gérer la deuxième moitié de la zone. Un travail social de type « maraude » pourrait être confié à l'association pour permettre à certains biffins isolés de bénéficier d'actions de réinsertion. Les bureaux de l'association situés rue de Leibnitz continueraient à être utilisés pour mener à bien ces opérations sur rendez-vous.

Dans sa réponse contradictoire l'association indique que

« Face à l'augmentation importante de la vente sur l'espace public, nous pensons plutôt que la collectivité parisienne aurait tout intérêt à réfléchir à la création d'autres espaces ou à la possibilité d'ouvrir des places sur des marchés, brocantes ou vide-grenier à des vendeurs récupérateurs. Nous sommes bien conscients que les formats et les formalités restent à définir mais la seule réponse sécuritaire n'est pas à la hauteur de l'enjeu »

« De fait, nous contestons l'affirmation suivante : « à défaut d'avoir démontré aujourd'hui que les actions mènent principalement à l'intégration économique des biffins choisis il paraît difficile d'étendre cette opération »

« Pour rappel les critères d'entrée sur le carré ne sont pas ceux de l'intégration économique et une partie importante ne souhaite ou ne peut accéder à des dispositifs en raison de leur âge ou de leur situation administrative. »

« Nous rappelons également que le carré des biffins est pour une partie importante le seul espace de socialisation et de vie collective et qu'il participe donc d'une forme de lutte contre l'exclusion et la désocialisation »

La DASES s'interroge sur la recommandation de l'IG qui pourrait conforter l'image des « puces de la misère » de ce marché sans pour autant changer la situation des biffins hors marché et des vendeurs à la sauvette, si tant est que l'on puisse faire la différence entre eux.

L'Inspection générale fait remarquer que le carré des biffins historiques s'assimile plus à une brocante qu'à un espace de ventes à la sauvette et que les bénéficiaires qui y sont affectés sont généralement des retraités ou des personnes percevant les minimas sociaux et disposant d'un logement. L'autre côté du carré correspond bien à l'image de « puces de la misère » citée par la DASES.

**Recommandation 16 :** Simplifier le processus de gestion en relation avec l'association « Sauve qui peut ».

Dans sa réponse contradictoire l'association indique que « des relations constantes, un forum citoyen permettent d'améliorer chaque jour cette relation ».

### **3.6. Un travail social difficile et évolutif sur le carré.**

L'organisation des équipes du carré des biffins a été remodelée à plusieurs reprises. Ces changements sont intervenus souvent dans des contextes de démissions ou de mutations internes, les équipes pouvant être en désaccord avec les objectifs assignés ou souhaitant avoir un rôle plus valorisant comme travailleur social. En 2014, l'équipe du carré a été à nouveau réorganisée à la suite du départ du chef de service, remplacé par le responsable des maraudes du secteur d'Ouest d'AURORE. En février 2016, l'équipe disposera d'une nouvelle cheffe de service et de personnels renouvelés à la suite de nouveaux départs.

Ces mouvements ne facilitent pas la consolidation des acquis d'expérience, compte tenu d'un taux de rotation qui peut atteindre 100% de l'effectif en 2013 et 75% en 2014.

Tableau 9 : Evolution des effectifs 2013-2014

	2011	2012	2013	2014
Entrée	5	3	6	2
Sortie		2	6	4
Solde	5	6	6	4
Rotation		42%	100%	75%

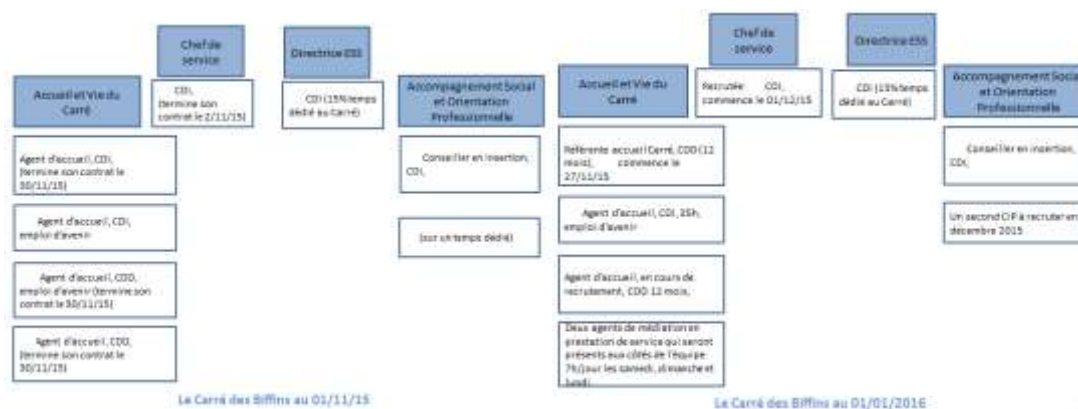
Source : Calcul IG d'après récapitulatif de l'association

La nouvelle organisation prévue en 2016, laisse prévaloir un renforcement des fonctions d'accueil et surtout de médiation.

Cette évolution apparait positive à l'Inspection générale car elle permet de renforcer la sécurité, de mener une veille préventive et de gérer les situations de crises à venir (litiges, dysfonctionnements, conflits).

Il conviendra toutefois de rédiger une lettre de mission précise dont les objectifs seront mesurables et de renseigner des supports de suivi d'activité (nombre d'incidents par nature, contrôles effectués, évaluation des mesures de régulation mises en place et de la sécurité, etc). La difficulté de cette mission de médiation sociale ne devra pas dupliquer les missions des autres travailleurs sociaux dont ceux du conseiller d'insertion professionnelle (CIP).

Capture écran 5 : Organigramme 2015 et 2016



Source : Schémas fournis par l'association

Les tableaux qui précèdent ont été partiellement occultés conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Concernant la création d'un second poste de CIP, l'Inspection générale émet des réserves quant à son financement par la Ville de Paris. En effet, sur le carré des biffins, les actions d'insertion professionnelle, bien que souhaitées par les services de la DAE, demeurent limitées et ne constituent pas l'essentiel de l'activité du responsable d'insertion. Ce dernier, en effet, effectue principalement des actions d'intermédiation de suivi social dans le domaine du logement, de la santé, de l'accès aux droits, comme le relèvent les indicateurs fournis dans le rapport d'activité.

### 3.7. Les actions sociales et d'insertion sont limitées.

L'analyse des différentes actions réalisées par l'association met en évidence un bilan assez hétéroclite des actions menées par les personnels et une grande dispersion de l'action sociale sur la période.

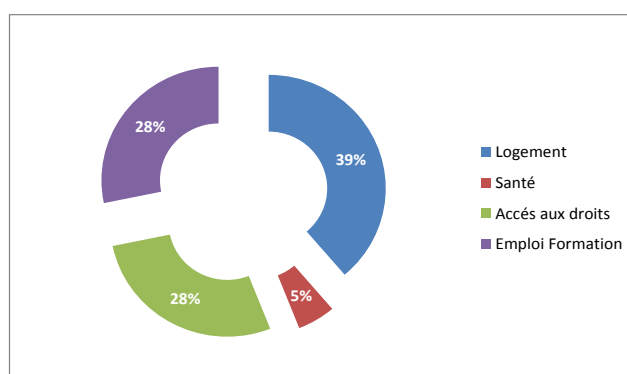


Tableau 10 : Activité de l'association (nombre de personnes bénéficiaires) 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014	Répartition de l'année 2014 en %
<b>Logement</b>	<b>178</b>	<b>8</b>	<b>23</b>	<b>26</b>	<b>81</b>	<b>39%</b>
Orientation vers les structures d'urgence	160			26	53	25%
Autres	18	8	23	0	28	13%
<b>Santé</b>	<b>48</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>11</b>	<b>5%</b>
<b>Accès aux droits</b>	<b>165</b>	<b>5</b>	<b>24</b>	<b>107</b>	<b>58</b>	<b>28%</b>
Restaurants solidaires	40				6	
Cartes solidarité Transports					20	10%
Accompagnements juridiques	43	2		52	6	3%
CMU AME	57	1		55	5	2%
RSA	25	2				
Soutien scolarité			12		3	1%
Aides sociales			12		18	9%
<b>Emploi Formation</b>	<b>34</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>18</b>	<b>59</b>	<b>28%</b>
Entrée en Formation			1		2	1%
Pôle Emploi CV Orientations	34	4	1	15	50	24%
Accès à l'emploi				3	7	3%
<b>TOTAL ACTIONS</b>	<b>425</b>	<b>17</b>	<b>49</b>	<b>151</b>	<b>209</b>	<b>100%</b>

Source : Documents association

Graphique 1 : Répartition des activités sociales en 2014



Source : Production IG

Les périodes de 2010 à 2012 sont statistiquement inexploitable à défaut d'informations fiables transmises par les équipes de l'association dans les rapports d'activité.

Les années exploitables 2013 et 2014 mettent en évidence un important travail dans le domaine du logement et de l'accès au droit et de l'insertion.

### 3.7.1. Actions d'accompagnement vers le logement

En 2014, les actions en faveur du logement représentent en volume 39 % du total des personnes ayant bénéficié d'un ou plusieurs accompagnements. Elles concernent principalement des opérations dont l'impact demeure nécessairement limité compte tenu de l'ampleur de la problématique « logement » dans la précarité.

Si 10 demandes de logement social, 5 dossiers DALO, 53 traitements d'appels au 115 et 2 demandes en résidence appartement personnes âgées, 7 dossiers SIAO ont pu être

réalisés, l'Inspection générale s'interroge sur l'efficacité ces opérations compte tenu de la saturation des réponses sur les canaux choisis (115, logement social).

La mission de l'Inspection générale note que l'association, en ce qui concerne le carré des biffins, n'a ni les ressources suffisantes, ni la capacité administrative à traiter des sujets complexes qui devraient être abordés dans le cadre plus élargi et structurant d'un centre d'action sociale d'arrondissement, d'une association partenaire spécialisée ou d'une permanence sociale d'accueil (PSA). Quatre actions ont débouché concrètement vers un hébergement « durable » : deux entrées en LHSS<sup>29</sup> AURORE et deux en hôtel privé.

Les équipes en place n'ont pas les ressources (espace physique sur le site, moyens informatiques, méthodes) leur permettant d'être le référent pivot des personnes suivies en termes de logement.

Ces mêmes équipes ne peuvent pas exercer les contrôles visant à vérifier si les actions d'accompagnement engagées ne dupliquent pas d'autres actions déjà mis en place par d'autres associations à Paris ou dans les départements limitrophes pour les populations suivies dans la file active sur le carré des biffins.

**Recommandation 17 :** Ne pas instruire de demandes relatives au logement concernant les biffins sauf si ces demandes sont en relation avec une unité gérée par AURORE.

Dans sa réponse contradictoire l'association indique « Sans le travail de lien social que nous construisons en amont bon nombre de biffins ne vont pas naturellement vers les services sociaux. Ils restent invisibles. De fait, les recommandations 19 à 30 que nous approuvons ne peuvent se mettre en œuvre qu'après avoir rétabli la confiance des personnes envers les institutions »

Dans la lecture du rapport définitif les recommandations 19 à 30 sont numérotées 17 à 29.

Pour ces recommandation, la DASES fait remarquer « qu'il pourrait être envisagé une équipe mobile d'intervention auprès des publics (dans le carré et en dehors) pour orienter les biffins pour l'inscription dans le droit commun. Il convient toutefois d'être vigilant quant à la charge de travail des PSA. »

**Recommandation 18 :** Réorienter les biffins vers les associations spécialisées, les CAS d'arrondissements et la permanence sociale d'accueil pour une prise en charge via un référent pivot.

### 3.7.2. Les actions d'accès au droit

Ces actions recouvrent plus largement un partenariat avec les juristes de la Ligue des droits de l'homme pour instruire des dossiers des étrangers en situation irrégulière, les dossiers de RSA, Solidarité Transport, dossiers de surendettement, veille sur la scolarité des enfants, partenariat avec les bibliothèques et prêt de livres dans le bus AURORE, ateliers vacances. Elles concernent 28% des personnes accompagnées dont celles bénéficiaires d'une importante opération de distribution de cartes de restauration (6) et de cartes solidarité transports (20) soit 40% des personnes dénombrées.

**Recommandation 19 :** S'assurer que les actions d'accès au droit ne dupliquent pas les actions engagées par d'autres associations en particulier dans les communes limitrophes.

<sup>29</sup> Lit Halte Soins Santé

### 3.7.3. Les actions relatives à la santé

En 2014, des actions ont été menées conjointement avec la coordination toxicomanie et des missions avec l'APHP concernant l'opération « optique » et audition permettant de fournir une prestation et des lunettes aux bénéficiaires de l'AME ou sans couverture. Des orientations de six biffins vers les permanences d'accès aux soins (PASS) ont été réalisées.

L'association ne disposant pas des résultats de ces opérations, il n'a pu être vérifié par la mission de l'Inspection générale que les populations concernées auraient pu être contactées et prises en charge à l'extérieur du carré en particulier pour les personnes bénéficiant d'un hébergement via le 115, dans les campements ou en résidence sociale.

### 3.7.4. Les actions d'insertion professionnelle

Les actions d'accompagnement professionnel ont concerné 59 personnes contre 18 personnes en 2013. Cette augmentation s'explique principalement par l'inscription à Pôle Emploi de 42 personnes (aucune en 2013) et des actualisations de situation administrative pour certains biffins (rédaction CV). Les inscriptions à Pôle Emploi ont principalement concerné des populations de migrants de l'Est de l'Union Européenne. Cette procédure a remplacé celle de 2013 qui visait à l'obtention de demandes d'autorisation de travail (42 personnes avaient obtenu en 2013 cette autorisation grâce à un travail commun avec la Ligue des droits de l'Homme). La procédure d'autorisation du permis de travail est devenue caduque à la suite de la libre circulation des travailleurs roumains et bulgares en France au 31/12/2013 ce qui explique les inscriptions à Pôle emploi en 2014.

En 2014, des actions positives de retour vers l'emploi, concernant 17 personnes, sont à remarquer : 4 biffins à destination d'un chantier d'insertion, 2 dirigés vers une formation qualifiante, 6 femmes accompagnées vers l'emploi via l'association ADAGE, 3 jeunes orientés vers une mission locale, deux suivis par le PLIE d'AURORE.

En 2015, le dispositif « premières heures » a été mis en place et un biffin a été dirigé vers la régie de quartier du 19<sup>ème</sup>. [.....] a indiqué à l'Inspection générale que certains biffins bénéficiaient de revenus non déclarés provenant de la récupération en dehors du carré (principalement de la ferraille) et que le dispositif « première heure » présentait peu d'intérêt « financier » pour eux. Néanmoins, certains ont accepté ces premières heures pour consolider leur intégration et celle de leur famille. *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

**Recommandation 20 :** Ne pas assurer le suivi social des biffins en situation d'emploi sur le carré, ces derniers doivent être dirigés vers les travailleurs sociaux de la structure accueillante (chantier d'insertion, régies de quartier, association partenaire, etc.).

L'objectif de cette recommandation est de favoriser la transition entre le carré de biffins et le monde du travail réel.

L'Inspection générale a demandé à l'association de lui fournir des éclairages statistiques sur la file active existante fin 2014 pour identifier de manière exhaustive les allocataires de l'ASS<sup>30</sup> (allocation de solidarité spécifique) et du RSA (revenu de solidarité active) et les inscriptions à Pôle emploi par âge, par revenus, par type de couverture santé et par type de logement.

<sup>30</sup> Allocation spécifique de solidarité.

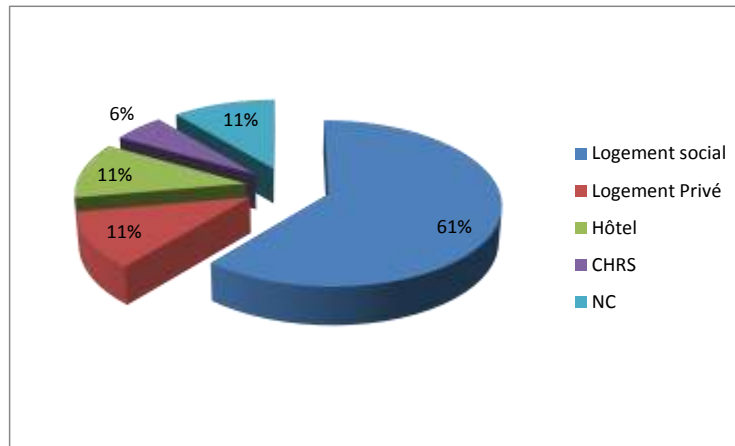
- **RSA et ASS**

Dix-huit personnes sont concernées.

- ✚ **Premier constat**

L'ensemble des personnes bénéficient de la CMU (couverture maladie universelle) et 80% bénéficient d'un logement social, privé ou hôtel ce qui constitue un facteur de stabilité. Un recouplement avec les adresses d'habitations permettrait d'identifier s'il s'agit d'habitants du 18<sup>ème</sup> ou de quartiers environnants et périphéries.

Graphique 2 : Type d'habitation des biffins de la file active percevant l'ASS et le RSA

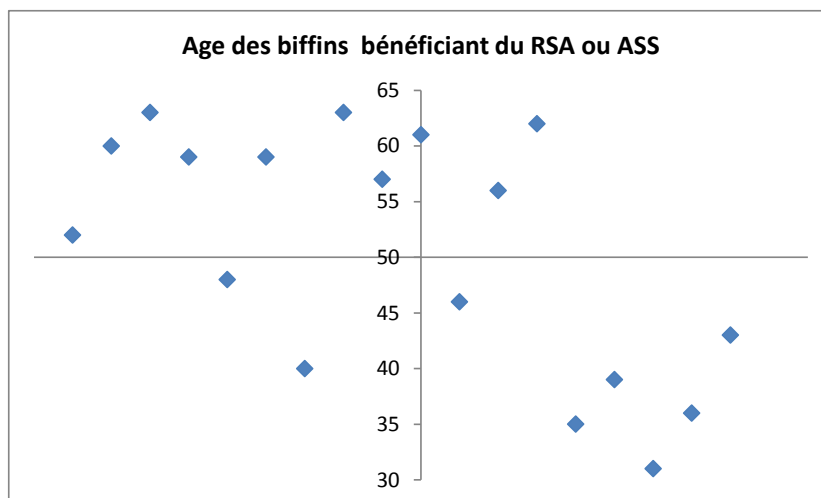


Source : IG selon les données de l'association

- ✚ **Deuxième constat.**

En matière de RSA, deux types de populations principales se côtoient : les plus de 50 ans pour lequel les retours vers l'emploi sont difficiles (50 % de plus de 55 ans - 9 cas), les 30-45 ans (30 % des cas). Cette répartition indique les difficultés qui peuvent résulter de la réinsertion de personnes âgées.

Graphique 3 : Répartition par âge des bénéficiaires du RSA et ASS



Source : IG selon les données de l'association

Les titulaires du RSA bénéficient d'un accompagnement professionnel et social régulier soit par les services de la DASES, soit par des associations ayant obtenu un marché public de

prestations pour le suivi du RSA. Ce suivi concerne à la fois un suivi des actions menées pour un retour à l'emploi et un accompagnement social.

A ce titre, il paraît opportun que le suivi social soit réalisé par le référent pivot RSA désigné et non par le CIP du carré.

La mise en place d'une communication circulaire régulière (téléphone, internet, messagerie) est nécessaire entre le CIP du carré, la DASES et le référent pivot RSA.

La mise en place de ce processus permettrait d'améliorer l'efficacité du suivi, la diminution de son coût en évitant toute duplication.

L'Inspection générale recommande à la DASES de valider le fait qu'un allocataire du RSA puisse bénéficier d'un accueil sur le carré des biffins pour y exercer une activité de vente de manière récurrente trois jours par semaine.

**Recommandation 21 :** Supprimer le suivi social et professionnel des biffins percevant le RSA et confier ce suivi au référent pivot désigné. Rediriger le demandeur vers ce service en cas de besoin.

**Recommandation 22 :** Faire valider par la DASES et la DAE la compatibilité entre la perception du RSA et les revenus tirés de la biffe.

Dans sa réponse au rapport contradictoire la DASES précise : « qu'il n'y a aucun problème de compatibilité entre la perception du RSA et les revenus tirés de la biffe puisque l'objectif de l'accompagnement est que la personne allocataire puisse acquérir une autonomie financière et à terme sortir du dispositif RSA. »

« L'activité de biffe peut donc être considérée comme une démarche d'insertion. La seule obligation étant de déclarer les revenus tirés de cette activité à la CAF ce qui aura pour conséquence possible une diminution du montant du RSA mais aussi peut-être selon les montants en jeu l'accès à la prime d'activité. »

De son côté l'association indique que « les revenus de la biffe ne nous sont pas communiqués ».

L'Inspection générale note qu'il appartient donc à l'association de se faire communiquer les revenus par les biffins et de vérifier que les accès aux droits sont bien réalisés.

- **Inscription à Pôle emploi**

L'exploitation des données statistiques des 42 biffins inscrits en 2014 à Pôle Emploi révèle que 31% de ces derniers sont bénéficiaires de la CMU et 69% de l'AME (Aide médicale d'Etat).

La CMU (couverture maladie universelle) est octroyée aux résidents en France depuis plus de trois mois ayant élu domicile en France. L'AME est accordée aux ressortissants étrangers en situation irrégulière qui ne peuvent pas travailler sur le territoire français sans être régularisés.

Les ressortissants étrangers lors de l'inscription à Pôle Emploi sont tenus de fournir la validité de leur titre de séjour et les autorisations de travail. Sous peine de délit d'aide au séjour irrégulier, Pôle emploi ne peut pas inscrire d'étrangers en situation irrégulière.

La validité du droit à séjour, qui est de fait pour les ressortissants intracommunautaires, peut conduire à l'obtention de la CMU. La CPAM vérifie si le ressortissant communautaire arrivant pour la première fois en France est éligible aux prestations de la CMU (situation d'emploi salarié, travailleurs privés d'emploi, demandeurs d'emploi, etc.). Dans le cas contraire, le ressortissant sera bénéficiaire de l'AME.

Les biffins bénéficiant d'une AME et inscrits par le carré à Pole Emploi sont principalement originaires de pays de l'Union européenne d'Europe de l'Est.

**✚ Age des biffins concernés.**

Il s'agit d'une population plus jeune dont 70% a moins de 40 ans, les plus de 50 ans sont rares (10%).

**Graphique 4 : Répartition des biffins inscrits à Pôle Emploi par âge**



Source : IG d'après données de l'association

Les efforts de l'association portent donc sur une population jeune sans formation provenant d'Europe de l'Est dont il faut favoriser l'intégration.

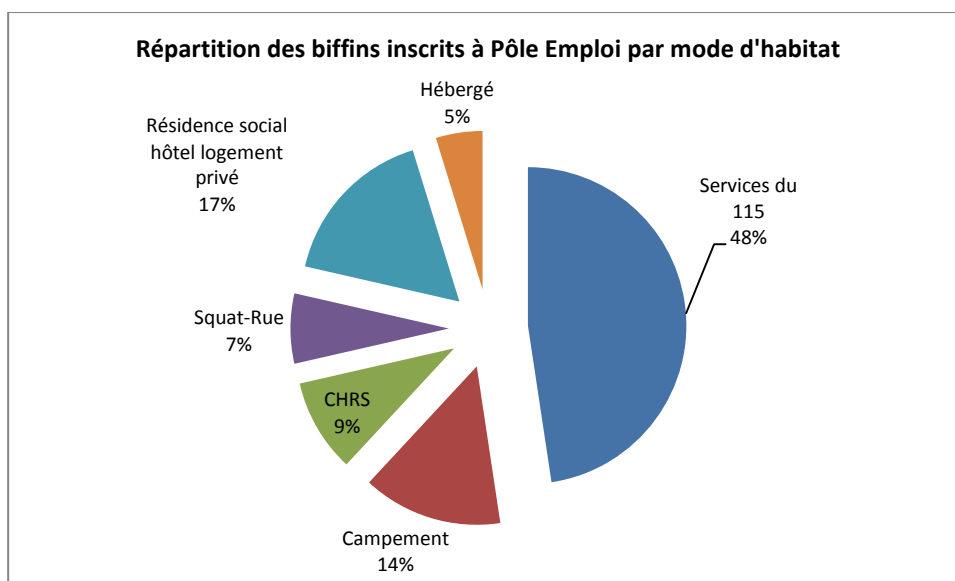
**✚ Type de logements.**

Les logements précaires occupés par les biffins inscrits à Pôle Emploi sont obtenus grâce à l'orientation des hébergements temporaires en hôtel social proposés par la plateforme d'appel du 115 du Samu Social (48%) qui viennent compléter les habitations en campements (14%), en CHRS (9%), dans des squats et dans la rue (7%).

Les biffins ainsi hébergés dans des structures précaires bénéficient généralement de l'AME (Aide médicale d'Etat) alors que les personnes hébergées en résidences sociales et privées (17%) bénéficient de la CMU.

La précarisation des logements rend plus difficile la réinsertion par l'emploi en France des biffins en particulier s'il s'agit de population nomade.

Graphique 5 : En % des inscrits



Source : IG d'après données de l'association

**Recommandation 23 :** Faire analyser par la DASES et la DAE la situation des biffins percevant l'AME et désigner un référent pivot, après avoir établi le lieu de résidence de ces biffins.

**Recommandation 24 :** Faire s'assurer par la DASES et la DAE (financeurs du carré des biffins) que les inscriptions à Pôle emploi débouchent réellement sur une politique de l'emploi pour les biffins concernés et qu'elles ne visent pas seulement à mener des actions techniques de régularisation administrative.

### **3.8. Conclusion sur le carré des biffins : l'atteinte des objectifs est difficile**

« La biffe est généralement exercé par une personne en situation de faibles ressources assumant une gestion de l'incertitude et dont l'activité professionnelle à titre principal ou complémentaire est le recyclage d'objets et matériaux usuels usagés ou abandonnés »<sup>31</sup>.

Depuis six années les efforts financiers consentis par la Ville de Paris pour réguler le carré des biffins ont majoritairement abouti à contrôler et sécuriser cet espace de vente empêchant ainsi l'extension des activités illégales, grâce à l'intervention conjointe de l'association AURORE, de la DPP et de la Police.

L'association a mené à bien, autant qu'elle le pouvait, son action expérimentale et 2016 apparait une année charnière pour redimensionner ce projet.

S'il n'est pas contesté que l'association a mis en œuvre un processus d'accès aux droits et d'insertion de qualité, il ne peut être ignoré que ce processus duplique largement ceux engagés par d'autres acteurs sociaux qui prennent en charge les personnes en situation d'urgence et de grande exclusion, en particulier pour les publics percevant le RSA ou ceux pris en charge par d'autres associations. Une meilleure répartition des actions au niveau

<sup>31</sup> Stéphane Rullac, Les biffins et leurs espaces marchands, Informations Sociales 2/2014.

d'un référent pivot identifié améliorera la synergie dans les accompagnements et réduira les coûts. Les ressources dégagées pourront être réorientés dans des actions spécifiques en relation directe avec l'insertion professionnelle.

L'association a participé à l'animation de la vie du quartier par la mise en place de diverses manifestations conviviales avec les biffins dans le but de créer du lien social. Elles restent à présent à être intégrées, dans la mesure du possible, aux centres sociaux et socioculturels de l'arrondissement. Cette intégration permettra une meilleure reconnaissance du carré.

La contribution des actions de l'association à l'amélioration de l'environnement local bien que positif en ce qui concerne l'encadrement de la zone doit être améliorée sur le plan de l'hygiène et du nettoyage en concertation avec la municipalité de Saint-Ouen. L'abandon des détritux après le marché n'est pas du seul fait des biffins mais aussi des commerçants à Saint Ouen.

Faisant avant tout le constat que le carré est un espace de vente, l'association souhaite<sup>32</sup> améliorer l'encadrement du carré des biffins dans ses modalités de fonctionnement.

Ces actions ne seront possibles que si l'association crée des liens plus dynamiques d'insertion avec les structures internes existantes (ou à créer) chez AURORE comme les chantiers d'insertion, les « ressourceries », les « recycleries », les espaces de vente alternatifs, les régies de quartier, etc.

Cet objectif laisse supposer que l'association mette en place des ressources et des procédures permettant d'assurer la traçabilité des sources d'approvisionnement, la valorisation des produits vendus, leur stockage, les méthodes et moyens de récupération, la transformation ou la réparation d'objets pour répondre au besoin de l'économie circulaire.

Cet objectif apparaît à ce jour très ambitieux pour être mené autour de la Porte de Montmartre à défaut d'acquisition des expertises et des savoir-faire, des bénévoles et des espaces fonciers dimensionnés nécessaires.

A défaut, le projet devra être abandonné et recentré principalement sur la régulation du carré et son contrôle.

Concernant le renouvellement de la convention pour les prochaines années, il paraît difficile de considérer que le projet puisse demeurer après six années dans un cadre expérimental, financé par des subventions. S'agissant d'un projet initié par la Ville de Paris, les services de la Ville de Paris devront choisir quels axes majeurs d'évolution ils entendent donner au projet par l'économique (DAE), le social (DASES), l'environnement durable (DEV/DPE) et procéder à une procédure par appels d'offres de prestations de services, comme l'indique la recommandation n°10 supra.

---

<sup>32</sup> Bilan d'activité 2014 Le carré de biffins. Pages conclusives.



## 4. L'ACTIVITE DE PRESTATION SUIVI PROFESSIONNEL ET SOCIAL DES ALLOCATAIRES DU RSA

Dans le dispositif parisien d'accompagnement des allocataires du RSA, l'association AURORE joue un rôle majeur en assurant la prise en charge de 1 600 personnes pour un chiffre d'affaires de prestations versées par la Ville de Paris de 1,8 millions d'euros en 2015 (1,1 millions d'euros en 2011) soit 1 150 euros par personne suivie.

Chaque bénéficiaire est suivi régulièrement au cours de six entretiens annuels ou plus s'il le souhaite. Ces rendez-vous planifiés sont l'occasion de faire le point sur la situation sociale et professionnelle de l'allocataire et sur les actions qu'il a mis en œuvre entre deux entretiens pour continuer à pouvoir prétendre au bénéfice des allocations du RSA.

L'activité « RSA » d'AURORE a fortement évolué en 2011 à la suite de l'absorption de l'association ACV (Aide au Choix de Vie) par AURORE dans son Pôle insertion qui animait déjà une activité RSA à travers son service PRISM. La modification du périmètre d'intervention d'AURORE, qui a quasiment doublé le volume de ses interventions depuis 2011, n'a pas entraîné de modifications majeures de l'organisation des deux entités telles qu'elles existaient avant 2011.

Les services PRISM et ACV assurent leur mission avec beaucoup d'autonomie. Les prestations confiées au service PRISM demandant une expertise sociale particulière dans le domaine des sans domicile stable, des personnes souffrant de troubles psychiques et d'addictions. ACV accueille un public plus homogène d'actifs en recherche d'emploi âgés de plus de 50 ans ou depuis plus de trois ans au RSA.

C'est ainsi que PRISM suit 900 allocataires et ACV (Aide au choix de vie) une population de 700 allocataires du RSA.

### 4.1. Le service PRISM

Le service se situe au 58 rue Régnault dans le 13<sup>ème</sup> arrondissement de Paris dans le bâtiment d'un ancien atelier aménagé et cloisonné sur deux plateaux. Le service PRISM a privilégié dans son aménagement l'humanisation de l'accueil et la personnalisation de l'accompagnement.

900 personnes sont suivies par le service :

- Problèmes de santé physique et/ou psychique (350)
- Problèmes d'addictions (200)
- Sortants de détention et/ ou sans domicile fixe (350).

#### 4.1.1. Organisation du service PRISM

Le service est composé de 18 personnes : le directeur du service, neuf référents RSA chargés d'assurer le suivi social, deux psychologues cliniciennes, une chargée d'insertion professionnelle, quatre secrétaires et d'un agent d'entretien.

Dans sa réponse aux appels d'offres (pour le suivi d'allocataires du RSA souffrant de problèmes énumérés plus haut), PRISM a proposé une méthode innovante dite de « coréférencement » : neuf travailleurs sociaux suivent une centaine d'allocataires chacun en liaison avec deux psychologues permanents, ce qui correspond à une file active de 100 allocataires par travailleur social.

En complémentarité de ces actions de soutien au RSA, le service mène des opérations pilotes de réinsertion à la vie sociale comme une expérimentation de partage d'un

appartement par des personnes sans domicile, ainsi que des ateliers collectifs de resocialisation.

#### 4.1.2. Un mode original de suivi : le « coréférencement » est mis en place.

Faisant le constat que les allocataires suivis étaient fortement limités dans leurs actions du fait de leur déséquilibre psychologique, de leur refus de soins dans une structure dédiée ou bien de l'absence de moyens des services de l'ARS, Agence Régionale de Santé, pour apporter une réponse à leur suivi, l'association a mis en place dès 2009 ce concept de « coréférencement ».

Il consiste à associer des psychologues clinicien(nes) et des travailleurs sociaux pour permettre une meilleure prise en charge des allocataires après avoir obtenu leur accord au préalable.

Ce mode d'organisation a, selon l'association, eu pour effet d'améliorer la prise en charge des allocataires, ainsi que la communication dans les équipes, en dissociant le volet social du volet psychologique permettant aux travailleurs sociaux de mieux réaliser leur resocialisation. L'Inspection générale note que le concept de « resocialisation » étant large, l'évaluation est difficile faute d'indicateurs.

Les deux psychologues travaillent véritablement en « coréférencement » car ils interviennent dès la première réunion collective en expliquant leur travail. La structure demande également aux psychologues de participer au traitement des questions relatives au social.

Le psychologue peut intervenir tout de suite, ce qui contribue à la désacralisation de l'accompagnement psychologique souvent réfuté par les allocataires qui ne veulent pas admettre une problématique « psy ». Cela a également contribué à fluidifier les rapports entre psychologues et travailleurs sociaux.

L'accompagnement se réalise de manière transversale et non pas étape par étape. Lorsque des personnes se retrouvent à la rue, elles évoquent d'abord des questions relatives au logement et à l'emploi, alors qu'elles sont dans un état psychique souvent très affaibli. On aborde à la fois le travail et le logement et en même temps, on traite l'aspect psychique et l'aspect accès aux soins.

Le travail commun des psychologues et des référents RSA permet la création d'un espace d'écoute différenciée en évitant de mélanger les problématiques psychologiques (mal être, conflits familiaux) et sociales.

L'accompagnement se réalise toujours avec l'accord de la personne. Cela prend du temps mais il est possible de créer peu à peu des repères.

Les référents RSA rencontrent hebdomadairement les psychologues dans le cadre de réunions d'équipe afin de réaliser un point sur les orientations. Le diagnostic est plus rapide et plus efficace permettant ainsi aux travailleurs sociaux de ne pas perdre de temps à chercher à l'extérieur un service psychologique voire psychiatrique et de ne pas attendre une réponse aléatoire pour orienter l'accompagnement.

Une permanence psychologique est assurée tous les mercredis sans rendez-vous.

Chaque psychologue réalise une vingtaine de suivis individuels par semaine sur une quarantaine de dossiers en file active auxquels s'ajoutent les visites à domicile et l'animation d'ateliers.

Ce mode d'organisation a conduit à diminuer la file active des personnes suivis par les psychologues, normalement employés à plein temps.

Il a été demandé au service de fournir à l'Inspection générale la statistique de la file active d'un psychologue, au jour de la visite d'Inspection. Cette file active a été

communiquée en indiquant la nature du marché dont dépendait l'allocataire, son âge, la date à laquelle il était entré dans le dispositif RSA et dans le service.

Seuls 25 allocataires sont dénombrés dans la file active, ce qui est inférieur aux objectifs annoncés par le directeur lors de l'entretien (40) et dans le rapport d'activité (60). La psychologue travaille à [...] de son temps et exerce aussi une activité à titre libéral. Elle participe aussi à la mise en place des ateliers de resocialisation organisés par PRISM, cela peut expliquer que les objectifs ont été réduits quantitativement.

Les allocataires suivis souffrent principalement de troubles psychologiques. Ils représentent 64% de la file active de la psychologue, alors que le marché concernant ce public ne représente que 38% des allocataires.

**Tableau 11 : Réparation de la file active par marché**

	Désocialisés	Addiction	Troubles Psy	Total général
Nombre allocataires suivis	4	5	16	25
en % du total	16%	20%	64%	100%

Source : IG d'après données association

La date d'entrée des allocataires chez PRISM est récente (années 2013 et 2014) alors que certains allocataires sont entrés dans le dispositif de RSA depuis plus de 8 ans (60 %), l'ancienneté moyenne est de 8,8 ans, ce qui est supérieure à la moyenne générale de l'association (7,7 ans).

**Tableau 12 : Réparation de la file active par ancienneté de droit (en nombre d'années)**

Année début ouverture des droits	Ancienneté des droits	Nbre de personnes
2012	2	1
2011	3	1
2010	4	1
2009	5	3
2008	6	2
2007	7	2
2006	8	6
2005	9	1
2004	10	1
2003	11	2
2002	12	1
2000	14	2
1995	19	1
1992	22	1
<b>Total suivi en file active</b>		<b>25</b>

Source : IG d'après données association

L'âge des allocataires est représentatif des difficultés de l'association, plus le temps passe plus une redynamisation vers l'emploi ou la société est difficile.

L'âge moyen ressort à 47,4 ans (44% de la population est âgé de 50 ans et plus). Il est de nouveau supérieur à la moyenne générale de tous les allocataires suivis par PRISM.

#### 4.1.3. Conclusion sur le « coréférencement » par le psychologue et par le travail social

Des constatations précédentes, il ressort que les actions de « coréférencement » du psychologue audité sont limitées en nombre. Il faut en rechercher la cause dans la multiplicité des travaux qui lui sont confiés dans un temps de travail incomplet.

La typologie des allocataires principalement sujets à des troubles psychiques récurrents et originels, la durée de présence importante dans le dispositif du RSA et aussi l'âge avancé complexifient ce suivi qui devrait être opéré dans la plupart des cas par des services de soins hospitaliers de l'ARS. A défaut de réponse de ces services, l'association essaye d'apporter d'autres réponses pour le bien-être des allocataires. Cette action demeure nécessairement limitée, faute de pouvoir définir un objectif mesurable permettant une évaluation de l'action coréférencement. En particulier, pourrait être mis en place un nombre limité de données quantitatives : nombre de séances nécessaires à l'entrée du dispositif (coût), temps de présence maximum admissible dans la file active (arrêt de l'action), taux de rotation des allocataires (efficacité globale), mesure de l'efficacité du suivi : sorties positives (emploi, formation, soins, et) permettant une évaluation dynamique du travail réalisé.

On peut aussi s'interroger sur le lieu dans lequel ces allocataires doivent être dirigés (structures ARS ou association) et, si étant pris en charge dans une structure l'allocataire doit continuer à être suivi en coréférencement. Selon l'association, la priorité c'est l'accès aux soins (partenariat privilégié avec le service de l'AP-HP de la Salpêtrière). Pour les personnes malades, un accompagnement psychique est souvent réalisé dans les hôpitaux et les CMP.

**Recommandation 25 :** Rediriger les allocataires après un certain nombre de séances à définir dans une structure spécialisée en psychiatrie et psychologie.

**Recommandation 26 :** Définir des objectifs mesurables et réalistes dans un parcours de suivi.

La DASES précise dans sa réponse au rapport provisoire que : « les marchés publics d'accompagnement n'ont pas pour fin de proposer une prise en charge thérapeutique ou clinique. Le coréférencement doit permettre d'identifier les difficultés des allocataires et de travailler sur celles-ci pour qu'une prise en charge thérapeutique adaptée soit mise en place dans une structure spécialisée. Si des soins sont mis en place, une orientation doit être envisagée vers un service adapté après présentation de la situation stabilisée en équipe pluridisciplinaire ».

« La DASES a sensibilisé ses partenaires à l'importance de ces démarches lors de la négociation des marchés 2016-2019 et la formalisera de manière contraignante dans les prochains marchés. »

#### 4.1.4. Les référents sociaux RSA

Le rôle du référent RSA est de réaliser un accompagnement global d'une centaine d'allocataires du RSA au sein de la population suivie par l'association. Dès la prise en charge de l'allocataire, le référent RSA devient le référent unique de l'allocataire au sens du Code de l'action sociale et des familles. L'association assure une prise en charge globale au titre de la coordination parisienne.

Les allocataires sont adressés nominativement par la DASES à l'association.

Le référent social organise des réunions collectives d'information lors du premier accueil de bénéficiaires du RSA. Près de la moitié des allocataires ne viennent pas à cette première réunion collective.

Une réorientation insuffisamment préparée et un éloignement du service dans le 13<sup>ème</sup> peuvent expliquer cette insuffisance des présences.

Le premier entretien expose le mode de fonctionnement du service, la réglementation du RSA et définit le cadre des actions à entreprendre et des partenariats à établir. Certains référents sociaux n'utilisent pas ou peu le dossier qui leur est transmis par les services du

département. Ils préfèrent « se forger un avis indépendant après une écoute lors de l'entretien ». L'Inspection générale pointe que cette méthodologie peut entraîner un risque de dispersion si l'entretien n'est pas suffisamment normalisé.

Pour les personnes isolées, la réunion permet de maintenir un minimum de lien avec chaque individu.

Lors des entretiens, l'objectif est de construire les demandes des personnes afin de ne pas répondre dans l'urgence. Une importante activité peut certaines fois être déployée dans le cadre du maintien des droits (par exemple, dans le cas de perte de papiers qui peut durer plusieurs mois afin de finaliser un dossier et aboutir « *in fine* » à un échec car le bénéficiaire ne se présente pas au dernier rendez-vous à la Mairie).

L'intervention sociale que définit le référent est « sans limite », allant de l'ouverture des droits jusqu'au suivi des problématiques de logement, de soins, d'endettement, d'insertion professionnelle.

A ce propos, il convient de rappeler que Paris a été réparti en quatre secteurs afin de prendre en compte la proximité (le secteur Nord a été confié à l'association Emmaüs, le secteur Sud à l'association Les Enfants du Canal, le secteur Centre et Est à l'association Aux Captifs la Libération et le secteur Ouest à l'association AURORE). Par ailleurs il a été dit que des travailleurs sociaux peuvent aller jusqu'à rechercher des personnes dans la rue, ce qui est normalement l'objet des maraudes. Il en est de même pour les visites en appartements.

L'association indique que les contacts sont nombreux (sans les évaluer) avec la permanence sociale d'accueil (PSA). De nombreux SDS y viennent, surtout en hiver. L'association attribue des cartes pour le restaurant Santeuil.

L'association a indiqué qu'en matière de RSA, il est essentiel de coordonner les parcours et de garder le lien avec la personne. Pour les référents RSA, il serait dangereux d'enfermer les personnes dans un parcours purement AURORE (chantiers d'insertion et centres d'hébergement AURORE). En effet, la priorité « affichée » c'est le retour au droit commun.

Ce retour est cependant très difficile pour les « sans domicile stable » (SDS) et les allocataires en grande précarité sociale (errances et difficultés de santé avérées). Le suivi des allocataires est alors réalisé avec une procédure spécifique (visant à annualiser la visite) en coordination avec les maraudes, les centres de soins et d'hébergement, les services de domiciliation, les équipes médicosociales des hôpitaux, etc.

Selon l'association, parmi 350 personnes « SDS », près de 80% sont réellement à la rue. Les taux de retour à un hébergement « normalisé » sont très faibles, il a été indiqué que les travailleurs sociaux RSA appellent les services intégrés d'accueil et d'orientation ou SIAO et le 115, parfois une à deux heures par jour.

Les SDS sont tous domiciliés (domiciliation administrative réalisée de 60 à 70 % par les permanences sociales d'accueil voire éventuellement par AURORE ou d'autres associations).

Normalement, toutes les personnes allocataires du RSA et suivies à ce titre par PRISM au titre de troubles addictifs sont toutes logées (résidence sociale, CHRS, appartements).

Il en est de même pour les personnes souffrant de troubles psychiatriques qui sont toutes hébergées (cf. le logiciel ISIS de la DASES).

Au cours des entretiens d'audit, il n'a toutefois pas été clairement établi par l'association que les travailleurs sociaux assuraient leur mission de référent pivot et qu'ils menaient des actions de coordination avec l'environnement de l'allocataire : hébergeurs administratifs privés (chez) ou associatifs, structures sociales d'accueil, etc.

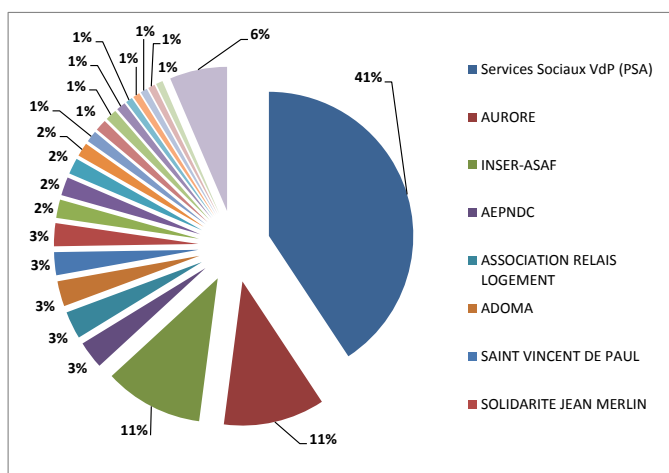
Il a pu être observé par l'Inspection générale en analysant les fichiers anonymes des allocataires que 39% des bénéficiaires du RSA (388 personnes) avaient une adresse déclarée dans une structure dédiée (Permanence Sociale d'Accueil - PSA) ou associative.

Les allocataires sont domiciliés en majorité dans un PSA (41 % = 158 personnes) aux permanences sociales d'accueil de Bastille (12<sup>ème</sup>) et de Chemin VERT (10<sup>ème</sup>), 11% sont domiciliés dans des structures dépendant d'AURORE (AURORE Urgence, Cœur des Haltes, MIJAOS, etc.).

Les autres allocataires (59%) sont domiciliés au sein de grandes associations tierces, généralement financées par la Ville de Paris (Emmaüs, Saint-Vincent de Paul, Centre d'action sociale Protestant) pour des actions d'accompagnement social (accès aux droits, à la santé et au logement des plus démunis). Elles sont toutes reconnues pour leurs initiatives dans le domaine de l'action sociale et de l'exclusion. La structure la plus importante est l'association INSER-ASAF (11% des adresses).

Graphique 6 : Répartition des adresses déclarées des allocataires

Adresse déclarée de l'allocataire	Nombre allocataires
Services Sociaux VdP (PSA)	158
AURORE	44
INSER-ASAF	43
AEPNDC	12
ASSOCIATION RELAIS LOGEMENT	12
ADOMA	11
SAINT VINCENT DE PAUL	10
SOLIDARITE JEAN MERLIN	10
ARMEE DU SALUT	8
AUX CAPTIFS DE LA LIBERATION	8
ESI	7
CHRS	6
CASP	5
ENTRAIDE ET PARTAGE	5
MAISON RELAIS	5
EMMAUS	4
Case Sociale Antillaise	3
FOYER	3
LA MIE DE PAIN	3
L'ARCHE d'AVENIR	3
UN TOIT pour TOI	3
Autres associations ( un ou deux allocataires à l'adresse)	25
<b>Total</b>	<b>388</b>
Sur un total de 1000 allocataires	39%



Source : Inspection générale d'après données Association

En l'absence d'une coordination « traçable » inter-associations, il existe un risque de doublons dans les accompagnements sociaux déployés par l'association (approche globale et omni-sectorielle). Cela est de nature à rendre le dispositif social RSA moins efficient. Le taux de charge, en fonction des expertises, devrait être partagé entre les référents sociaux intervenants dans la prise en charge du suivi social d'un allocataire.

De nombreux allocataires ont des adresses dans des environnements identifiables : en hôtel, chez un proche (15% au total), où à une adresse personnelle (43%).

Tableau 13 : Répartition du type d'adresses des allocataires suivis

Lieu des adresses déclarées	Nombre allocataires	en %
Individuelle (locataire ou propriétaire)	430	43%
Associations et services sociaux	388	39%
Chez	150	15%
Hôtel	31	3%
<b>Total</b>	<b>999</b>	<b>100%</b>

Source : IG d'après données de l'association

Dans ces environnements<sup>33</sup>, la mise en place de réseaux d'alerte ou de réseaux soutien au travers des proches et du voisinage est actuellement peu favorisée par l'association.

L'utilisation de réseaux d'alerte (comme le voisinage) accélérerait les prises de décisions du référent RSA car ce dernier serait mieux informé du comportement de l'allocataire dans son propre environnement ; cela permettrait de mettre en place des actions de prévention de la désocialisation. L'emploi d'un réseau de soutien qui s'appuierait sur des actions bénévoles à vocation civique, auprès des personnes accueillies, retisserait du lien social dans l'environnement immédiat de l'allocataire et compléterait ainsi les actions sociales du référent.

Ces actions permettraient pour les personnes isolées que les réunions ne soient pas « le seul moment » permettant de maintenir un minimum de lien (tisser du lien social) avec chaque individu. Elles devraient compléter les actions entreprises dans le réseau partenarial externe avec les centres médico psychologiques (CMP), les jardins associatifs, le salon Joséphine (salon de beauté social et solidaire), certains ateliers réalisés par des partenaires dont des ateliers cuisine et les ateliers internes.

**Recommandation 27 :** Définir le processus d'accompagnement social en fonction du dispositif social existant à l'entrée de l'allocataire et un parcours unique à travers la coordination inter-association ou dans son environnement personnel.

**Recommandation 28 :** Mieux encadrer et délimiter les actions du référent RSA pour ne pas faire double emploi avec ceux du travail de suivi social réalisé par un autre organisme social.

**Recommandation 29 :** Multiplier les actions d'insertion par la recherche de bénévolat orienté dans l'environnement de l'allocataire pour des actions civiques et humanistes.

Dans la réponse contradictoire détaillée en annexe, l'association apporte une réponse qui dépasse le cadre de la recommandation de l'Inspection générale en particulier celui de confier des actions bénévoles aux personnes accueillies. Avant de s'engager sur la recommandation de mise en place d'un réseau d'alerte et de soutien à travers des proches et du voisinage, l'association souhaite que soient clarifiées les modalités de ses interventions. La DASES, à la différence de l'association, estime que ses missions « sont censées être mises en œuvre dans le cadre du marché public ».

L'Inspection générale suggère que l'association et la DASES se concertent pour opérer cette clarification.

Les informations saisies dans les bases de données de l'association qui ont servi à la constitution des données précédentes sont disparates car elles ne sont pas enregistrées selon la même méthode (libellé non homogène dans les répertoires d'adresse). Il apparaît que 89 allocataires disposent d'une adresse vérifiable alors qu'ils sont classés SDS.

Ces anomalies ne remettent pas en cause les conclusions de l'audit. Toutefois, elles mériteraient d'être rectifiées et les méthodes de saisie harmonisées entre travailleurs sociaux.

<sup>33</sup> Chez signifie un hébergement chez un proche, un tiers.

#### 4.1.5. Les ateliers organisés par l'association

Le service organise en interne des ateliers collectifs de resocialisation visant à créer des liens et à lutter contre l'isolement : ateliers de remobilisation personnelle, de musique, de lecture, d'écriture, d'informatique... L'objectif général de ces ateliers de resocialisation est de recréer des liens entre pairs, de mettre en route des projets collectifs et ou individuels.

Dix ateliers s'étalant sur 102 journées ont été ainsi organisés en 2013. Elles ont réuni 131 personnes soit moins de 15% des allocataires (hors famille). Les objectifs et les réalisations de ces ateliers sont détaillés dans le rapport d'activité du service. Si ces nombreux ateliers peuvent être considérés comme des actions visant à la réinsertion sociale, prévues dans le PDIE du département de Paris, il n'est pas indiqué comment ces allocataires ont été choisis parmi les 900 allocataires gérés. L'absence d'indicateurs mesurables lors de la programmation des ateliers nuit à l'évaluation faite. Il manque ainsi des éléments de mesure et des outils d'analyse tels que : le taux de présence des allocataires, les niveaux de compréhension des objectifs par l'allocataire de l'atelier avant et après sa réalisation, une synthèse normalisée tirée d'un questionnaire ou d'interviews (apports de l'atelier), la programmation d'une évaluation des acquis après six mois.

A partir de 2011, une action innovante d'expérimentation a été mise en place par le service ; cette dernière a répondu à l'un des objectifs du PDIE (Programme départemental pour l'insertion et pour l'emploi).

Il s'agissait de réunir dans un appartement 4 adultes sans domicile accompagnés depuis de longues années dans un état de souffrance extrême (sociale, psychique). Le constat de l'expérimentation, qui n'est pas une évaluation, met en évidence la vision humaniste du projet et le regard nouveau que porte l'association sur certains allocataires. Pour autant, le service n'a pas défini de protocoles ou de processus permettant la reproductibilité du projet à grande échelle et son optimisation. Le projet s'inscrivant dans un processus de thérapie individuelle par l'apprentissage de la vie collective en logement, il pourrait s'inscrire dans des actions communes avec les services de l'ARS.

#### 4.1.6. Les actions de la conseillère d'insertion professionnelle (CIP)

L'intégration d'une conseillère d'insertion professionnelle [.....] a permis de développer plus en avant le volet professionnel du service et de compléter le panel des compétences. Antérieurement cette mission était dévolue aux référents RSA (travailleurs sociaux). *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

La conseillère d'insertion professionnelle prend en charge 60 à 80 personnes par mois et assure le suivi de leur recherche d'emploi, de formation et de ciblage de leur projet professionnel.

L'association fait part des difficultés qu'elle éprouve pour s'insérer dans les dispositifs existants en particulier « premières heures » qui concerne principalement des métiers de nettoyage et restauration (plonge).

Le service connaît également des difficultés pour orienter les allocataires du RSA vers des emplois liés à l'insertion par l'activité économique (IAE) bien qu'il puisse exister des orientations vers les métiers du recyclage (débarras, encombrants). Les possibilités d'ouverture vers la DIRRECTE (Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi) semblent plus limitées.

L'Inspection générale a demandé à la CIP d'établir un récapitulatif de la file active des personnes suivis en insertion. Ce document figure désormais dans le rapport 2014 de l'activité du service.



Cinquante-trois personnes sont actuellement suivies (objectif de 60-80 personnes) dont une importante part d'allocataires souffrant de troubles psychologiques (68%).

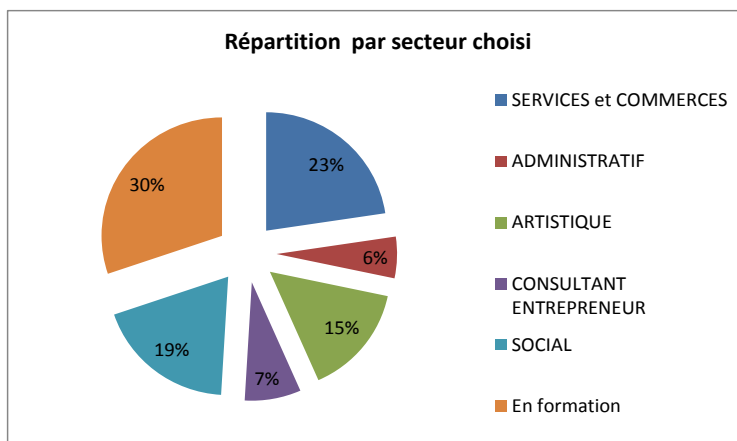
De nombreux d'allocataires (30% du total) souhaitent suivre à nouveau une formation pour voir aboutir leur projet professionnel. Compte tenu de l'ancienneté des allocataires dans le dispositif et de leur typologie (SDS, addiction), la recherche d'emploi orientée vers le dispositif premières heures, les régies de quartiers ou toute autre structure d'insertion (AIE, EI, AI, ETTI) semble devoir être privilégié et mobilisé. Les structures d'accueil à l'insertion par l'emploi au sein de l'association AURORE étant rares pour offrir des débouchés d'insertion temporaires, un travail plus approfondi avec les partenaires extérieurs est nécessaire.

Tableau 14 : Répartition de la file active par marché et par projet des allocataires

SECTEUR EMPLOIS / FORMATION	Marchés				Projet
	Addiction	Psychologique	SDS	Total	
SERVICES et COMMERCES	1	10		11	Coiffeur en reconversion-CUI Commis de cuisine-CUI ouvrier polyvalent -CUI vendeuse en boulangerie-employé libre service-Plongeur-Traiteur pâtisseries orientales-Gardien de sécurité-Informatique-Travail de nécessité-
ADMINISTRATIF	1	1	1	3	Agent d'accueil-Archiviste-Ecrivain public
ARTISTIQUE		8		8	Acteur-Cameraman-CUI accompagnateur visiteurs la Villette-Graphiste-Graphiste peintre-Ingénieur du son-Photographe ou création d'activités-Poterie-
CONSULTANT ENTREPRENEUR		3	1	4	Consultant reseau ferré-Consultant salesforce-Création d'activité-Création d'activité dans le vélo-
SOCIAL		9	1	10	Animateur socio culturel-Animatrice culturelle--Animatrice d'ateliers pour enfants-Animatrice scolaire-Auxiliaire de vie-CDI garde d'enfants-CUI Accompagnateur scolaire-CUI Auxiliaire de vie - Moniteur éducateur-Reconversion en auxiliaire Santé Animale-
En formation	6	6	4	16	Chantier d'insertion adapté à sa pathologie-formation préparation de commandes--concours mairie de Paris Bâtiment /Nettoyage-Ecriture de projet d'insertion-Formation agent de nettoyage industriel-formation caces 1,3,5-Formation Moniteur educateur-Formation receptionniste-Information chantier d'insertion-Reconversion conseillères voyages-Reconversion dans la photographie-reconversion en boulangerie-Travailler dans la restauration collective-Trouver un métier adapté à sa pathologie-Trouver un travail de création et de soutien scolaire adapté à sa pathologie-
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>8</b>	<b>37</b>	<b>7</b>	<b>52</b>	

Source : Retraitement par l'Inspection générale des données de l'association

Graphique 7 : Identification des projets



Source : IG d'après données association

En ce qui concerne le secteur social (19% des cas), la compatibilité entre le savoir être comportemental de l'allocataire et les contraintes du métier choisi semblent aussi devoir être mesurés, en particulier lorsqu'il s'agit de secteur touchant la petite enfance.

Un travail soutenu est mené par la conseillère d'orientation professionnelle, en concertation avec d'autres associations ; il faudrait toutefois que le processus d'accompagnement soit formalisé de manière plus méthodique. Ce processus améliorerait et matérialiserait les engagements pris par l'allocataire lors de la signature du Contrat d'Engagement Réciproque (CER).

**Recommandation 30 :** Formaliser une procédure visant à définir le parcours de l'allocataire dans sa recherche d'emploi et définir un calendrier pour sa sortie de la file active et mettre en place des indicateurs de suivi.

Dans la réponse contradictoire au rapport provisoire, la DASES indique que « dans le cadre du PPIE (plan parisien d'insertion par l'emploi) 2016-2020, quatre types de parcours seront précisément définis. Dans ce cadre, les marchés publics d'accompagnement s'inscrivent bien dans une perspective socio-professionnelle et le service du RSA portera une vigilance accrue sur l'aspect de l'insertion professionnelle. Par ailleurs, les nouveaux marchés contraignent les prestataires à examiner le maintien en file active de chaque situation tous les trois ans. »

#### 4.2. Le service ACV (Aide au Choix de Vie)

Le service est spécialisé dans l'accompagnement vers l'emploi d'un public de plus de 50 ans présents dans le dispositif depuis plus de trois ans. Dans les nouveaux marchés de la Ville de Paris, l'âge a été fixé à + 45 ans à partir de 2016.

L'audit du service s'est déroulé en deux étapes. Les conclusions de l'audit sont fondées sur les entretiens menés en mars et novembre 2015 et la lecture du rapport d'activité 2014. Les rapporteurs ont à la fois rencontré les référents RSA et la directrice accompagnée du directeur du pôle.

Il nous a été confirmé par le directeur de Pôle et la directrice des ressources humaines d'AURORE que l'opération d'absorption de l'association ACV par l'association AURORE s'était effectuée dans les meilleures conditions opérationnelles et que l'harmonisation des méthodes et des statuts de personnels qui en résultaient ne laissaient apparaître aucune difficulté majeure. Au cours des entretiens avec le service ACV, les rapporteurs n'ont enregistré aucune remarque pouvant remettre en cause ces réponses sur les opérations d'absorption.

Tous les membres de l'équipe sont diplômés : conseiller d'insertion professionnelle, conseillère en économie sociale et familiale, assistante sociale, médiatrice familiale, psychologue clinicienne. Au total, sept référentes sociales interviennent. Pour chaque allocataire du RSA, intervient une référente unique dans le cadre d'une prise en charge globale traitant les problèmes à la fois sociaux et professionnels.

Il convient de compléter l'équipe par un staff administratif (quatre personnes pour l'accueil, le secrétariat, le suivi de la base de données informatiques et la mise en lien avec la base ISIS de la DASES).

La directrice du service est en charge de l'action sur les plans de l'activité aux termes du marché, de l'appui technique et pédagogique aux référents, des relations partenariales, de la représentation extérieure de l'association.

Elle participe également à des séances d'information collective pour l'ensemble des personnes se présentant pour la première fois à l'association.

Le marché de service passé avec le département concerne l'accompagnement de 700 allocataires du RSA, depuis plus de trois ans dans le dispositif et/ ou de plus de 50 ans, ayant un projet professionnel.

L'intervention d'AURORE/ACV couvre les territoires de Paris Nord et du centre sur 15 arrondissements (tout Paris exceptés les 5<sup>ème</sup>, 12<sup>ème</sup>, 13<sup>ème</sup>, 14<sup>ème</sup> et 15<sup>ème</sup> arrondissements).

La prestation RSA a lieu au 6-14 rue Leibnitz (Paris 18<sup>ème</sup>) et 6 villa Gagliardini (Paris 20<sup>ème</sup>).

Les référents RSA travaillent à l'insertion professionnelle à l'instar des conseillers en insertion professionnelle. C'est sans doute moins le cas chez PRISM compte tenu de l'importance des obstacles rencontrés par les allocataires suivis.

Pour l'année 2014, les sorties du dispositif RSA se sont élevées à 39 % (270/700) chez ACV contre 25% chez PRISM (227 allocataires sur 900). Les chiffres de retour à l'emploi demeurent toutefois modestes pour les deux services en nombre de personnes (84 allocataires chez ACV contre 24 chez PRISM). La majorité des sorties du dispositif chez ACV relevant de la réorientation des allocataires vers d'autres services sociaux (SSDP, PSA, Associations, CASVP) ou d'un changement de situation administrative (retraite, chômage, déménagement, clôture CAF).

On observera, toutefois, que chez les allocataires âgés de plus de cinquante ans que suit le service ACV, les problèmes de santé (physiques ou psychiques) sont de plus en plus prégnants.

Chez ACV, le RSA ne constitue pas un dispositif uniquement d'insertion professionnelle. Les allocataires allant bien sont incités à s'inscrire à Pôle Emploi. Le référent global reste celui de l'association.

L'âge constitue objectivement un facteur de frein à l'embauche (notamment dans des secteurs tels que l'hôtellerie, la restauration ou le bâtiment) pour une population qui se trouve quasiment exclue du marché du travail, y compris dans le cas des contrats aidés ou des postes d'insertion par l'activité économique (IAE). Or 67% des personnes suivies dans le cadre de la prise en charge globale du RSA ont plus de 50 ans (25% plus de 60 ans). D'où une tendance à réorienter les personnes âgées de plus de soixante ans vers les services sociaux.

31% des allocataires sortis du dispositif ont été orientés vers les services sociaux (84 personnes soit plus de 10% des allocataires en file active). A défaut d'analyse par le service de ces « sorties », il ne peut être expliqué leur vraie nature : échecs d'insertion et du projet inscrit au CER, problèmes de santé physique ou psychique grave, dégradation de la situation sociale en cours de parcours (logement, accès au droit, etc).

La majorité des allocataires suivie par ACV est peu qualifiée. D'après la typologie du public établie dans le cadre du rapport d'activité 2014, un tiers des allocataires sont aux niveaux de formation 5, 5 bis et 6. On note, toutefois, qu'un quart des allocataires se situent aux niveaux 1 et 2 (bac+ 5 et bac+3).

Tous les bilans réalisés par les travailleurs sociaux imposent de « balayer très large » tous les champs relatifs à un allocataire du RSA (situation personnelle, santé, travail sur les motivations et sur le projet professionnel). Il a été indiqué aux rapporteurs que dans de nombreux cas, les personnes accompagnées peuvent être amenées à faire des réajustements importants voire à faire le deuil de certaines aspirations.

Le service n'a toutefois pas indiqué à l'Inspection générale la méthodologie suivie ni les évaluations réalisées au cours du parcours d'insertion.

Le service intervient dans l'accompagnement des créateurs d'emploi d'activité avant la mise en œuvre de leur projet, conformément aux objectifs du PDIE.

Ainsi, en ce qui concerne la recherche d'emploi directe, l'association dit avoir été amenée à nouer un partenariat privilégié avec les maisons de l'économie et de l'emploi que gère la DAE. Elle oriente les personnes accompagnées afin qu'elles participent aux sessions de pré-recrutement et aux informations collectives menées par des entreprises ayant des emplois à proposer. L'association n'indique toutefois pas dans son rapport annuel, le nombre d'allocataires redirigés vers les organismes concernés ni l'évaluation qui est faite après les sessions organisées ; cela nuit à la transparence des actions qu'elles mènent.

Les référents orientent les porteurs de projets de création d'entreprises vers les différents points de permanence et d'accueil de l'association ADDEL (Association pour le développement d'une dynamique de l'économie locale). L'association ADDEL procure principalement aux acteurs publics et aux associations de la formation et des prestations de service visant à valider la fiabilité du projet (étude de marché, business plan, sources de financement). Ces prestations entrent dans le cadre du dispositif DLA (Dispositif local d'accompagnement). L'ADDEL intervient généralement dans la phase de maturité du projet. L'association n'apporte aucun commentaire sur les objectifs de ce partenariat et le nombre d'allocataires dirigés vers l'ADDEL ce qui ne permet pas d'en mesurer l'impact de l'action et évaluer le partenariat.

Pour les allocataires du RSA ayant clairement défini leur projet, le référent peut informer et orienter vers la Boutique de gestion de Paris (BGP) chargée de l'accompagnement et de l'aide à la finalisation.

Généralement, l'accompagnement par les « Boutiques de Gestion » est jugé performant. « *On arrive à voir si le projet est réellement cohérent* ». L'association n'ayant pas commenté ses actions dans son rapport d'activité, il ne peut être fait d'évaluation : le nombre de créations d'entreprises demeure faible en termes de sortie (3% soit 7 cas équivalent à 1% de la file active).

Les mesures d'accompagnement des personnes ayant un projet artistique sont très appréciées. A ce titre, le service a inscrit ses actions dans le dispositif artiste mis en place par le département de Paris, au sein des plates-formes d'insertion pour les artistes mises en place avec l'aide du FSE. L'absence d'un rapport d'évaluation et des détails de cette action n'étaye pas l'appréciation portée par le service.

Pour les bénéficiaires les plus éloignés de l'emploi ou dont les projets professionnels doivent être redéfinis ou revus, le référent peut proposer de les inscrire sur des dispositifs qui fonctionnent tout au long de l'année et qu'ils peuvent intégrer très rapidement.

A ce titre, des AIVE (Accompagnement individuel vers l'emploi) prévoient des entretiens (une fois tous les 15 jours) avec l'allocataire du RSA. L'AIVE doit permettre une mobilisation autour du projet à construire et de la préparation à l'emploi. La pertinence des préconisations (même synthétiques) doit permettre un accompagnement cohérent grâce à l'échange entre les différents intervenants (dispositif d'AIVE, référent social, conseiller en insertion professionnelle). L'absence d'un rapport d'évaluation et des détails sur cette action n'étaye pas l'appréciation portée par le service.

Dans son rapport d'activités 2014, ACV regrette la disparition du dispositif de visite médicale de Pôle Emploi. Ce dispositif permettait de statuer sur les capacités d'exercice professionnel des allocataires qui mettent en avant des difficultés de santé pour justifier l'absence de démarches d'insertion. D'après les référents, ce dispositif était également utile afin de valider un projet quand des doutes existaient quant à la capacité d'une personne de le mener à bien. Il apparaît donc que le service n'a pas trouvé de moyens pouvant suppléer à cette carence et qu'il existe un risque réel d'orientation des allocataires pouvant remettre en cause la démarche d'insertion.

En conclusion, le service montre une bonne compréhension des objectifs de l'accompagnement, mais il a du mal à délimiter son champ d'intervention dans le milieu de l'insertion par l'économique ; le travail social apparaît privilégié du fait de l'origine de

la formation professionnelle des conseillers d'insertion. L'association gagnerait en transparence et en efficacité en mettant en place des dispositifs de contrôle interne permettant d'évaluer annuellement la réalisation des objectifs.

Des parcours d'insertion type pouvant mener à une « industrialisation » des processus du traitement de l'accompagnement de l'allocataire rendraient plus efficaces les actions entreprises par le service.

En particulier, le soutien d'expert du monde du travail et de l'emploi au travers d'un réseau de bénévoles venus de l'entreprise compléterait le dispositif mis en place par le service. La réalisation d'un tableau de bord d'activité reprenant en partie les objectifs et les indicateurs du programme départemental pour l'insertion et l'emploi (PDIE) de la collectivité parisienne permettrait d'établir une meilleure transparence des actions menées par le service. Ce tableau de bord viendrait compléter les éléments du rapport annuel trop orientés à ce jour vers une statistique administrative récurrente.

**Recommandation 31 :** Mettre en place un contrôle interne basé sur un tableau de bord et la réalisation d'objectifs en suivant les objectifs des financeurs (le département de Paris et l'Union Européenne - PDIE et FSE) ainsi que les innovations propres au service.

L'association dans sa réponse au rapport provisoire indique que « le sujet des biffins échappe facilement à la mise en place d'objectifs. Chaque situation est singulière, c'est ce qui rend ce projet complexe. »

De son côté la DASES rappelle que « les associations ont accès à ISIS ce qui doit permettre d'améliorer leur démarche qualité et que la DASES s'inscrit dans une démarche de pilotage accrue des prestations. »

L'Inspection générale considère qu'il est de la responsabilité de la DASES et de l'association de se concerter sur la mise en place de ce tableau de bord et notamment sur le suivi des démarches de biffins allocataires du RSA.

**Recommandation 32 :** Mettre en place des partenariats avec des associations de bénévoles issus du monde de l'entreprise.

Dans sa réponse au rapport contradictoire l'association indique que « des partenariats sont en place à travers des fondations, des journées de solidarité (14 en 2015 représentant 500 heures de bénévolats) et un accroissement des missions de bénévoles au sein d'AURORE ».

La DASES fait remarquer que « l'intervention des bénévoles n'est pas suffisante ».

## 5. RESTAURANT SOCIAL D'INSERTION DE SANTEUIL (AURORE)

L'ESAT (Etablissement et service d'aide par le travail) de Santeuil est situé dans le 5<sup>ème</sup> arrondissement en face du centre universitaire de La Sorbonne Censier. Si l'ouverture du restaurant a été difficile en 2005, ce dernier est aujourd'hui bien accepté par le voisinage, en particulier, l'université à proximité, Sorbonne nouvelle Paris 3 ; une baisse des taux d'intrusion dans les jardins est ainsi constatée. Grâce à une bonne gestion des files d'attente, aucune nuisance n'est à déplorer.

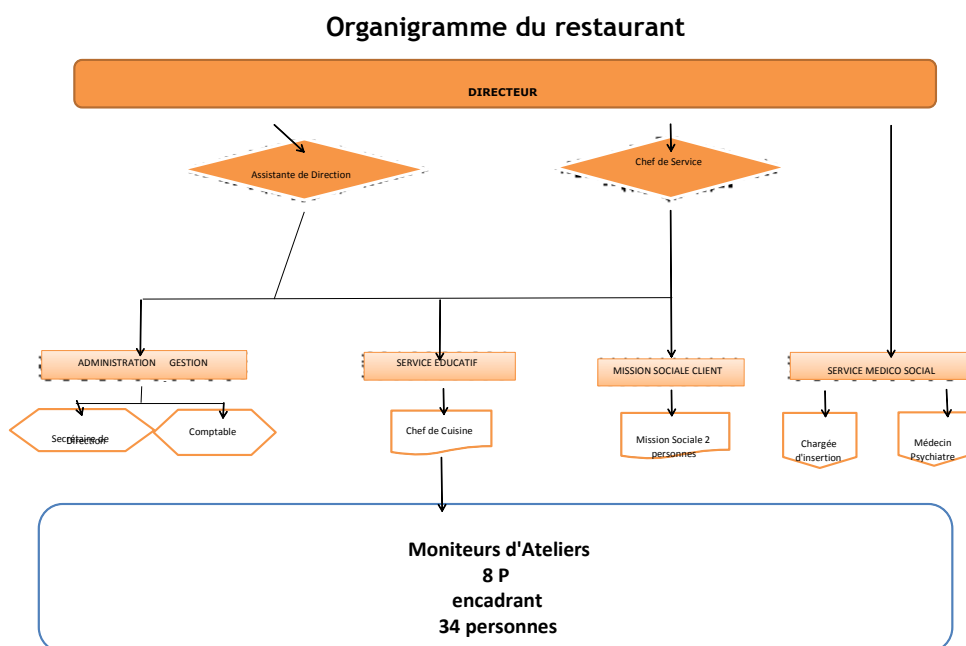
Le restaurant SANTEUIL emploie 66 travailleurs handicapés. A l'origine, la Ville souhaitait créer une entreprise d'insertion et sous l'impulsion d'AURORE avec les financements conjoints de la Ville, de l'Etat et de la région, il a été décidé de créer un ESAT.

L'innovation consistait à mixer deux publics différents, l'un souffrant de troubles psychiques [.....] et l'autre de gens de la rue sans domicile stable.

### 5.1. Organisation du service

L'ESAT Santeuil est dirigé par un chef de service, [.....], d'un chef de cuisine et de huit moniteurs d'ateliers, tous issus du secteur de la restauration (titulaires de CAP, BEP, bac pro).

*Les membres des phrases qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*



Source : Rapport d'activité 21014

Le chef de service établit les menus, s'occupe de l'approvisionnement et supervise la maintenance et les petits travaux de l'établissement.

Le personnel travaille en binôme. Chaque binôme encadre 17 travailleurs handicapés. L'ensemble des travailleurs est réparti en quatre équipes (deux le matin et deux le soir).

Le travail entraîne une forte pénibilité pour les équipes, le taux d'absentéisme est toujours très élevé de l'ordre de 30% et nécessite le recours à l'intérim.

L'intérim est assuré par l'intermédiaire de la société ADAPTEL, spécialisée en hôtellerie et restauration. Cette société emploie au plan national près de 800 intérimaires par jour sur 4 sites. L'association missionne chaque année des plongeurs et des commis (9 ETP)<sup>34</sup> auprès d'ADAPTEL. Les dépenses d'intérim se sont élevées à 50 318 euros en 2014.

Le recours à du personnel intérimaire est nécessaire pour assurer la continuité du service, mais coûteux (CDD). L'Inspection générale préconise que le restaurant SANTEUIL accroisse ses effectifs en utilisant des emplois d'insertion en relation avec d'autres associations (régies de quartier, ETTI, AI, etc.) ou en relation avec des entités du pôle Insertion d'AURORE.

**Recommandation 33 :** Faire étudier par la DASES la possibilité d'inclure dans le marché public de Santeuil des clauses d'insertion pour ce marché Restauration.

Dans sa réponse au rapport provisoire, l'association fait savoir : « qu'il n'est pas envisageable d'ajouter à la complexité en accueillant des salariés en insertion pouvant relever d'autres problématiques ».

Toutefois, la DASES n'admet « pas d'objection à cette recommandation et proposera de soumettre ce point à la DFA dans le cadre du renouvellement du marché en 2017. »

En matière de formation, un travail est effectué avec un GRETA (français, orthographe, informatique).

Un chargé d'insertion accompagne et soutient les travailleurs handicapés. Un médecin psychiatre est présent un jour par semaine.

Le personnel de Santeuil est composé de travailleurs handicapés dont la moyenne d'âge se situe majoritairement entre 25 et 45 ans en raison d'importantes contraintes avec l'ouverture du restaurant le soir. Le travail dans la restauration collective est très physique et nécessite des formations pour lutter contre les risques de troubles musculo-squelettiques.

En 2014, sur les 89 personnes en file active, il y a eu 29 entrées et 26 sorties dont six sorties en milieu ordinaire vers le monde du travail.

Malgré la mise en place de certificat de qualification professionnelle (CQP) d'accueil de la clientèle ou de mise en place de la salle) et de validation des acquis de l'expérience (VAE), l'association constate qu'elle rencontre des difficultés pour réorienter les personnels à l'extérieur.

Le service n'a pas indiqué à l'Inspection générale les mesures qu'il prenait pour assurer une sortie vers l'emploi des travailleurs handicapés comme : sa participation aux journées des recrutements des personnes handicapées, la mise en place de campagne de communication à destination des entreprises de restauration favorisant le handicap (par exemple SOGERES, Club Méditerranée), la mise en place de journées « portes ouvertes » dans le restaurant, etc.

Ces actions viendraient compléter le partenariat qui a été bâti entre l'ESAT Santeuil et des grands groupes de restauration collective afin de permettre la réalisation en milieu ordinaire de stages pour les travailleurs handicapés. L'ESAT est financé par dotation

<sup>34</sup> = 30% des 34 personnes employées à temps plein.

globale de l'Agence Régionale de Santé (ARS), les locaux mis à disposition gracieusement par la Ville de Paris.

La mise en place d'opérations de communication continues serait de nature à accroître la notoriété du restaurant auprès des milieux professionnels de la restauration (pas seulement les grands groupes), de favoriser le placement des travailleurs et la recherche de financements complémentaires autant que de besoin (via des financeurs publics ou privés).

**Recommandation 34 :** Faire étudier par le service de communication du siège d'AURORE des actions ciblées de communication visant à accroître la notoriété du restaurant SANTEUIL.

Dans sa réponse au rapport contradictoire l'association relève qu'elle « est engagée dans le cadre d'un comité réunissant la DASES et les partenaires de Santeuil dans une réflexion générale concernant la fréquentation du restaurant ». En outre, elle signale que « la mise en place d'une étude globale sur la restauration sociale parisienne semble plus pertinente que l'implication du service communication d'AURORE. <sup>35</sup>»

La DASES dans réponse indique qu'elle est favorable à la recommandation et félicite l'exemplarité du restaurant Santeuil dans sa capacité à mêler des travailleurs handicapés avec des publics très exclus.

Les locaux mis à disposition par la Ville de Paris et aménagés par l'association sont utilisés avec soin et professionnalisme par les équipes du restaurant. Les équipements en place, la situation de la cuisine exiguë et la surface disponible en salle ne permettent pas d'envisager une augmentation de la production de nombre de repas et de places assises.

L'ESAT Santeuil a fait l'objet d'une évaluation interne entre 2008 et 2009 qui a mis en évidence le fort potentiel de son organisation pour la prise en charge des salariés, le respect de leurs droits, le cadre de vie et de l'environnement dans lequel ils évoluent.

Comme le précise l'association dans sa réponse au rapport provisoire, la prochaine évaluation interne sera réalisée dans les délais légaux. Une nouvelle évaluation externe pourrait être utile comme l'a indiqué la DASES

## 5.2. La Mission sociale-Clients

Le restaurant dispose d'une « Mission sociale » qui a pour objectif de recevoir la clientèle mais aussi de mener des entretiens psychosociaux des clients à leur demande ou en les sollicitant afin de les écouter, les soutenir, les informer et les orienter et éventuellement les accompagner pour traiter des désordres du comportement alimentaire (anorexie, boulimie,) en prenant en compte les maladies chroniques possibles (ulcère, diabète, cancer, maladies dentaires) et autres problèmes de santé. L'association travaille en lien avec les référents sociaux pivots. Cette organisation remarquable ne donne toutefois pas lieu à une analyse quantitative détaillée dans le rapport d'activité. Il n'y est pas non plus mentionné les actions entreprises par la Mission pour éventuellement modifier l'offre alimentaire et mesurer l'incidence de ces carences sur la fréquentation du restaurant.

La « Mission sociale -Clients » participe aux réunions mensuelles de l'ESAT pour assurer une meilleure coordination entre les deux publics d'utilisateurs accueillis à l'ESAT et au

<sup>35</sup> Les détails de la réponse de l'association est portée en annexe.



Restaurant. En 2014, la Mission a mené un important nombre d'activités culturelles avec le référent culturel d'AURORE qui a proposé aux clients de Santeuil neuf visites au Louvre, des visites conférence au musée d'Orsay, des concerts Salle Pleyel et à la cité de la Musique, un atelier musical, etc.

Ces actions peuvent dupliquer des missions sociales déjà engagées par les référents sociaux pivots des associations partenaires. La communication dans le rapport d'activité d'éléments chiffrés indiquant les structures partenaires dont dépendent les clients, les effectifs ayant participé à ces activités ainsi qu'une évaluation objective de l'action et de ses retombées sociales serait de nature à améliorer l'appréciation et sa transparence.

Dans la réponse au rapport contradictoire<sup>36</sup>, l'association confirme la transversalité des actions culturelles de la Mission sociale. De son côté la DASES indique disposer suffisamment de statistiques. Dans ces conditions, l'Inspection générale a supprimé la recommandation et suggère que la rédaction du chapitre détaillant les opérations culturelles de la Mission sociale soit réduite dans le rapport d'activité de Santeuil.

### **5.3. Une fréquentation en baisse à analyser plus finement, un partenariat insuffisant**

Le marché conclu entre AURORE et le Département de Paris correspond à un objectif de 700 repas équilibrés servis par jour.

Depuis 2013, la fréquentation de l'établissement est en baisse ; elle a faibli de 3,8 % en 2014 : le nombre de repas moyen est passé de 642 repas à 617 repas. En 2015, la fréquentation a poursuivi sa chute pour s'établir à 567 repas-jour, soit une baisse de 8 % par rapport à 2014. L'objectif fixé par le financeur (jauge de 700 repas) est atteint à seulement 81 % pour cette dernière année.

Cette baisse, après une relative stagnation de l'activité, interroge sur sa nature structurelle ou conjoncturelle.

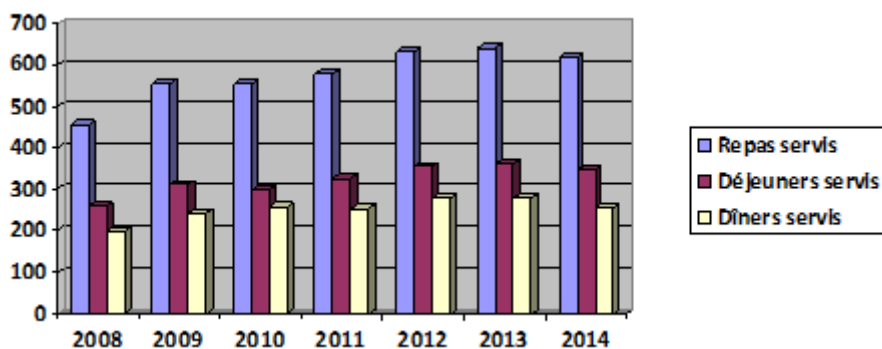
Le nombre de cartes distribuées stagne ou diminue faiblement : 2045 cartes d'accès ont été distribués pour les 700 places. Pour améliorer son taux de remplissage le restaurant diffuse plus de cartes que prévues et crée une « surréservation » nécessaire.

Le taux de distribution des cartes est élevé et correspond à trois cartes pour une place disponible et 3,6 cartes pour un repas servi. Le restaurant doit mesurer de manière plus précise la baisse de fréquentation qu'il constate. Cette dernière peut trouver ses origines dans le positionnement territorial du restaurant, la modification des habitudes alimentaires et de la typologie des publics, la multiplicité des modes de distribution de l'offre alimentaire sur Paris (restauration debout, dons et colis alimentaires, offre associative hébergement + nourriture, etc) et aussi vérifier la capacité du réseau de partenaires et des institutions à proposer les services du restaurant.

L'interrogation sur la baisse dépasse largement le cadre des explications fournies par le service dans son rapport d'activité 2014 qui révélaient que les baisses de fréquentation peuvent s'expliquer de manière cyclique par rapport aux périodes estivales, de fêtes, le week-end, de grand froid ou correspondent au versement de l'aide sociale (RSA et AAH).

<sup>36</sup> Détails de la réponse de l'association en annexe.

Graphique 8 : Evolution des repas 2008-2014



Source : Rapport d'activité 2014 du restaurant

Depuis 2005, c'est la Mission sociale du Santeuil qui s'est vue confier la mission de créer puis de développer et d'animer le réseau partenarial du Santeuil. Ce réseau est actuellement composé, selon l'association, d'une cinquantaine de structures habilitées par le bureau d'insertion par le logement et de veille sociale (BILVS) de la DASES.

Dans les faits, il a été noté par l'Inspection qu'une structure peut avoir plusieurs antennes. Il y a seulement 23 partenaires comprenant le CASVP et la DASES. La capacité des 700 repas par jour (midi et soir) du restaurant est offerte à ces seuls partenaires. Ce nombre de partenaires accepté et proposé par la DASES semble insuffisant ; la mission d'Inspection n'a pas compris les raisons de ce faible nombre.

Il a été indiqué que des rencontres entre partenaires ont lieu avec la DASES trois fois par an. Le comité de suivi se tient une fois par an sous l'égide de la sous-direction de l'insertion et de la solidarité de la DASES. Le rapport annuel devrait commenter ces comités et les décisions les plus importantes prises au cours de l'année.

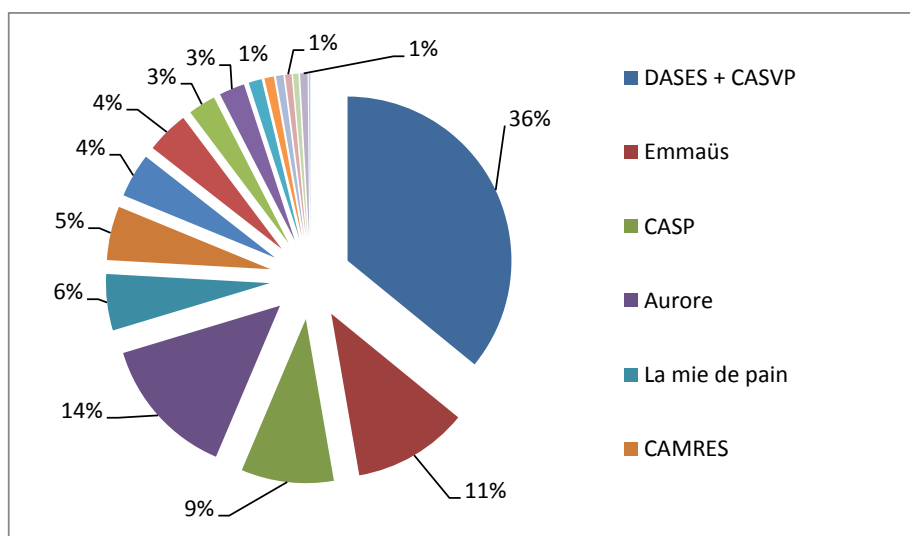
Tous les mois, les structures partenaires viennent chercher les cartes et un point commun est établi sur les personnes accueillies.

Des évaluations sont faites en commun avec, le cas échéant, des observations sur les familles, signalement si nécessaire, à la cellule de recueil des informations préoccupantes pour la protection de l'enfance).

Certaines structures d'AURORE (notamment du pôle insertion) ont fait remarquer qu'elles manquaient parfois de cartes. Le « déficit » a été évalué à 30 cartes par mois en raison d'une offre alimentaire insuffisante (d'autant que les Restaurants du Cœur ne fonctionnent plus après l'hiver). A l'inverse, le restaurant Santeuil fait remarquer que lorsque certaines personnes ne viennent plus, leurs cartes ne sont redistribuées qu'avec l'accord de leurs référents sociaux. En l'absence d'une réelle analyse statistique du taux de rotation des cartes par partenaire et par usager, l'action de la mission sociale est difficilement évaluable.

En nombre de repas servis pour 2015, les partenaires les plus importants du restaurant Santeuil sont les services de la Ville de Paris (DASES et CASVP) qui représentent 36% des repas, les autres partenaires étant l'association EMMAÛS (11%), AURORE (14%) en relation avec son service PRISM gérant des allocataires du RSA, le Centre d'action sociale Protestant (CASP 9%), la MIE DE PAIN (6%) qui dispose aussi d'un réseau de distribution de repas propre, les autres associations proposent entre 6% et 1% des repas.

Graphique 9 : Répartition des repas servis en 2015



Source : IG retraitement des statistiques fournis par Santeuil

Ce sont les cartes pour le déjeuner qui sont le plus demandées, la fréquentation est plus importante à midi que le soir. En 2014, la fréquentation du restaurant à midi atteignait 99% (certains mois la fréquentation dépassait 100% de la jauge - 106% en janvier 2014), en 2015 elle est seulement de 90%. La fréquentation du soir est inférieure de plus de 23% à celle du midi.

Tableau 15 : Nombre de repas moyen-jour 2014-2015 midi et soir

	2014	2015	% variation
Déjeuner	346	320	-7,5%
Dîner	271	247	-8,9%
Total par jour	617	567	-8%
Jauge Midi (350)	99%	91%	
Jauge dîner (350)	77%	71%	

Source : IG d'après statistique Santeuil

La baisse de fréquentation 2015-2014 est à peine plus importante (1,5% d'écart = 4 repas par jour) pour le dîner que pour le déjeuner. La baisse 2015 concerne tous les mois de l'année.

La désaffection des clients du restaurant concerne les clients des principaux prescripteurs de cartes de restauration dont la DASES et le CASVP (-16%), l'association EMMAÛS (-8%), La Mie de Pain (-17%), Les petits frères des Pauvres (-18%) et dans une moindre mesure, AURORE (-3%).

Trois structures impactent considérablement la baisse en volume des repas : la DASES et CASVP avec 13 793 repas (77% du total de la baisse), EMMAÛS : 2145 repas manquants (-12%), La mie de Pain : 2320 repas (-17%).

Graphique 10 : Evolution des repas par partenaires 2014-2015

	2014	2015	ECART 2013-2015	% évolution	% Contribution à l'évolution
DASES + CASVP	88 223	74 250	-13 973	-16%	77%
Emmaüs	25 682	23 537	-2 145	-8%	12%
CASP	18 360	18 895	535	3%	-3%
Aurore	29 794	28 875	-919	-3%	5%
La mie de pain	13 797	11 477	-2 320	-17%	13%
CAMRES	12 062	10 989	-1 073	-9%	6%
Armée du Salut	8 997	8 997	0	0%	0%
Aux captifs, la libération	5 499	8 657	3 158	57%	-17%
SAMU social 75	5 577	5 636	59	1%	0%
Les petits frères des pauvres	6 363	5 231	-1 132	-18%	6%
ARAPEJ 75	2 297	2 695	398	17%	-2%
APASO	2 420	1 931	-489	-20%	3%
SIS	2 020	1 511	-509	-25%	3%
ANPAA 75	1 498	1 302	-196	-13%	1%
Mission locale	834	1 097	263	32%	-1%
5associations [351- 800 repas]	1 261	1 517	256	20%	-1%
3 associations <350 repas /an	322	325	3	1%	0%
<b>Total</b>	<b>225 006</b>	<b>206 922</b>	<b>-18 084</b>	<b>-8%</b>	

Source : IG d'après données statistiques de Santeuil

**Recommandation 35 :** Mettre en place des analyses de gestion clients avec le soutien des services du siège d'AURORE.

L'association indique que « *cette recommandation est déjà en place* » et fait figurer un tableau statistique pluriannuel en annexe.

La DASES indique<sup>37</sup> qu'elle est favorable à la recommandation compte tenu de la baisse de fréquentation sensible que connaît depuis deux ans le restaurant Santeuil et que ce point a été mis à l'ordre du jour récemment en mars 2016 pour la réunion des partenaires.

L'Inspection générale a constaté que le tableau déjà fourni par l'association était très utile puisqu'il a été exploité dans son rapport mais qu'il ne constitue pas un document de contrôle de gestion objet de la recommandation.

#### 5.4. Modalités de l'offre de restauration

[.....]. Les cartes sont enregistrées lors du passage au self-service. En 2014, les cartes ont été imprimées par la Mission sociale et elles sont mises à disposition une semaine avant le début de chaque mois. L'Inspection générale note que la gestion administrative de ces cartes est insuffisamment informatisée entre tous les partenaires ce qui en alourdit la gestion courante. Des modes de fonctionnement plus actuels (gestion par QR code par exemple) pourraient être étudiés en relation avec les services centraux d'AURORE et les autres associations, dans le respect des réglementations prévues par la CNIL.

*La phrase qui précède a été occultée conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

<sup>37</sup> Réponse détaillée de la DASES en annexe.

**Recommandation 36 :** Rénover l'informatisation du dispositif pour assurer un suivi conjoint avec les autres associations.

L'association dans sa réponse au rapport provisoire indique : « cela peut s'envisager en concertation avec l'ensemble du réseau de partenaires ».

De son côté, la DASES « émet un avis très favorable et indique que ce point a déjà été mis en débat avec la direction et la responsable de la Mission sociale »

L'Inspection générale souligne que ce dossier est prioritaire.

Les menus sont faits trois semaines à l'avance. Les approvisionnements du restaurant Santeuil sont réalisés, depuis dix ans, par l'intermédiaire de la centrale d'achats « Norma Pro » qui possède une plateforme sur le site de Rungis procurant une grande sécurité de gestion. Norma pro livre tous les produits par palette dès 7h30. Tous les quatre ans, le marché est renégocié.

Un prélèvement impromptu est réalisé par un laboratoire tous les mois pour le contrôle sanitaire. Les services vétérinaires passent tous les ans. Les résultats des deux contrôles sont envoyés à la DASES.

Aucun cas d'empoisonnement n'a été signalé. Le restaurant n'a jamais reçu d'avertissement. Le principe de la marche en avant est respecté (les produits sains ne doivent pas croiser les produits sales).

On notera toutefois que les locaux sont vétustes et que de petits travaux sont parfois nécessaires en cuisine.

La durée des repas est de 20 à 25 minutes sur cinq tranches horaires.

Les bénéficiaires sont soumis à un règlement intérieur qui prévoit des suspensions : définitives dans le cas de violence physique (rares : trois cas recensés sur dix ans) et provisoire dans le cas de violence verbale (s'il ne s'excuse pas la carte est retirée définitivement au facteur de trouble).

Les travailleurs handicapés sont protégés par leurs chefs d'équipe qui sont très vigilants. Dans le cas de maladies psychiques, beaucoup de travailleurs handicapés entendent mal, ce qui peut provoquer des hausses de ton très déstabilisantes de la part de certains clients.

### **5.5. Le coût du dispositif est maîtrisé et favorable à l'opérateur**

Le service a transmis à l'Inspection les éléments de sa comptabilité, le compte d'exploitation 2014 a ainsi été analysé. Le prix de revient moyen du repas ressort à 8,6 euros par repas pour des revenus de 8,3 euros par repas correspondant au prix de vente facturé à la Ville de Paris (5,3 euros par repas) et des autres revenus (3,6 euros) tirés principalement des aides aux postes perçus, des subventions complémentaires de la Ville de Paris et des remboursements des repas pris par le personnel y compris le personnel handicapé. Hors subventions et aides, le prix de revient du repas est de 5,2 euros repas ce qui supérieur au prix d'achat de la prestation par la Ville de Paris.

En 2014, le gain d'exploitation de 0,3 euros par repas a permis de dégager un excédent d'exploitation de 67 800 euros. Le dispositif est bien géré de manière professionnelle, le coût de la restauration apparaît à ce jour raisonnable comparé à celui de la restauration collective (compris entre 6 et 12 euros) tout en étant très inférieur au coût de la restauration collective debout employant du personnel bénévole (2 euros par repas) constaté par l'Inspection générale lors de l'audit des Resto du Cœur en 2013.

Après retraitement des aides, le prix de revient par principaux postes de dépenses conduit à valoriser le coût de l'alimentaire et des fluides à 3,3 euros par repas et 1,9 euros par repas pour les frais fixes comprenant les frais de personnel et impôts mais ne comptabilisant pas l'avantage en nature obtenu par la mise à disposition des locaux de Santeuil (64 000 euros - 545 m<sup>2</sup>).

Tableau 16 : Prix de revient d'un repas 2014

	Comptabilité sans ajustement		Réajusté des aides (subventions, aides aux postes, investissements, etc.)			
	Charges 2014 €	Prix de revient par repas en €	Produits à ajuster	Autres produits 2014 €	Charges ajustées	Prix de revient par repas en €
Achat alimentaires, stocks et fluides (variables)	791 015	3,5	Remboursement des repas par le personnel	-49 445	741 570	3,3
Autres Charges (fixes)	158 818	0,7	dont Subventions	-135 256	23 562	0,1
Personnel et Impôts (fixes)	998 517	4,4	dont Aides aux postes	-593 256	405 261	1,8
Total 1	1 948 350	<b>8,6</b>	Total 2	-777 957	1 170 393	<b>5,2</b>
Nombre repas servis en 2014 = 225 623						

Source : IG d'après comptabilité 2014 Santeuil

Le restaurant Santeuil est positionné sur le segment de la restauration collective traditionnelle de bonne qualité en service self d'entreprise.

Les coûts sont maîtrisés ainsi les frais d'achat de pain de 0,19 euros par repas, soit le prix d'une demi-baguette, les achats de boisson et de thé s'élèvent à 2 centimes par repas. Dans les dépenses alimentaires, le poste le plus important est celui du fournisseur [.....] (2,68 euros par repas) qui correspond à la livraison non préparée des aliments du repas. *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

## 5.6. L'avenir du restaurant Santeuil

La baisse de fréquentation constatée va modifier l'équilibre financier du restaurant Santeuil pour les années à venir si la tendance baissière se poursuit à structure constante. Sur la base des coûts de l'exercice 2014, le point mort de l'activité se situe autour de 195 000 repas par an soit 76% de la jauge actuelle<sup>38</sup>, ce qui correspond à 535 repas-jour. Malgré un taux de remplissage en 2015 en forte baisse de -8% par rapport à 2014 (81% de la jauge) et -3,8% par rapport à 2013 cela permet au restaurant de maintenir son équilibre d'exploitation (+20 K€ estimés par l'IG). Cette situation demande la mise en place d'actions correctives.

Le marché public de restauration qui relève de l'article 30 du CMPP dont est titulaire l'association comprend trois prix unitaires : le prix unitaire de repas standard, le prix unitaire de repas biologique et le prix unitaire mensuel de fonctionnement. Seuls les repas effectivement servis donnent lieu à facturation.

L'association comptabilise dans un compte de subventions les sommes perçues pour couvrir les dépenses de la mission sociale. Cette subvention n'étant pas délibérée annuellement

<sup>38</sup> 700 repas jour maximum = 700\*365 = 255 000 repas par an.

par le conseil de Paris, elle doit être considérée comme une prestation de services incluse dans le marché public.

A l'occasion du nouveau marché public, la DASES devra informer plus précisément le conseil de Paris sur cette prestation et estime le taux de remplissage objectif qu'elle souhaite pour rémunérer l'exploitant. Le montant minimum du marché (hors reconduction) est de 1.900.000 € TTC ou net de taxes et le montant maximum de 3.570.000 € TTC ou net de taxes. Ces montants sont inadaptés et devront être revus pour s'adapter à la réalité des services proposés par le restaurant Santeuil.

**Recommandation 37 :** Réduire les montants du marché en fonction de l'objectif de service souhaité et en informer le conseil de Paris.

L'association dans sa réponse au rapport provisoire indique que « l'ambition de la Ville de Paris de réduire la distribution de rue au profit d'une distribution de repas chauds et assis est loin d'être atteinte ; aussi il nous semble que Santeuil reste un lieu important du projet d'alimentation des plus exclus »

La DASES pour sa part émet « un avis favorable à prendre en compte lors du renouvellement du marché en 2017 et suite aux résultats de l'état des lieux de l'aide alimentaire à Paris qui sera réalisé en 2016 par la DASES »

La désaffectation de Santeuil pose le problème de l'équilibre de la restauration sociale dans la capitale et celui des opérateurs de restauration. Il y a aujourd'hui huit restaurants solidaires « EMERAUDE » (gérés par le Centre d'action sociale de la Ville de Paris) qui servent le soir 1 100 repas aux plus démunis, deux centres de distribution de repas à emporter, 19 sites de restauration assise tenus par les partenaires de Santeuil et l'association des restos du cœur (non partenaire), d'autres ouvertures sont à l'étude.

A ce jour, l'équilibre apparaît globalement atteint puisque toutes les cartes ne sont pas utilisées.

Une réflexion sur l'offre alimentaire globale devrait être menée en étudiant les différents scénarii de couverture des besoins (densité du maillage territorial, comparaison entre les coûts des repas, problèmes de taille critique car certaines structures, trop petites, qui ne sont pas suffisamment rentables, type de restauration par public, ventes à emporter, Food-truck solidaire, etc.).

**Recommandation 38 :** Faire réaliser par la DASES une étude sur les restaurants solidaires reposant sur différents scénarii de couverture des besoins et des stratégies de couverture de la précarité alimentaire.

La DASES rappelle que « le travail est programmé pour 2016 dans le cadre de la mise en œuvre de l'action 33 du pacte parisien de lutte contre la grande exclusion ; les recommandations issues du rapport de l'Inspection générale concernant les halles alimentaires (notamment le volet épicerie solidaire) seront également examinés. »

Il peut y avoir jusqu'à cinq services par déjeuner (au moment de la visite<sup>39</sup> de la mission de l'Inspection générale, 92 personnes étaient présentes dans la salle). Certaines personnes prennent leur repas en un quart d'heure et d'autres en quarante-cinq minutes. Techniquement, on compte une demi-heure pour un service. Avec une famille, le service

<sup>39</sup> Le 29 avril 2015

est généralement plus long. A 14 heures, les « clients » doivent être partis. La salle est alors entièrement nettoyée par les travailleurs du restaurant.

La production manque de place. Un sixième serait trop difficile à mettre en œuvre en raison de l'exiguïté de la cuisine et d'une productivité globale faible (dans un restaurant « classique », trois à quatre salariés et une personne pourraient faire le travail d'un effectif théorique de 17 travailleurs).

Dans les restaurants solidaires, on ferme le week-end (ou au moins le dimanche). On distribue alors des repas froids et de nombreux « clients » préfèrent alors se rendre rue de Santeuil.

**Recommandation 39 :** Mettre en place une meilleure coordination entre les partenaires à travers un outil commun pour d'améliorer le taux de remplissage du service, en particulier en cas de désaffectation de certains usagers.

A cette recommandation l'association répond « *nous portons cette revendication* ». La DASES indique « *une réflexion sur la mise en place d'un site collaboratif est en cours* ».

### 5.7. Conclusion

Le restaurant social Santeuil est un outil utile, intéressant et de qualité. L'évolution du restaurant de Santeuil est liée à une réflexion d'ensemble sur la restauration sociale à Paris que recommande l'Inspection générale.



## 6. ACTIVITE « PANGEA » D'ACCUEIL DE JOUR DES MINEURS ISOLEES ETRANGERS

### 6.1. Le cadre juridique initial de l'accueil de jour de mineurs isolés étrangers par PANGEA et le département de PARIS.

Dans le cadre des activités qu'elle développe au sein de son pôle « insertion », l'association AURORE a souhaité mettre en place un dispositif d'accueil de jour de mineurs isolés étrangers, admis à l'Aide sociale à l'enfance et âgés de plus de 17 ans.

Les missions de PANGEA (ouvert au début de 2013) ont été définies par convention avec le département de Paris. Ces missions sont les suivantes :

- apporter un cadre protecteur adapté ;
- proposer un accompagnement éducatif, social, sanitaire et psychologique ainsi que dans les démarches administratives du jeune vers une autonomie à sa majorité.
- prendre en charge les dépenses liées à la vie quotidienne (petit-déjeuner, vêture, allocation hygiène et argent de poche) ;
- organiser la restauration des jeunes pour le déjeuner et le dîner en partenariat avec le restaurant d'insertion sociale Santeuil (Paris 5<sup>ème</sup>).

Afin d'optimiser la distribution des allocations, une procédure a été mise en place : les allocations sont distribuées tous les 15 jours, les mercredis, jeudis et vendredis après-midi. L'allocation est de 50 €. Elle comprend les produits d'hygiène et d'argent de poche.

En préalable à l'intervention de PANGEA, des principes d'articulation entre cette dernière et le SEMNA (secteur éducatif des mineurs non accompagnés) de la DASES ont été formalisés.

Le SEMNA passé à l'origine de cinq travailleurs sociaux à 35 agents actuellement doit :

- initier le traitement des questions juridiques relatives aux situations des mineurs sans référent parental ;
- veiller aux conditions d'hébergement du jeune à l'hôtel et repérer les situations complexes nécessitant un accompagnement renforcé ;
- élaborer en collaboration avec l'équipe de PANGEA un projet pour le jeune qui prépare notamment les conditions de fin de prise en charge ;
- prendre en charge les dépenses alimentaires et de transport ;
- affilier le jeune à l'assurance maladie (CMUC).

Depuis septembre 2013, les référents sociaux de PANGEA instruisent la première demande ou le renouvellement du contrat jeune majeur.

La subvention annuelle globale du département de Paris à l'association AURORE pour le service PANGEA s'élève à 550 000 € dont 400 000 € pour le budget de fonctionnement et 150 000 € pour l'argent de poche et l'allocation tous les 15 jours pour chaque mineur.

### 6.2. L'accompagnement de PANGEA et les moyens humains et matériels qui y sont consacrés.

L'accompagnement réalisé par PANGEA s'articule autour de deux axes : un suivi individuel (entretiens réguliers avec les référents sociaux, accompagnement éducatif, social, sanitaire et psychologique) et des actions collectives (ateliers linguistique, vie pratique, juridique, soutien scolaire, multimédia et groupes de paroles).

Durant l'année 2014, l'association AUORE a souhaité compléter ce dispositif par l'intégration de deux propositions pédagogiques : un plateau technique dédié aux métiers de la restauration et à la linguistique à visée professionnelle (formations linguistiques spécifiques, stages en entreprise) ainsi qu'un programme de formation intitulé « Passeport pour la citoyenneté » (programme de formation de trois semaines visant à faciliter le processus d'intégration sociale et professionnelle à la société française).

L'action dédiée à l'accompagnement éducatif se déroule dans des locaux de 120 m<sup>2</sup> sis au 52 Avenue de Flandre PARIS 75019.

Les activités linguistiques, professionnelles, informatiques et citoyennes ont lieu au 30, rue Saint-Antoine à Montreuil (Seine-Saint-Denis). Il s'agit d'un plateau technique de restauration de 80 m<sup>2</sup> agréé en tant que centre de formation professionnelle, dotée d'une cuisine équipée et possédant des salles de formation théorique et une salle informatique équipée de 14 ordinateurs.

Sur le plan des ressources humaines, l'équipe PANGEA comprend onze personnes (31 décembre 2014). En postes équivalent plein temps (ETP), l'équipe se compose d'un directeur de service [...] ; d'un chef de service (1) ; d'un coordinateur pédagogique ([...] ETP) ; d'un secrétariat chargé de l'accueil et du volet administratif (1,5) ; de deux référents sociaux chargés du suivi social et éducatif des bénéficiaires (2) ; d'un juriste ([...] ETP) ; de formateurs en linguistiques (1,1), en restauration (1), en informatique ([...]), soit 8,6 ETP. Cette équipe peut être complétée par des intervenants extérieurs spécialisés pour l'animation des ateliers collectifs. *Les membres des phrases qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

### **6.3. Le public de jeunes pris en charge par PANGEA**

PANGEA bénéficie de la confiance de la DASES. L'association n'a jamais refusé une orientation de la SEMNA car ils possèdent le savoir-faire et l'expérience.

Au 31 décembre 2014, PANGEA avait accueilli 92 jeunes dont trois jeunes filles.

A la même date, 63 jeunes étaient accompagnés (5 jeunes non scolarisés, 28 jeunes scolarisés, 24 en activité professionnelle, 6 sur des plateaux techniques).

Fixé initialement au suivi de 100 jeunes accompagnés, l'objectif n'a été atteint qu'à 70%, ce qui témoigne des difficultés du ciblage des jeunes pouvant être pris en charge dans le dispositif PANGEA. Dans un nouvel appel à projets ouvert en 2015, la Ville de Paris a réduit l'objectif à 60 jeunes en fonction de la courbe d'expérience acquise.

Ces jeunes proviennent principalement d'Afghanistan, du Bangladesh, d'Egypte et d'Afrique (Mali et Guinée notamment).

Selon les référents sociaux de PANGEA, ces jeunes correspondent très majoritairement, pour ne pas dire exclusivement, au portrait du mineur « mandaté ». Ils ont, en effet, été envoyés par leurs parents afin de poursuivre leurs études ou travailler et envoyer de l'argent à leur famille.

Pour 90% les jeunes sont non francophones, 30 % sont analphabètes et 70% ont été scolarisés dans leur pays d'origine sur une période de quelques mois à sept ans. Sur 10% de francophones, plus de la moitié maîtrise mal la langue française.

PANGEA est parfois amené à réaliser des déclarations de fugue à la Brigade des mineurs. En 2013, une dizaine de signalements de disparition ont été effectués contre aucun en 2014.

Pour l'alimentation, théoriquement les jeunes devraient aller, matin et soir, au restaurant d'insertion solidaire Santeuil. Dans la réalité, ils n'y vont quasiment jamais. L'association attribue cette désaffection à des usages alimentaires particuliers, la nourriture halal n'y est pas servie alors que les jeunes suivis à PANGEA sont quasi exclusivement musulmans. Pourtant, des membres de l'association ont déclaré avoir accompagné les jeunes jusqu'au restaurant Santeuil, mais la grande majorité des jeunes préfèrent continuer se rendre dans certaines communautés ou foyers africains. Le point négatif de cette pratique c'est le risque de communautarisme.

L'association sur ce sujet apparaît démunie pour apporter des solutions. L'Inspection générale s'interroge sur la capacité de l'association à mobiliser et innover dans sa relation avec certains jeunes, alors que la collectivité prend en charge les dépenses liées à leur vie quotidienne (argent de poche, hygiène, etc.). Un travail plus approfondi aurait dû être mené avec le restaurant de Santeuil, seuls des constats sans réponse ont été fournis aux rapporteurs.

Un chapitre particulier est réservé au restaurant d'insertion solidaire dans le cadre du présent rapport. Mais d'ores et déjà, il peut être constaté que l'image négative du restaurant solidaire d'insertion du Santeuil perçue comme un restaurant pour les personnes à la rue ne favorise pas l'accès des jeunes. Il faudrait également diversifier l'offre pour s'adapter à une population jeune.

#### **6.4. Les jeunes scolarisés ou en insertion professionnelle et le problème de la régularisation**

Il convient, tout d'abord, de signaler qu'une très grande majorité de jeunes accompagnés par PANGEA sont scolarisés initialement (non par l'intermédiaire de l'aide sociale à l'enfance) mais par l'association d'Accompagnement et de défense des jeunes isolés étrangers (ADJIE) membre du Réseau éducation sans frontière.

Dans les 15 jours, qui suivent leur arrivée ces jeunes sont systématiquement soutenus par l'ADJIE, car elle croit que lorsque les jeunes sont scolarisés, ils bénéficient automatiquement d'une régularisation. Dans les faits, seuls les jeunes ayant obtenu un diplôme qualifiant dans les secteurs où les demandes d'emploi sont fortes et/ou ceux disposant d'un travail réel, généralement en CDI, permettant une insertion efficiente, auront la capacité de produire un dossier convaincant pour la régularisation, selon les situations particulières et les réponses des préfectures.

L'inscription des jeunes dans des filières de CAP, souvent délaissées, est insuffisante pour garantir une régularisation.

D'après les membres de la DASES rencontrés, l'intervention de PANGEA permet d'atteindre un meilleur équilibre avec les collectifs militants qui, initialement, ont été les seuls en contact avec les jeunes mineurs isolés.

PANGEA s'occupe bien des jeunes, recadre le discours qui leur est tenu et retisse le lien avec l'Aide sociale à l'enfance.

PANGEA est intervenu plus fréquemment en 2014 que lors de son année de démarrage afin d'aider les jeunes à régulariser leur situation administrative. Une fois la première démarche au CRE (centre de réception des étrangers) effectuée, le référent social peut accompagner le jeune, à sa demande, lors de ses déplacements à la Préfecture.

La Préfecture de Paris ne délivre pas systématiquement un récépissé, sans pour autant signifier un refus officiel. Certains jeunes tentent leur chance dans les préfectures de Seine-Saint-Denis ou du Val d'Oise.

Il arrive que des jeunes soient suivis par des « Parrains Républicains » dont certains élus.

Un accompagnement de ce type est également réalisé auprès de la DIRECTE (Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi) lorsque des jeunes obtiennent une autorisation de travail liée à la présentation d'un contrat d'apprentissage, bien que n'étant pas titulaires d'un titre de séjour ni d'un récépissé.

D'une manière générale, le fait de rester dans l'inconnu au niveau des possibilités de régularisation des titres de séjour freine l'insertion professionnelle.

**Recommandation 40 :** Etudier la possibilité d'organiser un circuit dédié à la préfecture de police afin de faire valoir les parcours de jeunes exemplaires.

L'association dans sa réponse au rapport provisoire indique que « *le travail en bilatéral AURORE - Préfecture de Police se met en place* ».

Pour sa part la DASES dit que « *la possibilité d'organiser un circuit dédié à la préfecture est une bonne idée mais pas dans le but unique de faire valoir des parcours exemplaires mais bien de simplifier des démarches très « chronophages »* ».

L'Inspection générale suggère que l'association et la DASES se concertent sur ce sujet.

D'après le rapport d'activités 2014 de PANGEA, 92 % des jeunes suivis étaient scolarisés ou en insertion professionnelle.

50 jeunes ont été scolarisés : 4 en classes d'insertion, 30 en CAP, principalement dans les métiers du bâtiment et les métiers de la restauration et 16 en BAC professionnel, majoritairement dans les métiers du transport et de la logistique.

Au 31 décembre 2014, 23 jeunes se trouvaient en contrat d'alternance dont 23 en contrat d'apprentissage et deux en contrat de professionnalisation afin de préparer des CAP (21 jeunes) et des bacs professionnels (4 jeunes) dans les métiers du bâtiment et de l'industrie.

Par ailleurs, 32 jeunes ont été amenés, au cours de l'année 2014, à effectuer des stages au sein du plateau Odysée ainsi que sur un autre plateau technique partenaire de l'Aide sociale à l'enfance.

En fait, très peu de jeunes inscrits au plateau technique des métiers de la restauration suivent le cursus complet jusqu'au bout, soit trois à quatre jeunes chaque année. Les autres préfèrent retourner à l'école afin de préparer un CAP perçu comme la condition de leur régularisation selon les associations.

Sur le plateau technique, les contrats de qualification professionnelle (service en salle) concernent des métiers dits en tension mais ne constituent pas des formations qualifiantes et diplômantes reconnues par la Préfecture.

Compte tenu de l'intérêt que représente le plateau technique, il serait utile que ce dernier retravaille fortement les liens avec les entreprises afin de proposer des formations susceptibles de recueillir davantage d'adhésion de la part des jeunes.

Le recours à des bénévoles a été suggéré à AURORE mais l'association reste vigilante afin d'éviter une trop grande dépendance vis-à-vis de réseaux militants dont les valeurs ne sont pas compatibles avec celles d'AURORE.

Enfin, pour favoriser les sorties de PANGEA vers l'emploi, il conviendrait de renforcer suffisamment en amont le partenariat entre PANGEA et la mission locale qui dispose d'une importante expérience et de moyens en ce domaine.

Certes, il est nécessaire que les jeunes soient en situation régulière afin de faire l'objet d'un accompagnement par une mission locale, mais des voies de partenariat restent à trouver. Des échanges réguliers d'informations entre la DASES, PANGEA et la mission locale

devraient permettre à la fois d'affiner les conditions du diagnostic initial pour l'établissement du contrat de jeune majeur et de favoriser, suffisamment tôt à l'avance, les sorties vers l'emploi.

**Recommandation 41 :** Préparer en amont avec la Mission locale les sorties vers l'emploi des jeunes.

Dans sa réponse au rapport provisoire l'association indique que : « cette recommandation est en application dès lors que les gens sont régularisés. »

Pour sa part la DASES fait remarquer « que les recommandations portant sur la préparation des sorties vers l'emploi ne tiennent pas compte du tout de la création d'un secteur dédié aux jeunes majeurs avec tout le travail de mobilisation d'un réseau de partenaires (Mission locale, parrainage, etc.). »

### **6.5. Réorientation du projet : nouvelles conditions d'hébergement et d'accompagnement des jeunes (début 2016)**

Suite à un appel à projet lancé au cours du premier trimestre de l'année 2015, une commission de sélection d'appel à projet social ou médico-social s'est tenue le 20 mai 2015, sous la présidence de Mme OUMER, conseillère de Paris, déléguée à la petite enfance et à la protection de l'enfance pour créer une plateforme d'accompagnement de jeunes en voie d'autonomisation avec hébergement en diffus pour un total de 60 places.

Deux associations ont été retenues pour 30 places chacune : la fondation des Apprentis d'Auteuil (dans une structure intitulée Oscar ROMERO) et AURORE avec la structure Pangea.

Oscar ROMERO<sup>40</sup> a ouvert ses portes dès le 15 octobre 2015 avec, toutefois, une montée en puissance progressive (classée première sur huit associations ayant déposé un dossier, elle n'était pas prête à accueillir d'entrée 60 jeunes). Elle présentait un projet très structuré avec la participation de la MECS (Maison d'enfants à caractère social) Sainte-Thérèse et l'appui de l'association « Société Philanthropique » qui dispose d'un patrimoine foncier important (chambres d'étudiants, résidences sociales, HLM).

La structure PANGEA se déploie sur une partie de l'ancien hôpital Saint-Vincent de Paul (82 avenue Denfert-Rochereau) dans le 14<sup>ème</sup> arrondissement. Il s'agit d'un immeuble de quatre étages dont deux niveaux (les 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> étages) seront dédiés à PANGEA avec un accueil de jour et sept unités de vie accueillant chacune trois à cinq jeunes. Le centre PANGEA ouvrira en deux phases. Il accueillera début février 2016 les 14 jeunes des unités<sup>41</sup> du 3<sup>ème</sup> puis 16 jeunes sur le 4<sup>ème</sup> étage.

L'accueil de jour, d'une superficie de 85 m<sup>2</sup>, comporte une salle d'activités, un espace de convivialité équipé de trois postes informatiques ainsi que de quatre bureaux et sept appartements d'une capacité totale d'accueil de 30 jeunes. Auparavant, les jeunes étaient à l'hôtel, ils seront, à compter du premier trimestre 2016, quatre par appartement. Des travailleurs sociaux et des veilleurs de nuit seront aussi sur place.

<sup>40</sup> Óscar Romero, de son nom complet Óscar Arnulfo Romero y Galdámez, (1917-1980) était un prélat de l'Église catholique. Assassiné en martyr alors qu'il était archevêque de San Salvador au Salvador pour avoir défendu les droits de l'homme et particulièrement les paysans de son diocèse.

<sup>41</sup> Cette installation est soumise à la terminaison des travaux de peinture et d'installation du mobilier. Un délai de deux semaines semble correspondre à ces opérations nécessaires (selon le procès-verbal de visite de conformité réalisée par la DASES).

Au-delà du projet d'appartements partagés sur le site Saint-Vincent de Paul, l'association AURORE devra s'appuyer sur son réseau interne pour proposer, dans un second temps, de l'hébergement dans le diffus. Cela doit constituer un point de vigilance avant même la fin de la période de cinq ans et cette préoccupation devra être reposée de manière régulière.

**Recommandation 42 :** Préparer suffisamment tôt à l'avance le changement d'hébergement dans le diffus.

L'association précise que « *cette recherche est continue* ».

Dans la nouvelle configuration, les choses devraient fonctionner de façon différente pour l'hygiène, l'entretien des bâtiments (le ménage sera réalisé par les jeunes à tour de rôle), la vie collective, la gestion du budget).

Les affectations des jeunes par appartement seront faites par tirage au sort. Chaque jeune se verra remettre un livret d'accueil.

Pour l'équipement en petit mobilier nécessaire au fonctionnement du centre, AURORE a obtenu une subvention d'investissement pour un montant de 25 000 €.

A l'été 2015, une partie de la population de jeunes suivie par PANGEA a glissé vers des dispositifs de droit commun et cela a été anticipé grâce à l'obtention de diplômes et d'emplois.

A partir de janvier 2016, PANGEA entre dans un système à base de tarifs (prix de journée). Le budget prévisionnel global (financement départemental via le prix de journée est d'environ 1 millions d'euros, consacré en très large proportion au fonctionnement de la structure de prise en charge. La dotation aux amortissements prévisionnels pour 2016 est d'environ 150 000 euros, par ailleurs une subvention d'équipement de 25 000 euros a été votée le 23 novembre 2015.

L'Inspection générale fait remarquer qu'elle n'était pas, au moment de l'audit, en possession des données financières du projet. De ce fait, elle a modifié le rapport provisoire. Le montage financier associant à la fois une subvention d'équipement et un prix de journée, non fixé et contrôlable lors de l'audit, demande à être clarifié par l'association et la DASES pour éviter tout risque de double facturation.

Doit être anticipée, d'ores et déjà, la question du management de l'hébergement dans le cadre de Saint- Vincent de Paul.

La mission de l'Inspection générale voit bien l'intérêt de diminuer l'hébergement hôtelier actuel (diminution de son coût estimé à 80 euros journaliers par personne) et surtout d'améliorer de l'encadrement éducatif.

Une question centrale pour ce type d'hébergement collectif se pose : Comment faire gérer par les jeunes les différentes mixités, culturelles et de genre notamment ?

Cette question devra faire l'objet d'une attention particulière. C'est la SEMNA qui au sein de la DASES sera en charge de contrôler la structure alors que ce sont le bureau des actions éducatives (BEA) et la cellule d'appui, d'évaluation et de contrôle (CAEC) qui auront la responsabilité de l'évaluation. Il sera donc nécessaire de mettre en place des points de contrôle (fréquence d'indicateurs au moins trimestrielle) afin d'éviter d'éventuels dérapages.

**Recommandation 43 :** Préparer avec la DASES des contrôles afin d'éviter d'éventuels dérapages.

Dans sa réponse contradictoire l'association indique que : « *cette recommandation s'adresse à la DASES* »

La DASES souscrit à cette recommandation.

L'Inspection générale précise que l'association et la DASES devront se rencontrer pour mettre au point les modalités et les indicateurs du contrôle.

Dans l'appel à projet, AURORE a proposé à nouveau en matière d'accompagnement vers l'emploi, le plateau technique, situé à Montreuil, et dédié aux métiers de la restauration. D'une manière générale, ce plateau technique a été jusqu'à présent sous-exploité pour le projet PANGEA. AURORE ne semble pas avoir trouvé réellement les solutions pour diriger les jeunes vers les métiers de restauration porteurs en termes d'emploi. L'absence de formation diplômante de type CFA handicape très fortement l'avenir du plateau technique qui est un bon outil d'insertion pour des personnes régularisées ou pouvant bénéficier d'un contrat de travail à la sortie.

Le candidat a mis en avant auprès de la commission le fait que tous les jeunes mineurs isolés n'auront pas forcément le souhait et la vocation d'évoluer dans les métiers de la restauration.

PANGEA a indiqué qu'il pourrait mobiliser son réseau de partenaires. AURORE pourrait ainsi utiliser quatre Espaces de dynamique d'insertion (EDI) qui, dans le cadre du dispositif « Avenir jeunes » financé par la région Ile-de-France, pourraient contribuer à faire émerger des projets professionnels réalistes dans l'optique d'un accès à l'emploi.

**Recommandation 44 :** Les actions d'insertion professionnelle devront être évaluées régulièrement par la DASES.

D'autres formules, comme les Espaces jeunes ou les PPP (Pôle projet professionnel) constituent l'étape suivante des EDI pour des jeunes déjà engagés dans une démarche d'insertion professionnelle.

En termes de partenariat externe, AURORE a cité une quinzaine de liens avec des restaurants.

Il est intéressant que l'association modifie la composition de son équipe en y incluant un conseiller en insertion professionnelle.

**Recommandation 45 :** Compléter le travail du CIP par des soutiens de bénévoles dans le domaine de l'emploi.

La DASES souscrit à cette recommandation

En sens inverse, il serait positif que le SENMA (Secteur éducatif des mineurs non accompagnés) et le SEJM (Secteur éducatif des jeunes majeurs) puissent à terme consolider leur volet accompagnement vers l'emploi, alors qu'ils ont initialement et logiquement privilégié deux questions essentielles : trouver un toit et régulariser la situation de jeunes migrants.

## 6.6. Conclusion

L'activité d'insertion de jeunes migrants a été réduite de 100 à 30 places dans le nouvel appel à projet. La fourniture d'un logement pérenne aux jeunes, pour la durée de leur séjour, sera l'occasion pour le service de faire évoluer le projet initial trop contraint par un environnement externe en logement diffus. Il ouvre toutefois la voie vers un nouveau challenge : celui de favoriser l'intégration des jeunes par un meilleur encadrement de leur

milieu de vie et par la formation professionnelle. Il ouvre pour l'association, un nouveau métier qui est celui de l'aide éducative par l'insertion professionnelle qui demeure pour le service un objectif fondamental et essentiel au-delà du travail social.



## 7. ACTIVITE « LOUEZ SOLIDAIRE » ET LE PÔLE HABITAT

### 7.1. Organisation du Pôle

Le Pôle Habitat couvre Paris et les départements 77, 91, 92, 93, 94. Il gère un patrimoine d'environ 1400 logements qui recouvrent aussi bien les logements gérés en intermédiation locative (530 logements en 2014) que les logements dépendants des pensions de famille, de résidences sociales et d'accueil et des logements dépendant de dispositifs particuliers hors Urgence, Hébergement et Soins.

La mission de l'Inspection générale a principalement audité le dispositif « Louez Solidaire » que le département de Paris contrôle via la DASES et la DLH. La gestion du dispositif a été confiée via la DLH (Direction du logement et de l'habitat) au bureau des Relogements et de l'Intermédiation Locative (BRIL), sur la désignation des logements du dispositif, des ménages préalablement retenus par le comité Louez Solidaire, de la gestion administrative du dispositif et du suivi du marché de captation, etc. La DASES intervient avec son service de l'intervention par le logement et la prévention des expulsions avec l'appui technique de la Délégation à l'action sociale territoriale pour suivre les conventions, assurer le suivi financier et conseiller les équipes sociales.

Les mesures d'accompagnement social liées au logement (ASLL) se mettent en œuvre auprès de publics fragiles accueillis dans des logements temporaires dans les différents arrondissements parisiens et au sein des dispositifs d'accueil et d'accompagnement existant :

- résidences Sociales, dont l'association AURORE est gestionnaire, et assure l'accompagnement des personnes accueillies ;
- logements d'Insertion par le logement : pour certains, l'association AURORE assure l'accompagnement des publics et la gestion locative, tandis que pour d'autres, l'association est seulement missionnée pour la prestation d'accompagnement social liée au logement (ASLL) ;
- baux associatifs, dont l'association AURORE détient des locations provenant de bailleurs sociaux ou des propriétaires privés en diffus (gestion locative et ASLL) ;
- baux glissants, dont l'association AURORE est locataire chez des bailleurs sociaux (gestion locative et ASLL).

Le financement des mesures ASLL repose sur deux types d'accompagnement social lié au logement : l'ASLL diffus (Louez Solidaire, baux associatifs et baux glissants) et l'ASLL résidentiel (résidences sociales et structures d'hébergement d'insertion par le logement) dont la dénomination pourrait plutôt être « ASLL » en structure collective.

Dans le cadre du dispositif Louez Solidaire, l'association AURORE est conventionnée par le département de Paris via le FSL (fonds de solidarité logement) pour assurer une mission de gestion locative et d'accompagnement social des ménages pour 245 logements sur un total de 8.333 m<sup>2</sup>. Ces logements sont loués à des propriétaires privés uniquement dans la Ville de Paris.

Tableau 17 : Répartition des logements par arrondissement Louez Solidaire - diffus

Arrondissements	%
18 <sup>e</sup> - 19 <sup>e</sup> - 20 <sup>e</sup>	65,1%
Autres arrondissements	34,9%
Total	100,0%

Source : IG d'après l'association

Le dispositif de l'ASLL résidentiel sur la Ville de Paris comporte 227 logements répartis principalement dans les 15<sup>ème</sup> et 18<sup>ème</sup> arrondissements.

Tableau 18 : Dispositif de l'ASLL résidentiel sur la Ville de Paris

Arrondissements	Quartiers	Nbre mesures ASLL
2ème	Bonne Nouvelle	12
15ème	Vaugirard et Boucicaut	70
16ème	Chardon	47
18ème	Aubervilliers - Belliard - Ney	60
20ème	Ramponeau	14
Autres	Baux associatifs (19) et glissants (3)	24
<b>Total</b>		<b>227</b>

Source : IG d'après l'association

L'accompagnement proposé par le dispositif Louez Solidaire s'effectue dans le diffus à la différence de celui de l'ASLL qui est plutôt consacré à l'accompagnement sur des structures résidentielles que sont majoritairement les résidences sociales.

Outre ces deux dispositifs (LS - ASLL), l'Association AURORE a intégré un certain nombre de services supports mutualisés tels que le service Technique et Maintenance (mutualisé à l'ensemble de l'Association AURORE) et le service de la gestion locative et immobilière (mutualisés à l'ensemble des établissements du Pôle Habitat).

## 7.2. Activité Louez Solidaire

L'activité Louez Solidaire représente seulement 175 logements tels que défini par l'objectif conventionnel défini avec la Ville de Paris. Ce nombre est fixe et conventionnel même si les logements concernés varient à la marge en fonction de la rotation des locations des appartements et de la captation en cas de reprise du bien immobilier par les propriétaires

Les appartements sont recherchés en concertation avec la DLH et l'association Habitat et Développement qui est un opérateur associatif financé pour réaliser la prospection et la captation au profit d'associations.

L'association AURORE annonce que le point d'équilibre financier du dispositif Louez Solidaire n'est pas atteint, faute d'économies d'échelles correspondantes et nécessaires. Les relations courantes avec les bailleurs sont contractualisées et satisfaisantes, aussi elles ne remettent pas en cause ce dispositif.

L'association estime que le différentiel par logement et par an entre le dispositif Louez Solidaire et Soli bail est d'environ 600 € par logement au détriment de Louez Solidaire. Le coût unitaire pour Solibail a été évalué à 332 euros par logement, hors frais de captation, vacance et différentiel de loyer.

L'association a fourni aux rapporteurs des éléments d'information incomplets qui ne permettent pas de valider ces hypothèses, (pas de bases de références des calculs proposés). Le coût unitaire analytique de Louez Solidaire n'a pas été communiqué. Les services de la DLH et de la DASES ont fait mener à la fin du 4<sup>ème</sup> trimestre 2015 une étude par un cabinet extérieur dont l'objectif est de simplifier les modalités de suivi de la

gestion locative, de son financement et d'identifier les dépenses des opérateurs inhérentes à une montée en charge pour permettre le calcul d'un effet de seuil.

Les rapporteurs indiquent que l'exercice d'un effet de seuil, estimé par l'association à 500 logements, équivalant à 25% de la cible des 2.000 logements visés par le département de Paris à l'horizon 2020, est difficile atteindre par AURORE compte tenu de la complexité d'une organisation qui intervient aussi pour l'ensemble des pôles de l'association.

L'absence d'analyse de contrôle de gestion basé sur la définition d'un coût objectif par appartement rend difficile toute évaluation objective.

**Recommandation 46 :** Faire définir un coût objectif, le faire valider par la sous-direction du logement et de l'habitat et mesurer les écarts constatés en réalisation.

L'association dans sa réponse contradictoire indique qu' « elle a défini un coût objectif, l'ensemble des éléments ont été transmis à la DLH de la Ville de Paris en vue d'une réévaluation du dispositif Louez Solidaire. La directrice du pôle a invité les représentants de l'IG à se rapprocher de la DLH pour se procurer ces document ».

La DASES précise qu' « une réflexion sur le périmètre d'intervention du FSL, le financement et le suivi de l'activité tant pour Louez Solidaire qu'en dehors de Louez Solidaire a été réalisée en interne par la DASES. Une attention sera portée dans le cadre du dialogue de gestion annuel sur l'analyse des frais de gestion et de siège ».

Concernant les informations fournies par la directrice du pôle, les rapporteurs n'ont pas obtenu ce qu'ils demandaient, en particulier, une analyse de l'écart entre le coût objectif et le coût de réalisation en 2014, base du contrôle et la manière dont le coût objectif a été calculé. Dans ces conditions, ils n'ont pu vérifier que le coût objectif adressé à la DHL était fondé.

Selon l'association, le dispositif Louez Solidaire est donc actuellement « largement sous-financé » pour deux raisons majeures :

- l'accompagnement social n'est pas actuellement correctement valorisé (1 ETP pour 35 ménages dans l'organisation d'AURORE) auxquels s'ajoutent les mesures d'accompagnement des ménages en post-relogement (3 à 4 ménages suivis en plus de la file active par travailleur social) ;
- l'entretien du logement est sous doté : parc vieillissant, rotation des familles dans un même logement, dégradations exceptionnelles...

L'association a indiqué aux rapporteurs, que les particularités s'expliquent notamment par des différences importantes entre les dispositifs Louez Solidaire et Solibail. Dans ce dernier dispositif, les logements sont souvent en meilleur état ou neufs car issus de dispositifs de défiscalisation (lois Sellier et de Robien).

Les rapporteurs souhaitent indiquer que les appartements loués sont mis en état de conformité locative lors de de la mise en location et que le propriétaire s'associe aux projets de remise en état du bien notamment pour en apprécier la valeur qualitative.

La qualité de mise en service (robinetterie, appareillages, aménagements) doit faire l'objet d'un contrôle précis à l'entrée dans les lieux et évaluable en qualité selon le référentiel de l'association en accord avec les textes en vigueur. Ce référentiel n'a pas été produit à la mission de l'Inspection générale.

Les rapporteurs observent que l'accompagnement social des bénéficiaires du dispositif Louez Solidaire à Paris est aussi réalisé par d'autres travailleurs sociaux intervenant par exemple dans le dispositif du RSA, des missions handicap et addictions, de l'ASE, etc. Les

équipes de travailleurs sociaux du Pôle Habitat doivent s'appuyer sur le travailleur social référent pour coordonner leurs actions.

**Recommandation 47 :** Présenter lors des contrôles de la DASES les actions de coordination effectuées avec le référent pivot.

Dans sa réponse au rapport provisoire la DASES précise qu'elle coordonne les différents partenaires pour les actions ASLL auprès des familles, ce qu'indique aussi l'association. Toutefois la DASES indique que « *Lorsque le référent pivot sera mis en place, son rôle et les articulations à mettre en place seront intégrés au cahier des charges de l'ASLL.* »

L'Inspection générale constate que la recommandation devra prendre plein effet à compter de la mise en place du référent pivot.

En ce qui concerne les logements, il a été rappelé par la DASES qu'en cas de dégradation exagérée des appartements, la participation des familles aux frais de réfection doit être demandée et qu'un travail en amont est à faire pour sensibiliser les familles.

### **7.3. Activité accompagnement social lié au logement (ASLL) résidentiel**

Le directeur de l'ASLL souhaite indiquer que la prestation d'accompagnement résidentiel prévoit un ETP de travailleur social pour 40 ménages. Cette contrainte est justifiée par les services de la Ville qui indiquent qu'à Paris l'association ne fait pas un accompagnement global (emploi, santé par exemple) mais un accompagnement lié au logement.

L'association ne partage pas ce point de vue.

L'Inspection générale renvoie à nouveau sur ce sujet à la recommandation précédente. Le processus de l'accompagnement lié au logement semble devoir être revu pour déterminer quelle action le travailleur social peut engager seul et quelle action doit être engagée en coordination.

Le contrôle des travailleurs sociaux est réalisé par des fiches horaires et une remontée hebdomadaire au chef de service. Ce suivi horaire pourrait être amélioré par la communication de fiche de visites succinctes.

Sur Paris, les immeubles peuvent accueillir deux types de structures (une résidence sociale).

L'Inspection générale indique qu'il n'est pas possible à Paris de confondre ces types d'accompagnement puisque l'accompagnement social financé au titre du RSA est considéré comme un accompagnement global.

### **7.4. Taux de rotation de logements ASLL (diffus et résidentiel)**

La durée moyenne de relogement des personnes accueillies actuellement est de 26 mois, de 27 mois pour les ménages sortants. Le dispositif prévoit un relogement pour une période maximum de 18 mois à 24 mois, le dépassement de ces délais alourdit la gestion du dispositif.

A défaut de fixation, par les services de la DASES, d'un taux de rotation objectif inférieur à 18 mois, le ratio évoqué mesure difficilement la capacité de l'association à mener dans les meilleurs délais les relogements.

Concernant l'accompagnement dans le diffus de Louez Solidaire, cette moyenne est plus importante et atteint 23 mois pour les personnes accueillies en 2014 et même 31 mois pour

les personnes sorties du dispositif en 2014. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette différence :

- les critères sélectifs de l'accord collectif départemental,
- la fragilité croissante des situations des ménages accueillis,
- la faible amplitude des contrats de travail (CDI de 1 à 2 heures par jour),
- le nombre important de situations de monoparentalité (difficulté d'accès à des modes de garde pour les enfants non scolarisables),
- des revenus fluctuant entre l'entrée dans le logement et après.

81 logements, soit 46% du total des 175 logements, dépassent le seuil de 18 mois ; 20% des locataires séjournent depuis plus de 36 mois.

Cette situation est de nature à faire peser des risques financiers à la collectivité lorsque le bailleur souhaite reprendre son appartement en gain de bail. L'indisponibilité du logement en fin de bail est lourdement sanctionnée (doublement du loyer).

Selon l'Inspection générale, l'augmentation du taux de rotation des appartements au-delà des 18 mois, compromet aussi l'efficacité du dispositif. Toutefois, l'association argumente que les relogements sont retardés du fait des réponses tardives de l'administration et que la gestion est difficile du fait des procédures d'expulsion qui restent soumise à l'arbitrage de l'exécutif.

Les procédures d'expulsion dans le diffus sont soumises à l'avis du cabinet du Maire. Certaines décisions finales des procédures d'expulsions soumises à la validation du Cabinet du Maire (au stade du concours de la force publique) sont retardées malgré l'accord de la Préfecture. L'association dispose d'un délai de 3 mois après accord pour l'expulsion. Passé ce délai, toute la procédure est à recommencer depuis l'origine.

**Recommandation 48 :** Simplifier le dispositif de décision et laisser à l'association plus d'autonomie.

Tableau 19 : Répartition des logements loués au-delà de 18 mois au 31-12-2014

Causes du délais	De 18 à 24 mois	De 24 à 36 mois	De 36 mois à 48 mois	Plus de 48 mois	Plus de 60 mois	Total	en%
Endettement	2	6	2	3	2	16	20%
Insertion professionnelle	4	5	6	4	2	21	26%
En attente obtention logement	5	4	3	3	1	16	20%
Relogement en cours	3	3	2	5	1	14	17%
Autres dt Santé - Divorce - ASE	1	3	0	2	1	7	9%
Procédure ou refus	0	1	2	2	3	7	8%
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>22</b>	<b>15</b>	<b>19</b>	<b>10</b>	<b>81</b>	<b>100%</b>
en % du total des logements (175)	9%	13%	9%	11%	6%	<b>46%</b>	

Source : IG d'après données association

Les causes d'augmentation du délai de sortie sont majoritairement liées à des situations d'endettement (20% des cas) et des problèmes d'insertion professionnelle (26% des cas), ce qui laisse supposer que les situations sociales des locataires se sont dégradées au cours de leur relogement et que le travail social est une réponse insuffisante à ces problématiques sociétales.

Dans 9% des cas, les relogements sont retardés par des problèmes sociaux graves (enfance), de santé ou des ruptures familiales (divorce), détectés des travailleurs sociaux.

Enfin 17% des locataires attendent un relogement dont une majorité (80% des cas) au-delà de 24 mois. Cette situation est anormale mais elle est toutefois compensée<sup>42</sup> par « un manque de candidatures correspondant aux critères d'éligibilité du dispositif ». L'ouverture de l'intermédiation à d'autres publics dont certains relèvent de la compétence de l'Etat (handicap, migrants, réfugiés, etc.) complexifie la gestion associative et pose la question de la participation de l'Etat à l'hébergement de ces nouveaux publics.

### **7.5. Suivi des familles et sorties du dispositif Louez Solidaire.**

Les travailleurs sociaux rencontrent régulièrement les familles. Le dossier administratif est actualisé au quotidien. L'accompagnement social est contractualisé avec les ménages, en plus de la convention d'occupation des lieux. Le contrat d'accompagnement vise à acter l'adhésion des familles et les objectifs poursuivis pendant cet accompagnement social.

Pour permettre la sortie, il faut un consensus de l'ensemble des partenaires sur le fait que le ménage soit prêt au relogement (Ville, ménages, association). La proposition se fait dès lors que la famille bénéficie de ce consensus.

La question du relogement est portée par les services de la ville qui s'engagent à proposer un logement à partir du moment où la famille est prête. Dans les faits, les propositions peuvent tarder car les disponibilités de logements sont faibles du fait du manque de construction de logements sociaux et de la faible rotation du parc social en Ile de France, ce qui explique que les relogements en cours s'élèvent à 37% des logements libérables au terme du délai de 18 mois.

La DLH est garante des règles de propositions de logements dans lesquelles entrent de nombreux facteurs (enjeux de mixité sociale, d'équilibre des contingents, nouvelles règles d'évaluation de la demande de logement social à Paris).

### **7.6. La procédure de relogement**

La procédure de relogement concerne 50 à 70 logements par an. Il existe néanmoins des situations de fort endettement locatif qui freinent et empêchent le relogement. Les procédures judiciaires sont lentes et la durée de séjour s'allonge.

Les services de la Ville adressent les candidatures après passage en commission de validation. L'association valide s'ils répondent aux critères (évaluation budgétaire). L'évaluation à l'entrée effectuée par les services de la Ville est telle que le refus d'admission d'un ménage par l'association est très rare et néanmoins partagé avec la Ville. Certaines situations peuvent se dégrader après l'entretien d'évaluation.

Une fois le ménage prêt au relogement (selon les critères de l'ACD), l'association est en contact avec la DLH dans une instance de réflexion et de rencontres pour le relogement.

### **7.7. Le service de la gestion locative et immobilière (ex Patrimoine)**

L'équipe du service est composée de quatre professionnels : un chef de service, deux salariés et un collaborateur en contrat aidé. Elle concourt au quotidien à la qualité de la prise en charge des personnes accueillies. Cette équipe, composée de membres aux compétences diversifiées, intervient aux côtés des travailleurs sociaux mais également des

<sup>42</sup> Source DLH et DASES Note commune sur la montée en charge du dispositif d'intermédiation locative.

publics et des bailleurs. Leurs missions sont transversales et complémentaires dans l'accompagnement des publics.

La mobilisation de cette équipe, couplée à une organisation rigoureuse de l'équipe éducative, a été un élément fort de l'amélioration de la réactivité en matière d'occupation de logement et de prévention de la vacance.

L'équipe du service patrimoine a plusieurs missions :

- réaliser, entre autres, les états des lieux d'entrée et de sortie pour les logements dans le diffus. Il est extrêmement important de formaliser de façon la plus précise les documents qui actent l'état du logement à l'entrée et à la sortie. Les éléments objectifs relevés permettront d'étayer le travail éducatif autour du « savoir-habiter ». La notion de responsabilité de chaque acteur est expliquée au ménage (propriétaire, locataire, hébergé) ;
- assurer les diagnostics préventifs et curatifs des logements ;
- gérer le suivi des sinistres ;
- suivre les chantiers et les travaux soit en recourant au Service Technique de l'Association AURORE, soit en sélectionnant des prestataires externes pour une meilleure prise en charge des travaux de remise en état et/ou d'amélioration ;
- gérer l'organisation des clés des logements ;
- amplifier les échanges avec les bailleurs privés et institutionnels afin de les associer plus étroitement à la gestion du parc locatif tant dans la gestion courante que dans l'élaboration de plans prévisionnels d'amélioration du bâti ;
- accompagner à côté des travailleurs sociaux, les hébergés dans la compréhension et l'entretien des aspects techniques de l'habitat.

L'Inspection générale estime que cette cellule est surdimensionnée pour assurer le suivi des 175 logements en diffus. Sur la base du taux de rotation des logements constatés (12 états des lieux entrée-sortie par mois), d'une visite préventive et d'une intervention curative par an par logement, le taux de charge est estimé à 420 visites annuelles auxquelles s'ajoutent les relations avec les bailleurs, le suivi des sinistres, sans doute en lien avec les services juridiques.

L'association indique que le service assure non seulement le suivi de 175 logements mais aussi ceux d'autres activités ce qui représente un total de 1500 logements et structure d'hébergement. La cellule ne semble pas surdimensionnée à l'association. Les rapporteurs n'ayant pas obtenu les explications du coût analytique et de son analyse en termes de réalisation, il ne leur est pas possible de valider le constat fait par l'association.

**Recommandation 49 :** Améliorer l'efficacité de gestion du service de gestion locative et immobilière en développant un contrôle de gestion et la maintenance préventive.

L'association indique dans la réponse au rapport provisoire que « le recrutement récent d'un chef de service .... participe grandement à l'amélioration de l'efficacité des contrôles de gestion et d'une maintenance préventive des captivités de ce service ».

L'inspection générale rappelle la nécessité de mettre en place un véritable contrôle de gestion et des méthodes d'organisation.

## 7.8. Service technique - Maintenance

Le Service Technique a pour mission le dépannage, la maintenance et l'entretien des structures et des appartements gérés par l'Association AURORE. Il intervient, sur sollicitation des travailleurs sociaux en réponse à un besoin technique repéré.

Le Service Technique a réalisé en 2014 : 559 interventions correspondant à 1.748 heures de travail pour l'activité Louez solidaire<sup>43</sup> soit 1,2 ETP pour une moyenne de 3,1 heures par intervention contre 3,2 heures pour les logements dans le dispositif SOLIBAIL (140 appartements).

Le service technique est mutualisé sur l'ensemble de l'association. Son intervention sur le service de l'ASLL parisien diffus et résidentiel ne représente que 17 % de son activité. L'association indique que cela représente 672 interventions et 2.123 heures.

L'équipe transversale du Service Technique concourt au quotidien à la qualité de la prise en charge. Il comprend un chef de service, 12 techniciens de maintenance et une secrétaire [.....]. *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

La structure est mutualisée et intervient par ordre de service qui donne lieu à un rapport d'intervention après exécution de l'OS. Le coût horaire de la main d'œuvre est facturé à 45 euros de l'heure (charges comprises) pour 2014. Ce coût devrait être prochainement réévalué à la hausse afin d'approcher le coût réel. Cette réévaluation augmentera le déficit du dispositif, selon l'association.

L'association a fourni à l'Inspection générale les relevés des interventions techniques réalisées sur l'activité Louez Solidaire. A de rares exceptions les services techniques sont amenés à intervenir plusieurs fois dans un appartement. Les opérations de diagnostics techniques préventifs et curatifs pourraient donc leur être confiées. L'association reconnaît en effet que les techniciens lors de leur visite assurent une mission d'action de maintenance préventive.

Certaines interventions paraissent récurrentes et nombreuses (de 3 à 6 par an), et longues de 10 à 30 heures ou plus par intervention.

Une typologie des interventions par nature devrait être détaillée dans le rapport d'activité Louez Solidaire du service, l'analyse de ces éléments devrait conduire à rendre plus efficaces les interventions.

**Recommandation 50 :** Mettre en place un tableau de bord des interventions par nature, par logement et par zone de maintenance et concevoir une typologie des interventions.

Les fiches d'intervention mentionnent le nom de l'occupant et sont visées par le travailleur social. Les demandes sont réceptionnées et mandatées par l'équipe de techniciens. Les techniciens rédigent des feuilles de retour d'intervention et des alertes en ce qui concerne la prévention et les obligations du propriétaire (tableau électrique, mise aux normes). Les achats de pièces détachées nécessaires à la maintenance sont estimés à 3.000 euros par mois. Certaines dégradations ou charges qui incombent aux locataires leur sont refacturées (exemple : en cas de perte de clés).

<sup>43</sup> Annexe 5 fourni par l'association



L'équipe accompagne également les publics accueillis dans la compréhension et l'entretien des aspects techniques du bâti, aux côtés des travailleurs sociaux. Son intervention est autant pratique que pédagogique.

Concernant les dépannages et l'entretien, les demandes sont transmises au service par le biais d'une fiche d'intervention. Cette fiche est traitée et analysée par le coordinateur technique qui estime la priorité et le temps d'intervention. A la fin de la prestation, le technicien rédige un compte rendu sur la fiche d'intervention. La synthèse par nature d'intervention des fiches d'intervention n'est pas réalisée et n'a pas été communiquée aux rapporteurs et ne peut être évaluée.

Le retour d'intervention est analysé et validé par le chef de service qui effectuera un rapport aux services demandeurs d'AURORE. Ce PV de réception sert de base à la facturation interne de l'Association AURORE. Il n'a pas été fourni aux rapporteurs d'éléments sur ce retour qui ne peut donc être évalué.

Concernant la maintenance des sites et structures, il a été mis en place un registre d'entretien, ce registre n'a pas été présenté aux rapporteurs.

Le service technique et les techniciens de maintenance sont associés à des actions pédagogiques visant à améliorer l'usage des biens loués. Les rapporteurs souhaitent indiquer que des conseils d'utilisation ne sont pas des actions pédagogiques, ces actions si elles devaient être mises en œuvre, sont du ressort des travailleurs sociaux ou de bénévoles.

Le coût d'entretien est variable selon les logements. Il est évalué annuellement dans chaque bilan. L'annexe 7 n'a pas été communiquée aux rapporteurs et n'a pas pu être évalué, le bilan comptable analytique n'a pas été fourni par logement. L'exploitation du grand livre de l'activité est insuffisante pour adapter une approche analytique.

Une procédure de contrôle des factures est effectuée par le service comptabilité, le chef de service, et la directrice adjointe du Pôle Habitat. Toutefois, l'absence de contrôle de gestion est insuffisante en termes de contrôle interne.

**Recommandation 51 :** Mettre en place un contrôle de gestion au service technique.

L'association indique dans sa réponse au rapport provisoire que « C'est initié depuis janvier 2016 et la création du service technique regroupé : chaque mois le total des heures réalisées facturées est remonté au siège par type d'activité (logistique, travaux, maintenance) et analysé. Un travail sur les stocks est également en cours. Ces efforts doivent être poursuivis. »

L'Inspection générale note cette évolution favorable à l'organisation et indique à nouveau qu'un véritable outil de contrôle de gestion est à mettre place et dépasse le cadre statistique de l'activité réalisé en heures qui a déjà été fournie lors de l'audit.

Il est envisagé de créer un magasin avec l'embauche d'un magasinier, le tout étant mutualisé à l'ensemble des structures d'AURORE.

L'association indique que douze véhicules de maintenance de type KANGOO sont utilisés, soit un véhicule par technicien. Les véhicules disposent d'une carte d'essence et d'un carnet de bord de suivi des kilométrages réalisés. Des cartes de stationnement sont achetées.

L'effectif conventionnel de Louez Solidaire est de cinq travailleurs sociaux et un chef de service.

## 7.9. Points divers

Certaines procédures durent depuis plus de 2 ans et demi, ce qui peut occasionner de nombreux problèmes tant pour les familles que pour le voisinage et les bailleurs.

En 2014 pour le dispositif Louez Solidaire, 18 procédures contre 12 en 2013 font l'objet d'un suivi en justice et coûtent en frais d'avocats.

Ces procédures sont mises en œuvre dans le cas de dettes locatives et/ou refus d'adhésion à l'accompagnement social ou refus de propositions de relogement. Les occupants ne sont pas ou peu « relogeables ».

**Recommandation 52 :** Demander à la DASES d'alléger la procédure et à l'association réduire les délais de sortie en conséquence.

La DASES indique dans sa réponse au rapport provisoire que de nombreux facteurs exogènes ne permettent pas comme elle le souhaiterait d'alléger la procédure. Toutefois les services de la DASES et de la DLH : « *sont conscients des enjeux concernant la fluidité du dispositif et mettent tout en œuvre pour faciliter la sortie dans les meilleures conditions du ménage (ACD, lien avec SIAO Insertion, mise en place de l'ASLL durant trois mois pour l'intégration dans le nouveau logement).* »

### 7.9.1. Quittancement

L'équipe de gestion locative ou quittancement est composée de quatre professionnelles. Le service intervient pour l'ensemble du Pôle Habitat. Elle met en œuvre toutes les actions liées à l'aspect financier du dispositif auprès des familles. Elle calcule les participations et redevances, édite les appels mensuels, vérifie la tenue des plans d'apurement et alerte sur les situations d'endettement. Le service quittancement a mis en place une procédure très pointue de relance et de recouvrement des impayés pouvant aller jusqu'au contentieux. Elle instruit les procédures précontentieuses dans les situations de dettes des ménages. Elle est un élément important des relations avec la CAF dans la prise en charge des familles.

Le paiement des redevances mensuelles pour l'occupation du logement est obligatoire. Il n'est pas possible d'accepter des impayés, la convention engage les publics accueillis. Tous les mois, les équipes sociales reçoivent du service quittancement les bordereaux de paiement, ainsi que le double des appels à règlement, et les relevés des prestations CAF. Le référent social peut donc immédiatement contacter l'hébergé, analyser ce qui se passe et mettre en œuvre les actions pour lutter contre cet impayé et y mettre fin par l'établissement d'un plan d'apurement.

Une procédure très précise a été établie afin de traiter les impayés. Une série de courriers graduels est adressée aux hébergés, qui vont entrer dans une procédure précontentieuse, puis contentieuse, qui peut aller jusqu'à l'expulsion. Cette procédure est calquée sur celle du logement de droit commun, qui a cours chez les bailleurs sociaux. L'objectif est que le débiteur se saisisse de cette procédure pour régler la question du paiement, et c'est souvent la réalité, une prise de conscience des enjeux se fait, notamment au moment de l'arrivée d'un commandement de payer délivré par huissier.

Comme dans le droit commun, l'association AURORE a l'obligation de signaler à la CAF les impayés. La CAF demande alors par écrit un plan d'apurement établi par le gestionnaire et signé par l'allocataire. Si le plan est respecté et la CAF le vérifie, les aides au logement sont maintenues, mais si le plan n'est pas respecté, la CAF arrêtera le versement des prestations, après plusieurs contacts avec le ménage et l'association.

L'équipe a la charge de quittance les 1400 logements soit 300/350 lots par professionnel au travers du logiciel KRIER. Le taux de charge de l'activité lié à l'ASSL n'a pas été évalué, ni indiqué par le service.

Le service dispose d'une procédure de relance à quatre niveaux :

- R1 (J+30) : relance simple avec lettre de rappel ;
- R2 (J+55) : mise en demeure après validation du chef de service et du travailleur social - Mise en place d'un plan d'apurement, au-delà d'un délai de deux mois c'est très difficile à mettre en œuvre ;
- R3 (J+85) : envoi d'un recommandé et injonction de paiement sous 8 jours ;
- R4 : sortie du dispositif application de la clause résolutoire et ouverture du contentieux par avocats.

Au 31/12/2014, 126 dossiers étaient au niveau R1, 70 au niveau R2, 33 au niveau R3 et 14 au niveau R4.

Pour le dispositif Louez Solidaire, l'encours non payé était de 177 K€ au 31/12/2014.

Les impayés sont remboursés par la Ville de Paris et intégrés annuellement dans le dialogue de gestion. Dans le cadre de l'accompagnement et dans le respect des règles du droit commun, les travailleurs sociaux suivent les familles endettées et sont amenés à accompagner des procédures de surendettement (auprès de la BDF), de rétablissement personnel et/ou autres financières de toute sorte. Certaines de ces procédures peuvent aboutir à un effacement total ou partiel de la dette des ménages, dont la dette locative supportée alors par l'association<sup>44</sup>.

### 7.9.2. Conclusion sur la branche HABITAT d'AURORE

En assurant la gestion de 1400 logements, le pôle Habitat d'AURORE a professionnalisé ses procédures, en particulier dans le domaine de la gestion locative. Le service gagnerait en efficacité à mettre en place une unité de contrôle de gestion et des tableaux de bords à destination de la direction. Actuellement trop limitée par une vision comptable et budgétaire, une nouvelle organisation devrait permettre de faire évoluer la gestion du service vers plus d'autonomie déchargeant les décideurs publics de certains contrôles. L'association a indiqué dans sa réponse au rapport provisoire que les fonctions de responsable administratif et comptable (RAC) seront transformées en responsable administratif et financier (RAF).

Les missions des travailleurs sociaux devront faire l'objet d'un suivi analytique permettant de délimiter plus rationnellement leurs domaines d'intervention.

---

<sup>44</sup> à la différence d'un gestionnaire locatif de droit privé.

## 8. CONCLUSION EVALUATION DES RISQUES

Aux termes de ce rapport, la mission de l'Inspection générale souhaite attirer l'attention de l'association et des services de la Ville de Paris sur les risques qui pourraient affaiblir à moyen terme les relations de partenariat existants.

Le risque se définit comme un danger caractérisé par sa probabilité de réalisation, sa gravité sur l'organisation et les objectifs à atteindre et son acceptabilité par le conseil d'administration.

Les constats présentés dans le tableau des risques, joint ci-après, découlent de l'audit et des réponses apportées par l'association. Ils illustrent les défaillances constatées qui conduisent à la création de risques dont la probabilité de réalisation et l'acceptabilité sont sujettes à l'appréciation de l'association.

L'analyse des risques<sup>45</sup> réalisée par la mission est fournie de manière informative à l'association, est seule compétente pour apprécier l'acceptabilité des dangers provenant des anomalies ou faiblesses constatées lors de l'audit.

En conclusion, quatre principaux champs de réflexion stratégique sont proposés par l'Inspection à l'association et aux services de la Ville pour assurer la maîtrise des risques.

Le premier champ concerne le renforcement du contrôle interne et de l'organisation par la mise en place d'un contrôle de gestion.

Une réflexion touchant au positionnement de l'association dans le domaine de l'insertion professionnelle par rapport à d'autres associations partenaires de la Ville de Paris semble devoir être menée.

Les frontières d'exercice du travail social semblent devoir être mieux délimitées et restent à compléter par le soutien d'actions citoyennes (bénévolat).

Enfin, le développement de l'association par la recherche de financement par des dons privés et des financements participatifs assurant plus d'autonomie à l'association doit être favorisé.

Les principaux « acteurs » (conseil d'administration, direction générale, pôles et services du siège exerçant le contrôle interne, Ville et département de Paris) indiqués au niveau du tableau des risques décideront du degré attendu de la maîtrise de réduction des facteurs risques et de la mise œuvre des actions correctives pour améliorer la performance de l'association.

---

<sup>45</sup> L'analyse de risques détaillée dans le tableau ci-après, est conforme aux pratiques de l'Inspection générale dans la conduite de ses missions auprès des associations et des services de la Ville de Paris qu'elle contrôle.

## 9. TABLEAU DES RISQUES

Constats	Risques potentiels	Acteurs			Recommandations
		CA & DG <sup>46</sup>	Pôles & Activités de l'Association	Ville & département de Paris	Facteurs de réduction des risques
Absence de contrôle de gestion	Défaillance du pilotage - Mauvaise décision	x	Tous		Créer une cellule de contrôle de gestion au siège.
	Anticipation insuffisante des décisions	x	Tous	x	Fixer des objectifs mesurables
	Atteinte incomplète des objectifs	x	Tous	x	Mettre en place des actions correctives sur la base d'un tableau de bord.
	Efficiences		Tous	x	Simplifier les processus
Contrôle interne insuffisant (Notes de frais, cartes de crédit, véhicules, achats entretiens Habitat, etc.).	Non-respect des procédures	x	Direction Financière		Faire des contrôles réguliers ou inopinés (DG, SG, DF, DRH) incluant le contrôle des responsables administratifs et comptables.
	Procédures inadaptées		Tous		Actualiser les procédures.

<sup>46</sup> CA= conseil d'administration - DG = direction générale

Constats	Risques potentiels	Acteurs			Recommandations
		CA & DG <sup>46</sup>	Pôles & Activités de l'Association	Ville & département de Paris	Facteurs de réduction des risques
<b>Analyse des déficits insuffisamment menée</b>	Création d'un déficit structurel	x	Direction Financière	x	Développer une méthodologie d'analyse des risques à l'arbitrage du CA et pas la DG.
<b>Accroissement des litiges juridiques (personnel, pôle Habitat, biffins)</b>	Financier voire moral et pénal	x	Services juridiques	x	Engager des actions de formation
<b>Direction du Patrimoine en création</b>	Rester seulement une cellule de montage	x	Direction du Patrimoine et pôle Habitat		Rattacher le pôle Habitat à la direction du patrimoine.
	Négliger le volet entretien du patrimoine		Direction du Patrimoine et pôle Habitat	x	Mettre en place un plan pluriannuel de maintenance.
	Rupture du processus d'Hébergement	X	Direction du Patrimoine	x	Prévoir un plan de continuité.
<b>Faiblesse de mise en œuvre des bénévolats (objectifs en nombre et délais)</b>	Ne pas mobiliser de nouvelles ressources dans l'insertion professionnelle permettant le transfert de compétences du bénévole vers l'usager	x	Vie associative	x	Se fixer des objectifs ambitieux et définir un plan d'action.
	Mobiliser les travailleurs sociaux dans des actions dévolues normalement à des bénévoles (loisirs, culture, aide civique)		Tous	x	Revisiter les champs d'intervention des travailleurs sociaux.

Constats	Risques potentiels	Acteurs			Recommandations
		CA & DG <sup>46</sup>	Pôles & Activités de l'Association	Ville & département de Paris	Facteurs de réduction des risques
<b>Absence de financement participatif et dons</b>	Limitier les projets innovants proposés par l'association	x	Vie associative	x	Mettre en place un plan ambitieux de diversification des ressources de l'association.
	Absence de financement participatif et dons, ne plus être concurrentiel par rapport à d'autres associations	x			Accroître les partenariats ou acquérir ces savoir-faire par rapprochement.
<b>Communication peu efficiente</b>	Insuffisance d'image et d'impact sur la cible visée par la campagne de communication	x	Service Communication	x	Structurer le service de communication.
<b>Procédure expérimentale non justifiée</b>	Juridique et légalité		Service juridique et carré des biffins	x	Procédure d'appels d'offre.
<b>Sécurité d'accès insuffisante</b>	Sécurité physique des personnes sur le site : biffins, personnel, clients.		carré des biffins	x	Etablir un comptage contradictoire avec la DPP par estimation (biffins, vendeurs à la sauvette, clients) et métrage occupé.
			carré des biffins		Appliquer sans dérogation la procédure de gestion du carré.
			carré des biffins		Supprimer l'Algeco ou trouver un lieu plus sécurisé.
			carré des biffins	x	Réduction de la surface gérable du carré des biffins.

Constats	Risques potentiels	Acteurs			Recommandations
		CA & DG <sup>46</sup>	Pôles & Activités de l'Association	Ville & département de Paris	Facteurs de réduction des risques
Actions sociales limitées	Duplication du travail social		carré des biffins		Réorienter les bénéficiaires vers leur référent pivot et les communes limitrophes.
	Actions sociales limitées	Absence d'efficience		carré des biffins	
			carré des biffins		Ne pas assurer le suivi social des biffins en situation d'emploi sur le carré et les Réorienter vers les structures dédiées (chantier d'insertion, régies de quartier, RSA, etc.,)
Incertitudes juridiques liées aux activités de biffe	Conformité juridique		carré des biffins		Régulariser les situations RSA/BIFFE (accès aux droits) en se faisant communiquer les revenus procurés par la Biffe.
Incertitudes sur l'éligibilité des biffins au dispositif d'accompagnement	Gestion administrative		carré des biffins	x	Désigner un référent pivot pour les biffins percevant l'AME
			carré des biffins		Définir des objectifs mesurables en termes de sorties vers l'emploi. Anticiper dans ce sens le cahier des charges des nouveaux marchés publics.



Constats	Risques potentiels	Acteurs			Recommandations
		CA & DG <sup>46</sup>	Pôles & Activités de l'Association	Ville & département de Paris	Facteurs de réduction des risques
Le coréférencement insuffisamment articulé	Absence d'efficience et routine		RSA		Rediriger les allocataires plus rapidement vers les structures les plus appropriées (ARS, etc.).
			RSA	x	Définir des objectifs mesurables dans le parcours de suivi.
Traçabilité des actions insuffisantes	Mauvais accompagnement social		RSA		Définir un parcours unique à travers une coordination inter-association et dans l'environnement personnel de l'allocataire.
			RSA		Délimiter les actions du référent et les coordonner avec les autres intervenants
			RSA		Initier des actions d'insertion sur la base de bénévoles quand cela est possible (actions citoyennes et humanistes)
			RSA		Formaliser une procédure et un calendrier en complément du Contrat d'Engagement réciproque signé par l'allocataire. Mettre en place des indicateurs de suivi.
	Mauvais accompagnement professionnel		RSA		Mettre en place un tableau de bord par objectif

Constats	Risques potentiels	Acteurs			Recommandations
		CA & DG <sup>46</sup>	Pôles & Activités de l'Association	Ville & département de Paris	Facteurs de réduction des risques
<b>Suivi déconnecté des expériences professionnelles du secteur privé</b>	Sortie vers l'emploi compromise		RSA		Rechercher des bénévoles issus du monde de l'entreprise
<b>Absence de clauses d'insertion</b>	Conformité juridique		SANTEUIL	x	Inclure les clauses en analysant les publics visés.
<b>Communication insuffisante</b>	Absence de notoriété et perte de « clientèles » et de recettes		SANTEUIL	x	Mettre en place des opérations ciblées : partenaires, entreprises de restauration, etc.
<b>Evaluation insuffisante de l'offre</b>	Baisse de la fréquentation et inadéquation avec la demande		SANTEUIL	x	Etude à venir DASES sur l'offre alimentaire parisienne : article 33 du pacte parisien de lutte contre ma grande exclusion.
<b>Nombre de repas en baisse</b>	Surcapacité d'accueil de Santeuil		SANTEUIL	x	Revoir le marché public en termes d'objectif
<b>Coordination insuffisante entre les partenaires clients</b>	Baisse du taux de remplissage		SANTEUIL	x	Création d'un outil commun de réservation informatique et d'accès au restaurant
<b>Parcours administratif difficile d'accès à la PP</b>	Insertion professionnelle compromise		PANGEA	x	Avoir un circuit dédié dans le cas de parcours de jeunes exemplaires et soutien DASES
<b>Absence de recours à des bénévoles</b>	Difficulté d'encadrement en matière d'emploi		PANGEA et Vie associative		Encadrer le recrutement des bénévoles (rôle de coach en matière d'emploi)
<b>Absence de préparation des sorties vers l'emploi des jeunes</b>	Insertion professionnelle compromise		PANGEA	x	Préparer en amont la sortie avec la Mission locale

Constats	Risques potentiels	Acteurs			Recommandations
		CA & DG <sup>46</sup>	Pôles & Activités de l'Association	Ville & département de Paris	Facteurs de réduction des risques
<b>Logement Saint Vincent de Paul</b> <b>Absence de plan de continuité</b>	Précarisation à la sortie du dispositif PANGEA		PANGEA	x	Mise en place d'un plan de continuité en diffus
<b>Absence d'un processus continu de contrôle par la DASES</b>	Dysfonctionnements graves du dispositif non encore testé		PANGEA	x	Mise en place de contrôles réguliers par la SEMNA et la CAEC
<b>Difficultés d'insertion professionnelle</b>	Echec d'insertion		PANGEA	x	Vérifier que PANGEA a mobilisé son réseau de partenaires.
<b>Equilibre financier du dispositif non atteint</b>	Absence d'économie d'échelle et surcoûts		LOUEZ SOLIDAIRE	x	Mesurer des écarts entre le coût objectif et les réalisations
<b>Coordination avec le référent pivot</b>	Duplication des actions sociales par deux travailleurs sociaux différents		LOUEZ SOLIDAIRE	x	Détailler les actions lors des contrôles de la DASES pour lui permettre de définir le référent pivot.
<b>Absence de contrôle de gestion</b>	Manque d'efficience		LOUEZ SOLIDAIRE		Mettre en place un tableau de bord analytique détaillant les interventions par nature, par logement et par zone de maintenance.
<b>Délais de relogement trop longs</b>	Saturation du dispositif		LOUEZ SOLIDAIRE	x	Alléger la procédure (élus)

Quatre risques stratégiques ont été identifiés dans le tableau ci-dessus.

### **9.1. Risque organisationnel et d'efficience**

Il résulte de l'inadaptation des structures du siège dans le contrôle des structures opérationnelles des pôles. L'amélioration du contrôle interne et la mise en place d'un contrôle de gestion visent à améliorer et l'efficience des actions menées (RSA, restaurant Santeuil, biffins, « Louez Solidaire ») et à anticiper les redéploiements nécessaires.

Ce risque pourrait être réduit par un meilleur arbitrage des ressources nécessaires au niveau du siège pour les opérations de contrôle, par la limitation des temps incomplets dans l'emploi des personnels et dans certains cas par des recrutements à profil plus « gestionnaire » pour les postes d'encadrement et de direction.

### **9.2. Risque concurrentiel sur l'insertion professionnelle**

Il émane des difficultés de l'association à porter des projets structurants d'insertion professionnelle et de formation pour répondre aux besoins des demandeurs publics lorsque les politiques d'emploi complètent la politique sociale.

L'emploi étant considéré comme un élément majeur de réinsertion des publics qui est la valeur originelle de fondation de l'association, la réduction de ce risque passe par la mise en place d'outils d'insertion et de formation qui dépassent le cadre de la plate-forme de restauration implantée en Seine Saint Denis et du chantier d'insertion « bâtiment ».

La recherche de partenariats dans ce domaine avec d'autres associations réduirait ce risque.

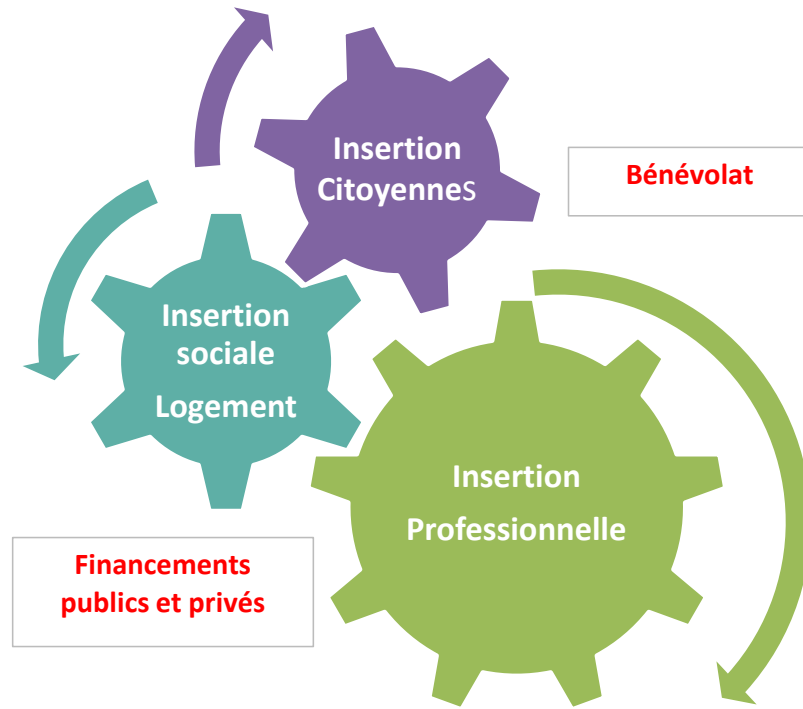
### **9.3. Risque de « compétitivité associative »**

La « compétitivité associative » s'exprime par la capacité de l'association à satisfaire les demandes des acteurs publics par l'innovation et à améliorer la qualité des prestations sociales avec efficience. Le risque de compétitivité découle de la différence des capacités de production d'AURORE avec d'autres associations qui démultiplient leur force en ayant recours à des bénévoles. Le lent déploiement de la stratégie de bénévolat ainsi que la difficulté à identifier ce qui est du ressort de l'action sociale et de l'action citoyenne renforcent ce risque. L'analyse détaillée de l'exécution des tâches des travailleurs sociaux, une meilleure sensibilisation des salariés et la mise en place d'un plan de communication efficace pour recruter des bénévoles apparaissent nécessaires pour diminuer ce risque.

### **9.4. Risque de développement et de financement**

L'absence de financements propres de l'association par le biais d'appels aux dons privés et à des financements participatifs pourrait peser à terme sur le développement de nouveaux projets. En particulier, dans le domaine immobilier, l'association possède peu de patrimoine propre, ce qui ne lui permet pas d'assurer des plans de continuité.

La réduction des risques, visant à favoriser les actions, devrait conduire à une meilleure répartition des énergies (forces) : ressources publiques, privées et contribution en nature, pour atteindre les objectifs fixés.



Source : Schéma IG

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1 :** Procéder à des contrôles opérationnels de chaque RAC au moins une fois par trimestre par le directeur des finances. .... 13
- Recommandation 2 :** Revoir la procédure de notes de frais et supprimer les cartes bleues sauf pour les achats internet (voyages, documentation). .... 14
- Recommandation 3 :** Améliorer le contrôle interne et développer le contrôle de gestion en réalisant des arbitrages sur l'affectation des ressources. .... 15
- Recommandation 4 :** Procéder à une évaluation du risque structurel des déficits et en informer le conseil d'administration. .... 18
- Recommandation 5 :** Former les responsables opérationnels à la gestion d'un litige juridique (faits délictuels et preuves). .... 20
- Recommandation 6 :** Structurer la direction du patrimoine (Immobilier et Maîtrise d'ouvrage) en arbitrando avec les ressources du Pôle Habitat pour assurer un meilleur pilotage du foncier à moyen et à long terme de l'immobilier (reporting). .... 23
- Recommandation 7 :** Accélérer le processus d'évolution vers le bénévolat et le structurer à court terme. .... 26
- Recommandation 8 :** Mettre en place des ressources complémentaires par appels aux dons privés pour développer des projets innovants et adhérer au Comité de la Charte. ... 26
- Recommandation 9 :** Structurer la fonction communication pour accroître son efficacité. .... 31
- Recommandation 10 :** Procéder à un appel d'offre de prestations de service sur la base d'un accueil de 250 personnes sur le carré et d'un accompagnement social de 100 personnes (file active) ..... 34
- Recommandation 11 :** La DASES et la DAE doivent faire un choix entre la mission d'insertion par le travail et la mission de « pacification ». .... 36
- Recommandation 12 :** Redéfinir un minimum de règles claires et précises pour les adhésions au carré : charte d'utilisation unipersonnelle de l'autorisation, port de badges, utilisation de bâches au sol, contrôle des marchandises en début de marché. .... 36
- Recommandation 13 :** Un comptage contradictoire du nombre de vendeurs à la sauvette devrait être fait par les services de la DPP et l'association et tenu à jour régulièrement. 37
- Recommandation 14 :** Trouver un autre lieu d'implantation plus sécurisé pour cet Algeco. .... 38

- Recommandation 15 :** Envisager de réduire la zone d'intervention de l'association au seul périmètre des biffins historiques. .... 38
- Recommandation 16 :** Simplifier le processus de gestion en relation avec l'association « Sauve qui peut ». .... 39
- Recommandation 17 :** Ne pas instruire de demandes relatives au logement concernant les biffins sauf si ces demandes sont en relation avec une unité gérée par AURORE. .... 42
- Recommandation 18 :** Réorienter les biffins vers les associations spécialisées, les CAS d'arrondissements et la permanence sociale d'accueil pour une prise en charge via un référent pivot. .... 42
- Recommandation 19 :** S'assurer que les actions d'accès au droit ne dupliquent pas les actions engagées par d'autres associations en particulier dans les communes limitrophes. .... 42
- Recommandation 20 :** Ne pas assurer le suivi social des biffins en situation d'emploi sur le carré, ces derniers doivent être dirigés vers les travailleurs sociaux de la structure accueillante (chantier d'insertion, régies de quartier, association partenaire, etc.). .... 43
- Recommandation 21 :** Supprimer le suivi social et professionnel des biffins percevant le RSA et confier ce suivi au référent pivot désigné. Rediriger le demandeur vers ce service en cas de besoin. .... 45
- Recommandation 22 :** Faire valider par la DASES et la DAE la compatibilité entre la perception du RSA et les revenus tirés de la biffe. .... 45
- Recommandation 23 :** Faire analyser par la DASES et la DAE la situation des biffins percevant l'AME et désigner un référent pivot, après avoir établi le lieu de résidence de ces biffins. .... 47
- Recommandation 24 :** Faire s'assurer par la DASES et la DAE (financeurs du carré des biffins) que les inscriptions à Pôle emploi débouchent réellement sur une politique de l'emploi pour les biffins concernés et qu'elles ne visent pas seulement à mener des actions techniques de régularisation administrative. .... 47
- Recommandation 25 :** Rediriger les allocataires après un certain nombre de séances à définir dans une structure spécialisée en psychiatrie et psychologie. .... 52
- Recommandation 26 :** Définir des objectifs mesurables et réalistes dans un parcours de suivi. .... 52
- Recommandation 27 :** Définir le processus d'accompagnement social en fonction du dispositif social existant à l'entrée de l'allocataire et un parcours unique à travers la coordination inter-association ou dans son environnement personnel. .... 55
- Recommandation 28 :** Mieux encadrer et délimiter les actions du référent RSA pour ne pas faire double emploi avec ceux du travail de suivi social réalisé par un autre organisme social. .... 55

- Recommandation 29 :** Multiplier les actions d'insertion par la recherche de bénévolat orienté dans l'environnement de l'allocataire pour des actions civiques et humanistes. .. 55
- Recommandation 30 :** Formaliser une procédure visant à définir le parcours de l'allocataire dans sa recherche d'emploi et définir un calendrier pour sa sortie de la file active et mettre en place des indicateurs de suivi. .... 58
- Recommandation 31 :** Mettre en place un contrôle interne basé sur un tableau de bord et la réalisation d'objectifs en suivant les objectifs des financeurs (le département de Paris et l'Union Européenne - PDIE et FSE) ainsi que les innovations propres au service. .. 61
- Recommandation 32 :** Mettre en place des partenariats avec des associations de bénévoles issus du monde de l'entreprise. .... 61
- Recommandation 33 :** Faire étudier par la DASES la possibilité d'inclure dans le marché public de Santeuil des clauses d'insertion pour ce marché Restauration. .... 63
- Recommandation 34 :** Faire étudier par le service de communication du siège d'AURORE des actions ciblées de communication visant à accroître la notoriété du restaurant SANTEUIL. .... 64
- Recommandation 35 :** Mettre en place des analyses de gestion clients avec le soutien des services du siège d'AURORE. .... 68
- Recommandation 36 :** Rénover l'informatisation du dispositif pour assurer un suivi conjoint avec les autres associations. .... 69
- Recommandation 37 :** Réduire les montants du marché en fonction de l'objectif de service souhaité et en informer le conseil de Paris..... 71
- Recommandation 38 :** Faire réaliser par la DASES une étude sur les restaurants solidaires reposant sur différents scénarii de couverture des besoins et des stratégies de couverture de la précarité alimentaire. .... 71
- Recommandation 39 :** Mettre en place une meilleure coordination entre les partenaires à travers un outil commun pour d'améliorer le taux de remplissage du service, en particulier en cas de désaffectation de certains usagers. .... 72
- Recommandation 40 :** Etudier la possibilité d'organiser un circuit dédié à la préfecture de police afin de faire valoir les parcours de jeunes exemplaires. .... 76
- Recommandation 41 :** Préparer en amont avec la Mission locale les sorties vers l'emploi des jeunes. .... 77
- Recommandation 42 :** Préparer suffisamment tôt à l'avance le changement d'hébergement dans le diffus..... 78
- Recommandation 43 :** Préparer avec la DASES des contrôles afin d'éviter d'éventuels dérapages. .... 78



- Recommandation 44 :** Les actions d'insertion professionnelle devront être évaluées régulièrement par la DASES. .... 79
- Recommandation 45 :** Compléter le travail du CIP par des soutiens de bénévoles dans le domaine de l'emploi. .... 79
- Recommandation 46 :** Faire définir un coût objectif, le faire valider par la sous-direction du logement et de l'habitat et mesurer les écarts constatés en réalisation. .... 83
- Recommandation 47 :** Présenter lors des contrôles de la DASES les actions de coordination effectuées avec le référent pivot. .... 84
- Recommandation 48 :** Simplifier le dispositif de décision et laisser à l'association plus d'autonomie. .... 85
- Recommandation 49 :** Améliorer l'efficacité de gestion du service de gestion locative et immobilière en développant un contrôle de gestion et la maintenance préventive. .... 87
- Recommandation 50 :** Mettre en place un tableau de bord des interventions par nature, par logement et par zone de maintenance et concevoir une typologie des interventions.. 88
- Recommandation 51 :** Mettre en place un contrôle de gestion au service technique. ... 89
- Recommandation 52 :** Demander à la DASES d'alléger la procédure et à l'association réduire les délais de sortie..... 90

## TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS

Tableau 1 : Part du département et de la Ville de Paris dans les activités d'AURORE (K€)	10
Capture écran 1 : Organigramme fonctionnel de l'association	11
Tableau 2 : Frais de structures 2014	15
Tableau 3 : Evolution de la situation financière	16
Tableau 4 : Répartition des recettes de l'association	17
Tableau 5 : Evolution du résultat d'exploitation 2013-2014	17
Capture écran 2 : Formulaire BENEVOLAT sur le site AURORE	24
Tableau 6 : Rémunération des dix principaux cadres de direction en 2014	28
Capture écran 3 : Trois cartes postales de sensibilisation à la pauvreté	31
Capture écran 4 : Situation du carré des biffins Plan du quartier	32
Tableau 7 : Evolution du nombre d'adhérents à la Charte des biffins	34
Tableau 8 : Financements DASES et DAE 2009-2015	34
Tableau 9 : Evolution des effectifs 2013-2014	40
Capture écran 5 : Organigramme 2015 et 2016	40
Tableau 10 : Activité de l'association (nombre de personnes bénéficiaires) 2010-2014	41
Graphique 1 : Répartition des activités sociales en 2014	41
Graphique 2 : Type d'habitation des biffins de la file active percevant l'ASS et le RSA	44
Graphique 3 : Répartition par âge des bénéficiaires du RSA et ASS	44
Graphique 4 : Répartition des biffins inscrits à Pôle Emploi par âge	46
Graphique 5 : En % des inscrits	47
Tableau 11 : Réparation de la file active par marché	51
Tableau 12 : Réparation de la file active par ancienneté de droit (en nombre d'années)	51
Graphique 6 : Répartition des adresses déclarées des allocataires	54
Tableau 13 : Répartition du type d'adresses des allocataires suivi	54
Tableau 14 : Répartition de la file active par marché et par projet des allocataires	57
Graphique 7 : Identification des projets	57
Organigramme du restaurant	62
Graphique 8 : Evolution des repas 2008-2014	66
Graphique 9 : Répartition des repas servis en 2015	67
Tableau 15 : Nombre de repas moyen-jour 2014-2015 midi et soir	67
Graphique 10 : Evolution des repas par partenaires 2014-2015	68
Tableau 16 : Prix de revient d'un repas 2014	70
Tableau 17 : Répartition des logements par arrondissement Louez Solidaire - diffus	81
Tableau 18 : Dispositif de l'ASLL résidentiel sur la Ville de Paris	82

Tableau 19 : Répartition des logements loués au-delà de 18 mois au 31-12-2014 ..... 85

## PROCÉDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire sur l'audit de l'association AURORE a été transmis le 31 mars 2016 au Président d'Aurore et aux directeurs de l'action sociale, de l'enfance et de la santé, du logement et de l'habitat, de l'attractivité et de l'emploi de la Ville de Paris.

La réponse au rapport provisoire du Président général de l'association AURORE a été adressée par courrier le 29 avril 2016.

La réponse au rapport provisoire du directeur de l'action sociale, de l'enfance et de la santé de la Ville de Paris a été adressée par courrier le 29 avril 2016.

La réponse au rapport provisoire de la directrice de l'attractivité et de l'emploi de la Ville de Paris a été adressée par courrier le 4 mai 2016.

Réponse du 29 avril 2016 du Directeur général de l'association AURORE

Paris, le 29 avril 2015



Directrice de l'Inspection Générale de la Ville de Paris  
17 boulevard Morland  
75181 PARIS CEDEX 4

Madame la directrice,

Vous trouverez ci-joint nos observations sur les constats et notre avis sur les recommandations préconisées par le rapport provisoire de l'Inspection Générale suite à l'audit de notre association.

De manière générale, je tiens à remercier l'équipe en charge de cet audit des bonnes conditions dans lesquelles celui-ci s'est déroulé.

Il me semble néanmoins que la note de synthèse ne reflète pas totalement le contenu général d'un audit qui pointe bien entendu les zones de fragilité et les points perfectibles d'Aurore, mais souligne aussi un certain nombre de points forts de notre association.

Nous sommes conscients qu'un audit est une photographie à un moment donné. Il a eu lieu dans une période d'évolution de notre organisation, toutefois nos réponses vous amèneront peut être à ajuster la rédaction de ce rapport.

D'ores et déjà, je peux vous confirmer que :

- les audits menés par notre Commissaire aux comptes dans le cadre de sa mission montrent une évolution constante des opérations de contrôle interne.
- la « direction du patrimoine »<sup>1</sup> s'occupe du développement immobilier et de l'entretien de l'ensemble du patrimoine de l'association, elle n'intervient pas et c'est un choix, dans le quotidien du pôle habitat qui est organisé à cet effet et en toute transparence vis-à-vis des financeurs. Il faut noter d'ailleurs que ce pôle qui a "avancé en marchant" a su trouver son équilibre général depuis 2 ans.
- si nous sommes convaincus du travail partenarial et de la nécessité d'éviter les doublons avec d'autres services ou des actions citoyennes, force est de constater que reconstruire les fils et la confiance de publics désocialisés avec les institutions prend souvent du temps, et que la disponibilité des services de "droit commun" n'est pas toujours en phase avec le "temps réel" de nos demandes. Nous ne renonçons pas, convaincus que le travail social n'existe qu'en interaction avec les autres, et nous le démontrons en étant pilotes ou membres de groupements sur un certain nombre d'actions.
- le Carré des Biffins répond à une commande de la Ville, il intervient dans les zones grises auprès de vendeurs illégaux, ce travail d'équilibriste nécessite des moyens. Il repose sur un partenariat sans faille avec la police et les forces municipales.

<sup>1</sup> Par souci de clarté, le poste « direction du patrimoine » a été rebaptisé « direction de l'immobilier et de la maîtrise d'ouvrage ».

Pour rappel, Aurore a été la seule association à répondre à une commande pressente de la Ville sur ce sujet quand le quartier était au bord de l'explosion.

Nous sommes cependant convaincus que le système doit évoluer et que nous n'avons pas forcément vocation à gérer un "marché" sur le long terme, même si cette expérimentation a permis d'améliorer largement des tensions sur le quartier et de prendre en compte ce phénomène, notamment dans les travaux en cours sur l'économie circulaire.

- le restaurant Santeuil s'inscrit dans un "marché public" ; sa clientèle est exclusivement adressée par des services sociaux après validation par la Dases. Depuis l'audit, de nouveaux "clients" ont permis un retour à un taux de remplissage, qui n'a été bas que ponctuellement. Je tiens à souligner que ce restaurant solidaire a été la tête de proue pour la mise en place par la Ville d'autres structures de ce type, Santeuil gardant la particularité d'associer publics handicapés en cuisine (50 postes) et une clientèle de SDF.

- le service Prism qui s'occupe d'allocataires du RSA est mandaté sur un public très exclu et loin d'une insertion, auprès duquel le sujet insertion professionnelle ne peut être qu'un objectif à moyen terme, après que soient réglés des problèmes de droits, de soins et de toit.

Sur les 4 principaux champs de réflexion stratégique :

La nouvelle organisation (Cf. organigramme en annexe) renforce le contrôle interne même si nous sommes conscients que nos développements nous obligent à une attention constante sur notre gestion via des outils de reporting et de contrôle continu.

Le nombre de bénévoles, 625 fin 2015, nous importe et est en constante augmentation via le travail mené par la responsable de ce domaine, mais ne peut en aucun cas se substituer aux professionnels salariés.

La question de l'appel aux dons n'est pas une priorité de l'association qui vise avant tout la maîtrise de ses coûts par une gestion rigoureuse. Toutefois, la question des financements participatifs ou des fonds d'amorçage via des fondations est bien pris en compte, un poste de chargé de partenariat agissant à cet effet.

Enfin, il nous semble que le domaine de l'insertion professionnelle est largement pris en compte par l'association dont il est un des trois piliers. Il l'est malheureusement moins par les financeurs publics.

Je vous remercie à nouveau de cet audit qui nous permet de fait, de conforter des constats déjà faits en interne, ou de nous amener à nous pencher sur d'autres aspects de notre fonctionnement, en nous efforçant d'y apporter réponse.

Nous vous prions de recevoir, Madame la directrice, l'expression de notre meilleure considération.

Directeur Général



## AUDIT DE L'ASSOCIATION AURORE

### Réponses aux recommandations



Bureaux du Siège  
34 boulevard de Sébastopol  
75004 Paris

Siège  
1 - 3 rue Emmanuel Chauvière  
75015 Paris

## **Réponse aux recommandations**

### **Recommandation 1 : Etablir une fiche de poste de la fonction de secrétaire général**

Une fiche de poste a déjà été établie (PJ 1). Précisons que contrairement à ce qui est précisé p.12, les échanges qui ont eu lieu au moment du recrutement ont donné lieu à des écrits, notamment la PJ 2.

### **Recommandation 2 : Procéder à des contrôles opérationnels de chaque RAC au moins une fois par trimestre par le directeur des finances**

C'est en place, sous forme de rencontres trimestrielles à 4 avec le directeur de pôle et le secrétaire général.

Précisons en outre que le commissaire aux comptes ne limite pas sa mission aux contrôles des comptes annuels comme mentionné p.13 mais qu'il réalise annuellement des contrôles de gestion dans certains établissements et services ciblés par celui-ci et différents chaque année, sollicite des documents pour contrôle des procédures de fonctionnement et de validation existantes sur certains sujets. Par ailleurs il rencontre annuellement les Directeurs de Pôle : point financier détaillé sur les établissements et services, les situations à risque et les actions d'amélioration. C'est dans ce cadre et sur ces contrôles que s'appuie aujourd'hui la directrice financière.

### **Recommandation 3 : Revoir la procédure de notes de frais et supprimer les cartes bleues sauf pour les achats internet (voyages, documentation)**

Nous envisageons la mise en place d'une procédure d'utilisation et de contrôle de l'usage des cartes bleues.

Les exemples de paiements de carte bleue cités p.14 correspondent pleinement aux nécessités de fonctionnement des dispositifs, Darty correspond à de l'équipement pour des usagers, Castorama à des fournitures pour une petite réparation dans les locaux, Loumar à une facture de révision d'un véhicule, Billetréduc à l'achat de places de spectacles pour les résidents. Les amendes reçues pour des véhicules de l'association peuvent être réglées par elle mais doivent faire l'objet de remboursement.

### **Recommandation 4 : Améliorer le contrôle interne et développer le contrôle de gestion en réalisant des arbitrages sur l'affectation des ressources**

Le contrôle interne a été renforcé en 2016 avec la mise en place d'une batterie de 70 indicateurs mensuels permettant de mesurer l'évolution des points de fragilité de l'association.



Un contrôleur de gestion a été recruté en avril 2016. Un projet d'évolution de la fonction des RAC vers des postes de responsables administratifs et financiers (RAF), chargés notamment du contrôle de gestion et du pilotage financier de leur pôle, a été lancé.

Des mesures de restriction ont été prises avec notamment des suppressions de postes, pour adapter les moyens aux nouvelles ressources financières (RSA en décembre par exemple).

**Recommandation 5 : Procéder à une évaluation du risque structurel des déficits et en informer le conseil d'administration**

Le Conseil d'administration (et plus spécifiquement le Bureau) sont régulièrement informés des difficultés structurelles d'équilibre financier que rencontrent certains dispositifs. Dans ce cadre, des séances de travail peuvent être organisées avec certains membres du Conseil d'administration et en particulier le Trésorier afin d'analyser les difficultés et le cas échéant, envisager la fermeture des services concernés en vue de soumettre la décision au CA.

Précisions ici que le déficit de 2014 n'est pas lié au montant des loyers de Solibail et Louez Solidaire tel qu'il est mentionné p.16 du rapport. Le développement de ces dispositifs a par contre un impact significatif sur l'augmentation des charges externes du fait du poids des loyers qu'ils génèrent (mais qui sont compensés par les redevances des résidents et le financement du différentiel).

**Recommandation 6 : Former les responsables opérationnels à la gestion d'un litige juridique (faits délictuels et preuves)**

Nous souhaitons retenir cette proposition et une formation collective sera proposée en ce sens.

Par ailleurs, quelques précisions sur le traitement des contentieux en matière de ressources humaines. A l'époque de l'audit, la gestion des contentieux relatifs aux salariés relevait de la responsable juridique. Afin d'intégrer la prévention des risques dans la gestion des contentieux, il a été décidé de confier à la Directrice des Ressources Humaines la gestion des contentieux prud'homaux. Ainsi, les risques contentieux sont désormais intégrés à la gestion quotidienne par le conseil juridique aux opérationnels, le pré contentieux et in fine, si la situation n'a pu être évitée, le contentieux.

Parallèlement, l'association s'est dotée de moyens pour prévenir et améliorer la gestion des litiges. Depuis avril 2015, un juriste spécialisé en droit social sélectionne les éléments pertinents pour la gestion de litiges, et des Responsable Ressources Humaines (RRH) affectés à chaque Pôle sont chargés de pré-constituer les dossiers en étroite collaboration avec les cadres opérationnels concernés.

Par ailleurs, des séminaires ont permis de sensibiliser les Directeurs et Chef de Service à l'obligation de sécurité et prévention de l'Employeur et la Qualité de vie au travail.

En outre, une formation intitulée « Comment réagir à l'agressivité du public accueillis ? » est dispensée aux employés/ouvriers accueillant des usagers.

**Recommandation 7 : Structurer la direction du patrimoine en arbitrant avec les ressources du Pôle Habitats pour assurer un meilleur pilotage à moyen et long terme de l'immobilier (reporting)**

Les services techniques (service maintenance, service logistique, chantier d'insertion Prélude) ont été regroupés et rattachés au siège début 2016, pour rationaliser les moyens et rendre plus lisible l'organisation par les services « clients ».

Jusqu'à présent, nous n'y avons pas intégré la gestion locative du pôle Habitats qui était initialement spécifique au secteur de l'Intermédiation Locative (IML). Elle a été étendue à d'autres services depuis mais reste très majoritairement dédiée à l'IML, avec des liens qui doivent rester étroits.

**Recommandation 8 : Accélérer le processus d'évolution vers le bénévolat et le restructurer à court terme**

Le développement du bénévolat a dépassé le stade de projet, il est entré dans une phase active avec, en avril 2016, 625 bénévoles. Ce développement est lié à l'activité de la cheffe de projet dédiée ; il est également porté par nombre de salariés dans les services d'Aurore.

**Recommandation 9 : Mettre en place des ressources complémentaires par appels aux dons privés pour développer des projets innovants et adhérer au Comité de la Charte**

L'association a choisi de ne pas faire d'appel public aux dons, mais elle a régulièrement recours à des financements privés (fondations, mécénat d'entreprises) et elle a créé un poste de chargée de partenariats qui, au siège, réalise des dossiers de financement et anime les relations avec de potentiels financeurs privés.

Malgré cette volonté de l'association de ne pas recourir à l'appel public aux dons, le nombre de bénévoles augmente. Les nouveaux canaux (internet) de recrutement permettent à des personnes de découvrir l'association, et les offres de missions bénévoles attirent.

L'ouverture des CHU pour les réfugiés a créé un puissant appel au bénévolat et de nombreuses personnes se sont présentées « en voisin », proposant de s'engager bénévolement.

*Appréhension*  
**Recommandation 10 : Prévoir et négocier une clause d'exclusivité dans les contrats de travail.**

Pour rappel, les juges estiment que la clause par laquelle un salarié s'engage à consacrer l'exclusivité de son activité à un employeur porte atteinte à la liberté du travail, liberté rappelons-le de nature constitutionnelle. Les exceptions à cette pratique sont extrêmement encadrées. En l'état actuel du droit positif sur les conditions de validité d'une clause d'exclusivité, la possibilité d'étendre cette clause à toute autre occupation professionnelle n'est pas encore certaine.

L'on notera également que la clause d'exclusivité n'est pas opposable aux salariés qui procèdent à la création ou à la reprise d'une entreprise, et ce pendant un délai (susceptible de prolongation) d'un an.

Au surplus, l'intérêt d'insérer une clause d'exclusivité s'avère être très limité, puisque l'ensemble des cadres supérieurs de l'Association AURORE disposent de contrats de travail conclus à temps complet.

Ainsi, l'association AURORE détient de fait un monopole de l'activité de ses « cadres dirigeants ».

Ces éléments étant posés, l'insertion de cette clause est néanmoins possible mais nécessite à l'évidence une motivation assez lourde :

- La clause doit être indispensable aux intérêts légitimes de l'association (précision expresse au sein du contrat) ;
- La clause doit être justifiée par la nature des tâches à accomplir par le salarié (précision expresse au sein du contrat) ;
- La clause doit être proportionnée au but recherché (précision expresse au sein du contrat).

En d'autres termes, la multiplicité et la rigueur de ces conditions rendent bien souvent aléatoire son efficacité.

Compte tenu de l'aléa entourant la licéité de ce type de clause, l'association a fait le choix de disséminer au sein des contrats de travail des dispositions contractuelles particulières qui permettent de remplir les objectifs fixés par une clause d'exclusivité.

Ainsi, les contrats de travail types en vigueur depuis 2011 indiquent pour tous les salariés :

- « Une obligation d'agir au mieux des intérêts d'Aurore » (vise les éventuels conflits d'intérêts) ;
- « Qu'ils ne sont au moment de leur embauche liés par aucune autre entreprise » ;
- « Et qu'ils s'engagent en cours de contrat à informer la Direction d'un éventuel cumul d'emploi ».

Dans un premier temps, l'article 1-5 permet d'évaluer au stade de la conclusion du contrat de travail les éventuels conflits d'intérêts et d'apprécier le volume de temps consacré à une autre activité : « Monsieur XX déclare formellement n'être lié à aucune autre entreprise, et être libre de tout engagement. »

Dans un second temps, au stade de l'exécution du contrat de travail, l'article 8-2 rappelle et rappelle à la loyauté de la relation contractuelle : « Monsieur XX en sa qualité de.....s'engage [...] à agir, en toutes circonstances, au mieux des intérêts de l'Association Aurore.»

Enfin, l'Association par la voie de l'article 13-2 oblige le salarié à déclarer un éventuel cumul d'emploi : « Monsieur XX devra faire connaître à l'Association Aurore sans délai toute modification postérieure à son engagement qui pourrait intervenir dans un éventuel cumul éventuel d'emploi etc. »

Dans ces conditions, il nous semble que nos clauses permettent de remplir les finalités pratiques et les effets juridiques d'une clause d'exclusivité tout en échappant à la rigueur de son régime juridique.

**Recommandation 11 : Structurer la fonction communication pour accroître son efficience**

La communication est déjà centralisée aujourd'hui et un certain nombre d'outils d'analyse sont en cours d'élaboration pour mieux évaluer ses actions : indicateurs d'activité, budget du service.

La communication doit effectivement évoluer d'une communication très institutionnelle vers une communication plus opérationnelle pour les services qui le nécessitent. Le mouvement est engagé avec la refonte du site internet, une réflexion stratégique sur le service lancée fin 2015.

**Recommandation 12 : Procéder à un appel d'offre de prestations sur la base d'un accueil de 250 personnes sur le Carré et d'un accompagnement social de 100 personnes (file active)**

Nous souhaitons préciser le constat présent dans la phrase « L'accompagnement social et professionnel concerne une 100 de personnes pour lesquels 461 entretiens ont été réalisés. Si l'on considère que ces actions constituent l'objectif principal des actions... le coût aidé ressort à 2 250€ », et qui sert de base à cette recommandation.

Pour rappel, notre action vise 3 objectifs :

- Apporter une réponse à la situation d'urgence de personnes en très grande exclusion qui subsistent en revendant des biens récupérés et d'occasion, par la mise en œuvre d'un processus d'accès aux droits et d'insertion
- Participer à l'animation de la vie de quartier en créant du lien social autour de ces personnes
- Contribuer à l'amélioration de l'environnement local en encadrant les activités de subsistance de ce public

L'accompagnement social se décline de la façon suivante :

**L'accompagnement social et professionnel sur le Carré : plusieurs étapes**



L'affectation de ressources dédiées à l'accompagnement social et professionnel et lié au moyen humain financé, soit 1 poste de CIP dont l'action ne se limite pas aux 461 entretiens formels.

Il ne semble donc pas juste de dire que notre principal objectif est l'accompagnement social et professionnel ni de limiter l'intervention du CIP pour le calcul du coût aux entretiens formels réalisés.

**Recommandation 13 : la DASES et la DAE doivent faire un choix entre la mission d'insertion par le travail et la mission de « pacification »**

**Recommandation 14 : Redéfinir un minimum de règles claires et précises pour les adhésions au carré : chartre utilisation unipersonnelle et l'autorisation, port de badges, utilisation de bâches au sol, contrôle des marchandises en début de marché**

Nous partageons les constats mais souhaitons les nuancer. En effet le changement des équipes ne modifie pas profondément les procédures mises en place ni donc la mise en œuvre de leur respect. Les Biffins sont signataires de la Charte et les objets autorisés et vendus sont connus de tous. La difficulté réside dans le contrôle et la saisie d'objets non autorisés par les autorités compétentes.

Il ne semble pas juste non plus de dire que « ces lacunes » génèrent des débordements anarchiques qui augmentent le nombre d'agressions. En effet cet écosystème est fragile de par le nombre de personnes qui partagent cet espace réduit et les situations de précarité que ces personnes vivent au quotidien.

Par ailleurs dire que les moyens sont importants pour gérer les « vendeurs à la sauvette » est semble-t-il une interprétation très subjective. En effet les forces présentes sur le carré et la définition de leurs compétences n'est en aucun cas à la hauteur d'un enjeu qui viserait une pacification totale de l'espace de vente, ni un traitement adéquat de la vente à la sauvette.

**Recommandation 15 : Un comptage contradictoire du nombre de vendeurs à la sauvette devrait être fait par les services de la DPP et l'association et tenu à jour régulièrement**

**Recommandation 16 : Trouver un autre lieu d'implantation plus sécurisé pour cet Algeco**

Le local va être mieux aménagé et le site végétalisé.

**Recommandation 17 : Envisager de réduire la zone d'intervention de l'association au seul périmètre des biffins historiques**

Face à l'augmentation importante de la vente sur l'espace public, nous pensons plutôt que la collectivité parisienne aurait tout intérêt à réfléchir la création d'autres espaces ou la possibilité d'ouvrir des places sur des marchés, brocantes ou vide grenier à des vendeurs récupérateurs. Nous sommes bien conscients que les formats et les modalités restent à définir, mais la seule réponse sécuritaire n'est pas à la hauteur de l'enjeu.

7

De fait, nous contestons l'affirmation suivante : « A défaut d'avoir démontré aujourd'hui que les actions mènent principalement à l'intégration économique des biffins choisis, il paraît difficile d'étendre cette opération ».

Pour rappel les critères d'entrée sur le carré ne sont pas ceux de d'intégration économique, et une partie importante des populations ne souhaite ou ne peut accéder à des dispositifs de droit commun en raison de leur âge ou de leur situation administrative.

Nous rappelons également que le carré des biffins est pour une partie importante le seul espace de socialisation et de vie collective et qu'il participe donc d'une forme de lutte contre l'exclusion et la désocialisation.

**Recommandation 18 : Simplifier le processus de gestion en relation avec l'association « Sauve qui peut »**

Des relations constantes, un forum citoyen permettent d'améliorer chaque jour cette relation.

**Recommandation 19 : Ne pas instruire de demandes relatives au logement concernant les biffins sauf si ces demandes sont en relation avec une unité gérée par Aurore**

Sans le travail de lien social que nous construisons en amont, bon nombre de biffins ne vont pas naturellement vers les services sociaux. Ils restent invisibles. De fait, les recommandations 19 à 30 que nous approuvons, ne peuvent se mettre en œuvre qu'après avoir rétabli la confiance des personnes envers les institutions.

**Recommandation 20 : Réorienter les biffins vers les associations spécialisées, les CAS d'arrondissements et la permanence sociale d'accueil pour une prise en charge via un référent pivot**

Voir recommandation 19

**Recommandation 21 : s'assurer que les actions d'accès au droit ne dupliquent pas les actions engagées par d'autres associations en particulier dans les communes limitrophes**

Voir recommandation 19

**Recommandation 22 : ne pas assurer le suivi social des biffins en situation d'emploi sur le Carré, ces derniers doivent être dirigés vers les travailleurs sociaux de la structure accueillante (chantier d'insertion, régies de quartier association partenaire, etc.)**

Voir recommandation 19

**Recommandation 23 :** Supprimer le suivi social et professionnel des biffins percevant le RSA et confier ce suivi au référent pivot désigné. Rediriger le demandeur vers ce service en cas de besoin

Voir recommandation 19

**Recommandation 24 :** Faire valider par la DASES et la DAE la compatibilité entre la perception du RSA et les revenus tirés par la biffe

Les revenus de la biffe ne nous sont pas communiqués.

**Recommandation 25 :** Faire analyser par la DASES et la DAE les biffins percevant l'AME et désigner un référent pivot, après avoir établi le lieu de résidence de ces biffins

Voir recommandation 19

**Recommandation 26 :** Faire s'assurer par la DASES et la DAE (financeurs du Carré des biffins) que les inscriptions à Pôle emploi débouchent réellement sur une politique de l'emploi pour les biffins concernés et qu'elles ne visent pas seulement à mener des actions techniques de régularisation administrative

Voir recommandation 19

**Recommandation 27 :** Rediriger les allocataires après un certain nombre de séances à définir dans une structure spécialisée en psychiatrie et psychologie

Voir recommandation 19

**Recommandation 28 :** Définir des objectifs mesurables et réalistes dans un parcours de suivi

Voir recommandation 19

**Recommandation 29 :** Définir le processus d'accompagnement social en fonction du dispositif social existant à l'entrée de l'allocataire et en définissant un parcours unique à travers la coordination inter-association ou dans son environnement personnel

Voir recommandation 19

**Recommandation 30 :** Mieux encadrer et délimiter les actions du référent RSA pour ne pas faire double emploi avec ceux du travail de suivi social réalisé par un autre organisme social

Voir recommandation 19

9

**Recommandation 31 : Multiplier les actions d'insertion par la recherche de bénévolat orienté dans l'environnement de l'allocataire pour des actions civiques et humanistes**

Aurore peut en effet aider les personnes accueillies à trouver des missions bénévoles, soit dans un autre service d'Aurore que celui qui les accueille, soit dans une autre association dans un but d'ouverture ; ceci en utilisant notamment les plateformes comme France Bénévolat, Je m'engage à Paris, Tous bénévoles, qui proposent de très nombreuses missions.

Toutefois, la proposition émise dans le corps du texte de mise en place d'un réseau d'alerte ou de soutien à travers des proches et du voisinage considérée comme peu favorisée par l'association nous semble devoir être clarifiée du point de vue de ses missions et de son lien avec les référents sociaux et de sa vocation « d'accélérateur dans la prise de décision ».

Nous rappelons que nous intervenons dans le cadre d'un marché public qui détermine les missions, les modes d'interventions et ses limites de notre action. Un service RSA n'a pas à ce jour vocation à constituer ce type de réseau dont l'efficacité resterait à démontrer.

Par ailleurs l'action bénévole n'a pas vocation à se substituer au travailleur social et doit être accompagné par des professionnels. Il est peu pertinent de penser que des réseaux de bénévoles pourraient assumer un travail de prévention et d'insertion dans l'environnement des allocataires sans être intégrés à un service qui n'a pas pour objet ce type de mission.

**Recommandation 32 : Formaliser une procédure visant à définir le parcours de l'allocataire dans sa recherche d'emploi et définir un calendrier pour sa sortie de la file active et mettre en place des indicateurs de suivi**

**Recommandation 33 : Mettre en place un contrôle interne basé sur un tableau de bord et la réalisation d'objectifs en suivant les objectifs des financeurs (le département de Paris et l'Union Européenne –PDIE et FSE) ainsi que les innovations propres au service.**

Le sujet des biffins échappe facilement à la mise en place d'objectifs. Chaque situation est « singulière », c'est ce qui rend ce projet complexe.

**Recommandation 34 : Mettre en place des partenariats avec des associations de bénévoles issus du monde de l'entreprise**

Des partenariats sont en place à travers des fondations, des journées de solidarité (14 en 2015 représentant 5000 heures de bénévolat) et un accroissement des missions bénévoles au sein d'Aurore.



**Recommandation 35 : Faire étudier par la DASES la possibilité d'inclure dans le marché public de Santeuil des clauses d'insertion pour ce marché de restauration.**

L'utilisation de personnel en intérim est ponctuelle mais fréquente en fonction de l'absentéisme des travailleurs handicapés. Elle consiste en fonction des besoins à faire appel à des intervenants à qui des tâches précises sont confiées, ils ne sont en aucun cas inclus dans l'équipe de travailleurs handicapés encadrés par les moniteurs.

Le Restaurant Santeuil a déjà relevé le défi de faire cohabiter dans un même lieu une population précarisée d'usagers, servis par des travailleurs handicapés. Il n'est pas envisageable d'ajouter à la complexité en accueillant des salariés en insertion pouvant relever d'autres problématiques.

**Recommandation 36 : Faire étudier par le service communication du siège d'Aurore des actions ciblées de communication visant à accroître la notoriété du restaurant Santeuil.**

Nous nous sommes engagés dans le cadre d'un comité de partenaires réunissant la DASES et les partenaires de Santeuil dans une réflexion générale concernant la fréquentation du restaurant Santeuil.

De nouvelles habilitations sont déjà intervenues ou vont intervenir telles que le DMAU et MIJAOS et d'ores-et-déjà, une hausse de fréquentation se fait sentir.

Le problème de fréquentation du restaurant Santeuil n'est pas lié à sa notoriété mais à une évolution plus large des publics accueillis par nos partenaires. Des paramètres tels que l'ouverture de restaurants de proximité et le fait que des tickets de transports soient ou non distribués par nos partenaires à leurs usagers influent sur nos fréquentations.

Ainsi une réflexion plus large est engagée par l'ensemble des acteurs pour affiner le choix des personnes adressées sur notre structure.

La mise en place d'une étude globale sur la restauration sociale parisienne semble plus pertinente en ce qui nous concerne que l'implication du service de communication d'Aurore auprès de structures qui d'ores-et-déjà ont parfaitement identifié la structure.

**Recommandation 37 : renouveler l'évaluation interne et procéder à une évaluation par l'utilisateur des services fournis**

Une évaluation externe en 2011 a fait suite à l'évaluation interne réalisée en 2009. Transmise lors de nos entrevues, elle fait l'objet d'une étude en cours par l'Agence régionale de Santé et aboutira à une nouvelle autorisation en juillet 2016.

L'évaluation interne sera réalisée dans les délais légaux suite au renouvellement d'autorisation.

En ce qui concerne les usagers, des questionnaires de satisfactions leurs sont régulièrement soumis, étudiés par nos soins et transmis à la DASES. La dernière enquête annuelle de satisfaction a été réalisée le 9 avril 2015.

*supprimée*  
**Recommandation 38 : Fournir des détails quantitatifs et une évaluation chiffrée sur les actions menées, nombre de clients concernés, associations partenaires**

Les activités culturelles d'accès gratuit proposées par la Mission sociale aux clients du Santeuil sont organisées de manière transversale par le référent culturel d'Aurore ou des structures culturelles partenaires du relais du champ social qu'assure la Mission sociale. La Mission sociale n'accompagne pas systématiquement les clients qui s'inscrivent auprès d'elle pour participer à une activité. Cependant pour les concerts, la présence d'un accompagnateur du groupe est exigée des organisateurs et la Mission sociale y est donc présente auprès des clients. De quatre à dix clients participent à chaque activité. La mission sociale ne s'inscrit pas dans un partenariat avec « Cultures du Cœur » car les structures partenaires y participent déjà. Cela évite les doublons.

**Recommandation 39 : Mettre en place des analyses de gestion clients avec le soutien des services du siège d'Aurore**

Cette recommandation est déjà en place.

N°	Associations ou institutions	Structures	2013	2014	2015	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2013-2016	N°
1	CASVP	Halle Saint-Oclair (10ème)	20294	24575	15779	3981	4999	1018	4,94%	1
2	CASVP	PSA Basille (13ème)	15616	17965	15192	1751	2673	4424	22,56%	2
3	CASVP	PSA Balanite (20ème)	576	438	221	137	137	354	61,86%	3
4	CASVP	PSA Chemin vert (11ème)	2026	1084	1685	1016	661	414	19,32%	4
5	DASES	EPI Mairie (13ème)	3197	3368	1663	71	1608	1834	47,66%	5
6	DASES	SSCP 1er	0	0	1081	0	741	741	NP	6
7	DASES	SSCP 2ème	2222	2139	2688	93	549	466	20,97%	7
8	DASES	SSCP 3ème	376	524	950	356	426	75	8,07%	8
9	DASES	SSCP 4ème	2375	3905	4088	1239	493	1719	72,48%	9
10	DASES	SSCP 5ème	6172	6663	6518	731	885	164	2,49%	10
11	DASES	SSCP 6ème	1701	1597	1202	104	397	621	36,49%	11
12	DASES - CASVP	SSCP 7ème	2625	2288	1983	1307	325	1632	48,39%	12
13	DASES	SSCP 8ème	13681	13263	11761	928	1302	2170	15,54%	13
14	DASES	SSCP 9ème	1263	1356	1307	193	11	114	9,09%	14
15	DASES	CMS	3003	4145	2691	1142	1164	12	0,40%	15
16	SAMU social 75	CHU Montrouge (50)	2666	2469	2571	378	32	297	10,96%	16
17	Aurora	CHU Arberger Rapinot	0	0	1512	0	691	691	NP	17
18	SAMU social 75	Courtille (12ème)	3402	2477	2915	586	430	548	15,62%	18
19	SAMU social 75	Maraude Tuberculeux	500	611	150	105	461	668	70,36%	19
20	ANPAK 75	Centre de la Vilette (19ème)	922	1089	897	167	162	28	2,71%	20
21	ARABO	Centre de Nation (10ème)	302	499	405	27	4	23	4,02%	21
22	ARABO 75	RSA	1930	2420	1931	490	485	1	0,26%	22
23	ARABO 75	RSA et hébergement	2740	2297	2585	443	358	48	1,64%	23
24	Armée du Salut (3ème)	Saint Martin	4362	4371	4328	32	64	823	18,94%	24
25	Armée du Salut (10ème)	Maison du partage	4981	4983	3771	32	1112	1099	22,42%	25
26	Aux capifs, la Sobriété (10ème)	Chaz Monsieur Vincent	6948	5468	3657	1192	2168	1958	28,42%	26
27	CAMRÉS	CAMRÉS	11529	12662	10899	536	1073	534	4,63%	27
28	CASP	CHU Sarcy	5040	3008	3289	1432	181	1261	23,87%	28
29	CASP	la maison dans la rue	12078	12069	11902	15	291	276	2,28%	29
30	CASP	RSA	2183	2459	3104	266	648	911	41,84%	30
31	COCOP	RSA	1185	888	742	497	74	423	36,21%	31
32	CIÉJ	IED Le Coq Héron	266	34	15	232	19	251	94,36%	32
33	Enmaux (1er)	Agone	62977	11035	10424	1662	611	3283	17,37%	33
34	Enmaux (5ème)	Fénicia	769	1013	1121	244	100	312	40,67%	34
35	Enmaux (13ème)	Maison du 13	8803	8074	8729	699	1097	1348	1,73%	35
36	Enmaux (10ème)	Maraude	504	391	688	213	294	191	36,91%	36
37	Enmaux (20ème)	RSA	4254	3369	2578	908	781	1768	40,59%	37
38	La cuisine - Espace Italien	RSA	938	933	775	369	111	339	30,81%	38
39	La rue de pain	L'Ange (13ème)	11189	9187	8568	1638	647	2288	20,39%	39
40	La rue de pain	Relais social (13ème)	5532	4630	2400	303	1154	2937	46,52%	40
41	Les petits frères des pauvres (10ème)	Baudouin	607	719	311	138	458	546	63,71%	41
42	Les petits frères des pauvres (11ème)	Fraternité Saint-Maur	4567	5944	4820	1077	724	383	7,79%	42
43	Maison locale	Paris centre (11ème)	1495	634	1007	661	283	388	26,02%	43
44	Ordre de Malte (15ème)	Ferrius	508	2	4	326	2	324	98,79%	44
45	SOLIFAM	SOX (POM)	346	286	306	60	20	40	11,69%	45
46	SIS	RSA	1229	2020	1511	792	809	293	23,05%	46
47	Aurora	ESJ femmes et hommes	26512	21482	18913	870	2860	1989	7,78%	47
48	Aurora	PRISM (RSA) - 13ème	7059	8112	8450	1253	139	1361	19,70%	48
49	DASES	ASE - MBI - PACMIE	10437	5340	1030	6097	3660	8767	83,90%	49
50	DASES	EPI Minimes (3ème)	0	0	95	0	98	98	NP	50
	TOTAL		234089	226263	208322	8899	18341	27167	11,60%	
	Moyenne quotidienne	Repas quotidiens	642	617	571	25	46	71		

**Recommandation 40 : Renover l'informatisation du dispositif pour assurer un suivi conjoint avec les autres associations**

Cela peut s'envisager en concertation avec l'ensemble du réseau de partenaires.

**Recommandation 41 : Réduire les montants du marché en fonction de l'objectif de service souhaité et en informer le conseil de Paris**

L'ambition de la Ville de Paris de réduire la distribution de rue au profit d'une distribution de repas chauds et assis est loin d'être atteinte ; aussi il nous semble que Santeuil reste un lieu important du projet d'alimentation des plus exclus.

**Recommandation 42 : Faire réaliser par la DASES une étude sur les restaurants solidaires reposant sur différents scénarii de couverture des besoins et des stratégies de couverture de la précarité alimentaire**

Cette recommandation s'adresse à la DASES.

**Recommandation 43 : Mettre en place une meilleure coordination entre les partenaires à travers un outil commun pour améliorer le taux de remplissage du service, en particulier en cas de désaffection de certains usagers**

Nous portons cette revendication.

**Recommandation 44 : Rendre obligatoire pour les jeunes la fréquentation du restaurant Santeuil ce qui permettra de diversifier l'offre**

Les gens apprennent aussi l'autonomie en se faisant à manger dans leurs appartements.

**Recommandation 45 : Etudier la possibilité d'organiser un circuit dédié à la Préfecture de police afin de faire valoir le parcours de jeunes exemplaires**

Le travail en bilatéral Aurore Préfecture de police se met en place.

**Recommandation 46 : Encadrer le recrutement de bénévoles (rôle de coaches pour l'emploi)**

La chef de projet reçoit les candidats et les aide à trouver leur place à partir de leurs attentes.

**Recommandation 47 : Préparer en amont avec la Mission locale les sorties vers l'emploi des jeunes**

Cette recommandation est en application dès lors que les gens sont régularisés.

**Recommandation 48 : Préparer suffisamment tôt à l'avance le changement d'hébergement dans le diffus**

Notre recherche de sites est continue.

**Recommandation 49 : Préparer avec la DASES des contrôles afin d'éviter d'éventuels dérapages**

Cette recommandation s'adresse à la DASES.

**Recommandation 50 : Les actions d'insertion professionnelle devront être évaluées régulièrement par la DASES**

Cette recommandation s'adresse à la DASES.

**Recommandation 51 : Compléter le travail du CIP par des soutiens de bénévoles dans le domaine de l'emploi**

**Recommandation 52 : Faire définir un coût objectif, le faire valider par la sous-direction du logement et de l'habitat et mesurer les écarts constatés en réalisation**

L'association Aurore a défini un coût objectif, l'ensemble des éléments ont été transmis à la DLH de la ville de Paris en vue d'une réévaluation du financement du dispositif Louez Solidaire. La Directrice du Pôle HabitatS a invité les représentants de l'IG à se rapprocher de la direction de la DLH pour se procurer ces documents.

**Recommandation 53 : Présenter lors des contrôles de la DASES les actions de coordination effectuées avec le référent pivot**

L'accompagnement social mis en œuvre auprès des familles accueillies dans le dispositif Louez Solidaire ne se caractérise pas par un accompagnement social global (confère cahier des charges défini par la Ville). L'organisation du dispositif a été élaborée par la Ville sous la forme d'un partenariat avec les différents acteurs sociaux selon les besoins de chaque famille. La coordination partenariale est efficiente et vise à des actions d'accompagnement en synergie avec les compétences de chacun des acteurs sociaux.

Aurore s'inscrit dans la démarche de référent Pivot actuellement en cours d'expérimentation.

**Recommandation 54 : Simplifier le dispositif de décision et laisser à l'association plus d'autonomie**

Cette recommandation s'adresse à la DASES.

**Recommandation 55 : Améliorer l'efficacité de gestion du service Patrimoine en développant un contrôle de gestion et la maintenance préventive**

Remplacer le mot « patrimoine » par « gestion locative et immobilière ». Le recrutement récent d'un chef de service en charge du service de la gestion locative et immobilière du Pôle HabitatS participe grandement à l'amélioration de l'efficacité des contrôles de gestion et d'une maintenance préventive des activités de ce service.

**Recommandation 56 : Mettre en place un tableau de bord des interventions par nature, par logement et par zone de maintenance et concevoir une typologie des interventions**

**Recommandation 57 : Mettre en place un contrôle de gestion au service technique**

C'est initié depuis janvier 2016 et la création du service technique regroupé : chaque mois, le total des heures réalisées et facturées est remonté au siège par type d'activité (logistique, travaux, maintenance), et analysé.

Un travail sur les stocks est également en cours.

Ces efforts doivent être poursuivis.

**Recommandation 58 : Demander à la DASES d'alléger la procédure et réduire les délais de sortie en conséquence à l'association**

Cette recommandation s'adresse à la DASES.

### Erreurs à corriger

p.5, L'IG fait une confusion entre la fonction et les missions du Directeur du Patrimoine dédiées à l'ensemble de l'association, rattaché au Siège et La GLI (Gestion Locative et Immobilière) du Pôle HabitatS, service dédié aux activités propres du Pôle. Il faudrait rétablir les termes exacts de ces services pour éviter toute confusion pour l'ensemble du rapport.

Il est fait état d'un « nombre important » de litiges liés au non-respect par l'employeur de ses obligations de sécurité alors que ces contentieux sont au nombre de deux. Le rapport mentionne également 21 dossiers en requalification de contrats CDD/CDI » alors qu'il n'y en a en réalité qu'un seul.

p.9, en pied de page, il est fait mention de la démission d'Anne Hidalgo. L'Assemblée Générale du 23/04/15 a acté formellement la démission de Madame Hidalgo de son mandat d'administrateur, intervenue par lettre en date du 21 mai 2014 et annoncée au Conseil d'administration du 18 octobre 2014 (PJ).p.13 La directrice financière n'a pas de secrétaire dédiée.

p.14 Comme l'a indiqué la directrice financière, la gestion des délégations est du ressort de la responsable juridique. Pour autant, les éléments financiers mentionnés dans ces délégations (et autres éléments touchant à l'aspect financier) sont fixés en lien avec la DF.

p.18, l'ancienne responsable juridique a pris les fonctions de Cadre Socio-éducatif du service Solibail.

p.21, le vocable « Patrimoine » a pu créer une incompréhension au sens où le Directeur du Patrimoine intervient essentiellement sur les questions immobilières et de maîtrise d'ouvrage dans les faits, en s'occupant des projets en développement pour l'ensemble des structures d'Aurore, et en support auprès des pôles.

Pas de méthodologie mise en place avec Paris Habitat comme mentionné.

Accueil jeunes migrants à SVDP, bâtiment Lepage et non Lepape.

Bâtiment L'Oratoire et non Observatoire avec le regroupement de services internes d'Aurore.

L'association occupe Saint-Vincent-de-Paul et les anciens locaux de l'INPI à titre précaire. Ce ne sont pas les seuls et elle est toujours en recherche de nouveaux lieux.

Aurore ne réalise pas 30.000 nuitées pour le Samu Social, mais elle étudie des alternatives pour créer et gérer des structures accueillant des personnes hébergées aujourd'hui à l'hôtel par le Samusocial dans des conditions plus satisfaisantes (dignité de l'accueil avec des espaces suffisants, alimentation, accompagnement social).

Par ailleurs, Aurore répond aux demandes des ménages adressées au SIAO Urgence de Paris géré par le Samu Social.

p.22, nouvelle confusion importante entre la direction du patrimoine et la gestion locative et immobilière du Pôle HabitatS.

Il n'y a pas 200 mais 625 bénévoles aujourd'hui.

La loi 2002-2 ne concerne pas particulièrement l'accompagnement par des bénévoles. C'est une grande loi « rénovant l'action sociale et médico-sociale » qui vise à développer « l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets. ». Toute l'action d'Aurore s'inscrit dans cette perspective, et la vie associative est un des outils pour atteindre ces objectifs.

Sur les annonces, il y a bien des annonces sur les sites d'Aurore et de France Bénévolat, mais d'autres canaux sont utilisés pour diffuser les annonces de bénévolat : l'Auberge de la solidarité, l'INALCO pour des traductions, la faculté de Nanterre, Benenova, les affichettes locales...

Il n'y a pas d'obligation pour les services de faire appel au bénévolat. Le nombre de services faisant appel au bénévolat est en augmentation.

p.23, les journées de solidarité sont un autre type de bénévolat, dont le principe même est de durer 1 journée. Les entreprises sont de plus en plus demandeuses d'organiser pour leurs salariés ces journées, à leurs yeux porteuses de sens et de partage des valeurs de solidarité.

Dans l'optique de décloisonner l'action sociale, Aurore saisit donc toutes les occasions de faire rencontrer les publics, en l'occurrence le monde de l'entreprise et celui de l'associatif.

p.27, le « service » qualité est en fait une « direction ».

p.28, la responsable de la communication est titulaire d'un

Il n'existe pas de référents communication de pôle, mais nous travaillons effectivement sur la communication des services en lien avec les directeurs et chefs de service concernés.

La « *Forge aux bois* » fait référence au Foyer Aubois.

Aurore se définit effectivement comme une association engagée mais non militante et ne fait pas d'appel aux dons. Mais le service communication ne fait pas de lien entre les deux. En revanche le refus d'appel aux dons fait partie des raisons pour lesquelles le grand public n'est pas une cible prioritaire de communication.

p.29, la revue de presse de l'année 2015 est disponible sur ce lien <https://we.tl/XBdi3AIAIr>

Les campagnes de communication sont effectivement validées par le bureau et les membres du comité de direction, mais il n'y a pas de chargé de communication de pôle. Par ailleurs, les personnes citées n'interviennent pas dans le choix des campagnes et actions de communication (responsable communication du Samu social, directeur communication de la FNARS, directeurs territoriaux, chef de service de Saint-Vincent-de-Paul). Nous proposons de les retirer du rapport.

p.38, nous tenons à préciser que le travail de vielle sociale et de coordination des parcours d'insertion ou d'accès aux droits est une dimension importante de notre action pour des personnes qui ont perdu toute confiance et tout lien avec l'institution et notamment les services sociaux. Nous engageons donc un travail de relais auprès de ces services et sommes amenés par défaut à instruire des dossiers notamment de logement.



p.77, la phrase commençant par « Les mesures d'accompagnement social liées au logement (ASLL) » peut être plus précisément poursuivie par « se mettent en œuvre auprès de publics fragiles accueillis dans des logements temporaires... existant »

p.78, « le service de la gestion Locative et Immobilière » devrait remplacer « les services patrimoine et quittancement ».

p.79 « la qualité de mise en service... de l'IG » : le référentiel de l'association applique la réglementation en vigueur du décret du 26/08/1987, qui détermine la liste des réparations locatives incombant aux locataires. Ces éléments sont référencés à l'état des lieux d'entrée, document contractuel et contradictoire formalisé avec chaque propriétaire.

p.83, remplacer le titre du 7.7 par « Le service de gestion Locative et Immobilière ». 1er paragraphe : « l'équipe de la gestion locative et immobilière » à la place de « patrimoine ».

p.83, le service de la gestion locative et immobilière du Pôle n'est pas surdimensionné car il n'assure pas seulement le suivi des 175 logements de Louez solidaire mais le suivi et la gestion immobilière de l'ensemble des logements et établissements gérés par le Pôle Habitat, à savoir 1500 logements + les structures d'hébergement.

p.86, l'activité du « quittancement » est rattachée au service de Gestion Locative et Immobilière dirigé par le Pôle HabitatS. L'activité du Quittancement est mutualisée à l'ensemble des services et établissements du pôle HabitatS ainsi qu'à d'autres dispositifs rattachés à d'autres pôles de l'association Aurore.

p.87, le domaine juridique et contentieux est assuré par une avocate, prestataire de l'association, rémunérée à l'acte. Elle représente l'association dans toutes les audiences au tribunal.

Réponse du 29 avril 2016 du directeur de la DASES.



Plus spécifiquement, concernant chacune des activités de l'association Aurore auditée :

- Le Carré des Biffins

Les mois prochains vont être consacrés à l'indispensable travail de redimensionnement du projet, de définition précise des besoins, des objectifs à atteindre et des indicateurs à suivre. Les recommandations formulées, et particulièrement celle n°13 (« la DASES et la DAE doivent faire un choix entre la mission d'insertion par le travail et la mission de « pacification »), nous semblent donc particulièrement importantes dans ce cadre.

En ce qui concerne l'insertion par le travail, l'inscription du carré devrait être revue dans le cadre de l'économie solidaire et/ou circulaire pour trouver des débouchés professionnels et économiques aux biffins.

Sur le plan de l'intervention sociale, il pourrait être envisagé une équipe mobile d'intervention auprès des publics (dans le carré et en dehors) pour orienter les biffins vers l'inscription dans le droit commun.

Sur la « pacification » du secteur de la porte Montmartre, les recommandations 14, 15 et 16 appellent un avis favorable de notre part. Concernant la recommandation 17 « envisager de réduire la zone d'intervention de l'association au seul périmètre des biffins historique », on peut se demander si cette position ne conforte pas l'image de « puces de la misère » de ce marché sans pour autant changer la situation au regard des « biffins » hors marché et des vendeurs à la sauvette si tant est qu'on puisse faire la différence entre eux.

- Concernant l'activité de prestation du suivi professionnel et social des allocataires du RSA

Il convient de signaler que les observations portent sur les marchés publics d'accompagnement 2012-2015, arrivés à échéance le 31 décembre 2015 ; Aurore assure désormais le suivi de 980 allocataires contre 1600 auparavant.

Certains constats, risques identifiés et recommandations sont toutefois toujours d'actualité et ont été travaillés dans le cadre du renouvellement des marchés.

En effet, à cette occasion, il a été demandé aux titulaires des marchés 2012-2015 de procéder à une revue de leurs files actives. Cette démarche a permis une réorientation vers d'autres structures d'allocataires ayant une ancienneté importante dans les files actives des prestataires. Il est désormais prévu dans les documents de consultation que chaque situation dont le suivi est confié aux prestataires fasse l'objet d'une évaluation écrite transmise au Département tous les 3 ans, afin que la pertinence du maintien de l'accompagnement par ce prestataire puisse être jugée et le cas échéant une réorientation vers une autre entité décidée. De plus, depuis fin 2014, les titulaires des marchés bénéficient de l'application Isis, autorisant une gestion davantage efficiente des dossiers ainsi que des files actives et permettant des contrôles du Département, ce qui était impossible auparavant, faute

- 3 -

d'outils adéquats. L'utilisation de ce logiciel devrait permettre une fluidification des parcours d'allocataires. Par ailleurs, dans une logique d'efficacité accrue des marchés d'accompagnement d'allocataires du RSA, notamment eu égard à l'insertion professionnelle, le service du RSA s'inscrit dorénavant dans une démarche volontaire de pilotage renforcé vis-à-vis des titulaires des marchés.

Certains éléments plus spécifiques appellent quelques remarques de notre part :

-le coréférencement n'est pas une pratique propre à Aurore et ne constitue plus une innovation depuis plusieurs années. Le ratio d'ETP annoncé par Aurore, rapporté au nombre d'allocataires, ne peut que questionner sur l'effectivité de la mise en œuvre de cette méthode.

- La DASES rappelle que les marchés publics d'accompagnement n'ont pas pour fin de proposer une prise en charge thérapeutique ou clinique. Le co-référencement doit permettre d'identifier les difficultés des allocataires et de travailler sur celles-ci pour qu'une prise en charge thérapeutique adaptée soit mise en place dans une structure spécialisée. Si des soins sont mis en place, une orientation doit être envisagée vers un service adapté, après présentation de la situation stabilisée en Equipe Pluridisciplinaire.

- page 52 : une domiciliation administrative dans une structure autre qu'Aurore n'implique pas nécessairement qu'un suivi social soit mis en place en complément de la domiciliation.

- page 54 : les expériences menées par Aurore dans des appartements ne peuvent pas être valorisées par Aurore au titre des marchés publics d'accompagnement d'allocataires.

• Concernant le restaurant social d'insertion de Santeuil

Le marché public concernant la gestion du restaurant social d'insertion sera renouvelé à l'été 2017. Recommandation 38 mise à part (de nombreuses données quantitative sur la clientèle et les partenaires existent déjà), la DASES émet un avis favorable à l'ensemble des recommandations proposées dans le rapport d'audit ; elles seront travaillées lors du renouvellement du marché.

Par ailleurs, il convient de noter que dans le cadre du Pacte parisien de lutte contre la Grande exclusion, un important travail de diagnostic, d'identification des besoins et de pilotage de l'aide alimentaire à Paris va être engagé (action 33 du Pacte).

• Concernant l'activité - Pangea - :

Il semble que les recommandations 44 à 46 portent davantage sur l'ancien dispositif que sur le nouveau issu de l'appel à projets de 2015 et que ce dernier ne soit abordé qu'à partir du point 6.5. Cela a pour conséquence de rendre un certain nombre de ces recommandations et des remarques du rapport caduques : ainsi le recours au restaurant Santeuil avait été envisagé au tout début du partenariat en 2013. L'appel à projets de 2015 renvoie à une prise en charge différente axée sur une plus grande autonomisation...

De même les recommandations portant sur la préparation des sorties vers l'emploi ( 46, 47, 50 et 51) ne tiennent pas compte du tout de la création d'un secteur dédié aux jeunes majeurs, avec tout le travail de mobilisation d'un réseau de partenaires (mission locale, parrainages, etc...)

D'autres précisions peuvent être apportées :

- page 71, point 6.3 : le 4e paragraphe paraît mal formulé car il entretient une confusion entre la capacité de Pangea (initialement 100) et le calibrage global de l'appel à projets de 2015 sur l'accueil pérenne de 60 places. Il faudrait au moins évoquer ici le fait que suite à l'appel à projets, Pangea a été autorisée pour 30 places soit la moitié du besoin total de places supplémentaires d'accueil pérenne évalué pour le calibrage de l'AAP (comme c'est fait au 6.5). /NF

- page 72 : il faut nuancer l'idée que « seuls les jeunes ayant obtenu un diplôme qualifiant dans les secteurs où les demandes d'emploi sont fortes [...] auront la capacité de produire un dossier convaincant pour la régularisation » : cela dépend de très nombreux facteurs (situations particulières, réponses différentes selon les préfectures, etc.) /a

- page 73 : Recommandation 45 : la possibilité d'organiser un circuit dédié à la préfecture de police est une bonne idée mais pas dans le but unique de faire valoir les parcours exemplaires mais bien de simplifier les démarches très chronophages des équipes accompagnant les MIE et de donner une certaine cohérence aux réponses apportées par la préfecture. BR

- page 75 :

- « A partir de janvier 2016, PANGEA entre dans un système à base de tarifs (prix de journée). Dans une première approximation, sur un million d'euros, 600 000 € seraient consacrés à l'investissement et 400 000 € au fonctionnement ». Ces chiffres sont imprécis et inexacts : le budget prévisionnel global (financement Départemental via le prix de journée) est en effet d'environ 1 M€ mais est consacré en très large proportion au fonctionnement de la structure et à la prise en charge des jeunes MIE. La dotation aux amortissements prévisionnelle pour 2016 est d'environ 150 000 € ; par ailleurs une subvention d'équipement de 25 000 € a été votée le 23 novembre 2015 (délibération 528G)

- La mission de l'IG voit bien l'intérêt de diminuer l'hébergement hôtelier actuel [...] et surtout l'amélioration de l'encadrement éducatif mais elle remarque que la seule expérience de la SDAFE a mal tourné - Cette affirmation n'est pas compréhensible : à quelle expérience est-il fait référence ? Il y a de multiples exemples d'accueil de MIE en appartements partagés et en MECS. Malgré des améliorations sans cesse nécessaires, toutes ces expériences ne sont pas des échecs...

Dernier paragraphe : le contrôle et l'évaluation incombent bien au BAE et à la CAEC avec l'appui du SEMNA.

- Concernant l'activité Louez Solidaire :

Concernant les recommandations formulées par l'Inspection sur la gestion du dispositif Louez Solidaire par Aurore, il peut être apporté les précisions suivantes :

La question des coûts des prestations a été abordée dans le cadre de la préparation de la montée en charge du dispositif Louez Solidaire et sans risque (LS). S'agissant de la gestion locative de LS, un cabinet disposant de compétences comptables a ainsi été missionné par la DASES et la DLH afin d'étudier l'opportunité d'une révision des modalités de financement au regard des dépenses réelles des opérateurs. Concernant l'Accompagnement social lié au logement, une réflexion sur le périmètre d'intervention du FSL, le financement et le suivi de l'activité, tant pour LS qu'en dehors de LS, a été réalisée en interne par la DASES. Une attention sera portée dans le cadre du dialogue de gestion annuel avec la trentaine d'opérateurs, dont Aurore, sur l'analyse des frais de gestion et de siège que les partenaires font valoir lors de la transmission aux services des éléments financiers.

Par ailleurs, concernant les délais de sortie du dispositif (vers le logement de droits commun ou vers un centre d'hébergement en cas de manque d'autonomie), plusieurs facteurs peuvent les expliquer (manque d'autonomie du ménage, instabilité des ressources, critères de relogement au titre de l'accord collectif, manque de place en CHR5 dans le cas d'une réorientation malgré le partenariat avec le SIAO Insertion, etc) et qui sont exogènes à la DASES. Les services de la DLH et de la DASES, conscients des enjeux concernant la fluidité du dispositif, marque de son bon fonctionnement, mettent tout en œuvre pour faciliter la sortie dans les meilleures conditions du ménage (ACD, lien avec le SIAO Insertion, mise en place de l'ASLL durant 3 mois pour l'intégration dans le nouveau logement, etc)

Plus spécifiquement, quelques précisions/clarifications pourraient être ajoutées aux éléments présentés dans le rapport :

- page 77 - 2<sup>ème</sup> paragraphe : le dispositif Louez solidaire et sans risque, financé au titre du Fonds de Solidarité pour le Logement, s'appuie sur deux modalités : la gestion locative du logement du parc privé confié par mandat de gestion à un organisme privé et l'accompagnement sociale lié au logement effectué par des travailleurs sociaux du même organisme.

Louez Solidaire mobilise donc les compétences de deux directions : la DASES pour les compétences « sociale » s'agissant de l'ASLL, et de gestion budgétaire et financière, s'agissant du suivi des conventions signées avec les organismes (ASLL et gestion locative) et la DLH pour la compétence de gestion locative des logements pris en mandat de gestion par les organismes.

3<sup>ème</sup> paragraphe : Les logements d'insertion peuvent être en diffus (parc social ou le parc privé) comme Louez Solidaire et sans risque ou en collectif comme les résidences sociales (dont les résidences sociales généralistes, les pensions de familles, le FJT, les FTM, etc).

8<sup>ème</sup> paragraphe : l'ASLL « résidentiel », dont la dénomination pourrait plutôt être « ASLL en structures collectives » n'est pas mobilisé dans les structures d'hébergement, si cela est entendu comme centres d'hébergement (CHU, CHS, CHR5), contrairement à ce qui est écrit.

9<sup>ème</sup> paragraphe : Louez solidaire est financé par le Département via le FSL et non la « Ville ».

- 6 -

Page 78 : 3<sup>ème</sup> paragraphe : « Outre ces deux dispositifs (LS - ASLL)... » Cette mention n'est pas claire. En effet, Aurore est financé pour LS (gestion locative et l'ASLL) et mais aussi, hors LS, pour d'autres actions de gestion locatives et d'ASLL.

Partie 7.2 : l'association Aurore a un objectif de gestion de 245 logements et non 175.

Page 79 : 3<sup>ème</sup> paragraphe : l'étude évoquée par le rapport a été lancée par la DASES et la DLH et non la DLH seule.

Page 80 : partie 7.3 : 4<sup>ème</sup> paragraphe : il n'y a pas d'ASLL en pension de famille contrairement à ce qui est mentionné.

Page 82 : note de bas de page. La note a été rédigée et portée par la DLH et la DASES du fait du co-pilotage du dispositif LS.

Le Directeur de l'Action Sociale,  
de l'Enfance et de la Santé



DASES/DAS

ANNEXE

Recommandations	Observations / commentaires
Recommandations 19, 20, 21, 22, 23, 25,53	Expérimentation du référent de parcours à partir de septembre dans les 11 <sup>èmes</sup> et 13 <sup>èmes</sup> arrondissements.
Recommandation 12 : « Procéder à un appel d'offre de prestations sur la base d'un accueil de 250 personnes sur le Carré et d'un accompagnement social de 100 personnes (file active) »	Avant d'envisager le véhicule juridique approprié à l'action à mettre en œuvre sur ce territoire et pour ce public, il semble important d'avoir arbitré sur les missions, les besoins et les objectifs à atteindre. Il n'est pas certain qu'une procédure appelant la réalisation de prestations soit la plus adaptée.
Recommandation 13 : « la DASES et la DAE doivent faire un choix entre la mission d'insertion par le travail et la mission de « pacification »	Avis favorable
Recommandations 14, 15 et 16	Avis favorable
Recommandation 17 : « envisager de réduire la zone d'intervention de l'association au seul périmètre des biffins historique »	On peut se demander si cette position ne conforte pas l'image de « puces de la misère » de ce marché sans pour autant changer la situation au regard des « biffins » hors marché et des vendeurs à la sauvette si tant est qu'on puisse faire la différence entre eux.
Recommandations 19 à 26	Sur le plan de l'intervention sociale, il pourrait peut-être être envisagé une équipe mobile d'intervention auprès des publics (dans le carré et en dehors) pour orienter les biffins vers l'inscription dans le droit commun. Il convient toutefois d'être vigilant quant à la charge de travail pour les PSA.
Recommandation 24 : « Faire valider par la DASES et la DAE la compatibilité entre la perception du RSA et les revenus tirés de la biffe »	Il n'y a aucun problème quant à la compatibilité entre la perception du RSA et les revenus tirés de la biffe puisque l'objectif de l'accompagnement est que la personne allocataire puisse acquérir une autonomie financière et à terme, sortir du dispositif RSA. L'activité de biffe peut donc être considérée comme une démarche d'insertion. La seule obligation étant de déclarer les revenus tirés de cette activité à la CAF, ce qui aura pour conséquence possible une diminution du montant du RSA mais aussi peut-être, selon les montants en jeu, l'accès à la prime d'activité.
Recommandation 27 : « Rediriger les allocataires après un certain nombre de séances à définir dans une structure spécialisée en psychiatrie et psychologie »	Avis favorable. La DASES rappelle que les marchés publics d'accompagnement n'ont pas pour fin de proposer une prise en charge thérapeutique ou clinique. Le co-référencement doit permettre d'identifier les difficultés des allocataires et de travailler sur celles-ci pour qu'une prise en charge thérapeutique adaptée soit mise en place dans une structure spécialisée.

1



DASES/ISIS

	Si des soins sont mis en place, une orientation doit être envisagée vers un service adapté, après présentation de la situation stabilisée en Equipe Pluridisciplinaire.
Recommandation 28 : « Définir des objectifs mesurables et réalistes dans un parcours de suivi »	Avis favorable. La DASES a sensibilisé ses prestataires à l'importance de cette démarche lors des négociations des marchés 2016-2019 et la formalisera de façon davantage contraignante dans les cahiers des charges des prochains marchés.
Recommandation 29 : « Définir le processus d'accompagnement social en fonction du dispositif social existant à l'entrée de l'allocataire et en définissant un parcours unique à travers la coordination inter-association ou dans son environnement personnel » Recommandation 30 : « Mieux encadrer et délimiter les actions du référent RSA pour ne pas faire double emploi avec ceux du travail de suivi social réalisé par un autre organisme social »	29 : Avis favorable sous réserve de reformulation. Les professionnels de l'association Aurore sont bien les référents uniques, au sens de la loi, des allocataires suivis dans le cadre du marché, ce qui signifie qu'ils sont les garants de la prise en charge globale de la personne et de la continuité de son parcours social et professionnel. La définition d'un parcours type est souhaitable, mais il doit pouvoir être adapté au caractère unique de chaque situation.  30 : avis favorable. Aurore doit améliorer ses méthodes de travail et celles de ses référents RSA pour davantage d'efficacité dans les interventions.
Recommandation 31 : « multiplier les actions d'insertion par la recherche de bénévolat orienté dans l'environnement de l'allocataire »	Avis favorable. Toutefois, Aurore au terme de ses offres de marchés publics est censée mettre en œuvre un nombre significatif d'activités de ce type.
Recommandation 32 : « Formaliser une procédure visant à définir le parcours de l'allocataire dans sa recherche d'emploi et définir un calendrier pour sa sortie de la file active et mettre en place des indicateurs de suivi »	Avis favorable. Dans le cadre du PPIE 2016-2020, 4 types de parcours seront précisément définis. Dans ce cadre, les marchés publics d'accompagnement s'inscrivent bien dans une perspective socio-professionnelle et le service du RSA portera une vigilance accrue sur l'aspect de l'insertion professionnelle. Par ailleurs, les nouveaux marchés contraignent les prestataires à examiner le maintien en file active de chaque situation tous les 3 ans.
Recommandation 33 : « Mettre en place un contrôle interne basé sur un tableau de bord et la réalisation d'objectifs en suivant les objectifs des financeurs »	Avis favorable. Il est rappelé que les associations ont accès à ISIS, ce qui doit leur permettre d'améliorer leur démarche qualité et que la DASES s'inscrit dans une démarche de pilotage accru des prestations.
Recommandation 34 : « Mettre en place des partenariats avec des associations de bénévoles issus du monde de l'entreprise »	Avis favorable. Toutefois, l'intervention de bénévoles n'est pas suffisante. Il convient qu'Aurore opère une mutation culturelle eu égard à l'insertion professionnelle.
Recommandation 35 : « faire étudier par la DASES la possibilité d'inclure dans le marché public de Santeuil des clauses d'insertion pour ce marché de restauration »	Pas d'objection. Ce point sera soumis à la DFA dans le cadre de la démarche de renouvellement du marché en 2017.
Recommandation 36 : « Faire étudier par les services de communication du siège d'Aurore	Avis favorable, il est vrai que le restaurant Santeuil est assez exemplaire dans sa capacité à

2

DASES/SDIS

des actions ciblées de communication visant à accroître la notoriété du restaurant Santeuil -	mêler des travailleurs handicapés et des publics très exclus.
Recommandation 37 : - Renouveler l'évaluation interne et procéder à une évaluation par l'usager des services fournis -	Avis favorable. L'association a réalisé des questionnaires de satisfaction auprès des usagers qui ont donné des résultats très favorables. Cependant, une évaluation externe plus indépendante pourrait être utile
Recommandation 38 : - Fournir des détails quantitatifs et une évaluation chiffrées sur les actions menées, nombre de clients concernés, associations partenaires -	Il existe déjà de nombreuses données quantitatives sur la clientèle et les partenaires.
Recommandation 39 : - Mettre en place des analyses de gestion clients avec le soutien des services du siège d'Aurore -.	Avis Favorable. La baisse de fréquentation sensible, que connaît depuis 2 ans, le restaurant social Santeuil (moins 11% soit 642 repas en moyenne en 2013 contre 571 en 2015) a été mise à l'ordre du jour de la réunion partenaires du mois de mars 2016. Elle avait pour objectif de mener une réflexion avec les partenaires - orientateurs -. Le développement des restaurants solidaire et des dons de denrées (issues de traiteurs comme prêt à manger) dans certains accueils de jour pourraient apporter des explications. Certains pensent également que le public est de plus en plus instable et qu'il connaît des difficultés avec les horaires et donc l'organisation de Santeuil qui répartit les usagers par service de 30 minutes. Par ailleurs, les usagers des ESI ou des PSA indiquent qu'ils se « débrouillent » pour le repas mais sont en demande de solution pour l'hébergement. La récente réforme de la Région Ile de France visant à supprimer la carte de transport pour les titulaires de l'AME pourrait également avoir un impact sur la mobilité des usagers et en conséquence réduire le rayon d'influence du restaurant Santeuil. Du fait de cette baisse d'activité, de nouveaux partenaires ont été labélisés pour orienter du public (4 nouveaux en 2015 dont le SEMNA qui oriente des jeunes mineurs isolés)
Recommandation 40 : - Renover l'information du dispositif pour assurer un suivi conjoint avec les autres associations -.	Avis très favorable. Ce point a déjà été mis au débat avec la direction et la responsable de la mission sociale.
Recommandation 41 : - Réduire les montants du marché en fonction de l'objectif de service souhaité et en informer le Conseil de Paris -.	Avis favorable, à prendre en compte lors du renouvellement du marché en 2017 et suite aux résultats de l'état des lieux de l'aide alimentaire à Paris qui sera réalisé en 2016 par la DASES.
Recommandation 42 : - Faire réaliser par la DASES une étude sur les restaurants solidaires reposant sur différents scénarii de couverture des besoins et des stratégies de couverture de la	Avis favorable. Travail programmé pour 2016 dans le cadre de la mise en œuvre de l'action 33 du Pacte parisien de lutte contre la grande exclusion ; les recommandations issues du rapport de l'Inspection Générale concernant les


3

DASES/SOIG

précarité alimentaire ».	halles alimentaires (notamment volet épiceries solidaires) seront également examinées.
Recommandation 43 : « Mettre en place une meilleure coordination entre les partenaires à travers un outil commun pour améliorer le taux de remplissage du service, en particulier en cas de désaffectation de certains usagers ».	Avis favorable. En lien avec recommandation 42. Réflexion en cours sur la mise en place d'un site collaboratif.
Recommandation 52 : Faire définir un cout objectif, le faire valider par la sous direction du logement et de l'habitat et mesurer les écarts constatés en réalisation.	Au regard de la double modalité de financements de Louez solidaire (ASLL et gestion locative), du financement pour partie au réel et pour partie au forfait concernant la gestion locative, des effets de seuil en fonction du nombre de logements gérés, du nombre de logements en gestion très variable des opérateurs, la définition d'un coût objectif paraît complexe. Par ailleurs, la volonté de l'Exécutif dès la création du dispositif a été de sécuriser à l'€ près les organismes afin de permettre la réussite de ce dernier.
Recommandation 53 : Présenter lors des contrôles de la DASES les actions de coordination effectuées par le référent pivot	Actuellement, lors des échanges réguliers ou du dialogue de gestion annuel entre les travailleurs sociaux de la DASES et de l'organisme, les détails concernant l'articulation entre les opérateurs d'ASLL et les services de droit commun au cours de l'accompagnement du ménage sont expliqués et approfondis. Par ailleurs, certaines situations de blocage sont étudiées sur saisine de l'opérateur par la DASES et la DLH afin de le conseiller au mieux dans les partenariats et actions à mettre en œuvre pour dépasser les difficultés rencontrées lors de l'accompagnement du ménage. <sup>1</sup> Lorsque le référent pivot sera mis en place, son rôle et les articulations à mettre en place seront intégrés au cahier des charges de l'ASLL. <sup>6</sup>
Recommandation 58 : Demander à la DASES d'alléger la procédure et réduire les délais de sortie en conséquence à l'association	Les délais de sortie du dispositif (vers le logement de droits commun ou vers un centre d'hébergement en cas de manque d'autonomie), comme le détaille la partie 7-4 du rapport sont impactés par différents facteurs exogènes sans lien avec la DASES (manque d'autonomie du ménage, instabilité des ressources, critères de relogement au titre de l'accord collectif, manque de place en CHRS dans le cas d'une réorientation malgré le partenariat avec le SIAO insertion, etc). Les services de la DLH et de la DASES, conscients des enjeux concernant la fluidité du dispositif, marqués de son bon fonctionnement, mettent tout en œuvre pour faciliter la sortie dans les meilleures conditions du ménage (ACD. lien avec le SIAO insertion, mise en place de l'ASLL durant 3 mois pour l'intégration dans le nouveau logement, etc)

4

Réponse du 4 mai 2016 de la directrice de l'attractivité et de l'emploi de la Ville de Paris.

**MAIRIE DE PARIS** 

Service de l'économie solidaire et circulaire  
et de l'insertion professionnelle

Direction de l'Attractivité et de l'Emploi  
Sous-Direction de l'Emploi et du Développement économique  
local

N/Ref : 15-23

Affaire suivie par :  
Paris, Le **4 MAI 2016**

NOTE à l'attention de :  
Directrice de l'Inspection Générale

Objet : Observations et avis sur le rapport provisoire sur l'audit  
de l'Association AUREORE n°15-23

A la lecture du rapport provisoire sur l'audit de l'association AUREORE du 31 mars 2016, nous vous faisons part d'observations sur les recommandations faites par l'Inspection Générale sur la partie 3 relative au Carré des biffins, ce dispositif étant co-suivi et financé par la DAE et la DASES.

Nous portons à votre attention les points suivants :

L'instauration d'un accompagnement social et professionnel au Carré des biffins répond à une demande politique de la Mairie du 18ème arrondissement en 2009. Celle-ci a été pilotée par la DAE en charge des expérimentations de vente sur l'espace public. Avant 2009, les « biffins historiques » étaient majoritairement des résidents des foyers de travailleurs migrant à l'âge de la retraite (avec ou sans pensions) à la recherche d'un complément de revenu étaient présentes. Le projet d'Aurore à l'époque était un accompagnement social s'appuyant une gestion opérationnelle du carré (fonctionnement codifié dans une Charte, dont Aurore est le garant notamment en tant que placier). L'arrivée de jeunes biffins notamment d'origine étrangère a conduit au développement d'un accompagnement socio-professionnel des vendeurs et non plus uniquement social. Les résultats dont il est fait mention dans le rapport démontrent une certaine efficacité en termes d'accès à l'emploi, à la formation des vendeurs présents sur le Carré puisque 59 d'entre eux ont bénéficié d'un accompagnement socio-professionnel en 2014 et 17 ont accédé à un emploi ou une formation qualifiante.

Ces résultats d'insertion ont contribué à la pacification du lieu, mais l'abandon des fonctions de placier et de « gardien de la Charte » a eu un effet inverse.

L'instauration de règles, d'un cadre et de critères d'adhésion avait permis de pacifier les relations entre communautés.

Certains choix de gestion par l'association Aurore ont contribué à la dégradation de la situation relevée par les rapporteurs:

- accueil des vendeurs et de leur famille sur le Carré augmentant le nombre de personnes présentes sur le site sans pouvoir clarifier l'identité des personnes ;
- abandon de l'utilisation de la bâche pour exposer les produits à vendre réduisant les possibilités de contrôle des produits et la lisibilité des biffins sur le Carré. Or, l'association est le garant des marchandises vendues contrairement à ce qu'elle soutient (position reprise en p.35). En effet, en dépit de leur affirmation contraire, ils faisaient appliquer la charte de 2009 à 2013 par une présence sur le site.
- mise en place d'un badge non utilisé par les biffins malgré la signature d'une Charte fixant clairement les conditions d'accès au Carré.

Il n'y a donc pas une opposition entre l'insertion par le travail et une mission de pacification mais une complémentarité.

Le projet d'Aurore a connu une inflexion forte en 2015. En effet, malgré un affaiblissement de l'enthousiasme et de l'envie de faire vivre ce Carré, l'association a renouvelé en 2015 sa demande de financement pour assurer cette mission de gérer l'espace du Carré des biffins afin de réglementer l'accès, la distribution des emplacements, de vérifier l'application de la Charte et d'accompagner socialement les vendeurs qui le demandent. Elle a de plus souhaité renforcer la dimension d'insertion sociale dans le dispositif.

Dans ce contexte, la DAE a exprimé le souhait que les bâches au sol soient de nouveau mises en place, qu'une réflexion auprès des biffins qui souhaitent insérer une démarche d'économie circulaire soit formalisée, que des démarches participatives soient mises en œuvre et que Aurore fasse des propositions de renouvellement de la vie et de l'organisation du Carré. C'est au vu du bilan de cette nouvelle approche que des évolutions fortes de fonctionnement pourront être arbitrées.

Dans ce contexte l'association a engagé une démarche de consultation participative en février 2016 réunissant des biffins, les associations locales et les habitants afin de recenser leurs attentes et leurs propositions. Il en ressort une demande quasi exclusive des biffins d'une présence renforcée de la police pour assurer la sécurité de tous et le maintien d'un espace de vente.

Cette situation conduit à une question plus globale du développement de la biffe et des conditions de prise en charge dans des espaces définis sur Paris et la banlieue. Cette réflexion sur la mise en place d'autres espaces doit prendre en compte les difficultés observées dans la gestion du Carré actuel - qui contraste avec la situation à Montreuil par exemple - notamment la difficulté à impliquer les biffins dans la gestion de l'espace, à appliquer la Charte sur la question du contrôle des produits vendus et du nettoyage sur site.

Le choix du mode de gestion sera à réinterroger une fois prise, ou non, la décision par la collectivité parisienne d'ouvrir régulièrement 3 ou 4 sites clos dédiés à la biffe.

Enfin nous souhaitons porter à votre attention une précision sur le lien fait par le rapport entre le Dispositif Premières Heures et les biffins (p.41). Ce dispositif qui s'adresse à des personnes en grande exclusion, a été formalisé par la signature d'une convention avec AURORE fin 2015 uniquement pour le site Saint Vincent de Paul dans le 14<sup>ème</sup> arrondissement. Le positionnement de biffins sur ce dispositif nécessiterait donc d'être clarifié. En effet, Aurore n'a pas été subventionnée pour mettre en œuvre le Dispositif Premières Heures sur le Carré.

Tels sont les éléments que nous souhaitons soumettre à votre connaissance.

Directrice de l'Attractivité et de l'Emploi

## ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

*Avis : La version publiée de ce rapport ne comprend pas l'annexe. Sous réserve des dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs, et de la délibération 2014 IG 1001, celle-ci est consultable sur place, sur demande écrite à la direction de l'Inspection générale.*