

RAPPORT
AUDIT DE LA GESTION ET DE L'ATTRIBUTION
DES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS

- Décembre 2016 -

N° 16-14

Rapporteurs :

[.....], inspecteur général

[.....], attaché principal

[.....], chargée de mission

SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE	3
INTRODUCTION	5
1. LA PROCÉDURE D'ATTRIBUTION DES SUBVENTIONS	9
1.1. Description du circuit des demandes	9
1.1.1. Le référencement dans SIMPA.....	9
1.1.2. La demande de subvention	9
1.1.3. L'instruction par la direction.....	10
1.1.4. L'établissement de la fiche d'évaluation des risques (FER)	10
1.1.5. Le vote de la subvention	11
1.1.6. Le versement de la subvention	12
1.2. Analyse critique du dispositif actuel	13
1.2.1. Les délais de traitement des demandes de subvention.....	13
1.2.2. Les conditions de sélection	14
1.2.3. L'évaluation des risques liés au subventionnement.....	15
1.2.4. Les associations multi-subventionnées	17
1.2.5. Les appels à projets.....	18
1.2.6. Les conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO)	19
1.2.7. L'application SIMPA	19
2. LE SOUTIEN DE LA VILLE DE PARIS AUX ASSOCIATIONS	21
2.1. Les subventions financières	21
2.1.1. Les données générales.....	22
2.1.2. La typologie des subventions	23
2.1.3. Le profil des associations subventionnées	29
2.2. Les autres formes d'aides	32
2.2.1. Les mises à disposition de locaux.....	32
2.2.2. Les « dons » de matériel	33
2.2.3. Le soutien à la communication	34
2.2.4. Les équipements municipaux au service des associations	35
3. BILAN ET PROPOSITIONS	36
3.1. Le constat.....	36
3.2. Les recommandations	37
3.2.1. Faciliter la vie des associations.....	37
3.2.2. Simplifier le processus d'instruction des demandes de subvention	38
3.2.3. Donner de la lisibilité à la politique parisienne en faveur des associations	39
3.2.4. Promouvoir des solutions innovantes pour soutenir les associations	40
LISTE DES RECOMMANDATIONS	41
PROCÉDURE CONTRADICTOIRE	42

Précédent rapport de l'Inspection générale sur les subventions aux associations

- Rapport n°09-04 de septembre 2009 consacré à la procédure d'attribution des subventions aux associations (accessible sur le site paris.fr)

NOTE DE SYNTHÈSE

En 2015, la Ville de Paris a consacré 270 M€, soit 3,5 % de son budget, pour subventionner le secteur associatif, ce qui proportionnellement représente un effort plus important que celui consenti par l'Etat en la matière (2 Md€ de subventions aux associations sur un total de 373 Md€ de dépenses, soit 0,5 % du budget national). Un peu plus de 2 550 associations sur les 65 000 associations actives recensées dans la capitale (soit environ 4 %) ont bénéficié de ces aides municipales, principalement des structures à vocation culturelle ou éducative (34 % des associations subventionnées) ou intervenant dans le domaine de la solidarité ou de la santé (22 %).

Le traitement des demandes de subvention est assuré selon une procédure uniformisée qui comporte les étapes suivantes :

- dépôt des demandes sous forme dématérialisée, via l'application SIMPA, auprès d'un guichet unique, le bureau des subventions aux associations (BSA) de la direction de la démocratie, des citoyens et de territoires (DDCT), qui les oriente vers les directions compétentes ;
- instruction des demandes par les services administratifs sous l'égide des adjoints sectoriels concernés ;
- contrôle des risques juridiques et financiers potentiels liés au subventionnement par le biais de l'établissement d'une fiche d'évaluation des risques (FER) ;
- vote de la subvention par le Conseil de Paris après avis du conseil d'arrondissement s'il s'agit d'une subvention localisée ;
- versement de la subvention par la DRFiP sur le compte bancaire de l'association.

L'audit effectué par l'Inspection générale montre qu'il existe des points faibles dans le dispositif actuel :

- L'application SIMPA, même si elle a permis la dématérialisation totale de l'instruction des subventions, est défaillante : les associations ont du mal à l'utiliser et l'administration ne se l'est pas totalement appropriée, notamment du fait de l'absence d'interfaces avec les autres applications du circuit de traitement des demandes, en particulier avec ALIZÉ. En outre, SIMPA ne fournit pas d'outils de reporting, ni même de statistiques fiables, ce qui empêche de piloter avec efficacité les subventions et pourrait poser problème dans la perspective d'une certification des comptes.
- Les délais de traitement des demandes sont trop longs (plus de huit mois en moyenne) et ne sont pas suivis par l'administration.
- Le taux de renouvellement est très faible (17 % seulement des associations financées en 2015 n'avaient reçu aucune subvention municipale en 2013 et 2014).
- Le processus d'évaluation des risques n'est pas satisfaisant, la FER étant le plus souvent perçue comme une contrainte administrative sans intérêt.
- Le nombre d'associations multi-subventionnées est important (environ 30 % du total des associations subventionnées), mais la Ville n'a pas toujours une vision précise du soutien qu'elle apporte à chacune d'entre elles.
- Il n'y a pas de véritable contrôle de l'usage fait des subventions attribuées ; l'essentiel du travail de l'administration porte sur la phase d'instruction des demandes.

En outre, alors que le soutien qu'elle apporte au secteur associatif sous forme de contributions financières mais aussi d'aides en nature (mise à disposition de locaux,

déploiement d'équipements dédiés tels que les maisons des associations, etc.) est important, la Ville ne met pas suffisamment en valeur auprès des élus et du public ce volet de sa politique.

Pour améliorer la situation actuelle, les rapporteurs recommandent de :

- faire évoluer SIMPA et, à terme, basculer vers une application métier intégrée avec ALIZÉ ;
- créer sur paris.fr une entrée spécifique pour les associations dès la page d'accueil du site ;
- mettre en place des outils de suivi des délais de traitement des demandes ;
- reculer les dates de dépôt des demandes de subvention au premier trimestre de l'année au titre de laquelle la subvention est sollicitée, les documents comptables exigés lors de l'instruction n'étant pas disponibles avant cette période ;
- développer le recours aux conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) ;
- ne plus rédiger de conventions pour les subventions inférieures à 23 000 € ;
- réformer la procédure de contrôle des risques en donnant un plus grand rôle aux directions opérationnelles, voire en s'appuyant sur la direction des affaires juridiques (DAJ) pour la détection des risques juridiques et sur la direction des finances et des achats (DFA) pour les risques comptables et financiers ;
- désigner une direction chef de file pour toute association multi-subventionnée ;
- voter les subventions association par association ;
- indiquer chaque année les priorités de la politique municipale en faveur des associations à l'occasion du vote du budget ;
- publier chaque année un « jaune » budgétaire qui présente une synthèse chiffrée du soutien municipal au secteur associatif ;
- améliorer l'information des élus en homogénéisant les dossiers accompagnant les projets de délibération concernant les subventions ;
- renforcer les contrôles a posteriori sur le bon usage des aides accordées ;
- inciter les associations à se financer via le crowdfunding, non seulement en leur proposant des formations sur le sujet, mais également en acquittant à leur place les commissions exigées par les plateformes collaboratives sur les sommes collectées lorsque les projets correspondent aux priorités municipales ou en doublant les fonds qu'elles auront réussi à réunir via ce mode de financement. L'adoption de ces mesures innovantes permettrait à la Ville de soutenir des initiatives qui suscitent l'adhésion des Parisiens et de s'inscrire dans une véritable démarche de partenariat avec les associations.

INTRODUCTION

Dans le cadre de son programme annuel 2016, l'Inspection générale a été chargée par la Maire de Paris, sur proposition du groupe écologiste de Paris (GEP) et du groupe UDI-MODEM, d'effectuer un audit de la gestion et de l'attribution des subventions accordées aux associations.

Les subventions constituent en effet une composante essentielle du soutien que la Ville de Paris fournit aux associations. Tout en respectant leur indépendance, ces financements leur permettent d'apporter des réponses, souvent originales et innovantes, aux besoins des Parisiens qui viennent compléter, voire anticiper celles de la municipalité.

Cette démarche partenariale s'inscrit dans le droit fil de la charte d'engagements réciproques signée le 14 février 2014 entre l'Etat, le Mouvement associatif et les collectivités territoriales, laquelle prévoit notamment de :

- « *favoriser dans la durée les soutiens publics aux associations concourant à l'intérêt général afin de leur permettre de conduire au mieux leur projet associatif, privilégier la subvention et simplifier les procédures* » (§ 3.2. de la charte) ;
- « *développer une politique publique d'attribution des subventions dont les critères de sélection, les modalités d'attribution et de mise en œuvre sont transparents et concertés avec les acteurs concernés* » (§ 3.3. de la charte).

1. Le cadre juridique des subventions

La loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 a ajouté un article 9-1 à la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 qui donne, pour la première fois, une définition légale de la notion de subvention : « *Constituent des subventions (...) les contributions facultatives de toute nature (...) décidées par les autorités administratives (...) justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent* ».

Les dispositions précitées, qui reprennent les règles définies antérieurement par la jurisprudence, appellent les commentaires suivants :

- il n'existe pas de droit à subvention ; dès lors, les refus opposés par les autorités publiques aux demandes de subvention qui leur sont adressées n'ont pas juridiquement à être motivés, en application des articles L.211-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration ;
- l'administration ne possède pas pour autant un pouvoir discrétionnaire en la matière car les aides accordées doivent être « *justifiées par un intérêt général* » ; dans le cas d'une collectivité territoriale comme la Ville de Paris, les subventions allouées doivent répondre à un intérêt local ;
- les subventions peuvent être de « *toute nature* » c'est-à-dire se faire sous forme de contributions financières ou d'aides en nature (prêt de locaux, etc.) ;
- les subventions sont destinées à soutenir des projets ou des activités déterminés, mais elles peuvent également servir à financer le fonctionnement général de l'association qui les reçoit ;
- les projets soutenus doivent être « *initiés, définis et mis en œuvre* » par les associations elles-mêmes et non par l'administration, sans quoi les subventions accordées risqueraient d'être requalifiées en marché public ou en délégation de

service public ; les « appels à projets » ne doivent donc pas répondre à un besoin de l'administration, ni donner lieu à la signature de conventions mettant à la charge du partenaire associatif des prescriptions détaillées.

Outre la définition de la subvention, le législateur a édicté un certain nombre de normes destinées à améliorer l'information du public et à renforcer la sécurité financière et comptable qui s'appliquent aux collectivités territoriales et aux associations.

Les communes doivent notamment :

- conclure une convention avec les associations recevant une subvention supérieure à 23 000 € (4^{ème} alinéa de l'article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000) ;
- communiquer aux personnes qui en font la demande le budget, les comptes, le compte rendu financier et éventuellement la convention des associations subventionnées (7^{ème} alinéa de l'article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000) ;
- annexer à leurs documents budgétaires (compte administratif) la liste des subventions et des prestations en nature attribuées ainsi que la liste des associations recevant une subvention supérieure à 75 000 € ou représentant plus de 50 % de leurs ressources (article L.2313-1 du code général des collectivités territoriales) ;
- publier sur Internet la liste annuelle des associations subventionnées en indiquant le montant des concours reçus (article 22 de la loi n°2006-586 du 23 mai 2006 et décret n°2006-887 du 17 juillet 2006).

Quant aux associations, elles ont l'obligation de :

- communiquer à la commune qui les subventionne une copie du budget et des comptes de l'exercice écoulé et un état sur les résultats de l'activité (article L.1611-4 du code général des collectivités territoriales) ;
- lui transmettre les comptes certifiés par le président de l'association pour les associations recevant plus de 75 000 € de subventions (article L.2313-1-1 du code général des collectivités territoriales) ;
- établir des comptes annuels (bilan, compte de résultat, etc.) et nommer un commissaire aux comptes si les subventions reçues dépassent 153 000 € (article L.612-4 du code de commerce) ;
- publier dans le compte financier la rémunération des trois plus hauts cadres dirigeants si les subventions reçues sont supérieures à 50 000 € et le budget annuel supérieur à 150 000 € (article 20 de la loi n°2006-586 du 23 mai 2006).

2. Le contexte et les objectifs de la mission

L'Inspection générale a produit en septembre 2009 un rapport sur la procédure d'attribution des subventions aux associations (rapport n°09-04 accessible sur le site paris.fr) qui a servi de base à une réforme en la matière, laquelle s'est traduite notamment par l'adoption des mesures suivantes :

- abandon de l'application ASTRE au profit de « SIMPA Subventions », télé-service qui a permis la dématérialisation totale des demandes de subvention à compter de la campagne 2013 ;
- mise en place d'une fiche d'évaluation des risques (FER) rédigée par la direction instructrice ou par le bureau des subventions aux associations (BSA) de la direction de la démocratie, des citoyens et des territoires (DDCT) en fonction du montant de l'aide sollicitée ;
- rédaction d'un guide d'instruction des subventions aux associations à usage des services municipaux.

Début 2015, dans le cadre de la mise en œuvre de la feuille de route de l'adjointe en charge de la vie associative et à la suite du vœu relatif au soutien à la vie associative adopté par le Conseil de Paris lors de sa séance des 17, 18 et 19 novembre 2014, un nouveau chantier relatif à la politique de subventionnement de la Ville de Paris a été ouvert. Il vise à sécuriser, simplifier et harmoniser les procédures mais également à donner une plus grande lisibilité aux critères d'attribution des subventions.

Il a donné lieu à la définition d'un plan d'actions porté par la DDCT qui est aujourd'hui en cours de réalisation.

Parallèlement, dans le cadre du schéma directeur Ville Numérique dont la Ville de Paris s'est dotée en 2015, un programme Services Numériques aux Associations (SNA) a été élaboré en vue d'améliorer et de renouveler les services rendus à ces structures par la collectivité parisienne.

Compte tenu de ce contexte, les rapporteurs se sont fixé les trois objectifs suivants :

a) Dresser un état des lieux de la situation actuelle

A cette fin, ils ont produit :

- une description détaillée du circuit suivi par les demandes de subvention adressées à la Ville de Paris ;
- une réflexion critique sur certains aspects de la procédure en vigueur (délais de traitement des demandes, modalités de sélection, évaluation des risques, etc.) ainsi que sur certains sujets spécifiques (associations multi-subventionnées, appels à projets, etc.) ;
- un bilan de l'application métier utilisé dans le traitement des subventions (SIMPA Subventions).

b) Donner de la lisibilité au soutien apporté par la Ville de Paris aux associations

Aujourd'hui, aucun document de synthèse relatif aux subventions accordées aux associations n'est publié par la Ville de Paris¹, de sorte que les élus, et plus généralement les Parisiens, n'ont pas une vision claire et documentée de la politique municipale conduite en faveur des associations.

A partir des données fournies par SIMPA et par l'application financière ALIZÉ, un travail a donc été réalisé afin de mettre en évidence les chiffres clés des subventions accordées par la Ville de Paris aux associations durant la période 2013/2015. Il a également permis de dégager des indications sur le profil des associations aidées et de dresser une typologie des subventions allouées.

Ont également été recensées les autres formes d'aides municipales aux associations (prêts de locaux, prêts ou dons de matériels, accompagnement non financier, etc.).

c) Formuler des préconisations opérationnelles pour améliorer le dispositif en vigueur

Les propositions de l'Inspection générale s'articulent autour de quatre axes :

- faciliter les démarches des associations ;
- simplifier le processus d'instruction des demandes de subvention tout en maintenant un niveau élevé de vigilance sur les risques ;

¹ En application de l'article L.2313-1 du code général des collectivités territoriales, la Ville de Paris publie bien chaque année la liste des concours attribués à des tiers et notamment aux associations qu'elle subventionne (annexe IV du compte administratif), mais ce document ne permet pas d'avoir une vue d'ensemble du soutien budgétaire consenti par la municipalité au profit du secteur associatif.

- améliorer l'information des différents acteurs (élus, associations, citoyens) sur le contenu de la politique parisienne en faveur des associations ;
- dégager des solutions innovantes en matière de soutien aux associations.

3. La méthodologie

A l'échelon politique, les rapporteurs ont rencontré l'adjointe chargée de la vie associative ainsi que les directeurs de cabinet des adjoints sectoriels particulièrement concernés par la problématique des subventions (finances, culture, sports). Ils ont été reçus également par les coprésidents du groupe écologiste de Paris (GEP) et par des élus du groupe UDI-MODEM qui ont ainsi pu préciser leurs attentes. Au niveau local, ils ont pu s'entretenir avec la maire du 12^{ème} arrondissement ainsi qu'avec les adjoints aux maires des 14^{ème} et 17^{ème} arrondissements en charge de la vie associative.

Du côté administratif, des réunions ont été organisées avec la direction de la démocratie, des citoyens et des territoires (DDCT), la direction de la jeunesse et des sports (DJS), la direction des affaires culturelles (DAC), la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES) et la direction des familles et de la petite enfance (DFPE), ces directions étant les plus impliquées dans le subventionnement aux associations. Dans les délais impartis, il n'a pas été possible d'étendre les investigations à toutes les directions opérationnelles, notamment à la direction de l'attractivité et de l'emploi (DAE) dont les subventions mériteraient certainement de faire l'objet d'un audit spécifique.

La direction des finances et des achats (DFA) et la direction des affaires juridiques (DAJ) ont été sollicitées pour leur expertise.

Pour ce qui est du benchmarking, l'Inspection générale a réussi à obtenir des informations sur les pratiques de la ville de Grenoble. La DDCT lui a fourni des éléments de comparaison qu'elle a elle-même recueillis auprès de la ville de Lyon.

Enfin, la plate-forme de crowdfunding Ulule a été approchée pour explorer les potentialités qui peuvent exister dans ce domaine.

4. Le plan du rapport

Le présent rapport comporte trois parties.

La première décrit le circuit suivi par les demandes de subvention adressées à la Ville de Paris et développe une analyse critique du dispositif existant. La seconde propose un panorama chiffré du soutien municipal apporté aux associations. La dernière partie présente le bilan de l'audit, ainsi qu'un certain nombre de propositions destinées à améliorer et à renforcer le partenariat existant entre la Ville de Paris et le monde associatif.

1. LA PROCÉDURE D'ATTRIBUTION DES SUBVENTIONS

1.1. Description du circuit des demandes

1.1.1. Le référencement dans SIMPA

Toute association qui souhaite obtenir une subvention de la Ville de Paris doit au préalable s'enregistrer dans SIMPA en fournissant ses données administratives (dénomination, adresse du siège social, coordonnées des personnes responsables, etc.) et en produisant notamment ses statuts datés et signés, ainsi que le justificatif de publication au Journal officiel de sa déclaration de création.

Un compte associatif lui est alors attribué avec un numéro SIMPA et un code qui lui permettront ensuite de gérer les modifications la concernant et d'accéder éventuellement aux deux principaux télé-services proposés par le portail :

- réservation de créneaux dans les équipements sportifs de la Ville (SIMPA Sports),
- demande de subvention (SIMPA Subventions).

Aujourd'hui, environ 19 000 associations sont référencées dans SIMPA.

On estime toutefois que près de 3 000 comptes sont inactifs, mais il n'est pas possible de les clôturer sans avoir eu la preuve que les associations correspondantes ont bien été dissoutes.

1.1.2. La demande de subvention

L'association désireuse de présenter une demande de subvention doit le faire de manière dématérialisée² via le module SIMPA Subventions. L'accès à ce télé-service déclenche la vérification par le BSA des pièces qui ont été produites lors du référencement dans l'application (statuts, etc.). L'association enregistre sa demande dans SIMPA, puis l'envoie accompagnée d'un certain nombre de documents : liste des membres du conseil d'administration, dernier rapport d'activité, procès-verbal de l'assemblée générale approuvant les comptes, comptes des deux derniers exercices, budget prévisionnel, etc.

Les demandes sont toutes réceptionnées par le BSA qui les transfère ensuite aux directions dont il estime qu'elles doivent prendre en charge l'instruction. A ce stade, il n'est pas vérifié si les dossiers sont complets.

Toutes les demandes sont transmises aux directions pour instruction, sauf si leur objet n'est pas suffisamment explicite³ ou si elles font doublon. Le BSA transmet même celles qui parviennent après les dates limites recommandées pour le dépôt. Ces dates sont choisies par les directions en accord avec la BSA. Elles s'échelonnent habituellement d'octobre à décembre, excepté pour les appels à projets qui comportent des calendriers spécifiques.

² Depuis la campagne 2013, les demandes de subvention se font obligatoirement sous forme dématérialisée, ce qui permet un contrôle de tous les flux entrants. Seule une dizaine de demandes par an émanant d'associations basées en province ou à l'étranger sont encore déposées sous forme papier (ces demandes sont ensuite enregistrées dans SIMPA par les directions instructrices).

³ Dans ce cas, un mail est adressé à l'association qui, en l'absence de réponse dans un délai d'un mois, est réputée avoir renoncé à sa demande.

Dans les 48 heures suivant l'envoi de sa demande de subvention, l'association reçoit un accusé de réception qui lui indique la direction en charge de l'instruction ainsi que le nom de l'adjoint sectoriel compétent.

Les demandes relayées par le BSA aboutissent, la plupart du temps, dans une boîte mail dédiée ouverte dans chaque direction. De là, elles sont réorientées en interne vers le service ou le bureau adéquat. Depuis 2016 toutefois, afin d'éviter que les demandes ne demeurent trop longtemps en souffrance, le BSA a instauré une veille qui lui permet d'attribuer d'office à un bureau particulier de la direction concernée les dossiers que celle-ci aurait omis de traiter.

Les associations peuvent suivre dans SIMPA l'état d'avancement de leurs demandes de subvention qui passent par les statuts suivants : « déposé », « transmis », « instruction en cours », etc.

1.1.3. L'instruction par la direction

Les demandes reçues par les directions via le BSA ne sont pas forcément toutes instruites. En effet, l'adjoint sectoriel concerné peut procéder à un premier tri qui permet d'éliminer celles dont l'objet ne correspond pas aux orientations ou aux priorités municipales⁴.

Pour les autres, la direction effectue une étude technique, juridique et financière. Elle vérifie également la disponibilité des crédits budgétaires. Si nécessaire, elle contacte l'association pour obtenir les renseignements qui lui font défaut ou les pièces manquantes. Ces échanges se font normalement via SIMPA.

Ce travail d'instruction est réalisé par les chargés de secteur des bureaux thématiquement compétents, même lorsqu'il existe une structure transverse qui supervise l'attribution des subventions. A la DAC par exemple, une subvention sollicitée par une association proposant des activités musicales sera traitée par le bureau de la musique, le bureau du budget et de la coordination des subventions du service des affaires financières n'intervenant pas sur le fond du dossier. Dans certaines directions, un bureau opérationnel peut donc être amené, compte tenu de ses compétences, à instruire l'essentiel, voire la quasi-totalité des demandes de subventions adressées à la direction : c'est le cas par exemple du bureau des partenariats à la DFPE.

A l'issue de l'instruction, une fiche de présentation de l'association et un projet de délibération qui mentionne le montant de la subvention proposée sont rédigés.

1.1.4. L'établissement de la fiche d'évaluation des risques (FER)

Les deux documents susmentionnés, accompagnés de l'ensemble des pièces de la demande, sont adressés au BSA qui décide alors soit de rédiger lui-même la fiche d'évaluation des risques (FER), soit d'en confier l'élaboration à la direction instructrice. Habituellement, les FER concernant les demandes de subvention d'un montant inférieur à 10 000 € sont confiées aux directions. On notera que la DDCT a conclu récemment des conventions avec la DAC et la DJS qui autorisent ces deux directions à prendre en charge les FER pour les demandes allant jusqu'à 23 000 €.

La FER a pour objet de mettre en évidence les risques juridiques et financiers encourus par la Ville du fait du subventionnement envisagé. Elle débouche sur trois types d'avis : « favorable », « réservé », « défavorable ».

⁴ Les demandes rejetées apparaissent dans SIMPA avec la mention « non financé ».

La FER est communiquée à l'adjoint sectoriel concerné et à l'adjoint en charge des finances, mais pas aux élus du Conseil de Paris qui disposent, en revanche, de la fiche de présentation de l'association.

L'absence de FER n'a pas de caractère bloquant et n'empêche pas le vote de la subvention par le Conseil de Paris. Une centaine de subventions sont ainsi votées chaque année sans FER, notamment en juillet parce que le BSA n'a pas eu le temps de les rédiger (dossiers incomplets, saisines tardives, etc.).

1.1.5. Le vote de la subvention

Une fois que l'élu sectoriel a donné son feu vert à l'octroi de la subvention, la direction instructrice introduit dans l'application PARIS Délib le projet de délibération avec en pièces jointes les documents obligatoires concernant l'association (statuts, documents comptables, projet de convention, fiche technique). D'autres pièces et notes internes sont également entrées dans la base de données (FER, fiche financière, etc.) où elles pourront être consultées par les différentes personnes habilitées à délivrer les visas.

Le circuit des projets de délibération dans PARIS Délib comporte les étapes suivantes :

- direction des finances et des achats (DFA) selon le contrat de « contrôle hiérarchisé » passé avec chaque direction pour le visa financier ;
- adjoint sectoriel concerné pour le visa d'opportunité politique ;
- secrétariat général de la Ville de Paris pour le visa administratif final ;
- adjoint en charge des finances pour le visa politique transverse ;
- cabinet du Maire de Paris (les projets de délibération sont vus notamment par les conseillers thématiques concernés).

Le Service du Conseil de Paris (SCP) se charge de la liaison avec les conseils d'arrondissement, dont la consultation est nécessaire pour les subventions localisées en application de l'article L.2511-14 du code général des collectivités territoriales⁵, ainsi que de la préparation du passage en commission⁶, puis au Conseil de Paris.

Les élus (conseillers de Paris et conseillers d'arrondissement) ont accès aux différents projets de délibération et à certains documents annexes via ODS, cette application reprenant une partie des données présentes dans PARIS Délib.

Au Conseil de Paris, les délibérations sont adoptées selon deux procédures :

- évocation en séance (l'affaire fait l'objet d'un débat et d'un vote spécifiques) ;
- vote groupé (les projets non évoqués en séance donnent lieu à un vote unique en fin de séance).

Lorsque le Conseil de Paris a attribué une subvention, le SCP transmet la délibération correspondante, accompagnée de l'exposé des motifs et éventuellement des pièces contractuelles, à la préfecture de Paris de façon dématérialisée pour que celle-ci procède au contrôle de légalité.

⁵ En vertu de la charte des arrondissements, les projets de délibération du Conseil de Paris siégeant en formation départementale concernant des subventions localisées sont également transmis aux maires d'arrondissement pour information.

⁶ Chaque projet de délibération portant attribution de subvention est examiné par la commission thématique compétente du Conseil de Paris.

Au retour, la délibération revêtue du cachet du bureau des affaires juridiques de la préfecture est transmise à la direction instructrice, laquelle doit normalement indiquer dans SIMPA la date du vote par le Conseil de Paris et le montant effectivement alloué à l'association. Si la délibération est assortie d'une convention, celle-ci est envoyée par la direction instructrice à l'association concernée pour signature.

Le président de l'association est parfois informé par courrier du montant de la subvention qui a été attribuée à sa structure. Ce document, souvent préparé par la direction instructrice, est signé par l'adjoint sectoriel compétent.

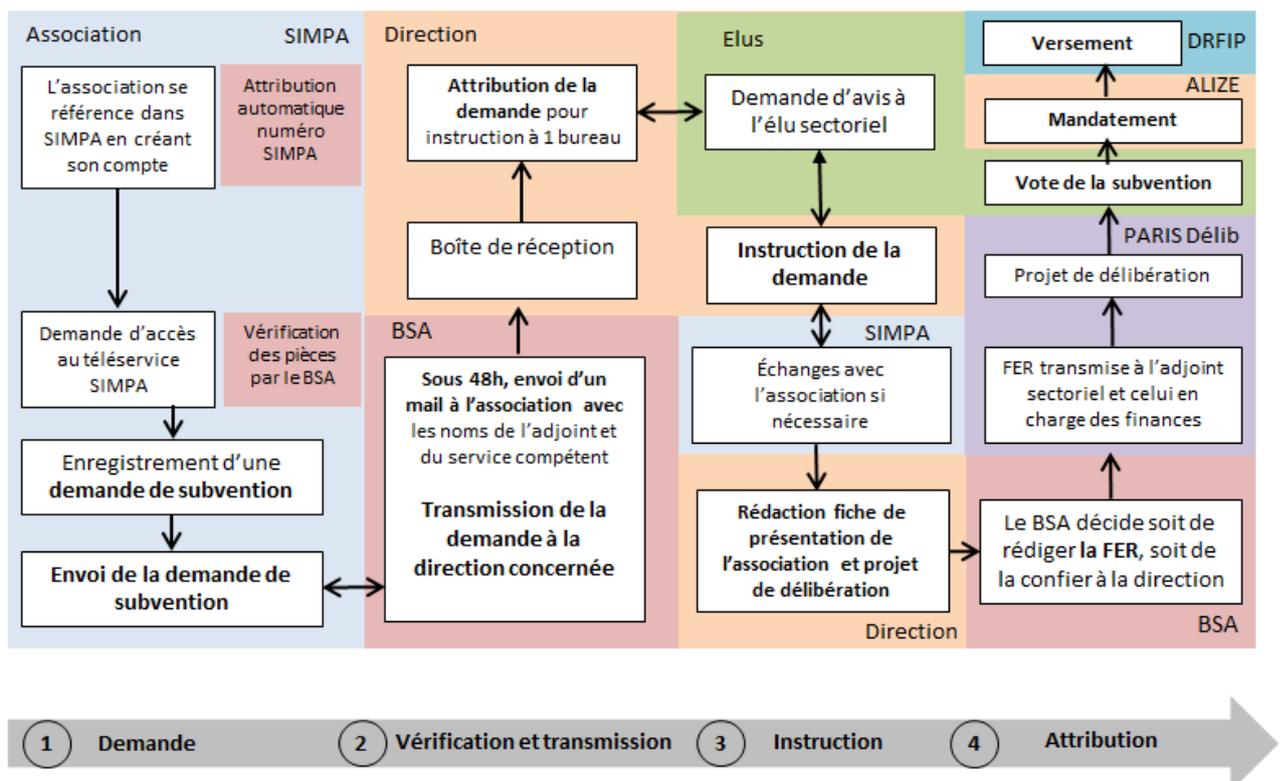
1.1.6. Le versement de la subvention

La liquidation et le mandatement des subventions sont effectués par les trois centres de services partagés (CSP) comptables de la DFA, notamment par le CSP Services aux Parisiens, Economie et Social (SPES) qui couvre les directions versant le plus de subventions (DAC, DFPE, DASES, DAE, DJS, DASCO, DDCT).

Les CSP interviennent dès que les directions leur ont adressé, via l'application de gestion financière ALIZÉ, une demande de liquidation de leurs subventions. Les liquidateurs des CSP vérifient la présence dans les dossiers des pièces obligatoires (délibération transmise au contrôle de légalité, RIB, éventuellement convention datée et signée), puis les transmettent à leur responsable pour validation.

Les mandats sont ensuite envoyés à la DRFiP sous forme dématérialisée. Les dossiers urgents font l'objet d'un signalement. A la DRFiP, un nouveau contrôle est opéré (pièces jointes, imputation budgétaire, etc.) par une équipe dédiée au traitement des mandats concernant les subventions. Après quoi, la DRFiP procède au versement de la subvention votée sur le compte bancaire de l'association.

Figure 1 : Schéma général du processus d'attribution des subventions



Source : IGVP

1.2. Analyse critique du dispositif actuel

On trouvera dans les pages qui suivent une série de focus sur certains aspects de la procédure d'attribution des subventions (délais, modalités de sélection, etc.) et sur quelques sujets spécifiques (associations multi-subventionnées, appels à projets, etc.) qui méritent un examen plus approfondi.

1.2.1. Les délais de traitement des demandes de subvention

La plupart des directions instructrices recommandent aux associations de déposer leurs demandes de subvention avant une date qu'elles fixent, en accord avec le BSA, dans le courant du dernier trimestre de l'année précédant celle au titre de laquelle la subvention est sollicitée. Pour la campagne 2016 par exemple, les dates limites ont été arrêtées au 16 octobre 2015 pour le secteur « jeunesse », au 30 octobre 2015 pour le « sport de proximité », au 20 novembre 2015 pour les « affaires culturelles », etc. Ces dates ne concernent pas les appels à projets qui obéissent à des calendriers particuliers.

Les dates susmentionnées n'ont pas de caractère impératif : aucune demande de subvention ne sera rejetée au motif qu'elle a été présentée postérieurement à la date fixée par l'administration, y compris lorsqu'il s'agit d'un appel à projets. Habituellement, les associations se plient aux consignes données et déposent leur demande dans les délais qui leur ont été impartis.

L'administration, en revanche, n'est pas soumise à une date butoir pour répondre aux demandes des associations. Certaines directions toutefois (par exemple la DAC) s'efforcent de faire voter 80 % des délibérations concernant les subventions avant le 1^{er} juillet. Si un tel objectif traduit bien le souci de gagner en réactivité, il ne garantit pas pour autant une amélioration des délais puisqu'une même délibération peut porter attribution de plusieurs subventions⁷.

S'agissant des délais, les rapporteurs ont été étonnés de constater qu'il n'existait pas d'indicateur de suivi en la matière dans les directions. D'après le BSA, le délai moyen de traitement d'une demande de subvention constaté au cours des trois dernières années est légèrement supérieur à huit mois⁸. Ce délai est naturellement trop important et peut avoir des conséquences négatives sur la santé financière des associations en attente des aides municipales. C'est pourquoi un système d'avances sur subvention est parfois utilisé (par exemple par la DAC) qui permet de verser en début d'année 50 % des sommes allouées au titre de l'année précédente aux associations avec lesquelles la Ville de Paris entretient un partenariat durable.

La longueur des délais s'explique de la manière suivante. D'une part, les services doivent effectuer un travail d'instruction qui nécessite souvent, compte tenu des renseignements à obtenir, plusieurs allers-retours avec l'association demandeuse ; il est généralement admis que ce temps d'instruction ne peut être inférieur à trois mois. D'autre part, il a été indiqué aux rapporteurs que certains adjoints sectoriels attendaient parfois d'avoir connaissance de l'ensemble des demandes de subvention de leur délégation pour décider des projets à soutenir et des montants exacts à attribuer à chacune des associations. A la

⁷ 80 % de délibérations votées avant le 1^{er} juillet ne signifie pas forcément que 80 % des subventions ont bien été attribuées avant cette date.

⁸ Ce chiffre a été calculé en rapprochant les dates de dépôt des demandes de subvention (pas toujours complètes) de celles de vote des délibérations correspondantes enregistrées dans SIMPA. Concernant les dates de vote par le Conseil de Paris, on notera toutefois qu'il s'agit de dates prévisionnelles pas toujours rectifiées par les directions dans l'outil métier lorsqu'elles ne correspondent pas aux dates réelles. Le délai de huit mois précité ne prend pas en compte la durée afférente à la mise en paiement de la subvention votée (environ trois semaines).

durée de l'instruction proprement dite s'ajoute donc quelquefois une période d'arbitrage politique qui peut s'étaler sur plusieurs semaines, voire plusieurs mois.

Pour raccourcir le délai global de traitement des demandes de subvention, aujourd'hui totalement insatisfaisant, il faut agir sur ses deux composantes.

La réduction du temps d'instruction passe par une simplification des procédures et des pièces à fournir. Il est aussi nécessaire de décaler les dates de dépôt des demandes de subvention (premier trimestre de l'année N, au lieu du dernier trimestre de l'année N-1) : en effet, l'administration exige souvent des associations qu'elles lui fournissent leurs comptes de l'exercice N-1, lesquels ne sont généralement disponibles qu'à la fin du premier trimestre de l'année N.

Quant à l'arbitrage politique, il devrait intervenir dans des limites temporelles fixées à l'avance. Certains interlocuteurs de l'Inspection générale ont suggéré de réserver chaque année une ou deux séances du Conseil de Paris exclusivement au vote de toutes les subventions (hors appels à projets). La plupart des responsables rencontrés dans le cadre de l'audit ont toutefois jugé cette proposition irréaliste, notamment parce qu'elle impliquerait pour les directions un pic d'activités concentré sur une période de l'année et obligerait le Conseil de Paris à se réunir plusieurs jours d'affilée pour voter les subventions.

1.2.2. Les conditions de sélection

Sauf lorsqu'elle répond à un appel à projets, une association qui sollicite une subvention de la Ville de Paris ne connaît pas forcément les critères exacts au regard desquels sa demande sera examinée. Cette situation est de nature à faire naître des soupçons sur l'impartialité des choix opérés en la matière.

Compte tenu du nombre de domaines dans lesquels la Ville de Paris intervient et de la multiplicité des politiques municipales mises en œuvre, il n'est évidemment pas possible d'établir et de publier chaque année une liste détaillée et exhaustive des conditions exigées pour l'attribution d'une subvention.

Dans chaque secteur (culturel, social, etc.), les associations peuvent néanmoins, avant de solliciter une aide municipale, se faire une idée des priorités de la Ville en consultant les « feuilles de route » des adjoints sectoriels accessibles sur le site paris.fr. Par ailleurs, les associations qui le souhaitent ont la possibilité d'entrer en contact avec les différentes équipes municipales pour évoquer leurs projets et tester ainsi leur adéquation avec les attentes de la Ville. Dans certaines directions, un travail de communication sur les critères d'attribution est effectué au niveau des circonscriptions territoriales (à la DJS, par exemple, les conseillers à la vie sportive expliquent aux associations la manière dont les subventions sont calculées : nombre de licenciés, place du sport féminin, etc.).

Pour aller plus avant dans la transparence, on pourrait imaginer qu'à l'avenir, lors de l'examen du budget prévisionnel (BP) en décembre, un document spécifiquement consacré à la politique municipale en faveur des associations soit présenté au Conseil de Paris. Les orientations prioritaires de l'exécutif municipal y seraient rappelées. Ce document pourrait aussi être l'occasion d'énoncer un certain nombre de principes transversaux portant sur la gouvernance des associations (par exemple, le respect de la parité dans les instances dirigeantes) ou sur leur profil financier (par exemple, l'absence de soutien de la Ville aux structures présentant une trésorerie pléthorique).

Quoi qu'il en soit, il n'est pas pertinent de motiver au cas par cas les refus de subvention opposés aux associations. Comme on l'a indiqué dans l'introduction du rapport, le droit existant n'impose pas cette formalité qui, si la Ville acceptait toutefois de s'y soumettre, ne manquerait de susciter des recours gracieux et/ou contentieux.

Concernant les conditions de sélection des demandes de subvention, un certain nombre de personnes rencontrées lors de l'audit ont souligné le poids déterminant des adjoints sectoriels dans le processus de choix. Si ce constat est réel, il faut toutefois remarquer que les décisions d'attribution de subventions sont précédées la plupart du temps d'une phase de concertation, notamment avec les maires d'arrondissement. C'est le cas, en particulier, pour les subventions « politique de la ville ». Plus généralement, dans le cadre des autres appels à projets, sont parfois mis en place des jurys destinés à émettre un avis sur les dossiers déposés par les associations. A l'avenir, il serait intéressant de s'inspirer de ces exemples et d'aller vers davantage de collégialité dans la prise de décision, tout en veillant néanmoins à ne pas rallonger les délais.

1.2.3. L'évaluation des risques liés au subventionnement

Afin de sécuriser le processus de subventionnement aux associations, la Ville de Paris a fait le choix en 2001 de confier au BSA, entité administrative en charge de la réception des demandes de subvention et indépendante des directions instructrices, le soin d'émettre un avis technique sur tous les projets de délibération visant à attribuer une aide municipale. A l'origine, cet avis technique, dénommé « avis de recevabilité », était signé par l'adjoint en charge de la vie associative avant d'être adressé à l'adjoint sectoriel compétent.

A la suite de l'audit réalisé par l'Inspection générale en 2009 (rapport n°09-04 de septembre 2009), ce document jugé trop littéraire et insuffisamment opérationnel a été supprimé et remplacé par une fiche d'évaluation des risques (FER) censée donner une vue synthétique des risques juridiques et financiers auxquels la Ville de Paris peut éventuellement s'exposer en finançant l'association concernée.

Pour alléger le travail du BSA et éviter tout effet d'engorgement à certaines périodes de l'année, il a été décidé que, pour les subventions inférieures à 10 000 €, la rédaction de la FER serait prise en charge par les directions instructrices elles-mêmes.

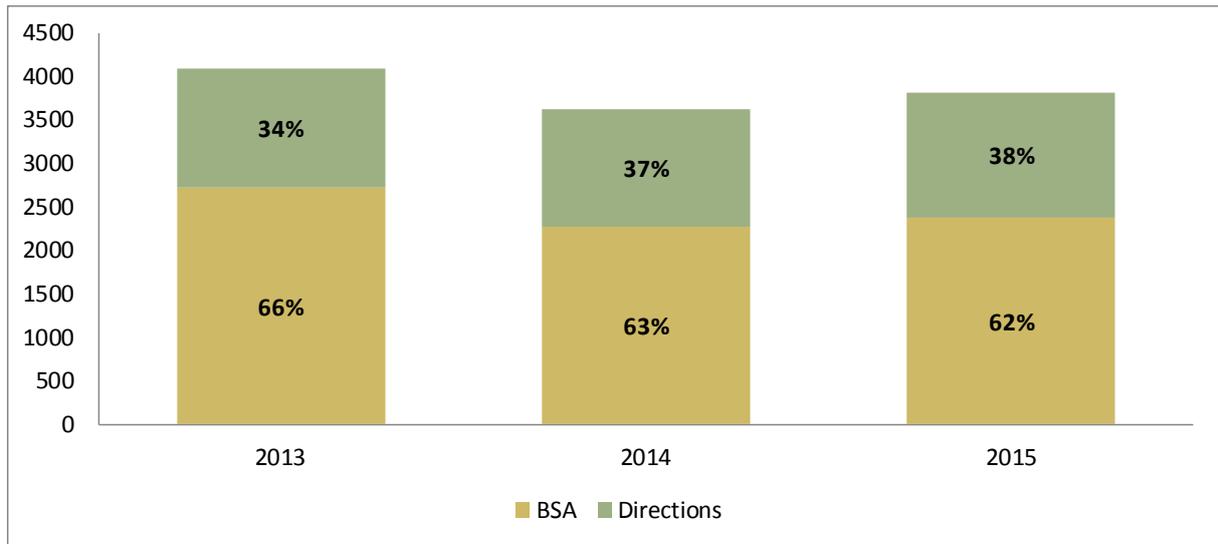
Cette réforme a entraîné un redimensionnement des effectifs de ce service. En effet, le BSA, qui comptait 15 agents en 2004, ne comprend plus aujourd'hui que 8,6 ETP qui se répartissent de la manière suivante :

- 1,8 ETP (2 agents de catégorie C) pour orienter les demandes de subvention vers les directions compétentes et leur attribuer les FER à faire ;
- 4 ETP (2 A et 2 B) pour la rédaction des FER conservées par le BSA ;
- 0,8 ETP (1 B) pour l'établissement des statistiques.

A ces agents dont l'ancienneté dans le poste varie entre 10 et 15 ans, il faut ajouter 2 ETP (1 C et 1 contrat aidé) rattachés en 2015 au BSA qui se consacrent exclusivement à l'instruction des demandes de subvention relevant des « fonds du Maire » et de la vie associative.

Le graphique suivant montre comment se répartit la charge de travail entre les directions instructrices et le BSA. Il permet de constater que ce service assure encore la rédaction de près des deux tiers des FER.

Graphique 1 : Volume des FER prises en charge par le BSA et par les directions (2013/2015)



Source : BSA

La FER débouche sur trois catégories d'avis :

- « favorable », si la subvention ne pose pas de problème ;
- « réservé », lorsque des risques sont détectés ou lorsque l'état du dossier ne permet pas de les mesurer ;
- « défavorable » lorsqu'un ou plusieurs risques majeurs sont repérés.

Le tableau suivant recense la typologie des FER établies durant la période 2013/2015.

Tableau 1 : Typologie des FER établies de 2013 à 2015

Nombre de FER signées par année budgétaire	2013				2014				2015			
	BSA		Directions		BSA		Directions		BSA		Directions	
Défavorable	19	1%	5	0%	4	0%	10	1%			8	1%
Favorable	668	25%	668	49%	434	19%	755	56%	813	34%	632	44%
Non renseigné	74	3%	238	17%	1	0%	170	13%	17	1%	318	22%
Réservé	1955	72%	459	34%	1840	81%	413	31%	1549	65%	476	33%
Total	2716	100%	1370	100%	2279	100%	1348	100%	2379	100%	1434	100%

Source : BSA

Il existe un décalage important entre le pourcentage d'avis « réservés » émis par le BSA (72 % en 2013, 81 % en 2014 et 65 % en 2015) et celui des directions (un tiers d'avis réservés en moyenne sur les trois années sous revue). Cette situation s'explique par le fait que le BSA et les directions ne partagent pas nécessairement la même « doctrine » en matière d'évaluation des risques. Pour le BSA, la trop forte dépendance d'une association aux financements publics, par exemple, constitue un risque alors que certaines directions (la DAC notamment) considèrent à l'inverse que les associations sont par nature tributaires des aides publiques. Par ailleurs, l'absence d'une seule pièce dans le dossier d'instruction transmis (procès-verbal de la dernière assemblée générale, bilan prévisionnel, etc.) suffit à déclencher un avis réservé de la part du BSA alors qu'aucun risque juridique ou financier n'est réellement avéré.

Force est de constater que les avis négatifs émis, y compris les avis défavorables, n'ont quasiment jamais pour effet de bloquer le subventionnement projeté, peut-être parce que la FER est désormais perçue comme une simple formalité sans véritable enjeu. Un nombre

non négligeable de responsables ont du reste admis qu'ils ne prenaient pas forcément connaissance de la FER avant de décider d'attribuer ou non une subvention.

Les rapporteurs estiment qu'il ne faut pas supprimer purement et simplement toute évaluation des risques avant d'allouer une subvention, ce qui constituerait un retour en arrière dangereux. La réalité observée oblige toutefois à réfléchir à une réforme de la procédure actuelle.

Deux options sont envisageables.

Option n°1 : Simplification du dispositif actuel. Toutes les directions opérationnelles prennent en charge l'évaluation des risques pour les aides inférieures à 23 000 € comme c'est déjà le cas à la DJS et à la DAC. Les personnels des directions affectés aux tâches d'instruction reçoivent à cet effet une formation spécifique, notamment sur les problématiques financières et comptables. Le BSA conserve le contrôle des risques pour les demandes supérieures à 23 000 €.

Lorsqu'aucun risque n'est détecté, la FER n'est plus utile. Dans le cas contraire, la description du ou des risques identifiés est intégrée à la fiche de présentation de l'association. De facto, la mention d'un avis réservé ou défavorable disparaît.

Autre piste de simplification : on n'établit plus désormais qu'une seule FER par association (alors qu'aujourd'hui il y a autant de FER que de projets de délibération). C'est le BSA qui se charge de cette tâche, ce qui revient à lui confier l'évaluation des risques des associations multi-subventionnées.

Si l'on souhaite aller encore plus loin dans la simplification des procédures, on peut ne procéder à un contrôle des risques que pour les associations nouvelles, les FER concernant les associations récurrentes étant quasiment identiques d'une année sur l'autre.

Option n°2 : Suppression pure et simple de la FER. Le contrôle des risques juridiques (subvention susceptible de s'analyser comme un marché public, absence d'intérêt local, etc.) est assuré par la DAJ, éventuellement sur signalement des directions.

La détection des risques financiers est du ressort de la DFA qui s'appuie éventuellement sur une application qui repère automatiquement les situations comptables anormales comme c'est le cas à Lyon ou à Grenoble.

Dans cette hypothèse, le BSA pourrait évoluer vers un rôle d'observatoire des données concernant les subventions aux associations ou de conseil aux directions, tout en conservant sa fonction première de « guichet unique » que personne à la Ville ne remet en question.

1.2.4. Les associations multi-subventionnées

La notion d'association « multi-subventionnée » est moins évidente qu'on ne le pense à première vue. En effet, peuvent entrer dans cette catégorie les structures qui, au cours de la même année, reçoivent plusieurs subventions d'une même direction de la Ville de Paris, de plusieurs directions ou, encore, une aide de la Ville à laquelle s'ajoutent des contributions financières en provenance d'autres personnes publiques (Etat, région, etc.)⁹.

Le tableau qui suit fait apparaître le nombre d'associations qui ont perçu des subventions de différentes directions de la Ville de Paris sur la période 2013/2015.

⁹ On notera également l'existence d'un autre cas de figure : une association qui reçoit une ou plusieurs subventions de la Ville peut en outre avoir avec elle des liens contractuels dans le cadre d'un marché public ou d'une délégation de service public.

Tableau 2 : Associations subventionnées par plus d'une direction de la Ville (2013/2015)

	Ensemble des associations subventionnées (A)	Associations subventionnées par plus d'une direction (B)	Pourcentage (B/A)	Nb moyen de directions pour les associations multi-subventionnées
2013				
Nb d'associations	2 699	560	28%	2,7
Nb de dossiers	4 901	2 455	60%	
2014				
Nb d'associations	2 521	536	29%	2,7
Nb de dossiers	4 793	2 480	63%	
2015				
Nb d'associations	2 551	530	29%	2,6
Nb de dossiers	4 684	2 329	61%	

Source : BSA

Alors même qu'on s'en est tenu à une définition étroite de la notion d'association « multi-subventionnée », on constate que pratiquement 30 % des associations soutenues par la Ville reçoivent des subventions de deux ou plusieurs directions de la Ville, ce qui constitue une proportion relativement importante. Le nombre moyen de directions accordant un financement est stable (2,7 directions par association multi-subventionnée en 2013 et 2014 contre 2,6 en 2015).

Si l'on raisonne en nombre de dossiers traités, les pourcentages sont évidemment beaucoup plus élevés (60 % à 63 % selon les années), de sorte qu'on peut en conclure qu'environ 6 dossiers instruits sur 10 concernent des associations multi-subventionnées.

Grâce à l'application SIMPA, tout service instructeur a théoriquement la possibilité de rechercher si une association a des demandes de subvention en cours de traitement dans d'autres directions. En pratique, il semble toutefois que cette vérification ne soit pas systématiquement effectuée. Il peut en résulter un manque de cohérence dans les décisions de financement prises, mais aussi une multiplication des tâches administratives inutiles : pour toute association multi-subventionnée, une fiche de présentation et une FER différentes sont ainsi établies par chaque direction instructrice, alors que la logique voudrait que ce travail ne soit réalisé qu'une seule fois.

Pour améliorer les procédures actuelles, chaque association devrait être rattachée, comme c'est le cas à Lyon, à une direction référente qui prendrait notamment en charge la rédaction de la fiche de présentation et de la convention lorsque le seuil des 23 000 € est atteint (alors qu'aujourd'hui c'est la direction dont la subvention fait passer ledit seuil à qui incombe cette tâche).

La désignation d'une direction référente (effectuée par le BSA lors du dépôt de la première demande) pourrait également déboucher sur un vote par le Conseil de Paris des subventions par association, avec des délibérations collectives au timbre de plusieurs adjoints, ce qui serait de nature à favoriser la lisibilité du soutien apporté par la Ville à chaque structure.

1.2.5. Les appels à projets

Traditionnellement utilisé dans le domaine de la politique de la ville, l'appel à projets est un procédé qui présente l'avantage de placer l'administration dans une position proactive : au lieu d'attendre d'être sollicitée par les associations, elle prend l'initiative d'indiquer explicitement les projets qu'elle entend soutenir et énonce clairement ses objectifs, ses critères de sélection, comme par exemple dans l'appel à projets « citoyenneté, laïcité et valeurs de la République ».

Comme l'a souligné la DAJ dans une note du 27 février 2015, l'appel à projets peut toutefois comporter des risques juridiques s'il répond à un besoin précis de l'administration ou s'il met à la charge du partenaire associatif des prescriptions trop détaillées, ce qui peut alors conduire à le requalifier en marché public ou en délégation de service public. Le développement de ce mode de gestion des subventions au cours des dernières années (voir infra § 2.1.2.1.) doit donc être surveillé, d'autant que certaines directions ont tendance au fil du temps à se montrer de plus en plus directives dans leurs documents de cadrage et même quelquefois à mettre en place à cette occasion des procédures parallèles qui court-circuitent le BSA.

L'enquête réalisée en 2014 pour le *Baromètre de la vie associative parisienne* montre également que si 29 % des associations de l'échantillon ont répondu à un appel à projets de la Ville de Paris, il s'agit majoritairement de structures ayant atteint un certain degré de professionnalisation : en effet, plus de 52 % des associations employant des salariés indiquent avoir déjà déposé un dossier dans le cadre d'un appel à projets contre moins de 25 % pour les associations sans salarié. La technique de l'appel à projets est donc de nature à favoriser les « grosses » associations au détriment des « petites » auxquelles il manque parfois le savoir-faire administratif.

1.2.6. Les conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO)

Dans sa circulaire du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations, le Premier ministre a demandé de favoriser dans la durée le soutien public aux associations, en privilégiant notamment le recours aux conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO). Ce type de contrat, qui porte habituellement sur une période de trois années, donne en effet aux partenaires associatifs l'assurance que l'administration contribuera au financement de leurs projets durant tout ce laps de temps.

Dans la pratique, les CPO se heurtent toutefois à une limite juridique : en vertu du principe d'annualité budgétaire, il est en effet nécessaire de faire voter chaque année une nouvelle délibération attribuant la contribution prévue par la convention au titre de l'année en cause. En conséquence, l'association doit déposer chaque année une nouvelle demande de subvention qui est instruite par les services comme le sont toutes les autres demandes. En bref, si la convention pluriannuelle d'objectifs constitue bien une garantie pour l'association, elle ne simplifie pas les formalités à accomplir, ni le travail de l'administration.

Le passage à la norme comptable M57 prévu à partir du BP 2018 à la suite de la fusion de la Ville et du Département de Paris pourrait néanmoins faire évoluer cette situation et renforcer l'intérêt des CPO. En effet, la nouvelle norme comptable ouvrira la possibilité de voter des autorisations d'engagement (AE) pluriannuelles en section de fonctionnement, comme c'est déjà le cas en section d'investissement avec les autorisations de programme (AP).

1.2.7. L'application SIMPA

SIMPA a permis notamment de :

- dématérialiser l'ensemble de la procédure de demande de subvention ;
- rendre effectif le « guichet unique » qui était souvent contourné avec ASTRE, le précédent logiciel métier (le rapport n°09-04 de septembre 2009 de l'Inspection générale estimait en effet que 40 % des demandes de subvention n'étaient pas déposées au BSA mais directement auprès des directions concernées) ;
- fournir un outil pour les échanges entre l'administration et les associations lors de la phase d'instruction.

En théorie, SIMPA devrait également permettre d'établir des statistiques détaillées sur les subventions allouées par la Ville de Paris et sur les associations qui les reçoivent. Toutefois, tel n'est pas le cas.

Compte tenu de la complexité de l'infocentre, les rapporteurs ont dû renoncer à interroger eux-mêmes cette base de données pour en extraire les informations qu'ils souhaitent obtenir. De même, les services centraux gestionnaires n'ont pas toujours été en mesure de répondre rapidement et de manière fiable aux demandes de l'Inspection générale. Les chiffres qu'ils ont fournis sont parfois apparus fluctuants, y compris pour des données de base comme, par exemple, celles concernant le nombre d'associations subventionnées ou les montants accordés chaque année. Cette situation s'expliquerait en partie par le fait que les directions oublient parfois de renseigner dans l'application métier les montants effectivement attribués par le Conseil de Paris.

De manière générale, il apparaît que SIMPA souffre d'un manque d'appropriation de la part des directions qui continuent à utiliser en parallèle d'autres outils pour l'instruction des demandes, notamment pour le suivi budgétaire où le travail se fait sous Excel.

L'absence d'interfaçage de SIMPA avec les autres applications parisiennes sollicitées dans le circuit d'attribution des subventions (Paris Délib, ALIZÉ) et avec les outils de l'Etat (notamment en matière de politique de la ville) complique aussi beaucoup la tâche des services.

Enfin, au niveau du front office, plusieurs interlocuteurs ont signalé les difficultés d'utilisation (problèmes de connexion et de mot de passe, bugs, technologie dépassée, etc.) rencontrées par les associations qui sont quelquefois contraintes d'appeler les services de la Ville à la rescousse. La phase de référencement dans l'application en particulier est jugée « *anxiogène* ». Quant au dépôt de la demande de subvention, il est qualifié par certains de « *véritable parcours du combattant* ».

2. LE SOUTIEN DE LA VILLE DE PARIS AUX ASSOCIATIONS

Avant de décrire l'effort consenti par la Ville de Paris en faveur des associations sous forme de contributions financières (§ 2.1.) mais également d'aides en nature (§ 2.2.) et afin de le replacer dans son contexte, il convient de rappeler quelques données générales sur la sphère associative¹⁰.

Il existe 1,3 million d'associations déclarées en France. Elles emploient au total 1,8 million de salariés et rassemblent 16 millions de bénévoles. Chaque année, 70 000 associations en moyenne se créent dans l'Hexagone.

En 2015, l'Etat a versé 33 037 subventions au secteur associatif pour un montant cumulé de 2 milliards d'euros auquel s'ajoutent des facilités fiscales (déductions pour les contribuables effectuant un don, etc.) qui représentent un avantage indirect évalué à 2,2 milliards d'euros.

À Paris, on recense 65 000 associations actives dont plus de la moitié ont moins de 10 ans d'existence.

5 000 associations voient le jour chaque année dans la capitale (dont un quart dans les 18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements). 35 % de ces associations interviennent dans le secteur culturel.

La moitié des associations parisiennes fonctionnent avec un budget annuel inférieur à 5 000 € ;

113 000 salariés sont employés par 10 500 associations parisiennes. Plus de la moitié d'entre elles ont moins de quatre salariés.

2.1. Les subventions financières

A titre liminaire, on rappelle que les données qui figurent dans cette partie du rapport ont été obtenues à partir de deux sources distinctes : SIMPA et ALIZÉ. Ces deux outils n'ayant pas la même finalité (SIMPA est l'application métier qui gère les demandes de subvention alors qu'ALIZÉ permet de suivre l'ensemble des recettes et des dépenses de la Ville de Paris), les résultats auxquels on parvient lorsqu'on interroge ces deux bases de données peuvent présenter des différences quelquefois sensibles. Certaines d'entre elles s'expliquent par le fait que les subventions votées durant l'année N ne sont pas toutes versées la même année. D'autres écarts peuvent résulter du décalage des périmètres retenus pour les notions de « subvention » et d'« association » dans chacune de ces deux applications.

Ces précisions étant données, les rapporteurs signalent toutefois que les chiffres issus de SIMPA manquent quelquefois d'homogénéité, au point qu'ils ont pu penser que chaque nouvelle requête de l'infocentre débouchait sur de nouvelles statistiques. Ce constat, déjà fait plus haut (voir § 1.2.7.), incite à prendre avec prudence les données contenues dans les tableaux suivants, lesquelles doivent être regardées davantage comme des ordres de grandeur que comme des vérités absolues.

¹⁰ Les chiffres repris ici sont issus de la plaquette intitulée *L'essentiel de la vie associative à Paris* publiée par le ministère de la ville, de la jeunesse et des sports en 2015, du *Baromètre de la vie associative parisienne* édité par la Ville de Paris en 2014, du rapport rédigé par Yves BLEIN, député du Rhône, en octobre 2014 et consacré aux simplifications pour les associations et du document intitulé *Effort financier de l'Etat en faveur des associations* annexé au projet de loi de finances 2017.

2.1.1. Les données générales

Les rapporteurs ont cherché tout d'abord à déterminer le nombre de demandes de subvention envoyées chaque année à la Ville afin de le comparer au nombre de subventions accordées. Une demande de subvention pouvant porter sur un seul projet ou, au contraire, en contenir plusieurs qui nécessitent la saisine d'autant de directions instructrices, il a paru pertinent, pour mesurer les flux entrants, de partir du nombre de dossiers effectivement transmis par le BSA aux directions.

Le tableau suivant indique le volume de dossiers adressés aux directions de la Ville pour instruction en 2013, 2014 et 2015, ainsi que le nombre de dossiers ayant donné lieu à un financement. Il mentionne également le total des montants votés pour ces trois années.

Tableau 3 : Nombre de dossiers transmis et financés et total des montants votés (2013/2015)

	2013	2014	2015
Nombre de dossiers transmis	8 298	7 648	8 200
Nombre de dossiers financés	4 254	4 045	4 090
Montant total voté	239 805 224 €	256 220 244 €	269 978 315 €

Source : BSA

Les directions reçoivent en moyenne chaque année environ 8 000 dossiers de subvention à instruire et en financent un peu plus de 4 100, soit une grosse moitié. Le taux de refus est donc légèrement inférieur à 50 %.

S'agissant des montants votés, on constate qu'ils ont progressé de 12 % en trois ans passant de 239 805 224 € en 2013 à 269 978 315 € en 2015. Ces chiffres ne sont toutefois pas d'une fiabilité absolue car les directions, après le vote du Conseil de Paris, ne corrigent pas systématiquement dans SIMPA les montants prévisionnels inscrits au stade de l'instruction.

Si l'on rapproche l'effort financier consenti par la Ville de Paris en faveur des associations (270 M€ en 2015) du montant de ses dépenses réelles de fonctionnement de la même année (7,7 Md€), on voit qu'il représente environ 3,5 % de son budget, ce qui est nettement plus que ce que fait l'Etat (2 Md€ de subventions aux associations en 2015 pour un budget de 373 Md€, soit seulement 0,5 %).

Concernant le nombre d'associations bénéficiaires d'une ou de plusieurs subventions de la Ville de Paris, le tableau suivant reproduit les chiffres communiqués par le BSA dont on notera au passage qu'ils ne correspondent pas exactement à ceux du tableau n°2 (voir § 1.2.4.).

Tableau 4 : Nombre d'associations subventionnées par la Ville de Paris (2013/2015)

	2013	2014	2015
Nombre d'associations subventionnées	2701	2522	2552

Source : BSA

Si l'on rapporte ces chiffres au nombre d'associations actives sur le territoire parisien (65 000 associations), on en déduit qu'environ 4 % d'entre elles reçoivent une subvention municipale¹¹.

L'application de gestion financière ALIZÉ fournit, de son côté, des informations sur les subventions effectivement versées au cours des trois années sous revue, ainsi que le nombre d'associations qui en ont bénéficié (voir tableau n° 5).

Tableau 5 : Montant des subventions versées aux associations (2013/2015)

	2013	2014	2015
Nombre d'associations subventionnées Ville de Paris	2 380	2 302	2 270
Nombre d'associations subventionnées Département de Paris	576	521	512
Nombre total d'associations subventionnées	2 956	2 823	2 782
Montant des subventions versées Ville de Paris	211 123 630,65 €	244 235 093,37 €	226 205 324,26 €
Montant des subventions versées Département de Paris	34 840 855,19 €	31 411 462,83 €	35 641 439,69 €
Montant total des subventions versées	245 964 485,84 €	275 646 556,20 €	261 846 763,95 €

Source : IGVP (annexe IV du compte administratif)

2.1.2. La typologie des subventions

Avant d'étudier la répartition des subventions par nature (§ 2.1.2.1.), par tranche (§ 2.1.2.2.), par direction (§ 2.1.2.3.) et par arrondissement (§ 2.1.2.4.), il convient d'indiquer que la subvention municipale moyenne allouée par association est passée de 88 774 € en 2013 à 105 790 € en 2015 (à titre de comparaison, la subvention moyenne attribuée par l'Etat en 2015 est de 62 200 €). Quant à la subvention médiane, elle se situe au-dessus de 8 000 € si l'on raisonne par association et autour de 5 000 € si l'on raisonne par dossier financé.

Tableau 6 : Moyenne et médianes des subventions allouées (2013/2015)

	2013	2014	2015
Montant de la subvention moyenne	88 774 €	101 680 €	105 790 €
Mediane des montants cumulés par association	8 800 €	8 000 €	8 169 €
Médiane des montants cumulés par dossier	5 000 €	4 706 €	5 000 €

Source : BSA

Ces chiffres recouvrent évidemment des réalités très contrastées d'une direction à l'autre : par exemple, la subvention moyenne par association était en 2015 de 9 125 € pour le sport de proximité contre 129 495 € à la DAC.

2.1.2.1. Répartition des subventions par nature

Comme on peut le constater à la lumière du tableau n°7, les subventions de fonctionnement constituent la catégorie la plus importante. En 2015, les subventions de ce type ont représenté 80 % de l'ensemble des subventions votées.

Les subventions d'investissement ont plus que doublé de 2013 à 2015, passant de 12 154 906 € à 25 082 870 €.

¹¹ Ce pourcentage est à comparer avec celui fourni par la ville de Lyon qui a indiqué subventionner 9 % des associations présentes sur son territoire (1 273 associations soutenues financièrement en 2014 sur 13 500 associations recensées pour un montant cumulé de 63 M€).

Les sommes attribuées via les appels à projets augmentent également au cours de la période sous revue, même si le total reste relativement modeste (7 % seulement en 2015).

Tableau 7 : Répartition des subventions par catégorie (2013/2015)

	2013	2014	2015
Subventions de fonctionnement	198 806 136 €	219 620 834 €	217 033 184 €
Subventions d'investissement	12 154 906 €	19 030 384 €	25 082 870 €
Appels a projet	14 213 843 €	10 882 837 €	19 153 576 €
Indéterminées	14 630 339 €	6 686 189 €	8 708 685 €

Source : BSA

2.1.2.2. Répartition des subventions par tranche

On trouvera ci-après deux tableaux qui mettent en évidence, pour l'année 2015, le nombre et le montant cumulé des subventions :

- inférieures à 5 000 € ;
- comprises entre 5 000 € et 10 000 € ;
- comprises entre 10 000 € et 23 000 € (seuil à partir duquel il est obligatoire de signer une convention) ;
- comprises entre 23 000 € et 75 000 € (seuil au-dessus duquel les associations doivent fournir des comptes certifiés) ;
- comprises entre 75 000 € et 150 000 € (au-delà de ce montant, il est nécessaire que l'association nomme un commissaire aux comptes) ;
- comprises entre 150 000 € et 1 M€ ;
- supérieures à 1 M€.

Le premier tableau est issu des données fournies par SIMPA et le second d'ALIZÉ.

Tableau 8 : Ventilation des subventions 2015 par tranche (SIMPA)

	< 5 000€	5 000€ < 10 000€	10 000€ < 23 000€	23 000€ < 75 000€	75 000 € < 150 000€	150 000€ < 1M€	>= 1M€
Nombre de dossiers	2 248	855	639	484	167	259	33
% dossiers	48%	18%	14%	10%	4%	6%	1%
Montants cumulés	5 166 381 €	5 426 916 €	8 981 111 €	19 946 024 €	17 445 981 €	79 575 794 €	133 436 108 €
% Montants cumulés	2%	2%	3%	7%	6%	29%	49%

Source : BSA

Tableau 9 : Ventilation des subventions 2015 par tranche (ALIZÉ)

	< 5 000€	5 000€ < 10 000€	10 000€ < 23 000€	23 000€ < 75 000€	75 000 € < 150 000€	150 000€ < 1M€	>= 1M€
Nombre de dossiers	971	566	550	413	142	145	39
% de dossiers	34%	20%	20%	15%	5%	5%	1%
Montant cumulés	2 166 556 €	3 653 948 €	7 937 459 €	16 465 165 €	14 885 657 €	50 135 106 €	166 602 870 €
% montant cumules	1%	1%	3%	6%	6%	19%	64%

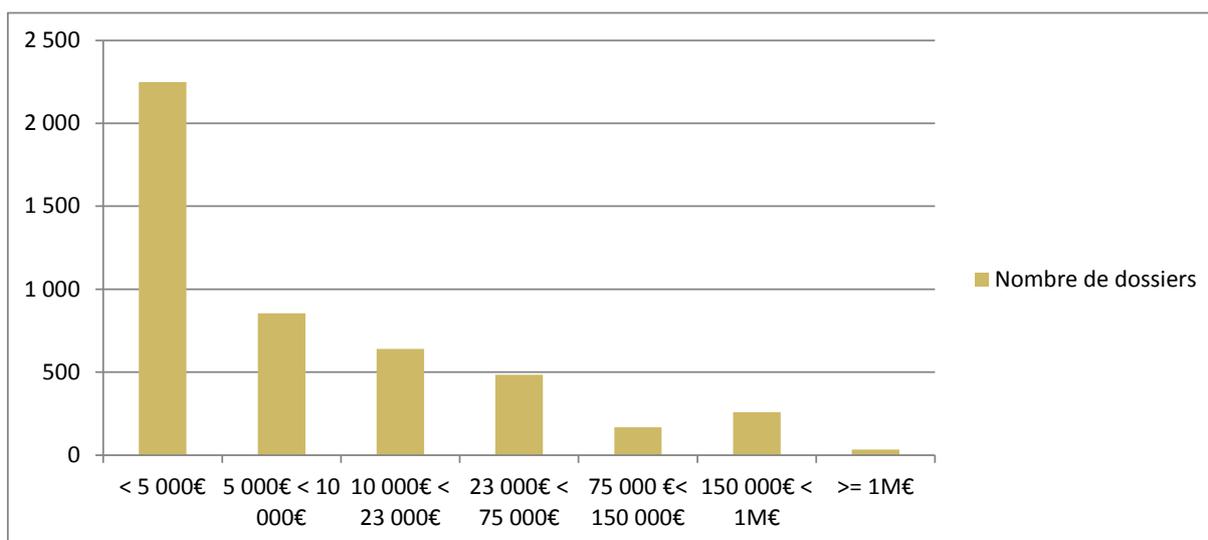
Source : IGVP (annexe IV du compte administratif)

Si les chiffres fournis par les deux applications sont en décalage, ils permettent toutefois de constater que les subventions inférieures à 5 000 € constituent la majorité des dossiers

traités (48 % d'après SIMPA et 34 % selon ALIZÉ), alors que celles supérieures à 1 M€ ne représentent que 1 % du total. Si l'on raisonne en montant financier, on remarque à l'inverse que les subventions inférieures à 5 000 € correspondent au maximum à 1 % ou 2 % des sommes attribuées aux associations contre 49 % (SIMPA), voire 64 % (ALIZÉ) pour celles supérieures à 1 M€.

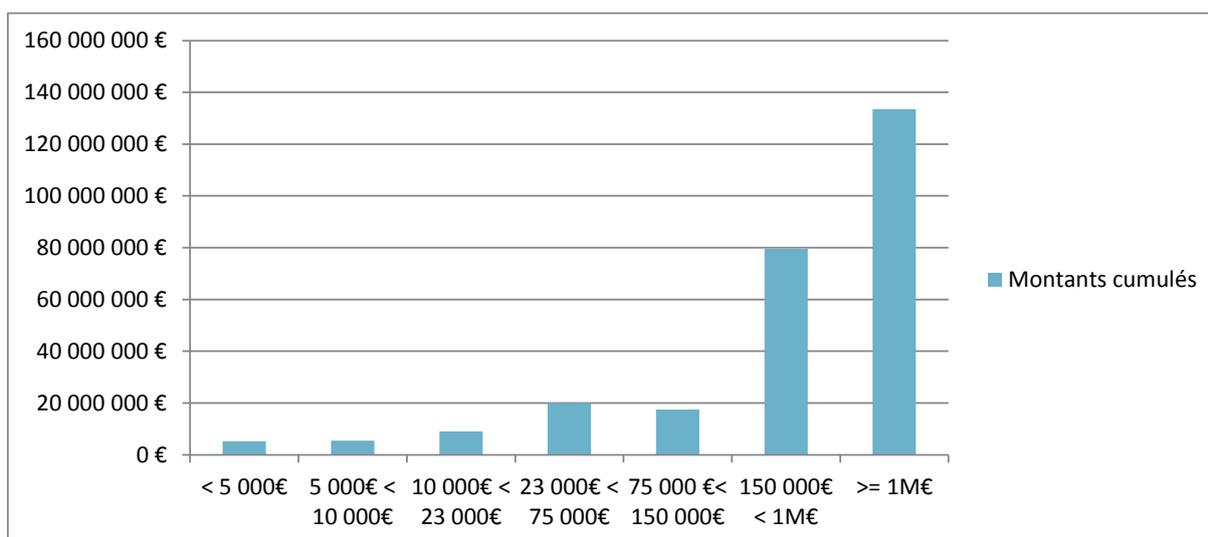
Les deux histogrammes qui suivent, élaborés à partir des données SIMPA de l'année 2015, permettent de rendre compte visuellement de la distribution des subventions par tranche selon qu'on prend en compte le nombre de dossiers traités (graphique n°2) ou, au contraire, les montants alloués (graphique n°3).

Graphique 2 : Répartition des subventions 2015 par nombre de dossiers



Source : BSA

Graphique 3 : Répartition des subventions 2015 par montant cumulé

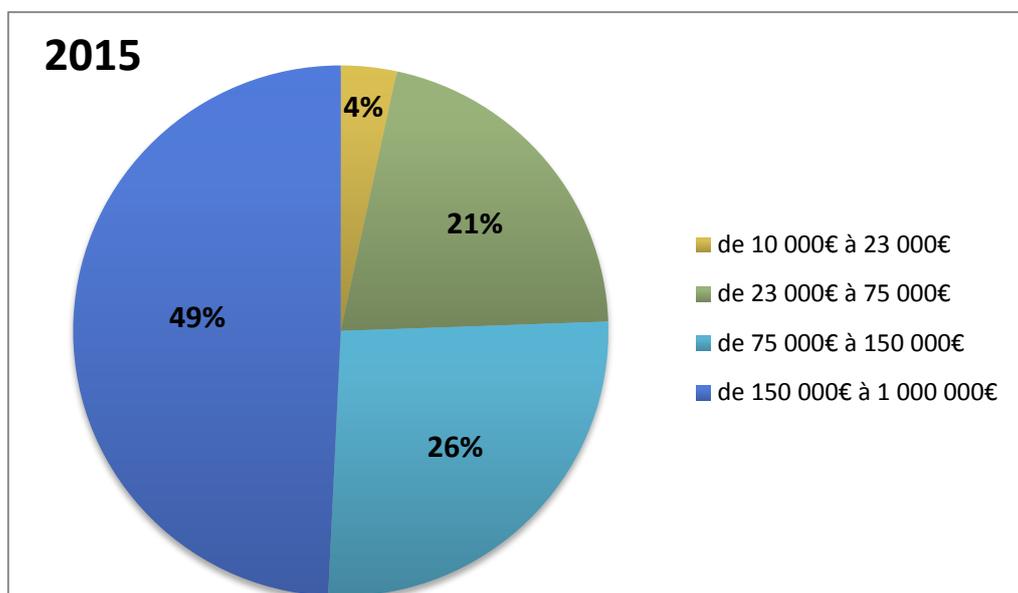


Source : BSA

Dans certaines directions toutefois, les subventions se répartissent de manière atypique en raison de la nature des partenariats noués avec les associations de leur secteur. C'est le

cas notamment de la DFPE où les subventions 2015 attribuées à des associations gestionnaires de crèches sont toutes comprises entre 10 000 € et 1 M€ (voir graphique n° 4).

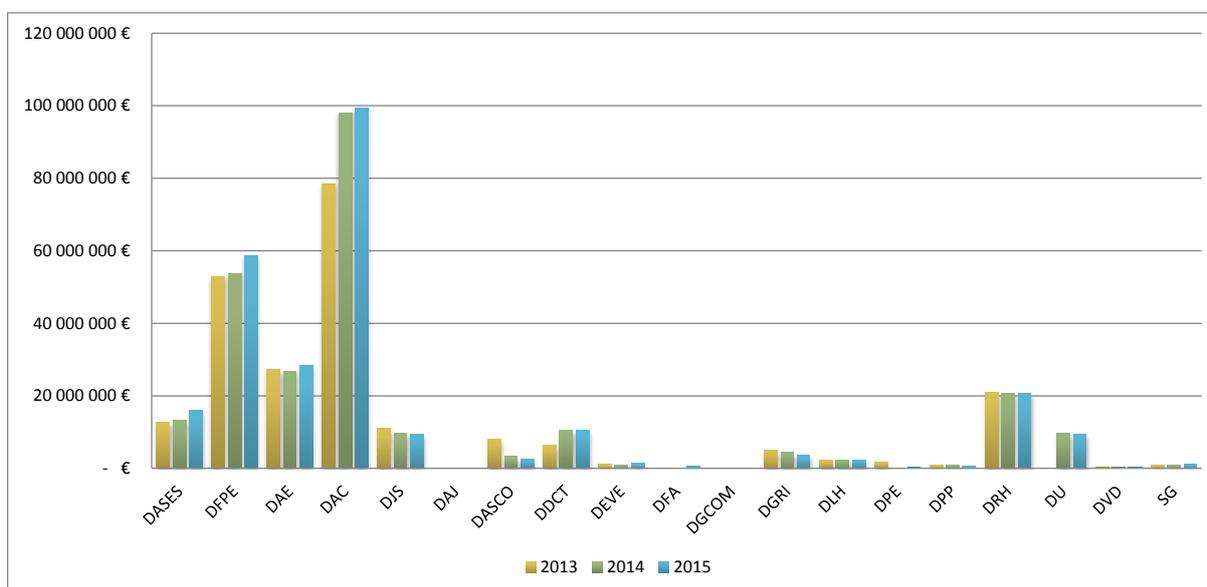
Graphique 4 : Ventilation des subventions 2015 par tranche (DFPE)



Source : DFPE

2.1.2.3. Répartition des subventions par direction

Graphique 5 : Répartition des subventions 2013/2015 votées par direction (en valeur)

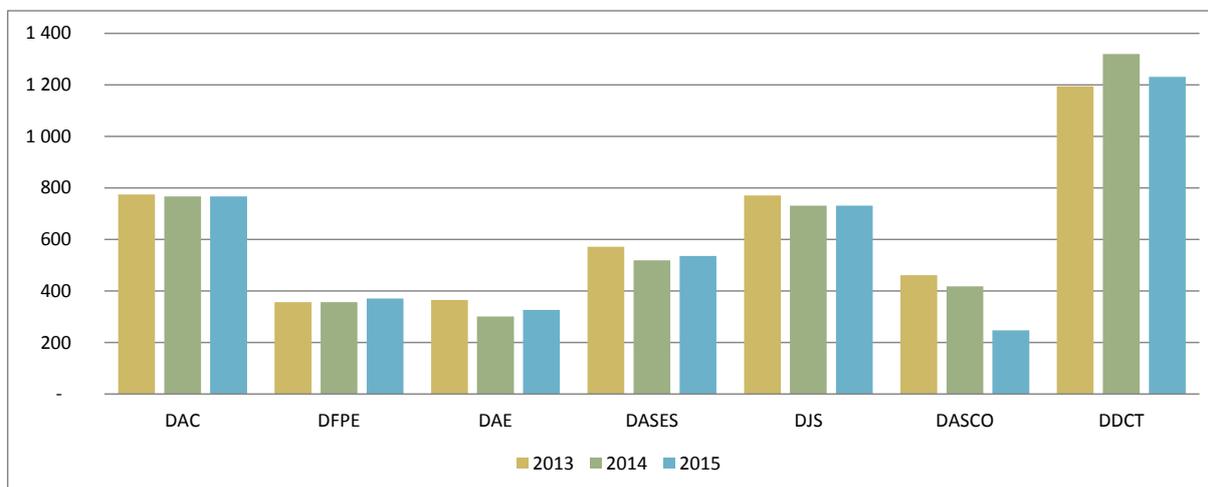


Source : BSA

Le graphique précédent met en évidence les montants de subvention alloués par chaque direction de la Ville. On constate que la DAC arrive en tête durant les trois années sous revue (99 345 148 € en 2015), suivie par la DFPE (58 591 693 € attribués la même année) et par la DAE (28 426 254 €).

Si l'on s'intéresse au nombre de dossiers traités par direction (graphique n°6), on aboutit à un palmarès différent avec, par ordre décroissant, le classement suivant : DDCT (1231 dossiers traités en 2015 dont une grande partie au titre de la politique de la ville), DAC (767 dossiers) et DJS (731 dossiers).

Graphique 6 : Répartition des subventions 2013/2015 votées par direction (en nombre de dossiers)



Source : BSA

D'après les informations fournies par la DAC, les dossiers traités par ses services se sont répartis comme suit.

Tableau 10 : Ventilation par secteur des dossiers instruits par la DAC (2013/2015)

	2013	2014	2015
Histoire et mémoire	132	128	133
Spectacle	178	151	149
Musique	102	92	79
Arts visuels	59	53	57
Evènements et actions nouvelles	19	4	3
Bibliothèques	62	53	50
Enseignements artistiques	95	71	59
Cinéma	SG	73	79
Relations internationales	7	12	4
Territoires	NR	95	121
Autres	54	37	33

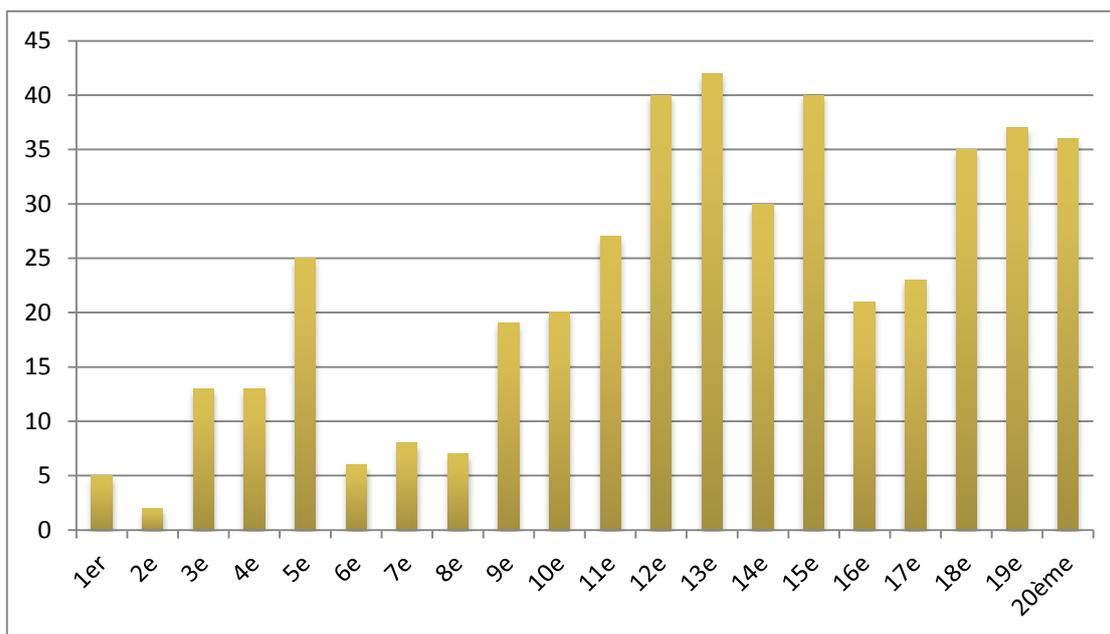
Source : DAC

2.1.2.4. Répartition des subventions par arrondissement

D'après les informations communiquées par le BSA, 41 % des subventions ont été soumises en 2015 pour avis à un conseil d'arrondissement avant d'être votées par le Conseil de Paris.

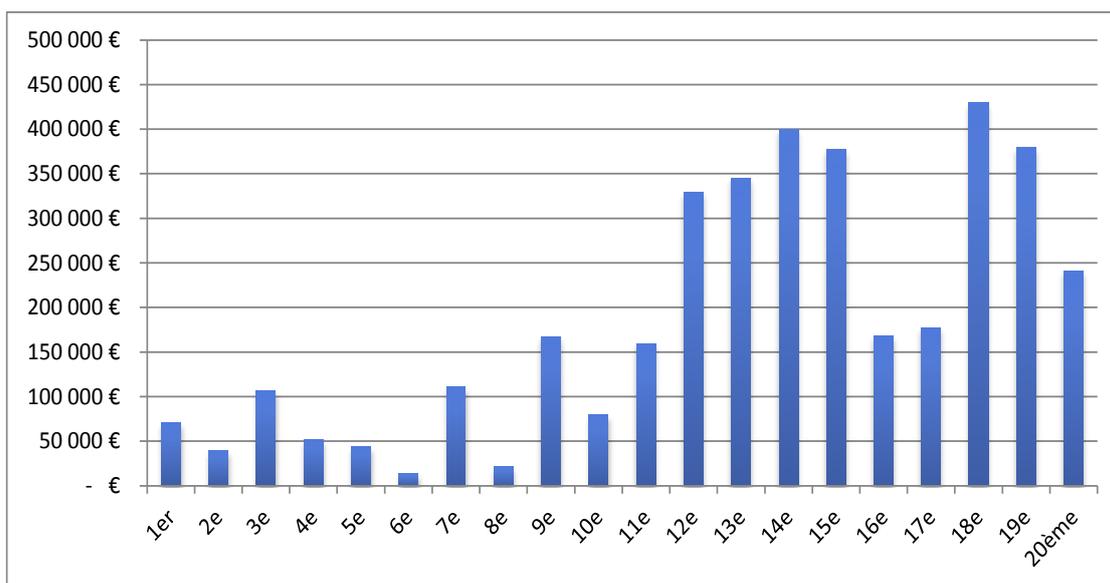
Certaines directions évidemment concentrent davantage de subventions localisées que d'autres. C'est le cas notamment de la DJS et de la DFPE dont on trouvera ci-après la répartition des subventions 2015 en nombre de dossiers et en montant alloué pour le sport de proximité et la petite enfance.

Graphique 7 : Ventilation par arrondissement des dossiers 2015 (sport de proximité)



Source : DJS

Graphique 8 : Ventilation par arrondissement des montants 2015 (sport de proximité)

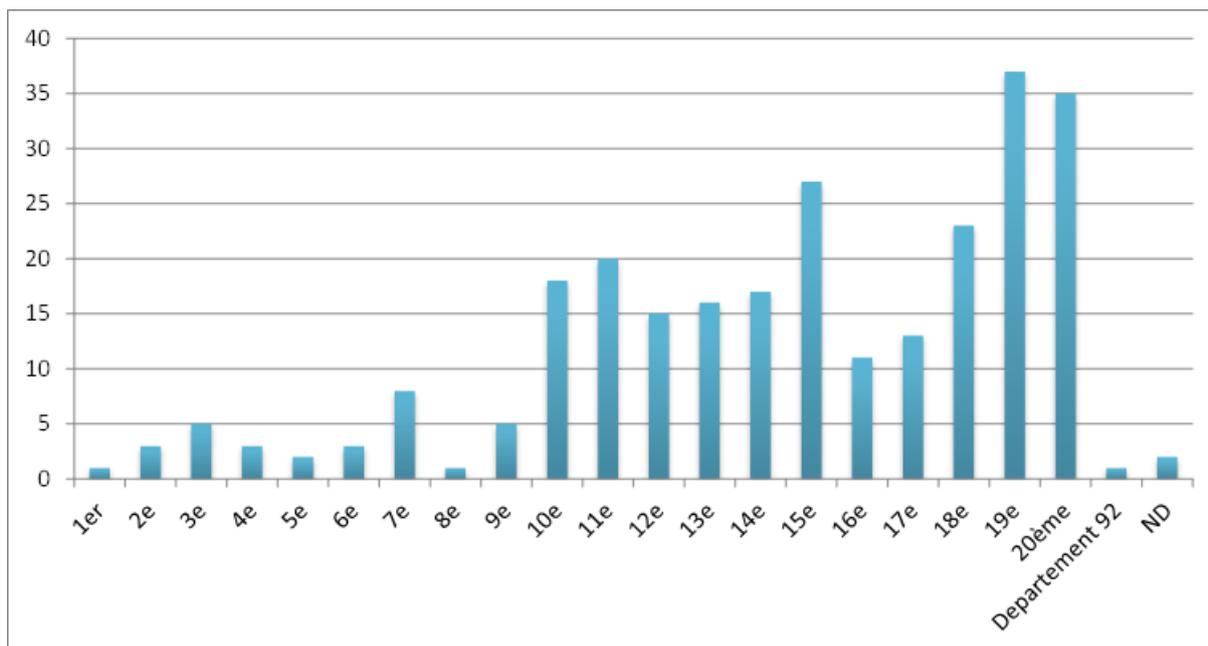


Source : DJS

Les 13^{ème}, 12^{ème} et 15^{ème} arrondissements arrivent en tête pour ce qui est du nombre de subventions (voir graphique n°7). En revanche, ce sont les 18^{ème} et 14^{ème} arrondissements qui reçoivent les montants les plus importants (voir graphique n°8) avec respectivement un total de 429 350 € et de 399 650 €.

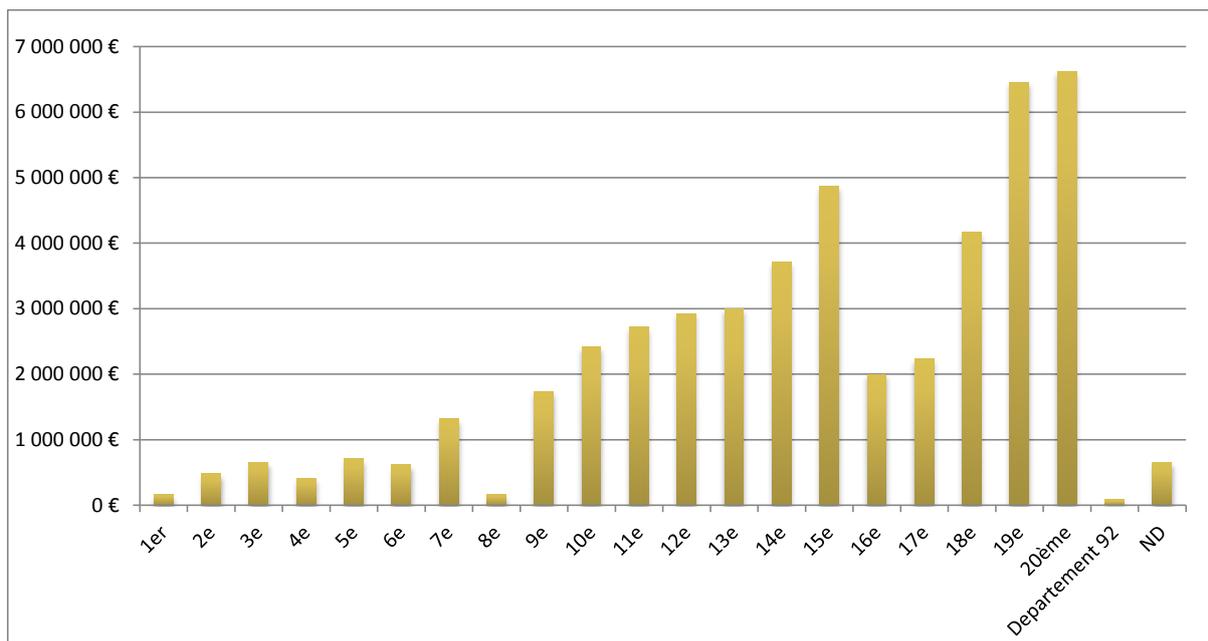
Concernant les subventions de la petite enfance, les 19^{ème}, 20^{ème} et 15^{ème} arrondissements sont aux trois premières places du classement aussi bien en nombre de dossiers (voir graphique n°9) qu'en montants cumulés (voir graphique n°10).

Graphique 9 : Ventilation par arrondissement des dossiers 2015 (petite enfance)



Source : DFPE

Graphique 10 : Ventilation par arrondissement des montants 2015 (petite enfance)



Source : DFPE

2.1.3. Le profil des associations subventionnées

Après avoir étudié la typologie des subventions accordées par la Ville de Paris, il a semblé pertinent de s'intéresser à la physionomie des associations qui les reçoivent. Pour ce faire, ont été exploitées les informations fournies par les associations elles-mêmes au moment de leur référencement dans SIMPA (à cette occasion, elles sont en effet invitées à remplir un certain nombre de rubriques concernant leur domaine d'activité, le public auquel elles s'adressent, etc.).

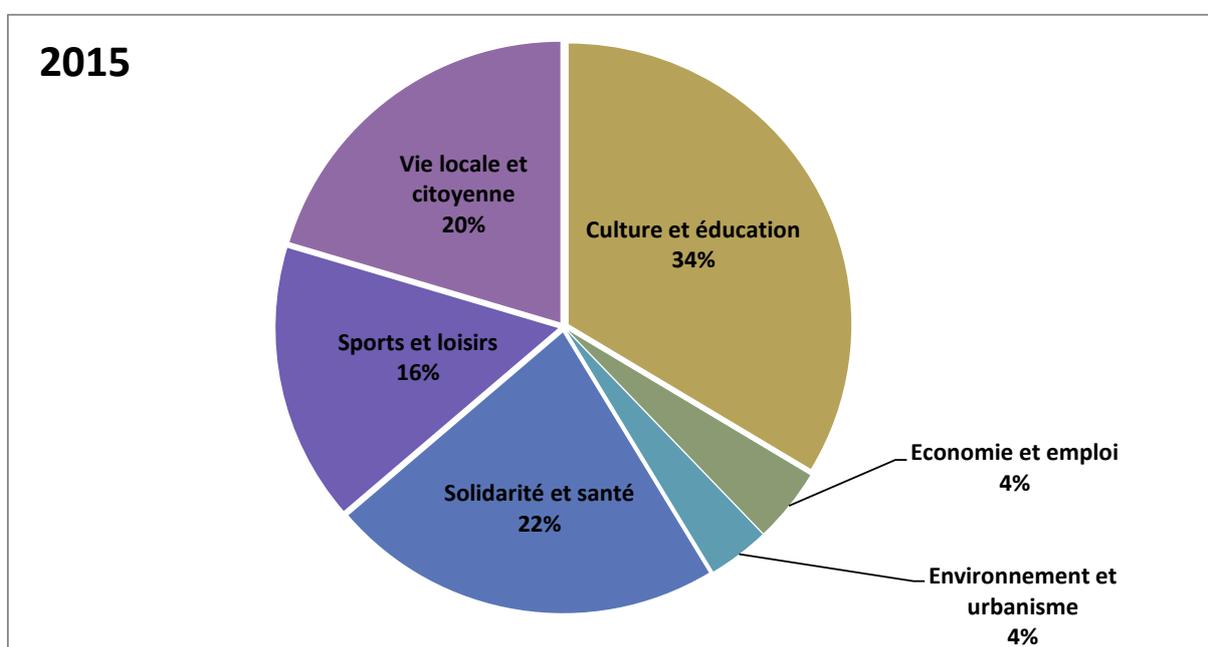
Ces renseignements ne sont toutefois pas vérifiés par l'administration et n'ont, par suite, qu'une valeur déclarative. Ils permettent toutefois de se faire une idée du profil des associations soutenues par la Ville.

2.1.3.1. Répartition des associations subventionnées par secteur d'activité

Comme on peut le constater à la lumière du graphique suivant, 34 % des associations subventionnées par la Ville en 2015 interviennent dans le secteur de la culture et de l'éducation. Ce pourcentage est en cohérence avec les informations fournies par le *Baromètre de la vie associative parisienne* selon lequel 35 % des associations créées à Paris ont une vocation culturelle.

Le secteur de la solidarité et de la santé arrive en deuxième position (22 %), juste devant celui de la vie locale et citoyenne (20 %) et celui des sports et des loisirs (16 %).

Graphique 11 : Secteurs d'activité des associations subventionnées par la Ville de Paris (2015)



Source : BSA

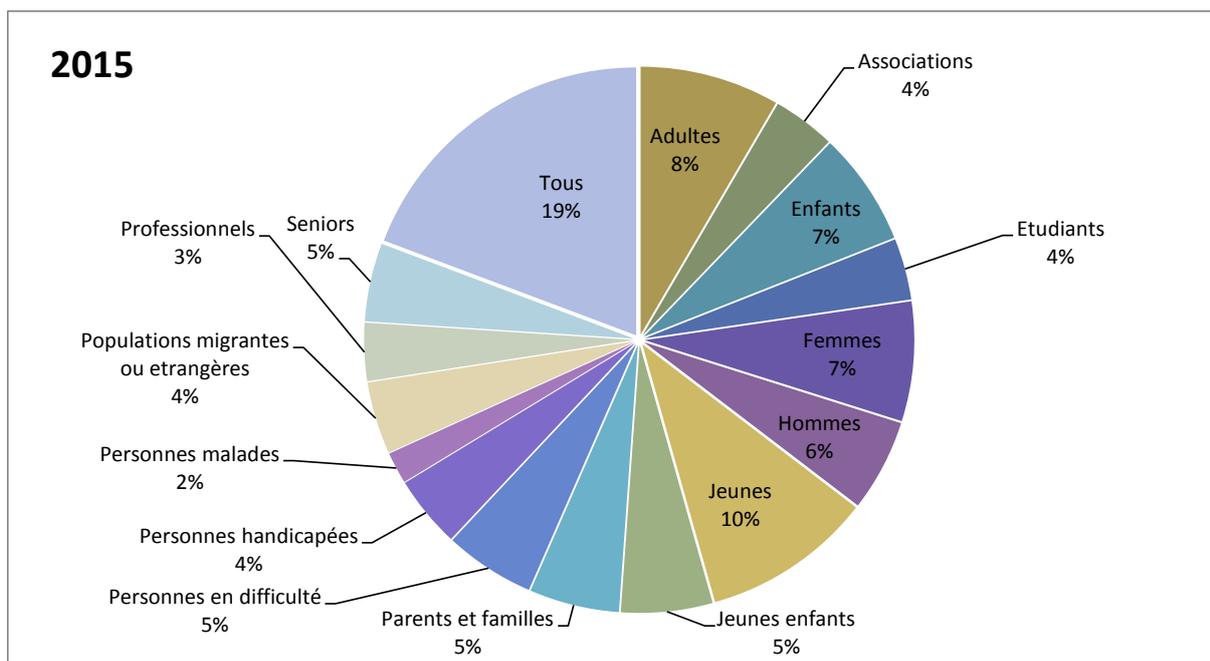
2.1.3.2. Répartition des associations subventionnées par public visé

Les données issues de SIMPA (voir graphique n°12) montrent que les associations présentant un profil généraliste sont les plus nombreuses (19 % des associations subventionnées en 2015).

On trouve ensuite les associations qui s'adressent aux jeunes (10 %), aux enfants (7 %) et aux jeunes enfants (5 %). Si on y ajoute celles ciblant les étudiants, on arrive à un total de 26 %, soit environ le quart des associations subventionnées.

Une mention particulière doit être faite des associations qui ont pour objet d'aider les populations les plus fragiles : personnes en difficulté (5 % des associations subventionnées), personnes handicapées (4 %), populations migrantes ou étrangères (4 %), personnes malades (2 %). Cette catégorie représente au total 15 % des associations auxquelles la Ville attribue une aide financière.

Graphique 12 : Publics visés par les associations subventionnées par la Ville de Paris (2015)

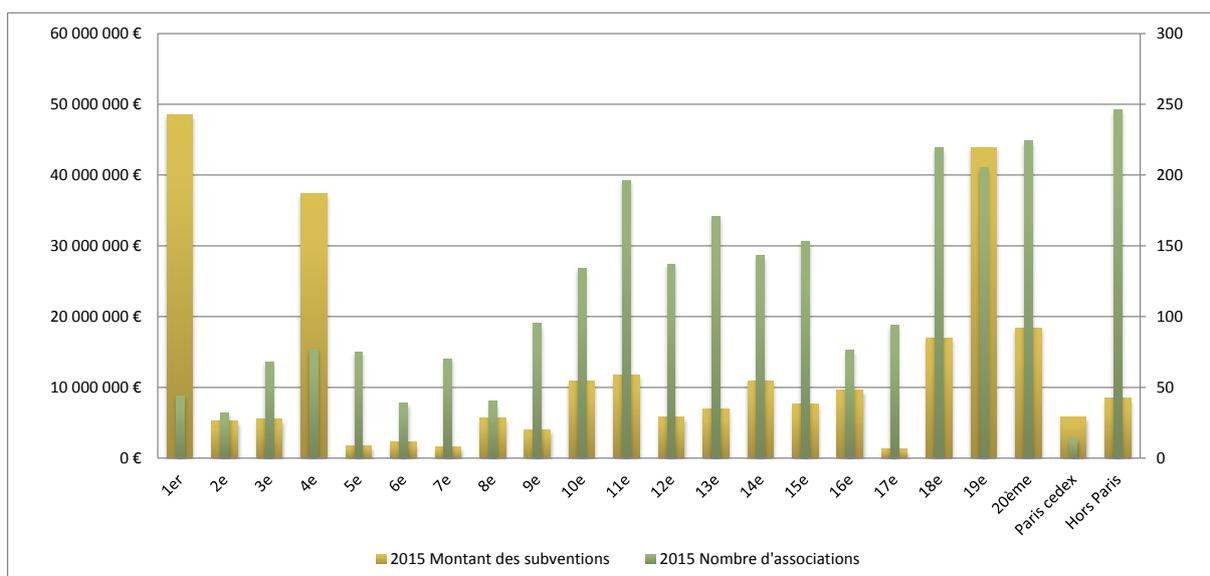


Source : BSA

2.1.3.3. Répartition des associations subventionnées par arrondissement

En partant de l'adresse du siège social fournie par chaque association lors de son enregistrement dans SIMPA, il a été possible d'établir le graphique suivant qui indique, pour chaque arrondissement, le nombre d'associations subventionnées ainsi que les montants alloués en 2015.

Graphique 13 : Localisation des associations subventionnées par la Ville de Paris (2015)



Source : BSA

Ce graphique doit toutefois être lu avec précaution. En effet, certains arrondissements y apparaissent comme « privilégiés » alors que leur situation s'explique en réalité par le fait

qu'ils accueillent quelques associations recevant chacune des subventions importantes en raison de leur rayonnement parisien, national, voire international. C'est le cas notamment du 1^{er} arrondissement sur le territoire duquel sont situés le Théâtre du Châtelet et le Théâtre de la Ville qui perçoivent les deux plus fortes subventions municipales (respectivement 16 246 000 € et 10 900 000 € en 2015). C'est le cas également du 4^{ème} arrondissement (Atelier parisien d'urbanisme, Paris Ateliers, Maison européenne de la photographie, etc.) et du 19^{ème} arrondissement (Philharmonie de Paris, Orchestre de Paris, Orchestre de chambre de Paris, etc.).

Si l'on écarte ces trois arrondissements, on constate que ceux qui bénéficient des ratios les plus favorables (montant cumulé des subventions/nombre d'associations) sont par ordre décroissant : le 2^{ème} arrondissement (165 521 € de subvention moyenne), le 8^{ème} arrondissement (142 109 €) et le 16^{ème} arrondissement (126 981 €). A l'autre bout, on trouve le 17^{ème} arrondissement (13 353 € de subvention moyenne), le 7^{ème} arrondissement (22 280 €), le 5^{ème} arrondissement (23 403 €) et le 13^{ème} arrondissement (40 436 €).

Les 18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements sont ceux qui accueillent le plus d'associations subventionnées (respectivement 219, 205 et 224), ce qui est logique car ils sont des territoires où la vie associative est particulièrement dynamique (un quart des associations créées à Paris le sont dans ces trois arrondissements) et qui regroupent la plupart des quartiers « politique de la ville ».

Il est regrettable que SIMPA n'ait pas permis de dégager de statistiques fiables sur les associations subventionnées employant un ou plusieurs salariés, ni sur l'impact que celles-ci peuvent avoir en termes d'emploi.

2.2. Les autres formes d'aides

Les rapporteurs ont recensé ici les aides non financières que la Ville de Paris fournit au secteur associatif. On y trouve à la fois des aides en nature (mises à disposition de locaux, « dons » de matériel) et des prestations de services (aide à la diffusion d'informations, services rendus par les équipements municipaux dédiés tels les maisons des associations).

2.2.1. Les mises à disposition de locaux

2.2.1.1. Les mises à disposition permanentes

Le rapport n°07-13 de l'Inspection générale de septembre 2008 consacré aux locaux municipaux mis à disposition d'associations (accessible sur paris.fr) dénombrait 463 associations hébergées dans le domaine public ou privé de la Ville de Paris à titre gratuit ou en échange d'une redevance d'occupation inférieure au prix moyen du marché de la location. Les auteurs de ce rapport estimaient que l'avantage ainsi consenti aux associations représentait une aide en nature comprise entre 33 M€ et 66 M€ (dont 7 M€ à 13 M€ au titre des seules mises à disposition gratuites).

Selon le rapport de la mission d'information et d'évaluation (MIE) sur la politique immobilière de la collectivité parisienne de mars 2013, 90 associations bénéficiaient d'un local en 2011, soit un avantage en nature de 30,5 M€. Il faut préciser toutefois que ces chiffres ont été calculés à partir des données de l'annexe IV du compte administratif, lesquelles ne sont pas forcément d'une fiabilité absolue¹².

¹² L'annexe IV du compte administratif, qui recense la liste des concours attribués à des tiers en nature et sous forme financière, mentionne dans une colonne spécifique les montants des avantages résultant des mises à disposition de locaux. Cependant, il s'avère que ces données sont issues de déclarations purement volontaires faites par les directions de la Ville à la DFA sans aucune vérification de leur caractère exhaustif.

Pour répondre aux demandes de locaux du secteur associatif de la manière la plus transparente possible, la collectivité parisienne a mis en place un guichet unique spécifique : la commission d'attribution des locaux associatifs (CALASS). Cette structure, qui a remplacé en 2011 la commission d'aide à la recherche de locaux associatifs (CARLA), est rattachée au secrétariat général de la Ville de Paris et présidée par l'adjointe en charge de la vie associative. Elle examine les demandes des associations en fonction de leur recevabilité, de l'offre disponible, des priorités municipales et de l'avis du maire d'arrondissement concerné. Lorsqu'un local devient disponible, elle fait des propositions aux associations figurant sur une liste établie par ordre d'urgence. En cas d'absence de consensus entre les membres de la commission, la décision est portée à l'arbitrage de la Maire de Paris.

D'après le rapport précité de la MIE, en 2012, 93 demandes de locaux auraient été formulées par des associations et 34 nouvelles affectations décidées (contre une dizaine seulement pour le premier semestre 2016 selon les indications données par le secrétariat de la CALASS).

2.2.1.2. Les mises à disposition temporaires

Les associations profitent également de mises à disposition ponctuelles de locaux dans les mairies d'arrondissement, les maisons des associations (MDA) ainsi que dans plusieurs autres équipements municipaux (piscines, gymnases, conservatoires, écoles, etc.). A la connaissance des rapporteurs, il n'existe pas de document de synthèse relatif à ce type d'occupation, ni à l'avantage qu'il représente.

A titre indicatif, on peut seulement signaler que dans un rapport non encore publié sur les mises à disposition des locaux et salles municipales par les mairies d'arrondissement l'Inspection générale a établi que :

- la surface totale des locaux susceptibles d'être prêtés à des tiers par les 20 mairies d'arrondissement représente 25 473 m² ;
- 70 % des bénéficiaires des 5 000 mises à disposition environ consenties chaque année par les mairies sont des associations qui profitent le plus souvent de la gratuité ou d'un tarif très bas.

S'agissant des MDA, elles offrent au total 3 000 m² de surface disponible¹³ pour accueillir les associations (réunions, séances de travail, activités).

Enfin, il faut rappeler que les associations bénéficient de créneaux dans environ 390 équipements sportifs parisiens (piscines, tennis, gymnases, etc.) à des conditions financières très avantageuses (de 0,35 € de l'heure par exemple pour un entraînement dans un petit gymnase à 39,05 € de l'heure pour une manifestation sportive importante dans un grand gymnase). Selon les chiffres fournis par la DJS, 2 139 associations réservataires de créneaux ont été recensées en 2015. La plupart d'entre elles (2 003 soit presque 94 % du total) ont profité du tarif le plus bas.

2.2.2. Les « dons » de matériel

La Ville de Paris cède à un prix symbolique du matériel informatique reconditionné (ordinateurs, imprimantes, etc.) aux associations. Les appareils en question proviennent des différents services de la Ville. Ils ont plus de six ans et ont fait l'objet d'un reconditionnement préalable (effacement des données, etc.) réalisé par un prestataire extérieur titulaire d'un marché public porté par la direction des systèmes et technologies

¹³ Source : *Portrait de la vie associative à Paris*.

de l'information (DSTI). Lorsqu'une opération de distribution est menée (selon les indications fournies aux rapporteurs, la dernière campagne remonterait à quatre ou cinq ans), les associations enregistrées ont la possibilité de retirer en mairie d'arrondissement un bon en échange de quelques euros qui leur permet ensuite de récupérer les matériels auprès du prestataire en charge du marché de reconditionnement. A chaque campagne, environ 400 à 500 postes de travail sont distribués.

S'agissant du mobilier municipal réformé (bureaux, armoires, chaises, etc.), il n'existe pas en revanche d'opérations semblables au profit des associations alors que l'économie circulaire s'est pourtant déjà fortement développée chez les particuliers avec la multiplication des ressourceries et des recycleries. Interrogée sur ce point, la direction de l'immobilier, de la logistique et des transports (DILT) a indiqué aux rapporteurs que la lourdeur des procédures à respecter en matière de dons (établissement de conventions lorsque la valeur des biens cédés dépasse 23 000 €, nécessité du vote d'une délibération-cadre par le Conseil de Paris, etc.) l'avait conduite jusqu'à présent à se limiter à une politique de réemploi en interne des matériels administratifs. Il serait souhaitable qu'un travail de réflexion soit engagé pour faire évoluer cette situation, ce d'autant que les obstacles juridiques invoqués semblent largement surévalués.

2.2.3. Le soutien à la communication

La Ville de Paris met à disposition des associations plusieurs vecteurs de communication leur permettant de se faire connaître des Parisiens et de présenter leurs activités.

Tout d'abord, elles peuvent utiliser le traditionnel réseau d'affichage associatif qui comprend plus de 300 panneaux répartis sur l'ensemble du territoire parisien (mairies d'arrondissement, parcs et jardins, etc.). Elles peuvent ainsi toucher un public de proximité.

Les mairies d'arrondissement et les MDA leur donnent également la possibilité de distribuer dans leurs locaux des supports de communication sous forme papier (flyers, etc.).

Les événements et forums associatifs, régulièrement organisés par les MDA et/ou les mairies d'arrondissement au niveau local et par la Ville au niveau parisien, constituent pour elles des vitrines qui leur offrent l'occasion d'aller à la rencontre de leur public et d'élargir leur notoriété, de promouvoir leurs activités et parfois même de recruter des bénévoles.

Plusieurs médias de la Ville sont ouverts aux associations qui peuvent y diffuser de l'information les concernant : journaux et newsletters publiés par certaines MDA, sites web des mairies, panneaux lumineux, etc.

On achèvera cette énumération non exhaustive en rappelant que SIMPA comporte aussi un annuaire associatif accessible aux internautes.

La multiplicité des moyens déployés démontre la richesse du soutien que la Ville apporte aux associations en matière de communication. En l'absence de service dédié à cette forme d'accompagnement, il n'est toutefois pas possible de donner des éléments chiffrés sur le nombre d'associations concernées ni de valoriser l'effort consenti par la Ville dans ce domaine.

2.2.4. Les équipements municipaux au service des associations

Les associations parisiennes bénéficient de deux types d'équipements qui leur sont spécifiquement dédiés : les maisons des associations (MDA) d'une part et le carrefour des associations parisiennes (CAP) d'autre part.

Les MDA¹⁴, présentes dans chaque arrondissement, sont des équipements municipaux de proximité offrant gratuitement aux associations inscrites les services suivants :

- soutien logistique (outre les salles de réunion et les bureaux équipés mis à leur disposition, les associations y trouvent du matériel informatique et de reprographie ainsi que des casiers et des boîtes à lettres, avec possibilité de se faire domicilier à l'adresse de la MDA) ;
- accompagnement pour résoudre leurs problèmes et développer leurs projets (mise à disposition de documentation à consulter sur place, conseils personnalisés sur rendez-vous, permanences comptables et juridiques, etc.) ;
- formations spécialisées ;
- diffusion d'informations sur leurs actions (voir § 2.2.3.).

Les MDA sont le point d'entrée localisé des associations. Selon le *Baromètre de la vie associative à Paris*, 62,5 % des petites et moyennes associations en lien avec la Ville de Paris sont inscrites dans une MDA. Les motifs d'inscription sont à 39,9 % pour ouvrir son réseau à la Ville et à d'autres associations, à 35,9 % pour avoir des locaux et à 24,2 % pour y trouver des conseils pertinents.

Les MDA sont complétées par le carrefour des associations parisiennes (CAP), situé dans le 12^{ème} arrondissement. Cet équipement dispose d'un centre de documentation en accès libre et propose des cycles de formations gratuites sur les thèmes qui intéressent les associations. Il constitue aussi un lieu d'échanges et de rencontre pour les porteurs de projets ainsi qu'un pôle d'observation de la vie associative.

¹⁴ Pour une présentation complète des MDA, voir le rapport n° 15-01 de l'Inspection générale de janvier 2016 en ligne sur paris.fr.

3. BILAN ET PROPOSITIONS

3.1. Le constat

La Ville de Paris consent un effort important en faveur des associations. Elle a en effet distribué en moyenne, au cours des trois dernières années, 255 M€ de subventions par an à un peu plus de 2 500 associations (soit environ 4 % des associations parisiennes actives). A ces contributions financières qui ont représenté 3,5 % de son budget en 2015, il faut ajouter diverses aides en nature (mise à disposition de locaux, etc.) qu'il est difficile de chiffrer, faute de données exploitables dans les directions. On peut toutefois considérer, de manière globale, que la Ville consacre chaque année au minimum 300 M€ au secteur associatif.

Ce soutien est néanmoins peu visible car la Ville ne communique pas suffisamment sur ce thème. Elle ne publie pas notamment de document de synthèse sur sa politique associative, la liste figurant à l'annexe IV du compte administratif ne permettant en aucune façon d'avoir une vue d'ensemble sur ce volet de l'action municipale.

S'agissant de la gestion des subventions proprement dites, a été mise en place à partir de 2001 une procédure de traitement des demandes toujours en vigueur qui se caractérise par l'existence d'un guichet d'entrée unique (le BSA) lequel a une double vocation : orienter les dossiers reçus vers les directions compétentes pour les instruire et assurer le contrôle des risques. Dans chaque domaine (culturel, social, etc.), la décision politique d'accorder ou non la subvention sollicitée incombe à l'adjoint sectoriel, le plus souvent après concertation avec la mairie d'arrondissement lorsque l'association concernée a une implantation locale.

Derrière l'uniformité des circuits de traitement, on découvre toutefois des situations contrastées : chaque direction a, en effet, des volumes de dossiers à traiter très différents (1 233 dossiers instruits en 2015 par la DDCT contre seulement 8 par la DU ou la DRH) et des partenaires associatifs qui présentent des profils spécifiques (une association qui gère un établissement d'accueil de la petite enfance ou un important équipement culturel ne ressemble pas à une association sportive de quartier, notamment pour ce qui est du savoir-faire administratif et comptable).

L'audit réalisé permet d'identifier un certain nombre de points faibles dans le dispositif actuel :

- SIMPA est défaillant. Les associations ont du mal à l'utiliser. Quant à l'administration, elle ne se l'est pas totalement appropriée notamment du fait de l'absence d'interfaces avec les autres applications du circuit de traitement des demandes, en particulier avec ALIZÉ. En outre, SIMPA ne fournit pas d'outils de reporting, ni même de statistiques fiables, ce qui empêche de piloter avec efficacité les subventions et pourrait poser problème dans la perspective d'une certification des comptes. Il ne permet pas non plus d'avoir une connaissance fine des associations partenaires de la Ville.
- Les délais de traitement des demandes sont trop longs (plus de huit mois en moyenne) et ne sont pas suivis par l'administration.
- Le taux de renouvellement est très faible : 17 % seulement des associations financées en 2015 n'avaient reçu aucune subvention municipale en 2013 et 2014. La contrainte budgétaire explique en partie cette situation : en effet, donner une subvention à une association nouvelle implique souvent de la supprimer à une autre, ce qui peut être compliqué à gérer.

- L'évaluation des risques n'est pas satisfaisante, la FER étant le plus souvent perçue comme une contrainte administrative sans intérêt et ne servant pas à la gestion opérationnelle des subventions.
- Le nombre d'associations multi-subventionnées est important (environ 30 % du total des associations subventionnées), mais la Ville n'a pas toujours une vision précise du soutien qu'elle apporte à chacune d'entre elles.
- Il n'y a pas de véritable contrôle a posteriori de l'usage fait des subventions attribuées, l'essentiel du travail de l'administration se concentrant sur l'instruction des demandes.

3.2. Les recommandations

En priorité, il est nécessaire de faire évoluer SIMPA, voire de changer d'application métier. Idéalement, il faudrait mettre en place une solution intégrée avec ALIZÉ pour décloisonner et rendre linéaire le processus de traitement actuel morcelé entre différentes applications.

Recommandation 1 : Faire évoluer SIMPA et, à terme, basculer vers une application métier intégrée avec ALIZÉ.

3.2.1. Faciliter la vie des associations

Il serait souhaitable de créer sur la page d'accueil du site Internet de la Ville un onglet dédié aux associations. A partir de cette entrée, celles-ci auraient la possibilité notamment de déposer leurs demandes de subvention ou de diffuser de l'information sur leurs activités. Par ailleurs, il faut impérativement actualiser les informations à destination des associations figurant sur les sites web des mairies qui sont souvent erronées ou périmées.

Recommandation 2 : Créer sur paris.fr une entrée spécifique pour les associations dès la page d'accueil du site.

Pour améliorer les temps de réponse de l'administration aux demandes de subvention, des outils de suivi des délais doivent être mis en place dans l'application métier. Bien évidemment, la computation des délais de traitement doit se faire en partant des dates auxquelles les dossiers fournis à l'administration sont complets et non à compter des dates où les demandes sont déposées.

Recommandation 3 : Mettre en place des outils de suivi des délais de traitement dans l'application métier.

En outre, il serait logique de décaler les dates recommandées pour le dépôt des demandes. En effet, aujourd'hui les associations sont invitées à déposer leurs demandes au cours du dernier trimestre N-1, alors que les comptes de ladite année que l'administration exige pour l'instruction ne sont disponibles qu'au début de l'année N.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DDCT a émis des réserves sur cette proposition, qui bien évidemment ne concernerait pas les appels à projets, en expliquant qu'elle risquait de retarder l'instruction et le mandatement des subventions. Cet argument ne semble pas très convainquant dans la mesure où l'instruction des dossiers (et, par suite, le vote et le versement des subventions) ne démarre effectivement qu'à réception des comptes de l'année N-1, laquelle n'intervient qu'au cours du premier semestre de

l'année N. L'autre solution envisageable consisterait à maintenir les dates actuelles de dépôt des demandes mais à instruire sur la base des comptes de l'année N-2.

Recommandation 4 : Reculer les dates de dépôt des demandes de subvention au premier trimestre de l'année au titre de laquelle la subvention est sollicitée.

Afin de conforter dans la durée le soutien municipal aux associations, comme le prévoit la charte d'engagements réciproques signée le 14 février 2014 entre l'Etat, le Mouvement associatif et les collectivités territoriales, il est recommandé de recourir plus systématiquement aux conventions pluriannuelles d'objectifs.

Recommandation 5 : Développer les conventions pluriannuelles d'objectifs.

3.2.2. Simplifier le processus d'instruction des demandes de subvention

La loi n°2000-321 du 12 avril 2000 impose de signer une convention avec les associations recevant une subvention supérieure à 23 000 €. En pratique, la Ville de Paris a étendu cette obligation à des structures qui perçoivent une aide financière inférieure à ce seuil. A l'avenir, il est proposé de s'en tenir au respect des seules exigences légales et de ne plus établir de conventions (qui se bornent d'ailleurs la plupart du temps à reproduire un modèle type inadapté à la situation particulière de l'association) pour les subventions de moins de 23 000 €.

Recommandation 6 : Ne plus rédiger de conventions pour les subventions inférieures à 23 000 €.

Comme on l'a vu au paragraphe 1.2.3. du présent rapport, la procédure de contrôle des risques nécessite d'être revue. Pour ce faire, deux scénarios sont possibles.

Le premier consiste à confier cette tâche aux directions instructrices pour toutes les demandes inférieures à 23 000 €, le BSA conservant le contrôle des risques pour celles supérieures à ce seuil ainsi que pour les associations multi-subventionnées. En outre, dans un souci de simplification, la FER pourrait être fusionnée avec la fiche de présentation de l'association dont elle ne constituerait qu'un volet qui serait désormais renseigné uniquement en cas de risque identifié.

Dans le cadre du second scénario, la FER serait purement et simplement supprimée. Le contrôle des risques juridiques serait assuré par la DAJ et la détection des risques financiers incomberait à la DFA qui s'appuierait éventuellement sur une fonction de l'application métier détectant automatiquement les situations comptables anormales. Si cette hypothèse était retenue, le BSA pourrait évoluer vers un rôle d'observatoire des données concernant les subventions aux associations ou de conseil aux directions qui s'ajouterait à sa fonction de « guichet unique ».

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DDCT évoque une troisième option qui consisterait à supprimer purement et simplement la production de la FER pour les subventions inférieures à 10 000 €. En pratique, il en résulterait que les deux tiers des subventions accordées échapperaient à un contrôle des risques. Si ce choix peut se justifier d'un point de vue financier (le risque financier pour les subventions de moins de 10 000 € représente en effet un total annuel d'environ 10,5 M€, ce qui est relativement faible au regard du budget municipal), il est en revanche beaucoup moins défendable en matière de risques juridiques : en effet, une subvention même d'un faible montant peut avoir des conséquences désastreuses pour l'image de la Ville si elle a bénéficié à une association dont l'objet ou la gouvernance ne respectent pas le cadre légal.

Recommandation 7 : Réformer la procédure de contrôle des risques.

Pour les associations multi-subventionnées, il est nécessaire de désigner une direction pilote ou chef de file. Cette mesure éviterait que les directions travaillent en silos et améliorerait la lisibilité du soutien municipal.

Recommandation 8 : Désigner une direction référente pour les associations multi-subventionnées.

Enfin, il est indispensable de renforcer les contrôles de l'usage qui a été fait des subventions attribuées par la Ville. A cet effet, il est nécessaire que les directions mettent en place une véritable procédure de vérification de l'utilisation des sommes allouées aux associations. L'Inspection générale pourrait intervenir en second niveau pour auditer les associations signalées à l'issue de ce premier contrôle opéré par les directions.

Recommandation 9 : Renforcer les contrôles a posteriori sur le bon usage des subventions.

3.2.3. Donner de la lisibilité à la politique parisienne en faveur des associations

En premier lieu, il est proposé de faire voter désormais les subventions association par association, ce qui permettra d'identifier les associations multi-subventionnées et de mesurer l'étendue effective du soutien apporté par la Ville à chaque association. Comme certaines délibérations seront au timbre de plusieurs adjoints sectoriels, il y aura davantage de collégialité dans les décisions d'octroi.

Recommandation 10 : Voter les subventions association par association.

En second lieu, les rapporteurs recommandent d'exposer, lors du vote du budget en décembre, les priorités que la municipalité attend poursuivre en matière de politique associative ainsi que les critères généraux à respecter par toute association sollicitant une subvention (parité dans les instances de direction, niveau de trésorerie, etc.).

Recommandation 11 : Indiquer chaque année les priorités de la politique municipale en faveur des associations à l'occasion du vote du budget.

En troisième lieu, il apparaît indispensable d'éditer chaque année un « jaune » budgétaire qui donne des chiffres sur l'effort consenti en faveur des associations et qui indique les secteurs qui ont été subventionnés prioritairement (cette préconisation, déjà formulée dans le rapport de 2009 de l'Inspection générale, recoupe le souhait exprimé par le Conseil de Paris dans son vœu de novembre 2014). Ce document pourrait être préparé par le BSA en lien avec la DFA.

Recommandation 12 : Publier chaque année un « jaune » budgétaire qui présente une synthèse chiffrée du soutien municipal au secteur associatif.

Enfin, il a été indiqué aux rapporteurs que les dossiers accompagnant les projets de délibération transmis aux élus via ODS étaient parfois de qualité inégale, certains comportant un nombre de pièces trop important, voire avec des contenus contradictoires, alors que dans d'autres, au contraire, les documents essentiels pouvaient manquer, situation qui est de nature à susciter des débats interminables entre élus. Un travail d'harmonisation pourrait donc être entrepris afin de définir un dossier type. De même, la fiche de présentation, qui synthétise les informations essentielles concernant l'association et sa demande de subvention, mériterait d'être uniformisée et enrichie.

Recommandation 13 : Améliorer l'information des élus en homogénéisant les dossiers accompagnant les projets de délibération.

3.2.4. Promouvoir des solutions innovantes pour soutenir les associations

Compte tenu des contraintes budgétaires, on ne peut tabler à court et moyen termes sur une augmentation de l'enveloppe consacrée aux subventions en faveur des associations. Ce contexte doit inciter à changer d'approche et à passer d'une logique essentiellement financière à une démarche plus partenariale. Des initiatives ont déjà eu lieu en ce sens notamment pour aider les associations à trouver des bénévoles (voir la plateforme numérique *jemengage.paris*), mais c'est en matière de crowdfunding que la Ville peut se montrer la plus innovante. Pour l'instant, elle s'est limitée à des actions d'information sur le sujet notamment via les MDA et le CAP.

A l'avenir, la Ville pourrait franchir une étape supplémentaire en prenant à sa charge la commission exigée par les plateformes de crowdfunding (habituellement de l'ordre de 6 % à 8 % des sommes rassemblées) pour les projets correspondant à ses propres priorités que les associations auraient réussi à financer grâce à ce procédé.

Autre suggestion : réserver 5 % du budget consacré aux associations (soit environ 12 M€) pour soutenir des projets financés par le biais du crowdfunding. En pratique, la Ville donnerait une subvention équivalente aux sommes que l'association aurait levées via le financement participatif. Cette mesure permettrait de subventionner des actions qui ont recueillies le soutien des Parisiens puisqu'ils ont accepté de les financer eux-mêmes. En termes de communication, la Ville pourrait en tirer un profit certain et renforcer ainsi l'image de collectivité innovante qu'elle s'est donnée avec le budget participatif.

Recommandation 14 : Inciter les associations à se financer via le crowdfunding en réglant la commission exigée par les plateformes collaboratives ou en doublant les sommes levées grâce à cette méthode lorsque les projets qu'elles portent correspondent aux priorités municipales.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1** : Faire évoluer SIMPA et, à terme, basculer vers une application métier intégrée avec ALIZÉ. 37
- Recommandation 2** : Créer sur paris.fr une entrée spécifique pour les associations dès la page d'accueil du site. 37
- Recommandation 3** : Mettre en place des outils de suivi des délais de traitement dans l'application métier..... 37
- Recommandation 4** : Reculer les dates de dépôt des demandes de subvention au premier trimestre de l'année au titre de laquelle la subvention est sollicitée. 38
- Recommandation 5** : Développer les conventions pluriannuelles d'objectifs..... 38
- Recommandation 6** : Ne plus rédiger de conventions pour les subventions inférieures à 23 000 €. 38
- Recommandation 7** : Réformer la procédure de contrôle des risques. 39
- Recommandation 8** : Désigner une direction référente pour les associations multi-subventionnées. 39
- Recommandation 9** : Renforcer les contrôles a posteriori sur le bon usage des subventions. 39
- Recommandation 10** : Voter les subventions association par association. 39
- Recommandation 11** : Indiquer chaque année les priorités de la politique municipale en faveur des associations à l'occasion du vote du budget. 39
- Recommandation 12** : Publier chaque année un « jaune » budgétaire qui présente une synthèse chiffrée du soutien municipal au secteur associatif. 39
- Recommandation 13** : Améliorer l'information des élus en homogénéisant les dossiers accompagnant les projets de délibération. 40
- Recommandation 14** : Inciter les associations à se financer via le crowdfunding en réglant la commission exigée par les plateformes collaboratives ou en doublant les sommes levées grâce à cette méthode lorsque les projets qu'elles portent correspondent aux priorités municipales. 40

PROCÉDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire d'audit de la gestion et de l'attribution des subventions aux associations a été transmis le 24 novembre 2016 au directeur de la démocratie, des citoyens et des territoires.

La réponse au rapport provisoire du directeur de la démocratie, des citoyens et des territoires a été adressée par courrier du 28 décembre 2016 reçu à l'Inspection générale le 30 décembre 2016.



Direction de la Démocratie, des Citoyens et des Territoires
Sous-direction de la Politique de la Ville et de l'Action Citoyenne
Service Associations

Paris, le 20 DEC. 2016

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

Objet : réponse au rapport provisoire sur l'audit de la gestion et de l'attribution des subventions aux associations - novembre 2016.

Vous m'avez communiqué pour avis le rapport provisoire de l'Inspection Générale relatif à la gestion et à l'attribution des subventions aux associations. Je tenais à vous remercier pour ce travail qui dresse un état des lieux de la procédure d'attribution des subventions, avec des données chiffrées en matière de subventions et des éléments sur les autres formes d'aide aux associations.

L'analyse critique du dispositif actuel, les constats et les recommandations qui y sont formulées sont d'un vif intérêt et plusieurs propositions rejoignent les axes de travail du plan d'actions du process de subvention engagé par le service Associations. En effet, certaines d'entre elles sont déjà en cours d'élaboration (ex les conventions pluri annuelles d'objectif) ou avaient été pointées comme méritant un arbitrage (seuil à 23 000 €, référent unique ...)

Les analyses et conclusions des rapporteurs permettent notamment de souligner les enjeux majeurs d'une nécessaire évolution des process et tendent vers :

- La facilitation des démarches pour les associations
- La simplification du processus d'instructions des demandes de subvention
- La visibilité du soutien de la collectivité parisienne à destination des associations

Ils confortent ainsi les axes d'évolution souhaités par Madame Pauline VERON, adjointe à la Maire de Paris, en charge de la vie associative.

Néanmoins, certaines recommandations formulées par l'Inspection Générale, notamment sur l'application SIMPA nécessiteront d'associer fortement la DSTI pour leur mise en œuvre.

Vous trouverez en pièce jointe le détail de mes observations et avis sur les constats et les recommandations présentés dans le rapport provisoire.

Amélie

Le Directeur Général de la Démocratie, des Citoyens et des Territoires
Délégué à la Politique de la Ville et à l'Intégration



OBSERVATIONS ET AVIS DE LA DDCT

En réponse au rapport provisoire que vous avez communiqué, vous trouverez ci-dessous les observations sur les constats présentés par les auditeurs et les commentaires et avis sur les recommandations formulées.

Les premières observations portent sur la présentation du dispositif actuel figurant dans la note de synthèse.

- « *L'application SIMPA est défaillante* » : Une simplification considérable a été permise en 2012 en dématérialisant totalement le processus d'instruction des subventions grâce à SIMPA. C'est une démarche unique sur le plan national que de nombreuses collectivités nous envient et qui a été acceptée facilement par les associations. L'application 'SOCLE' datant de 2008, la nécessité de la refondre intervient à un moment conforme à la durée de vie standard d'une application informatique. Il convient également de noter que l'application Simpa permet un suivi des lignes budgétaires, le reporting est réalisé par la DDCT pour les subventions traitées en interne (plus de 1200 dossiers). L'appropriation de l'outil par les directions reste en effet un sujet.
- « *L'évaluation des risques n'est pas satisfaisante* » : il conviendrait de préciser dans cette note ce qui apparaît comme non satisfaisant : le bien fondé des avis formulés par le BSA, le process, la répartition de la charge de travail entre le BSA et les directions ? Il semble en effet, que la qualité du travail d'analyse financière et juridique donne satisfaction et n'est pas remise en cause dans ce rapport.

1. Observations relatives à la procédure d'attribution des subventions

1.1 Description du circuit des demandes

S'agissant de l'établissement de la Fiche d'évaluation des risques (FER), il est stipulé p. 11 « *qu'une centaine de subventions est votée chaque année sans FER, notamment en juillet parce que le BSA n'a pas eu le temps de les rédiger* ». Il conviendrait de compléter ce commentaire en précisant que les motifs sont diversifiés. Dans la majorité des cas, le BSA ne peut établir une FER pour des raisons d'incomplétude manifeste des dossiers, alors que le dossier lui est affecté hors délai et que la délibération est déjà introduite dans Paris Délib en urgence.

1.2.3 L'évaluation des risques liés au subventionnement p17

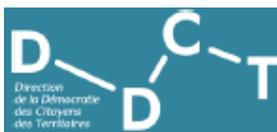
Option 2 : détection des risques du ressort de la DFA comme c'est le cas à Lyon ou à Grenoble

Il convient de préciser qu'à Lyon c'est la direction du contrôle de gestion, rattachée directement au Directeur général des services qui a en charge l'analyse juridique et financière, l'analyse de la gouvernance et le suivi d'activité des associations. Ce n'est pas la direction des finances.

1.2.7 L'application SIMPA p.20

Il peut être regretté que l'Infocentre n'ait pas été perçu comme un outil précieux par les auditeurs, même si l'appropriation par les directions n'est pas encore totalement réalisée.

S'agissant des commentaires sur les données : « *pas communiquées dans les temps* » et « *chiffres fluctuants* », « *chaque nouvelle requête d'infocentre débouche sur de nouvelles statistiques* » il convient de prendre en compte la période de l'audit : ainsi, d'avril à septembre 2016, les directions ont mis à jour au fur et à mesure leurs données 2015, le BSA ayant à charge de lever les différentes anomalies ; les données fluctuantes viennent en partie de ces mises à jour. Par ailleurs, la création de rapports « *business object* »



RAPPORT PROVISOIRE AUDIT DE LA GESTION ET DE L'ATTRIBUTION DES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS
-INSPECTION GENERALE-

(B.O) exploitant les données liées aux subventions est une tâche d'une haute technicité. Or, par manque de disponibilité des personnes ressources expertes, des données non qualifiées ont pu être communiquées à l'Inspection Générale avant d'être totalement consolidées.

Enfin comme tout infocentre, il faut distinguer les tâches de création de rapports qui relèvent d'un niveau expert de l'utilisation de ces rapports mis à disposition des directions, ces derniers étant aisés à manipuler.

3.2 S'agissant des recommandations:

N°	Recommandations	Remarques
1	Faire évoluer SIMPA et, à terme basculer vers une application métier intégrée avec Alizé	<p>L'évolution du service numérique SIMPA, déjà actée dans son principe, constituera un chantier pour 2017/2018 et suivantes.</p> <p>La 1ere étape est de revoir SIMPA socle, avec un projet ambitieux, notamment en lien très étroit avec l'Etat compte tenu des avancées du projet « Dites le nous une fois » et du Portail Asso de la DJEPVA/DILA. Cette orientation sera vue en COPIL avec le secrétariat général au cours du 1^{er} trimestre 2017. La 2^{ème} étape sera SIMPA subventions, en adaptant l'outil aux orientations prises sur le process de subvention notamment.</p> <p>S'agissant de l'interface avec Alizé, elle est d'ores et déjà actée mais n'a pas encore pu être lancée compte tenu du plan de charge de Sequana. Une étude sera conduite avec le prestataire ATEXO sur le processus Subventions et les besoins d'intégration au SI Ville : sous réserve d'un arbitrage du SG, le calendrier serait 2018, après la fusion budgétaire Ville et département.</p> <p>L'interface avec les applications Paris Délib et ODS qui serait la seule à donner l'information sur le vote (Alizé informe uniquement sur la mise en paiement) sera techniquement plus complexe à mettre en œuvre car les modèles de données de ces applications n'ont pas le même niveau de détail. Paris Délib/ODS gèrent des délibérations sans référencer les dossiers de subventions et les montants accordés aux différents tiers concernés. Aucun calendrier n'est à ce jour fixé pour cette interface.</p>

2	Créer sur Paris .fr une entrée spécifique pour les associations dès la page d'accueil du site	Cette page d'accueil existait dans la version précédente de Paris.fr. Cette proposition rejoint le projet de la DDCT de création d'un portail Asso intégrant les contenus et les applications destinés aux associations.
3	Mettre en place des outils de suivi des délais de traitement dans l'application métier ; La computation des délais de traitement doit se faire en partant des dates auxquelles les dossiers fournis à l'administration sont complets.	Sous réserve des contraintes techniques liées à l'application, à valider avec la DSTI. Il convient de souligner que l'absence de complétude des dossiers est un réel frein à l'instruction rapide des demandes de subvention. A noter qu'en 2016, 84 % des FER sont rédigées et signées en moins de 20 jours ouvrés (79% en 2015), ce délai étant actuellement calculé à partir de la date d'envoi du dossier au BSA et non de sa complétude.
4	Reculer les dates de dépôt des demandes de subventions au 1 ^{er} trimestre de l'année au titre de laquelle la subvention est sollicitée	Cette proposition n'apporte pas de solution en termes d'exigibilité des comptes puisque ces derniers sont rarement disponibles au 1 ^{er} trimestre de l'année suivante et qu'ils ne sont légalement exigibles qu'au 1 ^{er} juillet. Ce nouveau calendrier de date de dépôt risque de décaler l'instruction des demandes dans l'année et les séances du Conseil de Paris de mai à juillet pourraient en être fortement impactées, sans compter le décalage dans le mandatement des subventions. Enfin, cette proposition ne peut concerner les appels à projet qui doivent rester dans un calendrier libre, adapté à chaque direction (ex : appel à projet de la politique de la ville qui s'inscrit dans un partenariat avec l'Etat) .
5	Développer les conventions pluri-annuelles d'objectif	Cette proposition rejoint un axe de travail du plan d'action de la DDCT sur le process subventions : un travail est engagé avec la DAJ en vue d'une proposition de convention type.
6	Ne plus rédiger de convention pour les subventions inférieures à 23 000 €	L'application de ce seuil de 23 000 € (montant cumulé du subventionnement) rejoint une proposition de la DDCT dans son



		<p>plan d'action sur le process subventions. Ceci étant, certaines directions insistent pour contractualiser leur relation avec leurs associations même pour des subventions inférieures à 23 000 € pour mieux les cadrer ou sécuriser l'association dans son partenariat avec la Ville de Paris.</p>
7	<p>Réformer la procédure de contrôle des risques</p> <p><u>Option 1</u> : Toutes les directions opérationnelles prennent en charge l'évaluation des risques pour les aides inférieures à 23 000 € comme c'est déjà le cas à la DJS et à la DAC.</p> <p>La FER pourrait être fusionnée avec la fiche de présentation</p> <p><u>Option 2</u> : La FER serait supprimée : le contrôle des risques financiers serait assuré par la DFA et le contrôle des risques juridiques par la DAJ</p> <p>Le BSA pourrait évoluer vers un rôle d'observatoire des données ou de conseil aux directions.</p>	<p><u>Option 1</u> :</p> <p>L'application de ce seuil de 23 000 € (montant cumulé du subventionnement) rejoint une proposition de la DDCT dans son plan d'action sur le process subventions.</p> <p>A noter qu'à ce jour la DAE n'est pas favorable à ce transfert de charges de travail (problème d'effectif à prendre en compte ou de manque d'expertise). Des échanges sur ce sujet ont été engagés avec la DASES et la DFPE.</p> <p>S'agissant de la FER fusionnée avec la fiche de présentation, il convient de noter qu'aujourd'hui la FER n'est pas communiquée à l'ensemble des élus contrairement à la fiche de présentation.</p> <p><u>Option 2</u> :</p> <p>Ces 2 risques, financiers et juridiques, sont souvent liés. Par exemple la dépendance financière peut entraîner un risque de marché public et une précarité financière peut entraîner un risque de passif.</p> <p>A noter : une option n'est pas évoquée : celle de la suppression pure et simple de la FER pour un subventionnement inférieur à 10 000 €. La revérification par le BSA des FER établies par les directions démontre en effet que ce travail est effectué de manière inégale et partielle. Cette option mériterait donc d'être envisagée.</p> <p>Quelque soit le scénario retenu, le rôle de conseil, exercé aujourd'hui à travers l'organisation de plusieurs réunions annuelles des correspondants subvention,</p>

		<p>des formations (DR 20A + DR 20B + DR 20C) et les conseils ponctuels transmis par les rédacteurs aux instructeurs de dossier, mérite d'être affirmé et amplifié.</p> <p>De même le rôle d'observatoire des données mérite d'être développé. Cet axe stratégique d'évolution du BSA constitue une orientation de travail inscrite dans le projet de service de la sous-direction.</p>
8	Désigner une direction référente pour les associations multi subventionnées	Cette proposition rejoint une proposition de la DDCT dans le plan d'action du process subvention.
9	Renforcer les contrôles à postériori sur le bon usage des subventions	<p>Cette proposition rejoint une proposition de la DDCT dans le plan d'action du process subvention.</p> <p>Un travail est prévu avec la DAJ pour aboutir à un document type constituant un compte d'emploi de la subvention à retourner à la Ville de Paris.</p>
10	Voter les subventions associations par associations	<p>Cette proposition tend vers une simplification du process, mais la recherche de collégialité visée nécessite une coordination entre élus sur leurs arbitrages respectifs.</p> <p>Par ailleurs, il convient de distinguer le regroupement des subventions au sein d'une même délibération, exercice indispensable pour accentuer la lisibilité politique et que la DDCT a fait en ayant réduit de moitié le nombre de ces délibérations entre 2014 et 2016 (passant de 303 en 2014 à 167 en 2016) avec le vote des subventions dans le dispositif de la délibération qui lui doit être obligatoirement individualisé.</p>
11	Indiquer chaque année les priorités de la politique municipale en faveur des associations à l'occasion du vote du budget.	Cette proposition répond aux demandes des associations.

12	Publier chaque année un « jaune » budgétaire qui présente une synthèse chiffrée du soutien municipal au secteur associatif.	Cette proposition rejoint une proposition de la DDCT dans le plan d'action du process subvention.
13	Améliorer l'information des élus en homogénéisant les dossiers accompagnant les projets de délibération.	Cette proposition rejoint une proposition de la DDCT dans le plan d'action du process subvention.
14	Inciter les associations à se financer via le crowdfunding en réglant la commission exigée par les plateformes collaboratives ou en doublant les sommes levées.	La DDCT a engagé un partenariat avec ULULE et Hello AssO ; cette piste de travail pourrait être évoquée avec ces 2 plateformes. Le Schéma Directeur Ville Numérique mentionne un projet d'intégration de plate-forme de crowdfunding partenaire à l'annuaire des associations parisiennes articulé avec le processus de subventionnement. Au vu des ressources affectées aux projets de services numériques aux associations, ce volet n'a pas été planifié.