

RAPPORT
AUDIT DES RELATIONS DE LA DASES
AVEC LES ASSOCIATIONS QU'ELLE FINANCE
- juillet 2014 -
N° 13-10

Rapporteurs :

[.....], inspecteur général

[.....], inspectrice générale

[.....], chargé de mission

SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE	3
INTRODUCTION	5
1. PANORAMA DES ASSOCIATIONS LIÉES FINANCIÈREMENT À LA DASES	10
1.1. Un volume de dépenses évalué à 439 M€ en 2012.....	10
1.1.1. La définition du périmètre.....	10
1.1.2. Les principales répartitions.....	11
1.2. Les associations partenaires.....	16
1.2.1. Les grandes associations complexes	16
1.2.2. Les autres associations	22
1.3. Les relations de dépendance entre les associations et la DASES.....	25
1.3.1. La dépendance globale de la DASES à l'offre associative	25
1.3.2. La dépendance des associations par rapport aux financements de la collectivité parisienne	26
1.3.3. Les associations que la DASES ne tarifie pas	28
1.3.4. La problématique géographique	28
2. MODES DE FINANCEMENT ET DE CONVENTIONNEMENT.....	33
2.1. Les activités faisant l'objet d'une tarification	33
2.1.1. L'hébergement dans des établissements parisiens (139 M€)	34
2.1.2. Les mesures d'assistance éducative en milieu ouvert et les mesures d'aide éducative à domicile (22 M€).....	43
2.1.3. Evaluation du processus de tarification des établissements.....	44
2.2. La situation hybride de la « prévention spécialisée »	54
2.2.1. La prévention spécialisée (19 M€)	55
2.2.2. La prévention jeunesse et familles (6 M€)	56
2.2.3. Autres associations conventionnées.....	58
2.3. Les participations (40 M€)	59
2.3.1. Un cadre juridique et comptable mal défini	60
2.3.2. Les participations par domaines et types d'actions.....	62
2.3.3. Les procédures d'instruction et de contrôle des participations	62
2.3.4. Constats et points d'attention relatifs aux participations	67
2.4. Les subventions (11 M€).....	75
2.4.1. Analyse des domaines et types d'actions faisant l'objet d'une subvention de fonctionnement	77
2.4.2. Les procédures d'instruction des subventions.....	79
2.4.3. Points d'attention et risques relatifs aux subventions.....	82
2.5. Les marchés et autres achats de prestations	87
2.5.1. Les marchés (16,5 M€).....	87
2.5.2. Les autres achats (19,1 M€)	89
3. MAÎTRISE ET PILOTAGE	91
3.1. Un environnement de contrôle particulièrement complexe	92
3.1.1. Une organisation politique et administrative parcellisée multipliant les compétences conjointes.....	92
3.1.2. Une supervision effective par le conseil de Paris, la présidence du conseil général et les maires-adjoint-e-s.....	95

3.1.3.	La gestion des compétences rend difficile la capitalisation des expériences	96
3.1.4.	Le devoir de rendre compte du contrôle reste à organiser	97
3.2.	Une évaluation des risques embryonnaire et informelle	97
3.2.1.	Des objectifs à expliciter davantage pour permettre d'identifier les risques de non-réalisation.....	97
3.2.2.	Une cartographie des risques des partenariats associatifs à élaborer	99
3.2.3.	L'identification et l'évaluation des changements en cours ou à venir	101
3.3.	Des activités de contrôle à faire évoluer	102
3.3.1.	Les activités de contrôle doivent viser à maîtriser les risques et à les ramener à un niveau accepté par la collectivité	102
3.3.2.	Les contrôles généraux informatiques restent à construire	102
3.3.3.	Les règles qui précisent les objectifs poursuivis et les procédures qui permettent de mettre en œuvre ces règles	104
3.4.	Des besoins d'information et de communication non satisfaits dans le domaine du contrôle interne.....	104
3.4.1.	La production et l'utilisation d'informations pertinentes pour faciliter la maîtrise sont insuffisantes	104
3.4.2.	La communication aux associations des éléments pouvant affecter le fonctionnement du contrôle	104
3.5.	Un pilotage à améliorer.....	105
3.5.1.	Les évaluations continues et / ou ponctuelles	105
3.5.2.	L'évaluation des déficiences de contrôle interne et leur communication aux responsables des mesures correctives	106
4.	SYNTHÈSE DES RISQUES ET PROPOSITIONS	108
4.1.	Se doter d'un cadre de pilotage de la politique partenariale	108
4.1.1.	Structurer les capacités d'orientation et d'évaluation.....	108
4.1.2.	Encourager les innovations	110
4.1.3.	Revoir le processus de décision sur les sujets majeurs	112
4.2.	Améliorer la connaissance des partenariats associatifs	113
4.2.1.	Définir les associations justifiant un suivi approfondi	113
4.2.2.	Isoler la dépense associative (ou partenariale) dans le système d'information pour en maîtriser l'évolution globale	115
4.3.	Améliorer l'efficacité et la pertinence des activités de contrôle	115
4.3.1.	Vérifier la conformité des participations et des subventions	115
4.3.2.	Redéployer les moyens mobilisés par les services en contractant et contrôlant différemment.....	118
4.4.	Un travail sur les partenariats à conduire avec d'autres directions.....	126
	LISTE DES RECOMMANDATIONS	128
	TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	131
	PROCÉDURE CONTRADICTOIRE	133
	RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA DUCT	134
	RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DE LA DASES.....	136
	LISTE DES ANNEXES	138

NOTE DE SYNTHÈSE

Dans le cadre du programme d'audit 2013-2014, le Maire de Paris a demandé à l'Inspection générale d'auditer les relations de la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES) avec les associations qu'elle finance.

La DASES recourt à des associations pour réaliser en tout ou partie la plupart de ses missions. L'ordre de grandeur de la dépense a été évalué à 440 M€ en 2012. Il s'agit pour les deux-tiers de dépenses d'hébergement. Les subventions ne représentent qu'une dizaine de millions d'euros, soit 2,5 % du total. Le domaine fonctionnel le plus concerné est celui de la famille et de l'enfance qui mobilise la moitié de la dépense associative.

Les possibilités d'analyse budgétaire et comptable dans ALIZÉ sont aujourd'hui insuffisamment exploitées, notamment du fait d'une codification des centres de coût qui, si elle existe et est utilisée dans 80 % des cas, reste à améliorer.

De simples analyses comptables ont permis de sélectionner 53 associations bénéficiant de près de la moitié de la dépense : elles ont pour caractéristiques de compter en leur sein plusieurs établissements et services et, pour plus de la moitié d'entre elles, de travailler en faveur de publics multiples. Sept d'entre elles ont perçu de la DASES entre 10 et 20 M€ en 2012. Les grandes associations tendent à se concentrer et se diversifier pour diverses raisons : augmentation constante des exigences réglementaires et de celles des collectivités publiques, reprise d'associations fragilisées, capacité supérieure à répondre aux appels à projet, atteinte de la taille critique pour mutualiser des services support professionnalisant la pratique des établissements...

À cette concentration, répond une dispersion des petites et moyennes associations : 700 associations parisiennes perçoivent moins de 700 K€ pour un total de 52 M€, dont 400 moins de 23 K€ ne totalisant que 2,7 M€ de ressources émanant de Paris.

Ce contexte amène à infléchir la logique jusqu'à présent dominante au sein de la DASES : le contrôle par établissement effectué par le bureau sectoriel compétent.

La dépendance réciproque entre le département et certaines associations ne fait pas l'objet d'une analyse systématique et régulière alors que les insuffisances de leur gouvernance constituent un risque non négligeable pour Paris.

La tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESMS) détermine la majorité des dépenses du département de Paris : la fixation des budgets et l'analyse de leurs comptes administratifs concernent la plupart des secteurs de la DASES. Ce travail est effectué pour 242 établissements associatifs dépendant de 141 associations ainsi que sur le niveau des frais de siège de 35 d'entre elles. La DASES s'est au demeurant engagée dans une réforme de son organisation et de ses procédures de tarification. Dans l'état actuel, les différents services concernés fournissent un travail important pour une réduction limitée de la dépense. Les délais de fixation des tarifs sont de plus en plus tardifs. Certaines associations estiment que les rigidités s'accroissent, les trois groupes de dépenses qu'elles doivent prendre en compte pour définir leur budget et l'exécuter leur apparaissant comme des compartiments qui empêchent ou limitent fortement les transferts.

La modalité du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) qui permet d'alléger les contrôles de l'administration dans un cadre préalablement formalisé et de donner plus de latitude dans leur gestion aux associations en charge de plusieurs établissements n'est utilisée que dans un cas pour une association intervenant dans le domaine du handicap.

L'étalonnage entre les associations et un dialogue de gestion par métier avec elles sont à constituer. La direction ressent aujourd'hui la nécessité d'encadrer par une délibération les évolutions tarifaires annuelles comme c'est d'ores et déjà le cas dans d'autres départements.

Le deuxième grand poste de dépenses correspond à la nature comptable dite « participations » (6568), laquelle concerne près de 200 associations et porte sur 40 M€. Cet ensemble est très disparate ; il mérite que des reclassements soient envisagés, soit en reconnaissant aux activités ainsi financées un caractère d'ESMS soumis à une tarification par dotation globale de financement (quand elles correspondent aux définitions des alinéas de l'article L312-1 du code de l'action sociale et des familles), soit en les faisant financer par des subventions ou dans le cadre de marchés publics. En témoigne l'existence de cas où une même action est financée par une participation et par une dépense relevant d'une autre nature comptable.

Pour les subventions, on note une faible hiérarchisation des instructions selon l'importance des enjeux de dépense, un besoin de mise en ordre autour de priorités politiques explicitées ainsi qu'une nécessité de fixer des critères d'attribution.

Le développement du contrôle interne de la DASES dans le domaine de ses activités partenariales est rendu difficile par un environnement de contrôle particulièrement complexe, reflet de l'organisation de la collectivité et de la multiplicité des cofinancements et des cotutelles. Les conditions sont néanmoins réunies pour un contrôle réel des adjoint-e-s à la Maire et du Conseil de Paris. La capitalisation des expériences de l'organisation doit être en tout état de cause accru. À dominante budgétaire et comptable, les contrôles effectués sont insuffisamment dosés. Ils s'appuient sur un système d'information non intégré et un contrôle de gestion qui reste à développer sur les aspects qualitatifs. Les dispositifs de contrôle pâtissent par ailleurs d'un retard dans la cartographie des risques, notamment dans le domaine des partenariats associatifs. Plus généralement, les capacités d'anticipation de l'organisation sont aujourd'hui limitées.

Le pilotage souffre enfin d'un manque d'évaluations continues et ponctuelles ainsi que du caractère embryonnaire des dispositifs de contrôle interne.

Dans un contexte d'attention budgétaire, les évolutions actuelles du secteur associatif nécessitent la mise en place d'un pilotage resserré des partenariats. Il devrait assurer l'émergence de nouveaux modes de gestion plus efficaces tant dans le domaine des ressources administratives et immobilières que par des actions innovantes de la DASES et des associations au service des usagers et de leurs familles.

Les recommandations visent :

- à doter la DASES d'un cadre de pilotage lui permettant de structurer ses capacités d'orientation et d'évaluation, d'encourager les innovations et de réorganiser son processus de décision stratégique ;
- à lui permettre d'améliorer la connaissance de ses partenaires principaux et de la dépense partenariale dans son ensemble ;
- à maîtriser chacun des partenariats de manière plus pertinente, plus efficace et plus efficiente en analysant la conformité juridique des participations et subventions, en réorganisant les ressources humaines affectées aux activités de contrôle et en modifiant leurs procédures pour travailler de manière plus collaborative avec des associations qui devront de plus en plus devenir des partenaires de la collectivité dans la recherche des économies et de la performance.

En outre, trois recommandations portent sur le rôle de la DUCT ainsi que l'orientation des saisines de l'Inspection générale pour permettre à cette dernière de contribuer davantage à l'avenir aux travaux de contrôle de la DASES.

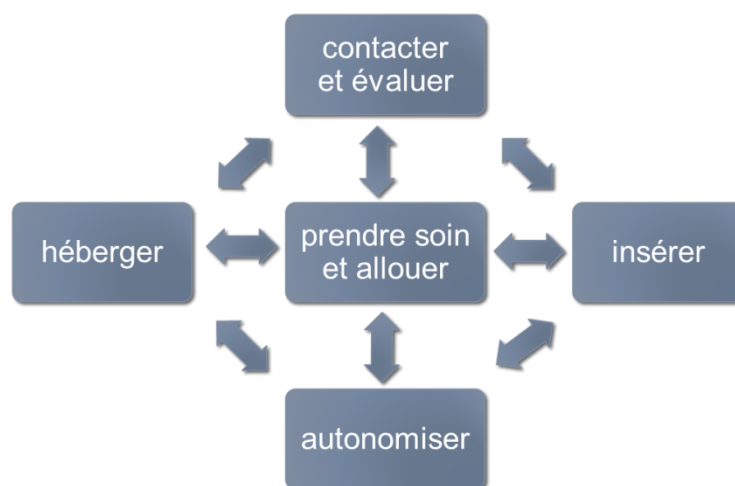
INTRODUCTION

La mission a été décidée dans le cadre du programme d'audit 2013-2014 de l'Inspection générale arrêté par le Maire du 18 juin 2013.

Quoique s'exerçant dans des domaines divers - protection de l'enfance, personnes âgées et handicapées, insertion et solidarité, santé -, les missions de la DASES comprennent des actions et des préoccupations de nature comparable :

- contacter ses usagers et évaluer leur situation sociale,
- pour les accompagner et en prendre soin *lato sensu*, ce qui peut impliquer le versement d'allocations, faciliter leur hébergement et / ou leur insertion,
- en vue de leur autonomisation (ou maintien dans l'autonomie)¹.

Figure 1 : Actions de la DASES en direction de leurs publics



Source : IG

Quoique forte de 4 800 agents environ, la DASES assure la quasi-totalité de ses missions en priorité avec l'aide de partenaires associatifs, pour le plus grand nombre d'entre eux, ou institutionnels. Selon sa directrice, « l'élaboration d'un cadre structurant la relation de la direction avec les associations est un sujet en devenir, et peut-être non pas seulement à l'échelle de la DASES mais aussi d'autres directions de la Ville. »

¹ Dans son rapport *L'intervention sociale, un travail de proximité* (Janvier 2006), l'IGAS définit l'intervention sociale comme « une action menée par des professionnels selon des savoir-faire explicités qui vise à permettre à des personnes en difficultés sociales d'agir sur elles-mêmes et sur leur environnement pour que leurs conditions sociales s'améliorent, dans un but immédiat et / ou plus lointain. En ce sens, l'intervention sociale n'a pas pour seul objet l'accès aux prestations sociales. D'une certaine manière son ambition dépasse largement la seule distribution d'aides et de secours ; en tout cas, elle vise toujours à rendre les personnes autonomes par rapport aux professionnels, notamment en modifiant avec elles leurs conditions de vie. »

Les grandes évolutions budgétaires de la direction sont les suivantes :

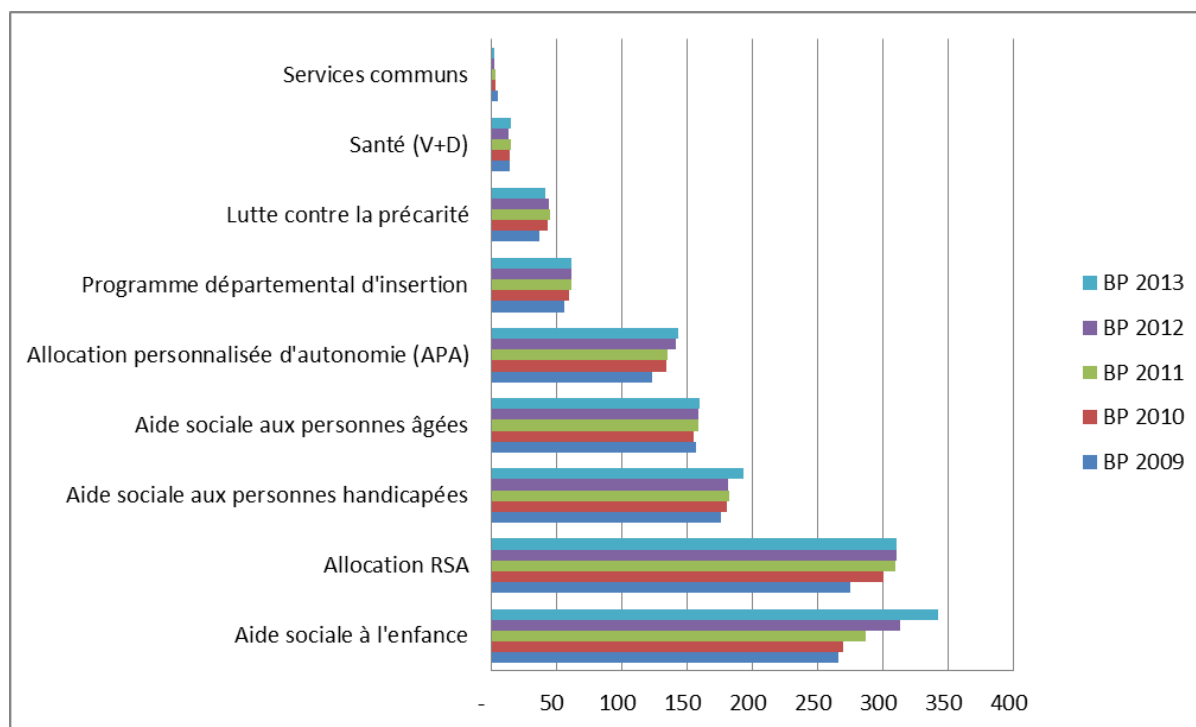
Tableau 1 : Les grandes évolutions du budget de la DASES depuis 2009

en K€	BP 2009	BP 2010	BP 2011	BP 2012	BP 2013	Variation
Aide sociale à l'enfance	265	269	287	313	342	29%
Allocation RSA	275	300	310	310	310	13%
Aide sociale aux personnes handicapées	176	180	182	181	193	10%
Aide sociale aux personnes âgées	157	155	159	158	160	2%
Allocation personnalisée d'autonomie (APA)	123	134	135	142	143	17%
Programme départemental d'insertion	56	60	62	61	61	9%
Lutte contre la précarité	37	42	45	44	41	14%
Santé (V+D)	14	14	15	13	15	6%
Services communs	5	3	3	2	2	-57%
Total	1 107	1 158	1 196	1 224	1 267	14%

Source : DASES

Si l'augmentation annuelle est d'environ 3,5 % par an, le poste de dépenses devenu le plus important, l'aide sociale à l'enfance, est deux fois plus dynamique. Or ce domaine d'activité est celui qui recourt le plus au secteur associatif pour l'exercice de ses missions.

Graphique 1 : Les grandes évolutions du budget de la DASES depuis 2009



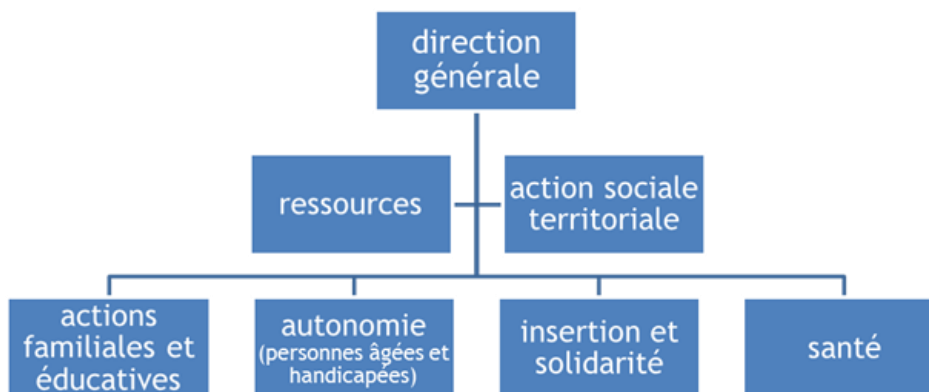
Source : DASES

L'organisation reflète une approche classique par les publics et les dispositifs (voir organigramme simplifié ci-après).

La direction n'avait pas jusqu'à la réalisation de cet audit de vision consolidée des concours qu'elle accorde au monde associatif. Cette lacune trouve probablement son explication dans une approche qui l'amène à solliciter des établissements ou des services plus que les associations en tant que telles qui en regroupent fréquemment plusieurs. De surcroît, les concours prennent diverses formes juridiques ou comptables selon des distinctions pas

toujours évidentes au regard des natures d'actions : tarification, subvention, participation, paiement de frais de scolarité, marché public et d'autres modalités d'achats de prestations... qui constituent autant d'axes d'analyse et d'agrégation pour les services de la DASES.

Figure 2 : Organigramme simplifié de la DASES



Source : Mission IG

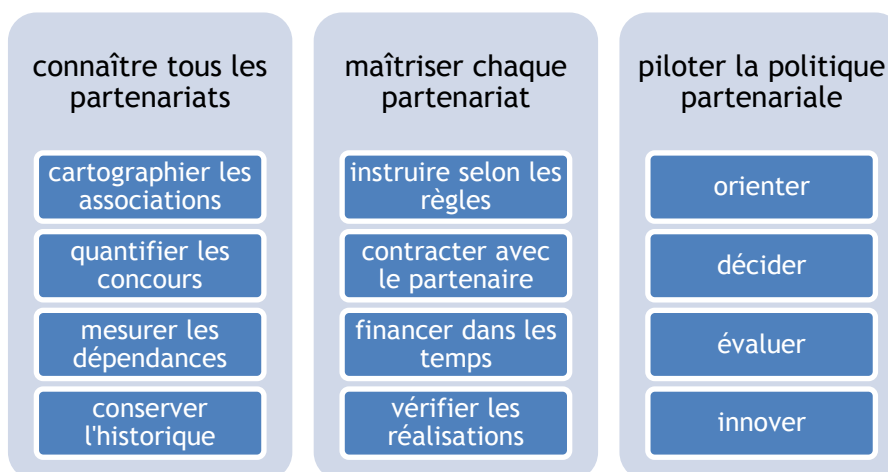
Par ailleurs, nombre de ces associations perçoivent de multiples financements issus de différents bureaux de la DASES, voire d'autres directions de la Ville et d'organismes dépendant de l'État, ce qui rend d'autant plus difficile une représentation synthétique de cet ensemble composite.

Les premiers travaux menés ont permis d'identifier un montant de près de 440 M€ de concours de diverses natures aux associations en 2012, soit environ le tiers des dépenses constatées au compte administratif de la direction hors personnel (1,32 M€).

Le cadre juridique dans lequel s'inscrit la mission est en constante évolution. Nombre de textes sont codifiés dans le code de l'action sociale et familiale (CASF). Compte tenu de l'extension du champ de compétence de la direction, d'autres textes, comme le code de la santé publique, sont également applicables.

L'analyse conduite s'appuie sur une identification des risques associés aux processus et sous-processus mobilisés dans le cadre des partenariats associatifs. Ils sont envisagés à partir de la décomposition suivante :

Figure 3 : Processus et sous-processus du partenariat avec les associations



Source : IG

Les objectifs de la mission sont les suivants :

- produire une cartographie des associations en relation avec la DASES, et proposer une typologie permettant une orientation plus aisée sur la carte ainsi définie,
- définir et analyser l'ensemble des flux de financement des associations par la DASES,
- exploiter le rapport Ernst & Young sur la tarification pour en évaluer les axes d'amélioration et les compléter autant que de besoin,
- analyser les processus d'attribution et de contrôle des subventions et participations ainsi que les fondements aux distinctions de modalités juridiques de financement,
- recenser les risques induits par les pratiques actuelles, notamment la conformité au cadre juridique et comptable²,
- analyser la relation partenariale avec les associations et le monde associatif,
- apprécier le degré d'hétérogénéité des fonctionnements des services de la DASES et favoriser la diffusion des meilleures pratiques,
- rechercher dans d'autres départements comparables des modèles d'organisation et de fonctionnement plus pertinents,
- recommander une évolution des relations partenariales permettant une meilleure gestion du temps et un contrôle plus efficace,
- évaluer le dispositif actuel de pilotage, de contrôle et d'évaluation pour suggérer de nouveaux outils et méthodes,
- définir les conditions d'exportation vers d'autres directions du système de recommandations faites à la DASES.

La méthodologie a consisté en l'évaluation des montants en jeu sur la base des comptes de l'année 2012. En l'absence de compte administratif disponible en temps utile et compte tenu des faibles variations des volumes de dépenses et des principaux partenaires de la DASES, une actualisation sur la base des données comptables définitives de l'exercice 2013 n'est pas apparue indispensable. Un travail d'analyse a été mené avec les sous-directions,

² En s'inspirant de la cartographie des risques engagée sur les établissements départementaux de l'ASE.

bureaux et services de la DASES. Des éléments de comparaison ont été recherchés dans d'autres départements : Essonne, Ille-et-Vilaine, Nord, et Seine Saint-Denis. Plusieurs associations et groupements professionnels ont été également rencontrés ou sollicités au moyen d'un questionnaire électronique auprès des adhérents de l'URIOPSS (voir annexe 4). Des contacts ont enfin été pris au sein d'autres directions de l'administration parisienne.

L'approche du sujet est tridimensionnelle. Dans une première partie, un panorama des associations financièrement liées à la DASES est dressé. La deuxième aborde le sujet à travers le prisme des principaux modes de financement qui se révèlent très structurants, limitant le plus souvent fortement les marges de manœuvre de la collectivité. Dans un troisième temps, est appréciée la maturité du contrôle interne, en tant qu'il est la condition de la maîtrise et du pilotage des partenariats associatifs.

Concluant les travaux, la quatrième partie présente la synthèse des risques à partir de laquelle les recommandations de la mission sont ordonnées.

1. PANORAMA DES ASSOCIATIONS LIÉES FINANCIÈREMENT À LA DASES

Pour obtenir une vue macroscopique des relations financières entre la DASES et ses associations partenaires, un périmètre a été d'abord défini, permettant d'effectuer plusieurs répartitions générales. Dans un deuxième temps, les associations partenaires ont été observées en fonction de l'importance de leurs chiffres d'affaires avec la DASES. Ensuite, la question des relations de dépendance entre la DASES et certaines de ces associations est posée. Dans un dernier temps, est représentée sous une forme cartographique la répartition géographique des établissements et services associatifs auxquels la DASES a recours.

1.1. Un volume de dépenses évalué à 439 M€ en 2012

1.1.1. La définition du périmètre

Le périmètre a été défini sur la base des indications du responsable du contrôle de gestion de la direction qui a effectué un important travail de qualification des informations issues des données comptables gérées par l'application ALIZÉ. Il a été procédé par élimination de dépenses manifestement hors champ du fait de leur nature ou du bénéficiaire pour un montant de 636 M€. Dans le doute, certaines dépenses ont été également exclues du périmètre, notamment l'aide personnalisée au logement (APL), la prestation de compensation du handicap (PCH) et l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP), les dépenses au titre du fonds de solidarité logement (FSL)³ se présentant sous la forme de lignes globales, des dépenses effectuées par des régies... pour un montant d'un peu plus de 200 M€.

Parmi les types de personnes morales, seules celles qui ont un statut d'association ou de fondation ont été retenues. Les organismes mutualistes, *a fortiori* les personnes morales de droit public comme le centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP) pour près de 90 M€, l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris (23 M€) ou encore le SAMU social (3,4 M€) ont été ainsi exclus du périmètre étudié.

Il en est résulté une dépense résiduelle de 439,4 M€ en 2012.

Si cette option peut prêter à discussion, elle paraît pertinente pour mener les analyses quantitatives globales que l'audit nécessite. Pour autant, cette définition simplifiée laisse pendantes deux difficultés avec lesquelles il faudra composer.

1.1.1.1. Les dépenses d'hébergement dans des établissements non tarifés par le département de Paris

Un volume important de dépenses rémunère des prestations dans des établissements dont les tarifs sont fixés par des tiers, en particulier des conseils généraux autres que Paris et l'admission en leur sein ne dépend pas la plupart du temps de la Ville de Paris, notamment en ce qui concerne les personnes âgées qui choisissent leur établissement. Dans le cas des dépenses d'hébergement, lesquelles constituent les deux-tiers du total analysé (295 M€), les dépenses bénéficiant à des établissements dépendant des 128 associations parisiennes concernées sont limitées à 139 M€.

³ Ce choix exclut les associations qui font de l'accompagnement social au logement (ASLL) financé par le FSL et Louez solidaire.

Une restriction supplémentaire du périmètre qui aurait abouti à une élimination pure et simple de plus de 700 associations ou établissements domiciliés hors de Paris (et de 156 M€ de dépenses) n'est pas apparue opportune⁴.

Nous mènerons donc deux analyses simultanées en faisant varier le critère de domiciliation. Nous concentrerons néanmoins nos travaux sur les associations parisiennes.

1.1.1.2. Les associations dont seuls les frais de siège sont fixés par le département de Paris

Une difficulté apparaît enfin lorsqu'une association domiciliée à Paris a un ou plusieurs de ses établissements implantés en dehors de son siège. Lorsque ces associations sont soumises à tarification,

- les frais de siège sont calculés par le département de domiciliation de l'association⁵,
- et les frais liés à l'exploitation de l'établissement ou du service par le département de domiciliation de ce dernier.

Sans être inexistantes, les capacités de Paris à faire valoir son point de vue sont alors réduites à la part que représentent les frais de siège pour leurs établissements provinciaux dont Paris ne fixe pas par ailleurs le tarif, soit entre 2 et 6 % en règle générale. C'est par exemple le cas des Apprentis d'Auteuil : Paris arrête le taux de frais de siège mais pas le tarif de ses nombreux établissements provinciaux.

1.1.2. Les principales répartitions

Deux seront privilégiées : par publics et domaines fonctionnels d'une part, par type de financement de l'autre.

1.1.2.1. Les publics et domaines fonctionnels

Le premier enseignement est la part majoritaire du domaine de la famille et de l'enfance. Celui-ci comprend non seulement les activités de la sous-direction de l'action familiale et de l'enfance, principalement de l'aide sociale à l'enfance, mais aussi le secteur de la prévention spécialisée aujourd'hui rattaché à la sous-direction de l'insertion et de la solidarité.

Le domaine de l'accompagnement des personnes handicapées représente par ailleurs un gros quart.

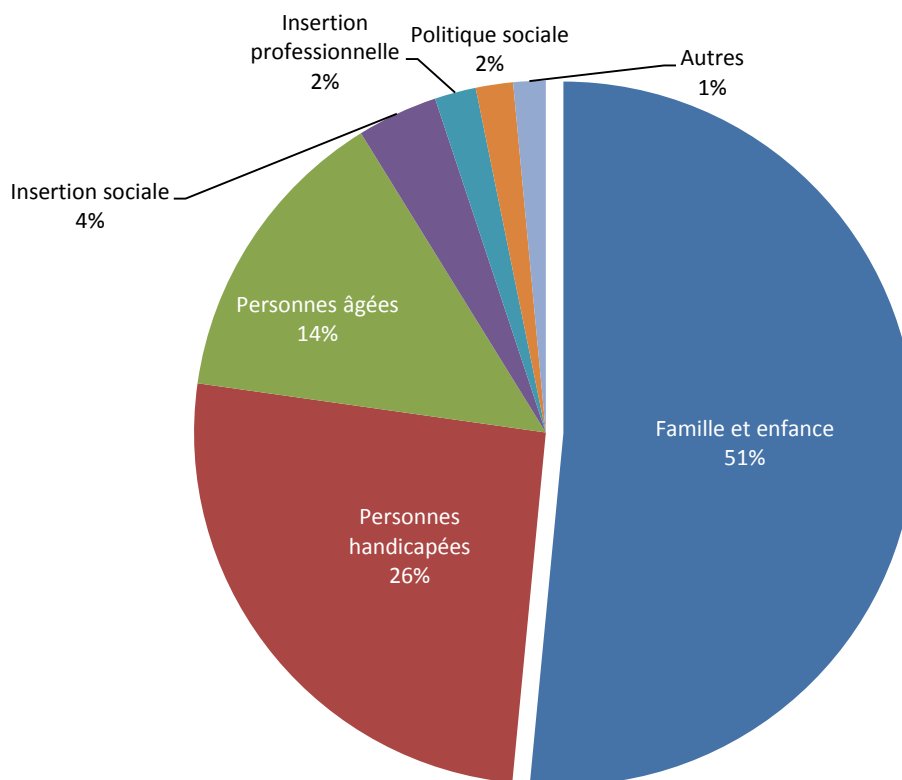
Si on ajoute à ces deux premiers domaines celui des personnes âgées, on parvient à plus de 90 % de la dépense.

En valeur relative, les autres rubriques apparaissent moins significatives. Leurs dénominations sont au demeurant moins lisibles.

⁴ En effet, cette option aurait pour effet de réduire considérablement l'importance de grands partenaires de la collectivité parisienne sur lesquels elle s'appuie : tout particulièrement, la fondation des apprentis d'Auteuil assure des prestations d'hébergement pour près de 14,7 M€ sur toute la France alors qu'elles sont limitées à moins de 0,9 M€ si on les réduit au territoire parisien. Autre exemple des inconvénients qui auraient été induits par une telle pratique, une association comme ISATIS ayant son siège au Kremlin-Bicêtre perçoit à l'adresse de son siège (donc hors Paris) des recettes associées à des prestations effectuées au bénéfice de Parisien-ne-s.

⁵ Il s'agit de la domiciliation du siège de l'association, si aucun financeur ne verse plus de 40 % des recettes de tarification.

Graphique 2 : Contributions aux associations en 2012 par domaine fonctionnel et / ou public



Source : Contrôle de gestion de la DASES retraité IG

1.1.2.2. Les types de financement selon la nomenclature comptable

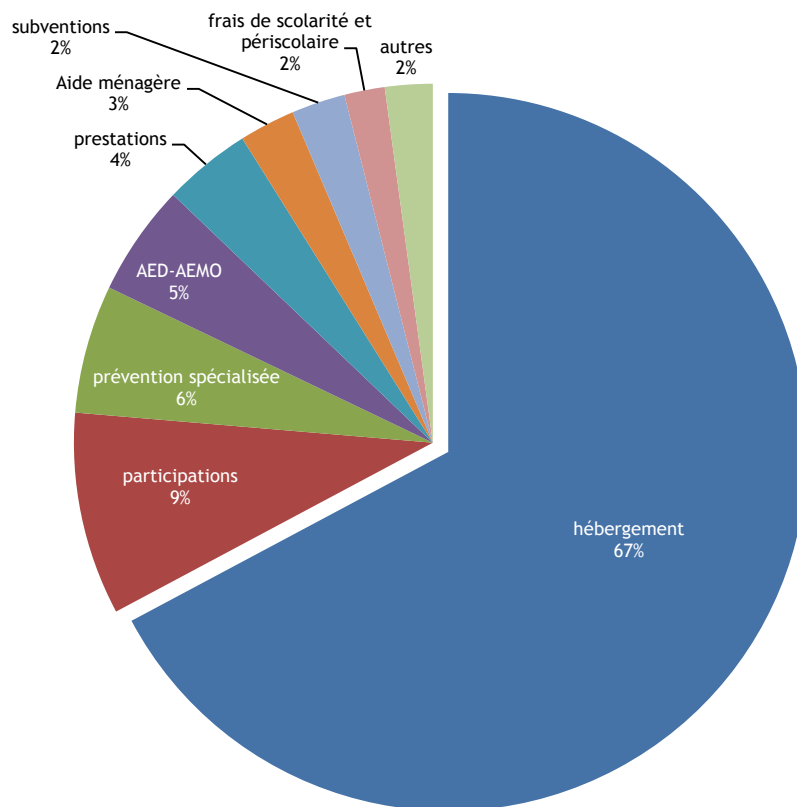
Une autre manière de découper la dépense de la DASES passe par la typologie des rubriques comptables concernées. Elle sera privilégiée dans la deuxième partie du présent rapport. En effet et faute de meilleur axe d'analyse disponible, il apparaît le plus pertinent en vue de dégager une problématique transversale à l'ensemble de la direction.

Les dépenses d'hébergement sont alors dominantes, représentant les deux-tiers du total et valant non seulement pour l'aide sociale à l'enfance mais aussi les personnes âgées et les personnes handicapées⁶. On peut au demeurant considérer que les dépenses dites de frais de scolarité et frais périscolaires (compte 6521) relèvent pour certaines d'une nature proche. Il en va de même, entre autres, d'une dépense de participation importante aux dépenses d'un internat scolaire à Coye-la-Forêt (plus de 3 M€).

Vient ensuite la catégorie des « participations » pour moins d'un dixième du total, soit 40 M€. Il s'agit d'un ensemble composite de dépenses intervenant dans la totalité des domaines fonctionnels. Cette nature de dépenses aux contours incertains a fait l'objet dans les années précédentes de certains reclassements vers d'autres comptes. Une analyse sur la logique de ce regroupement comptable est effectuée dans la deuxième partie.

⁶ Extrait de la nomenclature M 52 : « Le compte 652 enregistre notamment les versements effectués aux établissements ou aux familles d'accueil qui assurent l'hébergement des bénéficiaires de l'aide sociale [...]. »

Graphique 3 : Grandes modalités de financement des associations en 2012



Source : Contrôle de gestion DASES retraité IG

La rubrique suivante en importance (plus de 22 M€) est intitulée participation - prévention spécialisée : or il ne s'agit plus de participations pour l'essentiel mais de tarifications calculées en dotation globale pour permettre le fonctionnement de clubs de prévention ; on peut par ailleurs raisonnablement mettre en doute l'orthodoxie de l'emploi en l'espèce du compte 6526 « Prévention spécialisée », lequel est défini cette fois précisément par la nomenclature comme enregistrant « les dépenses liées aux actions de dépistage et de prévention dans les écoles maternelles », ce qui ne correspond en rien aux dépenses effectivement réglées dans ce cadre. Plus généralement, le terme de *prévention spécialisée* semble avoir agrégé sous cette appellation un ensemble hétéroclite de dépenses qui méritent une analyse plus poussée.

Les dépenses d'actions éducatives du département (AED) et d'actions éducatives en milieu ouvert (AEMO) représentent un peu plus de 20 M€. Ces rubriques sont plus homogènes et concernent un nombre réduit d'associations dont l'une représente à elle seule la moitié de la dépense. L'imputation principale (652416) est orthodoxe. Seuls 0,5 M€ prennent la forme de prestations de service (compte 611).

Les dépenses d'aide à domicile s'élèvent à 11 M€ et sont exécutées dans le cadre de conventions de prestation de service anciennes qui seront prochainement revues (compte 611). Elles s'ajoutent à d'autres prestations de services (17 M€) dont la plupart donne lieu à passation de marchés publics et concernent l'accompagnement social de bénéficiaires du RSA. Ces différentes dépenses seront étudiées dans un même sous-ensemble dans la deuxième partie.

Il est enfin notable que les subventions (compte 6574), généralement considérées dans les autres directions de la Ville comme le véhicule principal de la contribution aux dépenses et

projets des associations ne représentent que 2 % du total (10,6 M€). Elles restent néanmoins un enjeu plus que proportionnel à leur montant, notamment dans la mesure où leur versement revêt un caractère facultatif et laisse la plus grande marge à la capacité innovatrice des associations porteuses de projets. Elles jouent de surcroît un rôle non négligeable pour la sous-direction de la santé ainsi que, dans une moindre mesure, pour celle de l'insertion et de la solidarité. Elles feront de ce fait l'objet d'une analyse particulière.

1.1.2.3. Un axe d'analyse à utiliser avec précaution en l'état : les centres de coût

Aucun des deux axes budgétaires et comptables principaux évoqués jusqu'à présent ne paraît entièrement satisfaisant pour envisager un pilotage efficace des dépenses en l'état. Cependant, l'application Alizé laisse à la discrétion des directions une rubrique dite « centre de coûts ». Celle-ci devrait permettre de mener les analyses principales les plus pertinentes que la combinaison des comptes et des domaines fonctionnels ne fournit pas.

D'une manière générale, les bureaux ont une pratique plus ou moins rigoureuse de cet outil, seuls certains l'ayant investi de manière systématique (par exemple à la sous-direction de l'autonomie ou le bureau de la prévention pour la jeunesse et de l'insertion)⁷.

En 2012, près de 20 % des dépenses n'ont aucun centre de coût renseigné (1 379 sur 7 370 correspondant à 84 M€ sur 439 M€). On peut avoir une lecture positive de cette information, encourageante à terme pour une utilisation performante adaptée à un besoin de contrôle de gestion : la grande majorité des lignes de dépenses et des montants est en effet d'ores et déjà renseignée par un centre de coût associé, même si celui-ci n'est pas toujours le plus judicieusement libellé.

Par ailleurs, plus de la moitié des libellés regroupe moins de 10 occurrences (soit 0,01 % du nombre d'enregistrements). De même, plus de la moitié des libellés enregistrent des dépenses inférieures à 100 K€ (soit 0,02 % du total des montants).

Plus de 150 libellés sont utilisés par la DASES pour les seules dépenses associatives. Certains sont devenus inexacts comme « ACPE 75 » pour 1,2 M€⁸. Dans d'autres cas, des variations mineures laissent à penser que deux textes légèrement différents décomposent un même centre de coût sans raison⁹. Des centres de coûts sont inutilisés ou très rarement alors que d'autres, correspondant aux nombres et montants de dépense les plus élevés, gagneraient parfois à être sous-détaillés ; certains enfin mériteraient probablement d'être créés, ainsi que le suggère une lecture du tableau ci-après.

Les usages qui en sont faits par chaque sous-direction, voire chaque bureau, démontrent qu'aucune vision d'ensemble de la DASES n'a présidé à leur organisation même si des indices d'une utilisation raisonnée se font jour dans certaines structures.

⁷ Pour faciliter l'analyse des bureaux, le tableau inséré ci-après est également présenté selon l'ordre alphabétique des libellés en annexe 2.

⁸ Il nous a été indiqué par le contrôleur de gestion de la sous-direction que le libellé « ACPE 75 » ne correspond pas à la plupart des dépenses qui lui sont associées à la suite d'une reprise des données insatisfaisante dans Alizé à laquelle il n'a pas été remédié. Cette explication induit un doute sur la validité du reste.

⁹ « PH - Foy héb Paris » et « PH Foyer héb Paris » dont on peut supposer qu'ils renvoient à la même réalité.

Tableau 2 : Centres de coût des dépenses de la DASES en faveur des associations (2012)

centre de coût	Nombre	Montant	centre de coût	Nombre	Montant
Total général	7 370	439 405 851 €	IK assoc transport	8	23 565 €
(vide)	1 379	83 750 060 €	Habillement sup	8	3 267 €
PA-etab sans curemed	776	38 923 073 €	PH-Foy 2 tarif Paris	7	1 585 568 €
PH - Foyer occ provi	400	21 165 090 €	APCE 75	7	1 249 018 €
PH-Foy 2 tarif prov	358	16 038 808 €	PH-Amendement Creton	7	301 321 €
PH-Foy héb province	270	8 332 786 €	PH - Acc de jour Méd	7	266 973 €
Hébergement MECS	269	72 988 790 €	PA - bénéficiaires	7	76 684 €
Honor paramédicaux	258	487 914 €	Accueil jour	6	2 117 409 €
PH-Foy occ province	243	6 312 508 €	Frais traduction	6	13 238 €
Vacances	205	756 935 €	PA-AM lég assoc prov	6	7 014 €
Frais de scolarité	167	228 846 €	Gardes d'enfants	6	2 036 €
Honoraires médicaux	162	43 638 €	Hospital jeune ASE	5	63 844 €
PH - Foy héb prov	148	2 099 420 €	Formation AF	5	9 044 €
PH-Acc jour province	143	1 829 374 €	Centres héberg	4	621 407 €
Médicaments	137	22 690 €	PH-Acc jour medic	4	326 191 €
Héberg lieu vie	126	8 469 209 €	PH - Aux de vie	4	259 054 €
Activ sport parascol	109	61 427 €	Alloc fournit scol	4	2 560 €
Hébergement FJT	108	3 082 007 €	Alloc jeune -21ans	4	1 964 €
PH - Hôpitaux/m r	105	1 460 960 €	Part accueil urgence	3	910 477 €
Ville vie vacance	85	290 300 €	Héberg pouponnière	3	472 903 €
Héberg étab scolaire	82	1 592 065 €	Loc cours année	3	139 194 €
AEMO	76	11 266 782 €	LEPI	3	5 877 €
PA - Long séjour	58	1 371 144 €	Autre participation	2	1 762 432 €
Cours particuliers	56	1 177 023 €	Parrainage	2	105 500 €
Frais dentaires	55	16 998 €	Héberg sanitaire	2	15 406 €
Centres sociaux	54	4 161 381 €	PH - Plac familiaux	2	13 745 €
Héberg plac familial	51	16 621 097 €	A compléter	2	11 985 €
PA - Participations	51	7 439 434 €	Maternité secrète	2	7 614 €
Frais périscol diver	51	41 025 €	Cotisations	2	6 200 €
Demi pension scol	49	56 797 €	PH-restau prov	2	1 195 €
Héberg maison mater	48	11 168 691 €	Entretien bâtiments	2	618 €
Alloc enfant horsCAS	47	92 457 €	CV Picpus	2	318 €
SNCF	47	43 049 €	Fournit scolaires	2	259 €
Autres prod pharma	46	7 523 €	Autr matière fournit	2	236 €
PH-Div participation	44	1 142 206 €	Coye la Forêt	1	3 188 214 €
PH-Serv suite Paris	43	8 579 999 €	Autres contrats	1	449 141 €
Lutte échec scolaire	42	94 100 €	Colline enfants	1	280 000 €
Alloc habillement	38	87 714 €	Héberg foyer enfance	1	131 187 €
Alloc argent poche	36	40 209 €	PA-etab avec curemed	1	60 958 €
PA-AM lég assoc Pari	35	3 801 398 €	13 em Arrondissement	1	30 464 €
PH-Serv d'acc prov	32	265 133 €	18 em Arrondissement	1	24 000 €
PH - Acc de jour Par	31	1 836 288 €	16 em Arrondissement	1	23 500 €
PH-Foyer héb Paris	29	8 214 339 €	19 em Arrondissement	1	21 179 €
PA-AM fac assoc Pari	29	238 133 €	PRO PC16	1	18 795 €
Héberg urgence	28	4 225 454 €	Héberg lieu vie conv	1	17 520 €
Héberg CEFP	28	3 898 667 €	PA-Flog sans repas	1	9 719 €
PH-Acc jour paris	28	2 704 761 €	11 em Arrondissement	1	7 467 €
PH - Foy héb Paris	26	2 157 026 €	EV BOIS BOULOGNE BB	1	5 565 €
Héberg foyer éduc	26	1 770 245 €	CMS-CIDAG Ridder	1	5 345 €
Transport divers	25	11 222 €	PH-Foy occ étranger	1	4 740 €
Taxis ambulances	25	6 559 €	PA-F log sans repas	1	4 551 €
PA-Autre prest AP-HP	24	628 878 €	PH - PCH adu P.Techn	1	3 606 €
Héberg SNT	23	7 269 695 €	PH-AM lég assoc prov	1	3 412 €
Assoc quartier	23	641 600 €	PA-CAS sans cure méd	1	2 994 €
PA-Autres prest APHP	23	336 449 €	Service à domicile	1	2 581 €
PH-AM lég assoc Pari	19	998 822 €	SAFD Ecommoy	1	2 460 €
PH - Foyer logement	19	151 023 €	PA-FL sans repas CAS	1	2 441 €
Bours internat scol	18	658 152 €	CMS-CIDAG Belleville	1	2 180 €
Frais interprétariat	18	271 180 €	CS Au Maire	1	1 721 €
Clubs prévention	17	19 115 935 €	CMS-CIDAG Figuier	1	1 573 €
AED	17	10 765 990 €	PA-restau prov	1	1 422 €
PH - Foyer occ Paris	16	4 416 964 €	Aide pupille	1	1 303 €
PH - Div étab hand	15	8 898 053 €	Héberg autre étab	1	1 200 €
TISF	15	1 882 319 €	Indemnité kilom AF	1	1 155 €
PA-F log avec repas	15	746 504 €	5 eme Arrondissement	1	900 €
PH - Serv d'acc prov	15	69 767 €	CV Charles Moureu	1	807 €
PH - PCH adu à dom	14	369 960 €	CMS Boursault	1	718 €
Droit enregistrement	13	572 974 €	Formation jeune ASE	1	520 €
PA - Héb temporaire	13	469 795 €	PA - Lg séjour AP-HP	1	467 €
Accompagnement	13	367 542 €	CS Edison	1	441 €
Alloc Noël	13	2 469 €	SAFD Montfort l'Amau	1	255 €
PH-Foyer occ Paris	11	809 153 €	Labo ST-Marcel	1	150 €
PH - Héb temporaire	11	93 079 €	Person intérimaire	1	144 €
Autre assoc conv	10	1 073 800 €	CMS Cavé	1	75 €
Subvention assoc	10	172 560 €	Vêtement prof	1	60 €
Transport aérien	10	3 805 €	Ramassage scolaire	1	34 €
PA - CLIC ASSO	9	2 215 001 €	CS Marcadet	1	29 €
Hôtel	9	1 217 726 €	Autres frais divers		
PA - Charges div	9	14 798 €	PA - Plac familiaux		

Source : Tableau croisé dynamique IG à partir de données fournies par le contrôle de gestion

Une décomposition analytique judicieusement conçue et correctement respectée (au moins pour les dépenses dépassant 1 000 € par exemple) fournirait une base quantitative simple pour un suivi synthétique des relations avec les associations à partir d'une extraction d'ALIZÉ. Elle devrait privilégier la typologie des établissements et services en limitant les ambiguïtés. Ces analyses minimales ne sont toutefois pas pratiquées à ce jour, faute d'une utilisation satisfaisante des libellés des comptes et des rubriques analytiques.

Nous constatons là à la fois une insuffisance et un potentiel d'amélioration¹⁰.

1.2. Les associations partenaires

Une autre manière d'analyser le partenariat consiste à partir des associations pour en comprendre la diversité, elle-même source de complexité pour la maîtrise du système. La grande majorité des activités associatives des structures importantes correspond plutôt à un rôle d'opérateur de service public et / ou de promoteur de projets associatifs ayant rencontré les besoins et les financements de la collectivité.

Une première typologie s'impose, celle des volumes d'activité traduits en montants de chiffres d'affaires. Pour les plus grosses associations, une deuxième question se pose : leur degré de spécialisation ou leur tendance à la diversification. Mais la question des associations bénéficiant de concours réduits n'est pas moins importante, ne serait-ce que du fait des coûts d'instruction que ces aides supposent.

Sur les 439 M€ retenus, près de 70 M€ ont été écartés, soit un gros millier d'associations : ces dernières combinent deux caractéristiques qui, ensemble, font présumer qu'il s'agit d'associations à faible enjeu pour la collectivité :

- elles ne sont pas domiciliées à Paris qui n'a donc pas vocation à tarifer ni leurs établissements, ni même de fixer leurs frais de siège
- et le montant de la dépense de la DASES en leur direction en 2012 est inférieur à 700 000 €.

Il s'agit simplement pour la collectivité d'effectuer, dans la plupart des cas, des dépenses obligatoires sans qu'elle dispose d'une possibilité pour choisir l'organisme, agir sur son tarif ou définir des exigences de qualité. La collectivité ne peut les piloter.

1.2.1. Les grandes associations complexes

Une typologie des partenaires majeurs de la DASES est proposée dans le tableau qui suit : elle combine trois axes d'analyse :

- le volume des dépenses en 2012 de la collectivité parisienne en leur faveur,
- la variété des publics (en général définis à partir de la sous-direction ou du bureau gestionnaire) concernés par les activités de l'association,
- le nombre d'activités effectuées pour la collectivité et sous sa supervision (un établissement tarifé par un autre département n'est pas pris en compte).

¹⁰ La direction des finances n'a pas donné de consignes depuis le déploiement d'ALIZÉ (2007) sur l'emploi des centres de coûts alors qu'il s'agit de son seul outil analytique dans alize. La non-saisie des centres de coûts lors de l'engagement juridique n'est pas bloquante.

Tableau 3 : Typologie des grandes associations partenaires de la DASES

	multi établissements multi publics		multi établissements mono public		mono établissement mono (ou bi) public(s)
> 8M€	Jean-Cotxet (12)	20 999 506 €	AGE (3)	15 425 915 €	
	Olga Spitzer (3)	13 256 030 €	Fondation d'Auteuil (1)	15 056 949 €	
	Groupe SOS (6)	9 656 296 €	Les jours heureux (10 dans un CPOM)	9 919 415 €	
5-8 M€	OSE (4)	7 802 488 €	Fondation Rothschild (2)	5 774 711 €	Moissons nouvelles (1)
	Sauvegarde de l'adolescence (3)	7 289 400 €			
	Société philanthropique (4)	6 002 007 €			
	Association Aurore (3)	5 981 347 €			
3-5 M€	Croix Rouge française (2)	4 725 925 €	Protection sociale de Vaugirard (5)	4 571 499 €	ADEF Résidences (1)
	ISATIS (2)	4 037 602 €	APF (3)	4 066 930 €	Fondation Grancher (1)
	Jeunesse feu vert (1)	3 883 934 €	Comité parisien ACSJF (1)	3 794 892 €	ARC 75 (1)
	Maison des Champs (4)	3 725 782 €	ANRS (2)	3 725 782 €	Institut protestant Saverdun (1)
	Œuvre Falret (4)	3 552 274 €	AVVEJ (2)	3 586 924 €	Centre des Monédières (1)
	Armée du Salut (1)	3 251 286 €	France Terre d'Asile (2)	3 547 666 €	Maison Notre Dame du Sacré Cœur (1)
	Léopold Bellan (2)	3 081 506 €	Accueil de la mère et de l'enfant (2)	3 513 074 €	Thélémythe (1)
	Le Moulin vert (1)	3 077 024 €			
2-3 M€	CFPE établissements (2)	2 602 782 €	AREPA (2)	2 217 258 €	Maison maternelle (1)
	Emmaüs solidarité	2 533 853 €			ADIAM (1)
	Caisses d'épargne solidarité (4)	2 207 110 €			Les amis service à domicile (1)
	CASIP COJASOR (5)	2 189 558 €			
	FOCSS (1)	2 074 942 €			
< 2 M€	Centre d'action sociale protestant (1)	1 839 166 €	Resolux (2)	1 706 070 €	Autres associations gérant un seul ESSMS tarifé par la Ville ou bénéficiant d'un financement principal sous la forme d'une participation, d'une subvention ou dans le cadre d'un marché. Un suivi approfondi du périmètre complet de l'association ne semble pas indispensable. Le principal objet de l'instruction étant l'établissement, le service, la prestation ou le projet.
	La Clairière (1)	1 374 216 €	ARIMC (3)	1 531 974 €	
	APASO	1 177 706 €	L'arche à Paris (4)	1 404 617 €	
	Espace 19	988 511 €	Œuvre de l'hospitalité du travail (2)	1 386 009 €	
	Notre-Dame du Bon Secours (2)	977 594 €	APAJH 75 (2)	1 235 464 €	
	Les petits frères des pauvres AGE (3)	874 012 €	Entraide universitaire (2)	1 225 731 €	
	Œuvre de la mie de pain	755 094 €	Vie et avenir (3)	1 088 488 €	
			Enfant présent (2)	931 429 €	
			AFG autisme (2)	797 978 €	
			ASAP (2)	576 371 €	
			Association P et B Lafay (2)	489 063 €	
			Partage solidarité accueil (2)	471 419 €	
			L'ADAPT (2)	412 914 €	
		Œuvres d'avenir (2)	310 968 €		
TOTAL	119 916 948 €		88 769 506 €		
TOTAL GENERAL			208 686 454 €		

Source : Données comptables 2012 retraitées IG

(les chiffres entre parenthèses correspondent au nombre d'établissements tarifés par le département de Paris)

Le tableau ci-dessus doit permettre d'approcher les associations qui, en raison de leur taille, de la diversité de leurs publics et / ou de la multiplicité de leurs établissements, services et prestations diverses justifient une connaissance globale de l'organisme, la juxtaposition des suivis de leurs actions particulières paraissant insuffisante¹¹.

Il est proposé de ne pas s'appesantir, dans la suite des développements, sur les associations regroupées dans la troisième colonne du tableau. Pour celles-ci, soit l'association se confond avec l'établissement que la DASES tarifie, soit elle compte d'autres établissements en dehors de Paris sur lesquels la collectivité parisienne n'a pas de prise. Dans les deux cas, l'intérêt parisien peut se confondre avec le suivi d'un établissement, d'un service, d'une prestation ou d'un projet unique, conformément aux pratiques habituelles des services. En revanche, la nécessité d'un suivi complémentaire de l'association dans son ensemble apparaît dans le cas où celle-ci compte en son sein plusieurs établissements sur le territoire parisien ou fournit plusieurs types de service. Ce besoin est d'autant plus évident que l'association agit en faveur de deux ou plusieurs publics relevant de sous-directions ou de bureaux différents.

Les deux premières colonnes regroupent un total de 53 associations et fondations pour un montant cumulé de 208 M€, soit près de la moitié du total analysé. Cet ensemble constitue une esquisse qui reste à compléter et à affiner par la DASES en fonction de ses nécessités opérationnelles. Elle vise simplement à lui fournir un cadre conceptuel pour que celle-ci définisse des approches différenciées selon les types d'associations.

Un traitement uniforme des associations, quelque soient leur taille et leur diversité, aurait pour effet d'exclure toute initiative de suivi approfondi. En revanche, à partir du moment où moins de 10 % des associations connues des services de la DASES sont destinataires de près de la moitié des financements, l'ensemble qu'elles constituent devient accessible en vue d'un partenariat spécifique.

1.2.1.1. Les associations dites multi-établissements et multi-publics

Les associations sont dites multi-publics dès qu'elles regroupent des établissements ou services qui s'adressent à au moins deux publics gérés par des bureaux différents. Le total des dépenses de la DASES en 2012 en leur direction est évalué à 120 M€. S'y retrouve la majorité des plus gros comptes associatifs de la DASES.

Le cas le plus fréquent est le couplage entre des établissements d'hébergement pour personnes âgées et pour personnes handicapées. Il peut s'agir également de diversifications limitées, notamment dans le domaine de la protection de l'enfance : ainsi l'association Jean-Cotxet, premier partenaire associatif de la DASES, gère-t-elle, en sus de l'hébergement et de mesures d'AEMO destinés à des enfants, un club de prévention spécialisée qui, dans l'organisation propre à la DASES, dépend désormais de la SDIS. S'agissant de l'association mobilisant les financements les plus importants de la DASES, ce partenariat est succinctement présenté dans l'encadré ci-après.

¹¹ Des descriptions sommaires des associations ayant perçu plus de 2 M€ du département de Paris en 2012 sont données en annexe.

L'association Jean Cotxet a fait l'objet d'un rapport de l'IG en 2013. Les dépenses de Paris approchent les 21 M€ en 2012, ce qui place Jean-Cotxet en tête du palmarès général des partenaires associatifs de la DASES. L'hébergement domine, réunissant placement en foyer et familial (plus de 80 %), suivi de l'AEMO (plus de 10 %) et de la prévention spécialisée (plus de 5 %). L'association est confrontée à un enjeu d'adaptation aux exigences croissantes de professionnalisation de la gestion des grandes associations (plus de 1 000 salariés, 59 M€ de produits).

L'association dépend fortement de la Ville : pour 35 % de ses ressources. Association parisienne qui accueille pour près de la moitié de jeunes parisiens, sa relation à la DASES qui tarifie la plupart de ses établissements est fondamentale. Inversement, la DASES est particulièrement dépendante de son premier fournisseur associatif. La DASES tarifie 12 établissements de Jean-Cotxet. Cette situation d'interdépendance exigerait une progression commune des deux partenaires obligés vers une adaptation aux exigences de qualité et gestion qui s'imposent désormais aux services et établissements de protection de l'enfance. Un co-pilotage de l'opérateur de service public et du donneur d'ordre public représente un axe partenarial à envisager en ce cas.

De même, l'association Olga Spitzer, qui est chargée de plus de la moitié des mesures d'AEMO-AED en liaison avec la SDAFE, gère également un club de prévention dépendant de la SDIS. D'autres associations connaissent une diversification beaucoup plus importante.

La situation de diversification résulte parfois d'une politique délibérée de reprise d'associations en difficultés à l'initiative de l'association ou à la demande de la collectivité ; elle peut également correspondre à une volonté de diversification en vue d'une plus grande cohérence de l'action, ainsi que le préconise par exemple l'association Aurore. Récemment audité, la Fondation dite Œuvre de la Croix Saint-Simon aspire ainsi à se développer en particulier dans le secteur de la perte d'autonomie, sachant qu'elle est par ailleurs très présente dans celui de la petite enfance¹².

À travers ces exemples, on voit des associations atteindre une taille qui leur permet de mutualiser des services supports et de faire valoir l'intérêt d'une telle organisation auprès de celles qui n'ont pas effectué la même révolution gestionnaire. De telles structures tendent en outre à modifier les équilibres préexistants entre montants des frais de siège et montant des frais de gestion directement imputés au sein des établissements. On peut donc pronostiquer une tendance au remembrement du secteur associatif du fait des exigences de la loi du 2 janvier 2002, des appels à projets favorisant les associations les mieux à même d'y répondre ou encore de l'inflation normative les conduisant à se professionnaliser rapidement. Certaines choisiront la diversification des secteurs tandis que d'autres viseront à la concentration dans leur cœur de métier.

La plupart de ces associations ou fondations ont une longue histoire, remontant à plus de deux siècles pour les plus anciennes. Nombre d'entre elles sont nées d'initiatives caritatives et de financements privés ou confessionnels avant que le secteur public n'organise son intervention dans leur domaine. Une simple approche par leurs sites Internet montre un souci plus ou moins fort de communication et de transparence (dont un indice est la publication ou non des rapports de gestion et / ou des rapports financiers). Ces associations puissantes ont généralement développé une réflexion sur leurs valeurs qu'elles publient. Tout en étant devenus des opérateurs de mission de service ou d'intérêt public à titre principal, ces organismes font encore fréquemment appel à la générosité des donateurs et légataires, en cherchant à faciliter leurs contributions par des dispositifs de souscription en ligne.

En règle générale, la diversification de leurs activités est un signe de dynamisme. Elle traduit leur aptitude à répondre à des appels à projets ou à promouvoir de nouvelles actions

¹² Rapport IG n° 12-18 d'octobre 2013. Dans cette liste, La Clairière a également fait récemment l'objet d'une mission : rapport n° 11-05 d'août 2012.

avec l'appui des pouvoirs publics. Elle révèle également leur capacité à reprendre des associations qui n'ont pas été capables de définir un modèle de gouvernance et économique viable et / ou de faire face aux exigences croissantes réglementaires et de qualité qui leur sont imposées par les collectivités publiques.

Le groupe SOS illustre cette double tendance au développement. De création plus récente (1984) que la plupart des grandes associations et fondations plurisectorielles, il a adopté l'organisation originale d'une fédération d'associations mutualisant leurs services supports dans un groupement d'intérêt économique, regroupant des biens immobiliers dans une société coopérative ouvrière de production et adhérant à des valeurs communes.

Il montre comment les évolutions d'un secteur qu'il convient désormais de qualifier d'économie sociale et solidaire se traduisent par des exigences de type entrepreneurial (voir encadré ci-après), lesquelles influent sur le dialogue de gestion noué avec les services de la DASES. Dans ce cas limite, l'approche de la direction ne peut se cantonner à une simple addition de relations partenariales réduites chacune à l'activité de tel établissement ou service. Si celles-ci sont indispensables, elles doivent être complétées par une prise en compte de l'existence non seulement d'associations importantes mais également du groupe qui les fédère, certaines questions opérationnelles devant être abordées avec la direction de l'établissement, d'autres avec la direction générale de chaque association, d'autres enfin à portée plus stratégique et prospective avec des représentants du directoire du groupe. Cette nécessité est accrue si l'association ou le groupe intervient dans des domaines concernant différentes sous-directions de la DASES et, *a fortiori*, si les prestations fournies bénéficient à d'autres directions de la Ville.

La DASES tarifant les frais de siège de l'association JCLT doit en avoir une vision synoptique. Elle doit échanger aussi avec la DFPE concernée par l'association Crescendo, autre association importante fédérée dans le groupe SOS. Il est à noter que le problème des frais de siège évoqué lors de l'audit de JCLT par l'Inspection en 2009 n'est toujours pas soldé, ce retard se traduisant par des pertes pour la collectivité (et pour les 10 autres départements partenaires de cette association). L'importance des enjeux économiques et la multiplicité des secteurs d'activité justifient une vision association qui, dans le cas particulier de SOS, doit être doublée d'une vision groupe.

Une telle logique peut valoir par exemple pour des organismes aussi complexes que La Croix Rouge Française qui a, elle, adopté une organisation territoriale, dont l'audit par l'Inspection générale est en cours.

À partir du moment où au moins deux bureaux et, *a fortiori*, deux sous-directions sont concernés par la fixation des montants de dépense et de la qualité de service d'une même association, il y a lieu de s'interroger sur la connaissance à partager de celle-ci prise comme un ensemble.

Le groupe SOS se présente comme un chef de file de l'entrepreneuriat social et solidaire. Largement implanté en France, il est une sorte de conglomérat d'associations aux vocations sociales, médicosociales et sanitaires. À Paris, en dehors du domaine social, il est également présent dans celui de la petite enfance avec l'association Crescendo, un des partenaires majeurs de la DFPE. Ce groupement d'associations atteint 11 000 salariés, 330 établissements et 650 M€ de chiffre d'affaires en 2013. Une partie de son succès et de sa croissance est fondée sur la concentration des services supports dans un groupement d'intérêt économique (GIE) dénommé Alliance Gestion.

Tableau 4 : Associations du groupe SOS cocontractantes de la DASES en 2012

JEUNESSE CULTURE LOISIRS TECHNIQUE	4 721 054 €
SOS HABITAT ET SOINS	2 611 316 €
NOTR'ASSO	898 038 €
ARCAT	490 082 €
SOS INSERTION ET ALTERNATIVES	389 846 €
CRESCENDO	217 960 €
LE KIOSQUE INFOS SIDA	182 000 €
PREVENTION ET SOIN DES ADDICTIONS	55 000 €
TOTAL	9 565 296 €

Source : Contrôle de gestion DASES retraité IG

L'association JCLT fournit plusieurs services à la collectivité parisienne :

- Le foyer Robert Levillain reçoit en internat 24 garçons âgés de 12 à 17 ans, susceptibles d'être scolarisés en externe à la demande de travailleurs sociaux de l'ASE de Paris ou bien reconnus par elle ;
- Un service d'accueil de jour éducatif (dont JCLT revendique la paternité du concept) dans le XIX^e arrondissement accompagne 22 enfants orientés par l'ASE, auxquels il propose une prise en charge globale, à raison de 8 à 10 heures par semaine, dans le but de restaurer les liens familiaux et de (ré)intégrer la famille dans son environnement ;
- Un service d'orientation scolaire et professionnelle effectuée depuis 1981 des consultations psychologiques pour des préadolescents et adolescents âgés de 10 à 21 ans, à la demande d'un travailleur social, pour les aider à élaborer un projet d'orientation personnalisé tenant compte de leur problématique psychique ;
- Dans le cadre d'un marché public, le service d'orientation et d'accompagnement spécialisé d'Île-de-France accompagne des allocataires du revenu de solidarité active (RSA), porteurs d'un projet professionnel et confrontés à diverses formes de freins à l'insertion professionnelle et/ou sociale.

L'association SOS Habitat et soins favorise l'accès aux soins et à l'hébergement adapté de personnes en situation précaire, handicapées, en fin de vie ou des réfugiés, des sans domicile fixe...

Notr'Asso accompagne des jeunes pour leur permettre de vivre de manière autonome et de gérer un budget en vue de l'accession à leur propre logement et à la gestion de leurs propres ressources.

Le Service d'accompagnement à la vie sociale d'ARCAT est autorisé pour 90 places destinés aux personnes de 20 à 60 ans, isolées, souffrant d'une pathologie chronique évolutive, disposant d'une reconnaissance administrative de leur handicap et relevant des critères d'admission à l'aide sociale. Il favorise le maintien en milieu ordinaire et l'autonomie des personnes dans les actes courants de leur vie sociale.

Deux structures de SOS Insertion et alternatives sont tarifées pour accueillir :

- 18 mineurs étrangers isolés âgés de plus de 16 ans en combinant l'accès à un logement et un service d'accompagnement socio-éducatif
- 30 jeunes, garçons et filles, mineurs à l'admission, sous mandat judiciaire ou administratif. Elle accompagne les jeunes vers l'autonomie en associant le logement individualisé à l'insertion sociale et professionnelle et les aide à construire leur projet personnel.

Crescendo assure la gestion du centre social du Bas-Belleville, l'essentiel de son activité étant par ailleurs la gestion d'établissement d'accueil de jeunes enfants.

Situé dans le quartier du Marais, le Kiosque Infos Sida est un espace de documentation, d'écoute et de conseil sur le VIH/SIDA, les infections sexuellement transmissibles (IST) et les conduites addictives. Il propose un dépistage médicalisé 30 minutes après un prélèvement d'une goutte de sang.

Prévention et Soins des Addictions (anciennement SOS Drogue International créée en 1984) œuvre dans le domaine de l'aide et du soin aux usagers de drogues et de la lutte contre les toxicomanies. Depuis 2009, l'association a élargi son champ d'intervention à toutes formes d'addictions : dépendance à l'alcool, au sexe, aux jeux d'argent, aux jeux vidéo.

La structure particulière d'un groupe en mesure de répondre à de nombreux appels à projets avec des associations différentes selon les objets pose le problème du bon niveau de communication selon les sujets : chaque association ou le groupe représenté par ses instances dirigeantes. Plus généralement, la maîtrise de gestion suppose un dialogue qui peut se révéler délicat entre des cadres du groupe et les tarifateurs de la DASES. Les frais de siège qui comprennent à la fois ceux du siège de l'association proprement dit et ceux engendrés par l'activité du GIE Alliance Gestion semblent difficiles à appréhender par ces derniers.

1.2.1.2. Les associations dites multi-établissements mono-public

Nous avons identifié dans cette catégorie 26 associations pour près de 90 M€. Si ces organismes ont en général une sous-direction - voire un bureau - unique comme interlocuteur, ils regroupent deux ou plusieurs établissements donnant lieu à tarification, sauf exception. La pluralité des établissements rend nécessaire une connaissance qui ne se limite pas à celle qui résulte de la somme des établissements, services et projets que l'association prend en charge à la demande du département de Paris.

Certaines de ces associations, parmi les partenaires majeurs de la Ville, méritent quelques remarques à ce stade.

L'Association des groupements éducatifs (AGE) vient en deuxième position, en termes de chiffres d'affaires fait avec la Ville. Cette association reste centrée sur la protection de l'enfance étendue au soutien à la parentalité. La Ville tarifie trois de ses établissements dont un internat scolaire situé à Coye-la-Forêt dans l'Oise dont elle est propriétaire des locaux, donc hors de son ressort territorial. L'importance du chiffre d'affaires doit aussi au fait que la Ville place de nombreux enfants parisiens dans certains de ses autres établissements situés hors de Paris. Le partenariat est jugé difficile, au point de déboucher sur une situation contentieuse avec cette association qui a vu le jour, en son temps, à l'initiative du département de Paris.

La Fondation des apprentis d'Auteuil a également été classée dans cette catégorie, alors que la Ville ne tarifie que l'établissement qui se trouve sur son territoire (Sainte-Thérèse) et ses frais du siège. Cette exception à notre règle de classement est toutefois justifiée par le fait que la SDAFE recourt à cette fondation pour effectuer de multiples placements dans ses établissements de province. Compte tenu de l'importance majeure de ce partenariat (15 M€ au total), il a semblé justifié d'inclure cette fondation dans l'ensemble des organismes pour lesquels le suivi ne se limite pas au seul établissement dont le département de Paris définit les modalités de financement.

Parmi les très grandes associations spécialisées dans le service à un seul public, les personnes handicapées en l'occurrence, l'association Les Jours Heureux doit également être mentionnée : elle est en effet la seule à ce jour à avoir conclu avec le département un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) pour 10 de ses établissements (sur 16) et son siège. Une telle forme de contractualisation globalisant l'approche de l'association et les concours qui lui sont versés est emblématique de la logique développée dans ces pages. À partir d'un certain volume de partenariat et du fait de l'existence de plusieurs établissements, les pouvoirs publics encouragent les départements à élargir et approfondir la vision de la collectivité en sommant les établissements qu'ils tarifient et en se projetant sur une durée de cinq ans.

La plupart des associations et fondations qualifiées de complexes est susceptible de conclure un CPOM à terme avec le département de Paris.

1.2.2. Les autres associations

1.2.2.1. Entre 2 000 000 € et 700 000 €

Au nombre de 72, elles totalisent 81,4 M€¹³, soit moins d'un cinquième du total général. Certaines méritent probablement à terme d'être incorporées en partie au noyau dur que la mission vient de définir et de détailler, notamment celles qui ont leur siège à Paris et plu-

¹³ Elles sont en fait 86 pour 99 M€, mais certaines ont été prises en compte dans le tableau consacré aux grandes associations partenaires de la DASES.

sieurs établissements ou services hors Paris auxquels la collectivité parisienne recourt, justifiant alors un suivi agrégé au niveau de l'association.

Dans les cas où ces associations n'ont de relations significatives qu'à travers un établissement ou service parisien, un suivi des relations partenariales à ce niveau est probablement suffisant. 33 associations de cette tranche interviennent principalement ou exclusivement dans les domaines de l'autonomie. Du point de vue des financements, 24 de ces associations tirent leurs ressources pour l'essentiel de recettes d'hébergement (pour mémoire, ils représentent les deux-tiers du total des dépenses de la collectivité, toutes associations confondues). Il s'agit donc d'un enjeu important pour la sous-direction de l'autonomie, au moins pour les associations ayant leur siège à Paris. Il est à noter également la présence dans cette tranche de six associations spécialisées dans l'aide à domicile (pour près de 7,5 M€) : cette catégorie mérite d'être traitée comme un ensemble, quels que soient les montants de dépense en cause, comme c'est au demeurant déjà le cas.

Dans le domaine de la prévention sanitaire, une seule association entre dans la catégorie des organismes financés à plus de 700 K€. Il s'agit au demeurant de la plus grosse des subventions de fonctionnement, d'un montant de 825 K€ versée à l'association pour le dépistage des cancers : ADECA 75.

Tableau 5 : Autres associations (concours inférieurs à 2 M€ et supérieurs à 700 K€ en 2012)

NOM DE L'ASSOCIATION	MONTANT 2012	DOMAINE(S)	FINANCEMENT PRINCIPAL
ASSOCIATION LA RESIDENCE DU BOIS CLAIR	1 952 097 €	personnes handicapées	frais d'hébergement
LA NOUVELLE ETOILE DES ENFANTS DE FRANCE	1 924 551 €	protection de l'enfance	frais d'hébergement
AIDE MEDICO SOCIALE AUX VIEILLARDS DU 18 EME ARRONDISSEMENT	1 909 532 €	PA-PH	aide ménagère
UNION FRANCAISE DU SAUVETAGE DE L'ENFANCE	1 895 899 €	protection de l'enfance	frais d'hébergement
ARFOG-LAFAYETTE	1 807 571 €	protection de l'enfance	frais d'hébergement
JONAS ECOUTE	1 788 975 €	protection de l'enfance	frais d'hébergement
ESPOIR CENTRES FAMILIAUX JEUNE	1 757 369 €	protection de l'enfance	frais d'hébergement
ASSEMBLEE CLUB DES JEUNES AMIS DU MARAIS	1 741 905 €	protection de l'enfance	multi-soutports
METABOLE	1 713 259 €	prévention spécialisée	tarification dotation globale
ASSOCIATION POUR LA FORMATION DE LA JEUNESSE	1 612 913 €	protection de l'enfance	frais d'hébergement
ASSOCIATION MONSIEUR VINCENT	1 609 320 €	personnes âgées	frais d'hébergement
ASSOCIATION DEPARTEMENTALE DE SAUVEGARDE ENFANCE ET ADOLESCENCE	1 604 402 €	protection de l'enfance	frais d'hébergement
ASSOCIATION NATIONALE DE RECHERCHE ET D'ACTION SOLIDAIRE	1 599 712 €	protection de l'enfance	frais d'hébergement
LA VIE AU GRAND AIR	1 592 318 €	protection de l'enfance	frais d'hébergement
ASSOCIATION L'ESSOR	1 531 359 €	protection de l'enfance	frais d'hébergement
ASSOCIATION DES AMIS DE LA FONDATION SERGE DASSAULT	1 457 153 €	personnes handicapées	frais d'hébergement
ASSOCIATION DES CITES DU SECOURS CATHOLIQUE	1 420 061 €	plurisectoriel	frais d'hébergement
ASSOCIATION HENRI ROLLET	1 407 117 €	protection de l'enfance	frais d'hébergement
ASSOCIATION DEPARTEMENTALE DES AMIS DE PARENTS D'ENFANTS INDAPTÉS	1 396 782 €	personnes handicapées	frais d'hébergement
ASSOCIATION OHALEI YAACOV LE SILENCE DES JUSTES	1 343 540 €	protection de l'enfance	frais d'hébergement
ASAD	1 253 830 €	PA / PH	aide ménagère
FONDATION HOSPITALIERE SAINTE-MARIE	1 242 845 €	PA / PH	aide ménagère
ANEF PARIS	1 224 578 €	plurisectoriel	multi-soutports
FEDERATION DES ORGANISMES DE SOINS A DOMICILE	1 219 236 €	PA / PH	aide ménagère
FONDATION JACQUES CHIRAC	1 215 794 €	personnes handicapées	frais d'hébergement
LES QUATRE CHEMINS	1 200 162 €	protection de l'enfance	frais d'hébergement
SERVICE D'INVESTIGATION EDUCATIVE	1 193 785 €	protection de l'enfance	frais d'hébergement
MAISON MARIE-THERESE	1 145 145 €	personnes âgées	frais d'hébergement
ASSOCIATION BENOIT MENNI	1 103 879 €	PA / PH	frais d'hébergement
PAPILLONS BLANCS RIVES DE LA SEINE	1 093 569 €	personnes handicapées	frais d'hébergement
APRELIS	1 064 816 €	protection de l'enfance	frais de scolarité
LA BIENVENUE	1 064 672 €	protection de l'enfance	frais d'hébergement
UNA PARIS 12	1 054 874 €	PA / PH	aide ménagère
GROUPE DE RECHERCHE ET ACTION JEUNES ADOLESCENTS	1 054 706 €	prévention spécialisée	tarification dotation globale
GROUPE DES INFIRMES MOTEURS CEREBRAUX	1 049 870 €	personnes handicapées	frais d'hébergement
ASSOCIATION L'ELAN RETROUVE	1 049 030 €	personnes handicapées	participations
FONDATION HOSPICE ORPHELINES	1 034 899 €	protection de l'enfance	frais d'hébergement
ASSOCIATION SAUVEGARDE DE L'ENFANCE ET DE L'ADOLESCENCE DE LA SEINE	1 029 187 €	plurisectoriel	frais d'hébergement
ASSOCIATION JULES LEDEIN	1 026 300 €	personnes handicapées	frais d'hébergement
SOLEIL ET SANTE DORDOGNE	998 592 €	protection de l'enfance	frais d'hébergement
LE SAPIN DE JARZY	993 780 €	protection de l'enfance	frais d'hébergement
HOPITAL MAISON RETRAITE NOTRE-DAME DU BON SECOURS	977 594 €	PA / PH	multi-soutports
ALEPPA	953 471 €	protection de l'enfance	frais d'hébergement
LA SOURCE	949 764 €	personnes handicapées	frais d'hébergement
MISSION LOCALE PARIS	929 500 €	insertion et solidarité	fonds d'aide aux jeunes
ASSOCIATION DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL EURE	916 183 €	protection de l'enfance	frais d'hébergement
ARCHIPEL DOMICILE	899 623 €	personnes handicapées	prestation compensatoire
APEI BOUCLE DE LA SEINE	896 232 €	personnes handicapées	frais d'hébergement
CPCV ILE DE FRANCE ORGANISME PROTESTANT DE FORMATION	894 123 €	insertion et solidarité	prestation de service
ASSOCIATION RESIDENCES POUR PERSONNES AGEES DEPENDANTES	865 951 €	personnes âgées	frais d'hébergement
ASSOCIATION DEPARTEMENTALE POUR L'INSERTION DES JEUNES	838 389 €	protection de l'enfance	frais d'hébergement
ASSOCIATION POUR LE DEPISTAGE DES CANCERS	825 381 €	prévention et santé	subvention
AIDE AU CHOIX DE VIE	824 137 €	insertion et solidarité	prestation de service
AUTISME AVENIR	797 978 €	personnes handicapées	frais d'hébergement
IDEFLE ORGANISME DE FORMATION	794 075 €	insertion et solidarité	prestation de service
ASSOCIATION NOTRE VILLAGE	785 561 €	PA / PH	aide ménagère
HABITER ET VIVRE ENSEMBLE AUTREMENT	777 227 €	personnes handicapées	frais d'hébergement
ASSOCIATION DEVELOPPEMENT CULTURE LOISIRS DES JEUNES DE LA CHAPELLE	775 673 €	prévention spécialisée	tarification dotation globale
MAISON DES COPAINS DE LA VILLETTE	774 122 €	prévention spécialisée	tarification dotation globale
OEUVRE HOSPITALITE FAMILIALE	768 230 €	personnes âgées	frais d'hébergement
APOGEI 94	761 504 €	personnes handicapées	frais d'hébergement
ASSOCIATION LE CLOS DU NID	756 618 €	personnes handicapées	frais d'hébergement
HAARP	755 932 €	personnes handicapées	frais d'hébergement
ASSOCIATION DES ETABLISSEMENTS DOMAINE EMMANUEL	746 211 €	personnes handicapées	frais d'hébergement
ASSOCIATION FOYER NOTRE DAME	734 590 €	PA / PH	frais d'hébergement
APEI LA MAISON DU PHARE	731 889 €	personnes handicapées	frais d'hébergement
FONDATION DES AMIS DE L'ATELIER	731 544 €	personnes handicapées	frais d'hébergement
GIHP ILE DE FRANCE	727 871 €	personnes handicapées	multisoutports
ASSOCIATION SOUTIEN INSERTION SANTE	727 180 €	insertion et solidarité	prestation de service
ASSOC POUR L'AIDE AUX MERES DE FAMILLE	713 819 €	protection de l'enfance	prestation de service
L'ARCHE OISE	704 267 €	personnes handicapées	frais d'hébergement
FAMILLE ET CITE	700 144 €	protection de l'enfance	prestation de service

Source : Données contrôle de gestion DASES retraitées IG

1.2.2.2. Les associations domiciliées à Paris percevant moins de 700 000 €

Ces associations sont pour la très grande majorité d'entre elles spécialisées dans un domaine particulier, au moins pour ce qui concerne leurs relations avec Paris. Elles comptent aussi rarement plusieurs établissements ou services fréquentés de manière significative par des usagers parisiens. À partir de cette tranche, il suffit de se focaliser sur les associations, établissements et services domiciliés à Paris. Dans l'hypothèse d'une domiciliation de l'établissement ou du service en dehors de Paris, la relation est en effet plus subie que maîtrisée par la collectivité parisienne : souvent la solvabilisation de frais d'hébergement (ou l'équivalent) à un tarif décidé par une autorité tierce et consécutifs à un choix de la personne hébergée ou de sa famille ou aux circonstances.

Un peu moins de 300 associations *parisiennes* se trouvent ainsi dans un segment compris entre 700 et 23 K€ : elles ont perçu ensemble près de 52 M€, soit 12 % de la dépense totale.

Les associations plurisectorielles sont rarissimes, sauf dans le cas d'un couplage classique entre établissements accueillant des personnes âgées et des personnes handicapées. Il revient à la DASES d'exercer un suivi plus ou moins intensif selon que leurs modalités de financement l'impliquent ou non.

Les problèmes soulevés par les associations bénéficiant de concours inférieurs à 23 000 € méritent un développement particulier.

Ce seuil arbitraire a été choisi dans la mesure où il correspond à celui où une convention est nécessaire en cas de subventionnement d'une association. En pratique la DASES conventionne toutefois très en-deçà de ce seuil. Un peu plus de 400 associations domiciliées à Paris (soit près de la moitié d'entre elles) ont reçu en 2013 un versement de la DASES inférieur à 23 K€ pour un total d'un peu moins de 2,7 M€, soit sensiblement moins de 1 % de l'ensemble de la dépense analysée. Il s'agit principalement de :

- 275 subventions pour 2,1 M€ ;
- 76 participations dont certaines ne se distinguent guère des subventions tant en montant qu'en objet, pour 0,2 M€ (voir *infra*).

Parmi ces 351 dépenses, une grande majorité est inférieure à 10 000 €. Paradoxalement, ces associations sont en général bien connues des adjoint-e-s à la Maire et des services instructeurs qui leur consacrent un temps important. L'instruction des demandes correspondantes et les opérations administratives de versement des contributions départementales engendrent des dépenses apparaissant comme disproportionnées au regard des montants en cause. Toutefois, pour nombre d'entre elles, le financement de la collectivité s'interprète comme un soutien à des initiatives s'appuyant fortement sur le bénévolat. Dans certains cas, une faible dépense venant en complément des ressources mobilisées par l'association produit un effet de levier fort. Pour autant, celui-ci n'est pas à ce jour un critère objectivé de l'octroi des contributions du département.

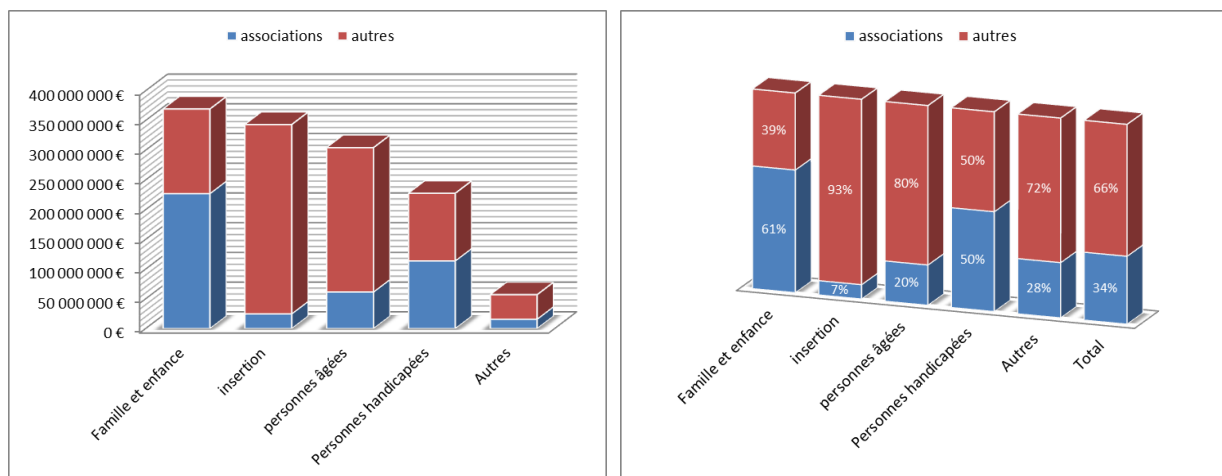
Ce segment est analysé de manière plus approfondie dans la deuxième partie à travers l'étude des mécanismes de subventionnement et de participations.

1.3. Les relations de dépendance entre les associations et la DASES

1.3.1. La dépendance globale de la DASES à l'offre associative

34 % des dépenses de la DASES hors personnel sont versées à des associations (et fondations). Ce ratio met en évidence l'importance majeure de l'intervention des associations dans la politique sociale et de santé de la Ville.

Graphique 4 : Importance des associations en montant et en pourcentage dans les dépenses de la DASES en 2012



Source : Contrôle de gestion retraité IG

Il existe toutefois des disparités importantes selon les domaines :

- dans celui de la famille et de l'enfance qui représente un peu plus de la moitié du total, le recours aux associations atteint 61 % des dépenses (227 M€) ;
- en ce qui concerne les personnes handicapées, le partage se fait par moitié ;
- pour les personnes âgées et plus encore l'insertion sociale et professionnelle, le poids des allocations versées à la personne (APA et RSA) diminue la part relative du recours aux associations.

Dans certains domaines, les associations ne sont plus principalement des apporteurs de projets à financer : répondant à des appels à projet, elles sont désormais devenues des opérateurs de service public agissant en lieu et place de la collectivité publique : l'originalité de leur approche peut toutefois transparaître dans les réponses qu'elles apportent dans le cadre de ces procédures. Il s'agit en particulier de tous les établissements et services sociaux ou médico-sociaux (ESMS) qui accompagnent et prennent en charge des publics dits « fragiles » (enfants et jeunes majeurs, mineurs isolés étrangers, personnes en situation de précarité, d'exclusion, de handicap ou de dépendance).

Ces relations de dépendance peuvent aussi se complexifier du fait de conventions tripartite entre l'association, la collectivité locale parisienne et l'État au travers des services de la DIRRECTE (emploi et insertion), du ministère de la justice (protection des mineurs) et de l'Agence régionale de la santé (ARS, santé, handicap et personnes âgées). La collectivité parisienne se trouve alors d'autant plus engagée si les services de l'État limitent leurs niveaux de contribution.

1.3.2. La dépendance des associations par rapport aux financements de la collectivité parisienne

La part des financements que procure la DASES aux associations n'est pas à ce jour évaluée comme un ratio de pilotage de la relation partenariale. Bien que certaines associations fassent l'objet d'une évaluation financière par le bureau des subventions aux associations (BSA) de la DUCT (lorsqu'elles reçoivent plus de 10 000 € par an), le taux de dépendance actuellement calculé demeure très théorique : il est financier et sans relation avec l'activité de l'association. Le ratio de dépendance aux financements n'est pas systématiquement calculé pour des financements inférieurs à 10 000 € ni pour les associations financées par tarification ou dotation globale. En outre, ce ratio ne prend en compte, pour les

associations subventionnées, ni la valorisation des avantages en nature reçus ou fournis par l'association, ni les bénévoles.

Le bureau des subventions aux associations « *intègre ces éléments dès qu'il en a connaissance* » en notant que leur « *valorisation est souvent sujette à caution* ». Ainsi qu'il le suggère « *un référentiel commun et partagé* » et un conventionnement systématique en cas de mise à disposition de locaux de la Ville apparaissent indispensables.

L'établissement et le suivi d'un nouveau ratio de dépendance aux financements permettraient de mesurer l'incidence du financement des collectivités sur l'autonomie financière de l'association en cas de réduction ou d'augmentation de son périmètre d'activité. Il est recommandé de présenter au numérateur les financements et les avantages en nature octroyés par la collectivité parisienne (locaux, éventuelles mises à disposition de fonctionnaires, etc.) et au dénominateur l'ensemble des produits perçus par l'association, les avantages en nature au prix du marché et la valorisation des bénévoles.

La mise en place de ce ratio et de quelques autres (nombre jours de trésorerie disponible, fonds de roulement d'exploitation, nombre d'actions réalisées) permettrait d'assurer un pilotage plus fin pour le versement de nouvelles subventions ou leur renouvellement quel que soit le niveau financement¹⁴.

En ce qui concerne les financements par tarification ou dotation globale, il n'existe pas actuellement de suivi global de tous les financements à la DASES mais seulement une vision budgétaire et comptable par établissements. Les données bilancielle consolidées de tous les établissements ne sont pas disponibles et ne permettent pas de calculer un ratio global de dépendance aux financements de l'association. Une redéfinition de la politique partenariale devrait conduire à demander aux associations (et fondations) tarifées par la DASES ou financées au moyen de participations de s'enregistrer dans le logiciel SIMPA et de produire annuellement en téléchargement les comptes de l'association, le rapport du commissaire aux comptes et les comptes rendus des assemblées générales s'il y en a.

L'évaluation du ratio de dépendance permettrait alors de mesurer le risque financier partagé avec les autres collectivités locales et administrations qui financent l'association.

¹⁴ Une association A perçoit une subvention de 2 000 € nécessaire au fonctionnement de cours de soutien scolaire d'enfants en voie de déscolarisation, ces cours sont donnés par des bénévoles. Elle a procuré 3 heures de soutien pendant 20 semaines à des enfants d'un quartier. Si la valeur marché du soutien scolaire est de 30 € de l'heure et si elle utilise gracieusement les locaux d'une autre association (3 € de l'heure), la valorisation est de : (bénévolat) + (avantage en nature) = $(20 \times 3 \times 30) + (3 \times 20 \times 3) = 1\,980$ €. Le ratio (A) de dépendance est alors de $2\,000 / (2\,000 + 1\,980) = 50\%$.

L'association B réalise la même activité, celle-ci étant un accessoire des autres activités de l'association. Elle demande aussi 2 000 € de subventions pour le même nombre d'heures d'enseignement, elle perçoit en plus 190 000 € de subventions pour d'autres activités. Le montant de ses revenus apparaissant au compte de résultat, y compris les avantages en nature et bénévoles est de 1 250 000 €. Le ratio (B) de dépendance est alors de $(192\,000) / (1\,250\,000) = 15,4\%$

La troisième association C utilise du personnel salarié et demande une subvention de 3 500 euros, elle utilise aussi gracieusement les locaux d'une autre association (évalué à 3€ par heure). Le ratio (C) de dépendance est de $(3\,500) / (3\,500 + 180) = 95\%$

Dans les trois cas suivants la suppression ou la diminution de la subvention de 2 000 € n'aura pas la même incidence sur l'activité de l'association en fonction du taux de dépendance. Dans le cas des associations A et B, l'activité générale pourrait se poursuivre en fonction des décisions du conseil d'administration, dans le cas de l'association C, la poursuite n'est pas possible puisque la subvention rémunère des intervenants extérieurs (prestations de services du domaine non-marchand).

1.3.3. Les associations que la DASES ne tarifie pas

Pour les associations dont le siège est en dehors de Paris, la tarification est réalisée par le département d'implantation. La DASES se trouve dans la position d'aider les ressortissants parisiens à s'acquitter de leurs frais de séjour, comme la règle du « domicile de secours » le veut. Le principe de liberté de choix des usagers ne peut être remis en cause. Le choix d'un établissement peut être décidé soit par l'usager lui-même (choix d'un EHPAD par exemple), par sa tutelle (hébergement relatif à un handicap par exemple), par une autorité judiciaire (placement) ou sous la pression des circonstances d'un placement en urgence à trouver. Dans ces conditions, la DASES ne dispose alors pas de moyens pour contrôler les évolutions tarifaires et leur budget¹⁵.

Au total, plus d'un tiers de la dépense globale (158,7 M€ sur 439,4 M€) est donc quasi hors de maîtrise du département de Paris.

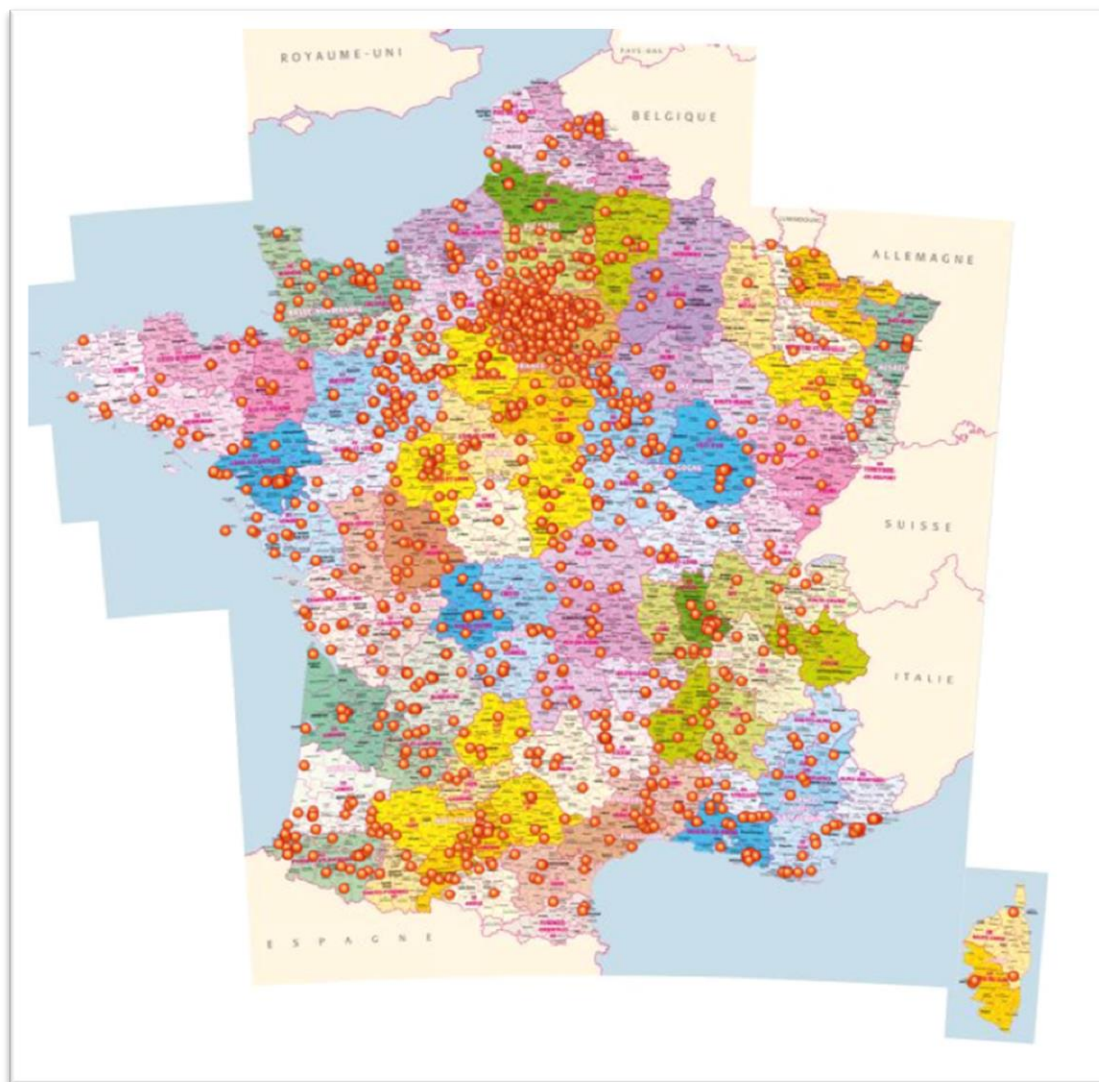
1.3.4. La problématique géographique

1.3.4.1. La France entière

Les établissements sociaux où résident des ressortissants parisiens bénéficiaires d'aides de la DASES se positionnent sur tout le territoire français, en particulier dans les domaines des personnes âgées et du handicap. Cette situation résulte à la fois de la liberté de l'usager d'un ESMS de choisir son lieu géographique de résidence mais aussi de l'utilisation de capacités disponibles en province qui contraste avec les taux d'occupation des établissements parisiens dont l'extension est limitée par la rareté foncière. Au total, 960 établissements (d'après la facturation comptable) se répartissent sur le territoire national hors Île-de-France et accueillent à ce titre des usagers parisiens qui bénéficient d'aides de la DASES.

¹⁵ Seules 50 % des prestations tarifées ou assimilées s'effectuent sur le territoire parisien et la répartition hors Paris est plus importante pour les personnes âgées et celles souffrant d'un handicap.

Figure 4 : Établissements en France ayant accueilli au moins un usager parisien en 2012



Source : Cartographie IG sur CAPGEO d'après données de facturation comptable de la DASES

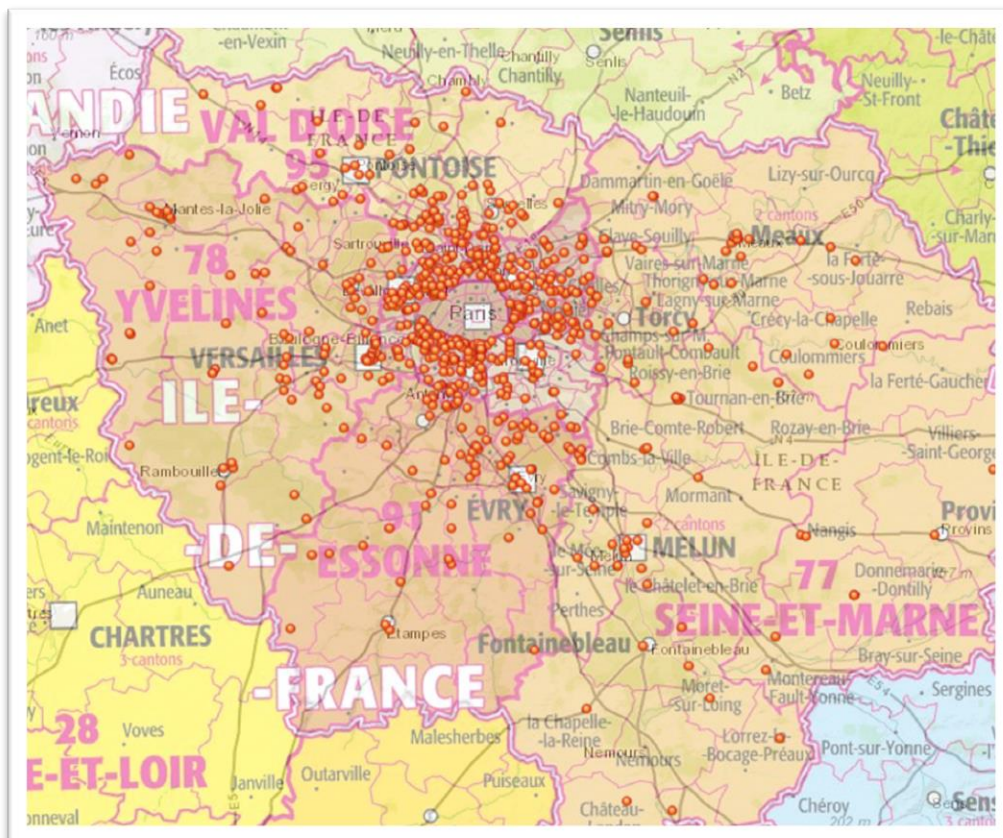
Hors Paris et le reste de l'Île-de-France les usagers des établissements provinciaux ont perçu en 2012 83,4 M€, soit 19 % de la dépense associative totale.

1.3.4.2. L'Île-de-France et le « Grand Paris »

En Île-de-France, des usagers parisiens sont présents dans 662 établissements, dont 312 établissements dans le périmètre de trois départements de la Petite couronne qui totalisent une dépense de 43,1 M€ (9,8 % du total France) :

- Hauts de Seine (92) - 142 établissements, 20,1 M€ ;
- Seine Saint Denis (93) - 118 établissements, 10,8 M€ ;
- Val de Marne (94) - 52 établissements, 12,2 M€.

Figure 5 : Établissements en Île-de-France hors Paris ayant accueilli au moins un usager parisien en 2012



Source : Cartographie IG sur CAPGEO d'après données de facturation comptable de la DASES

Cette carte montre, entre autres, une certaine pertinence des contours du Grand Paris.

Sur un territoire sensiblement plus étendu, la Grande couronne totalise une dépense proche : 39,8 M€ (9,1 % du total France)

- Seine et Marne (77) : 9,6 M€
- Yvelines (78) : 9,7 M€
- Essonne (91) : 10,4 M€
- Val d'Oise (95) : 9,9 M€

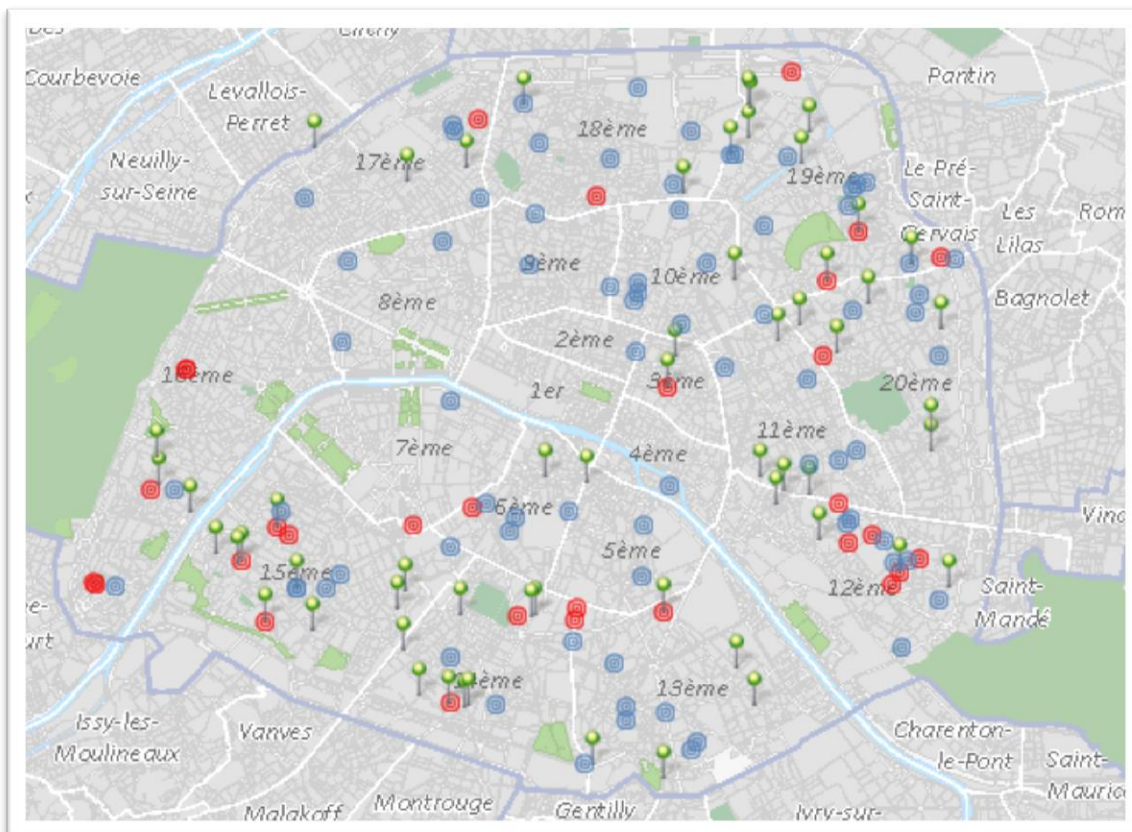
La plupart de ces établissements est concentrée en bordure des trois départements de la Petite couronne, principalement au Nord de l'Essonne, au Sud du Val d'Oise et à l'Est des Yvelines. La notion de zone dense trouve ainsi un écho dans l'implantation des établissements auxquels la DASES recourt.

1.3.4.3. Paris

Sur le territoire parisien, la rareté foncière limite le nombre d'établissements et, principalement, ceux qui ont une fonction d'accueil et d'hébergement.

En 2012, on dénombre à partir des données comptables 156 établissements dont certains ont été utilisés de manière très temporaires (foyer de jeunes travailleurs, hôtels). Certains établissements peuvent recevoir des usagers relevant de différents domaines, à ce titre ils sont décomptés plusieurs fois comme activité différente.

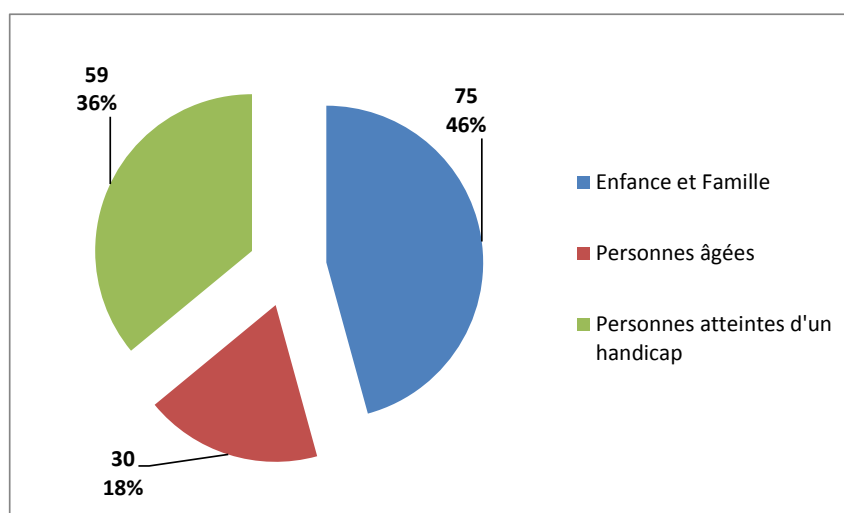
Figure 6 : Répartition établissements à Paris en 2012 multi-publics (Enfance, Handicap et Personnes âgées)



Source : Cartographie IG sur CAPGEO d'après données DASES

Les établissements sont répartis sur l'ensemble du territoire parisien sauf le 1^{er} arrondissement avec une majorité dans l'Est et le Sud de Paris qui s'explique probablement à la fois par la densité des populations et les besoins sociaux de ces arrondissements ainsi que la moindre cherté historique des emplacements fonciers.

Graphique 5 : Services associatifs parisiens par catégorie d'utilisateurs (2012)



Source : Contrôle de gestion DASES retraité par IG

Tableau 6 : Répartition des établissements par public par arrondissement

Arrondissements	Nombre de services			Etablissements totaux
	Enfance et Famille	Personnes âgées	Personnes atteintes d'un Handicap	
2ème	0	0	1	1
3ème	0	1	2	2
4ème	1	0	0	1
5ème	2	0	1	3
6ème	4	1	1	6
7ème	1	1	0	2
8ème	3	0	0	3
9ème	3	0	0	3
10ème	7	0	1	8
11ème	5	0	4	9
12ème	7	6	4	16
13ème	7	3	5	14
14ème	3	2	8	13
15ème	6	4	9	16
16ème	2	5	3	10
17ème	4	1	3	8
18ème	6	1	2	9
19ème	10	4	9	21
20ème	4	1	6	11
TOTAL	75	30	59	156
	Total Services		164	

Source : Contrôle de gestion DASES retraité par IG

2. MODES DE FINANCEMENT ET DE CONVENTIONNEMENT

La DASES a recours à plusieurs modes de relations avec les associations selon l'objet des prestations assurées et le cadre juridique qui s'applique à chacun des cas. Cinq modalités ou ensembles de modalités sont décrites et analysées de manières distinctes dans la présente partie. Elles constituent un deuxième angle d'attaque du sujet après avoir traité de celui fourni par les personnes morales cocontractantes de la collectivité que sont les associations.

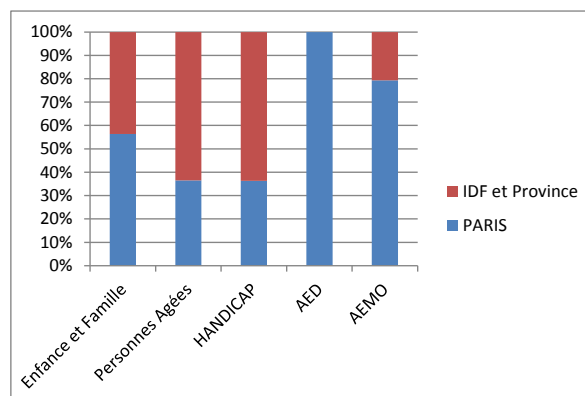
2.1. Les activités faisant l'objet d'une tarification

La loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, complétée par le décret du 22 octobre 2003 applicable aux ESMS, définit les rapports entre l'administration et ses cocontractants. Les ESMS font l'objet d'une autorisation d'une durée de 15 ans, les associations qui les gèrent passant le cas échéant une convention avec le département pour la même durée, sauf exceptions.

Le décret n° 2003-1010 donne en son article 7 la liste des formes que peut prendre la tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux : un ou plusieurs « des tarifs suivants : 1° Dotation globale de financement ; 2° Prix de journée, le cas échéant globalisé ; 3° Forfait journalier ; 4° Forfait global annuel ; 5° Tarif forfaitaire par mesure ordonnée par l'autorité judiciaire ; 6° Tarif horaire. » Cette information est apportée ici, le dialogue avec les services de la DASES ayant révélé chez certains de nos interlocuteurs des conceptions parfois restrictives de cette notion.

Graphique 6 : Répartition des prestations tarifées en 2012

	PARIS	IDF et Province	Total	% Paris
Enfance et Famille	89,4	69,3	158,7	56%
Personnes Agées	15,9	27,6	43,5	37%
HANDICAP	33,8	59,2	93,0	36%
AED	10,8	0	10,8	100%
AEMO	10	2,6	12,6	79%
Total	159,9	158,7	318,6	50%



Source : Contrôle de gestion DASES CA 2012 retraité par IG

La prise en compte des prestations sociales d'accueil, d'hébergement et de protection des personnes effectuées à la demande de l'administration¹⁶ implique des échanges annuels liés à la fixation du budget, à la tarification et à l'analyse des comptes administratifs. Les personnels en charge de ces contrôles assurent une fonction de tarificateurs. Les tarifs fixés, généralement sous forme de prix de journée ou de dotation globale de fonctionnement, sont actuellement soumis à un suivi très attentif en vue de rendre compatibles la maîtrise de la dépense publique et l'équilibre financier des établissements. Le contrôle des dépenses est perçu par les associations contactées comme pointilleux, particulièrement strict en ce qui concerne l'analyse des charges de personnel et annexes. Il se traduit par un dialogue parfois tendu avec les associations.

Bien que le législateur ait prévu des réflexions partenariales à l'occasion du renouvellement quinquennal des projets d'établissement des ESMS, de leur évaluation interne deux ans après l'habilitation et de l'évaluation externe deux ans avant la fin, ce sont en pratique les calendriers de tarification qui rythment annuellement une relation principalement financière. Des opérations ponctuelles de contrôle¹⁷ peuvent s'ajouter mais elles restent peu nombreuses. Certains de ces contrôles sont réalisés après signalements d'événements indésirables, pouvant conduire dans certains cas à une restructuration de la gouvernance et de la direction de l'établissement.

D'autres relations se nouent à l'occasion des auditions des candidats lors de procédures d'appels à projet et des groupes de travail qui précèdent la rédaction des schémas départementaux. Les associations indiquent participer à d'autres types de réunions d'information à caractère collectif tout en regrettant que leur ordre du jour porte insuffisamment sur l'amélioration de la relation partenariale avec la DASES en partant des préoccupations concrètes des associations.

L'hétérogénéité des types d'établissements, des publics pris en charge, l'existence de financements conjoints avec d'autres administrations (Justice, ARS, autres collectivités territoriales...) et l'ouverture de la plupart des établissements aux publics non-résidents du département, complexifie dans certains cas les opérations de tarification et de contrôle des services de la DASES¹⁸.

Bien que n'épuisant pas l'ensemble des ESMS tarifés¹⁹, deux grands types de prestations donnant lieu à tarification sont abordés à ce stade : l'hébergement et les mesures d'AED-AEMO. Une analyse critique s'ensuit.

2.1.1. L'hébergement dans des établissements parisiens (139 M€)

En règle générale, les dispositifs sociaux d'hébergement permettent de faire bénéficier toute personne vulnérable, répondant à des critères d'éligibilité, d'un hébergement assurant sa sécurité et sa protection. L'hébergement s'accompagne, selon le champ d'intervention dans lequel il s'exerce, d'un accompagnement éducatif, médical ou de soutiens psychologiques ou matériels en complément des prestations hôtelières qui peuvent ou non être fournis.

¹⁶ L'aide sociale légale aux personnes âgées, aux personnes souffrant de handicap, à l'enfance et au développement social s'impose au département (loi du 13 août 2004). L'aide sociale légale à un caractère subsidiaire, elle n'intervient qu'après épuisement de tous les moyens de recours aux ressources personnelles, à la solidarité familiale et des régimes de protection sociale (sécurité sociale, caisse d'assurance vieillesse, allocation handicap, etc.). L'aide sociale extra-légale englobe les prestations de la propre initiative du département ou des modalités plus favorables que celle prévues par la réglementation.

¹⁷ Le cas échéant conjointes avec l'ARS, mobilisant en particulier des médecins aux côtés des tarificateurs.

¹⁸ Dans le cas où elle fixe un taux de fréquentation des usagers parisiens à atteindre.

¹⁹ Les clubs de prévention spécialisée, les services d'aide à domicile et les centres d'accueil de jour pour les personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer sont traités ultérieurement.

L'hébergement représente sur le budget du département 139 M€ de financements pour les usagers des associations parisiennes en 2012, soit 30 % du budget total affecté aux associations. Il concerne trois domaines d'intervention : aide sociale à l'enfance et aux familles, aux personnes en situation de d'un handicap et aux personnes âgées²⁰. 112 associations interviennent pour un montant moyen de dépenses annuel de plus de 1,2 M€. Les quatre associations principales concentrent 30 % de la dépense, Jean-Cotxet bénéficiant à elle seule de 15 %.

Tableau 7 : Les établissements parisiens d'hébergement en chiffres

Analyse statistique	Montant (cumulé)	Nombre associations	Remarque
Montant total des dépenses d'hébergement à Paris	139 186 455 €	112	soit 30% des dépenses de la DASES en faveur des associations
Dépense la plus élevée	16 996 057 €	1	Association JEAN COTXET
Dépense la moins élevée	288 €	1	COALLIA (remboursement de frais)
Montant moyen de la dépense	1 242 736 €	33	29% des associations perçoivent au moins ce montant
Montant médian	589 861 €	56	50% des associations sont inférieures ou supérieures à ce montant
Les 4 associations les plus importantes	42 395 823 €	4	30% des dépenses d'hébergement Paris
Les 12 associations les plus importantes	80 874 304 €	12	58% du total des montants - la moins tarifée perçoit 2 100 330 €
1% du total des dépenses les moins élevées	1 391 864 €	22	Association la plus importante financée : 151 256 €
10% du total des dépenses les moins élevées	13 918 646 €	57	51% des associations - Montant de l'association la plus financée : 589 862 €
Dépenses supérieures à 1 M€	24 902 776 €	42	18 % des dépenses d'hébergement en 2012

Source : Synthèse IG base de données DASES CA 2012

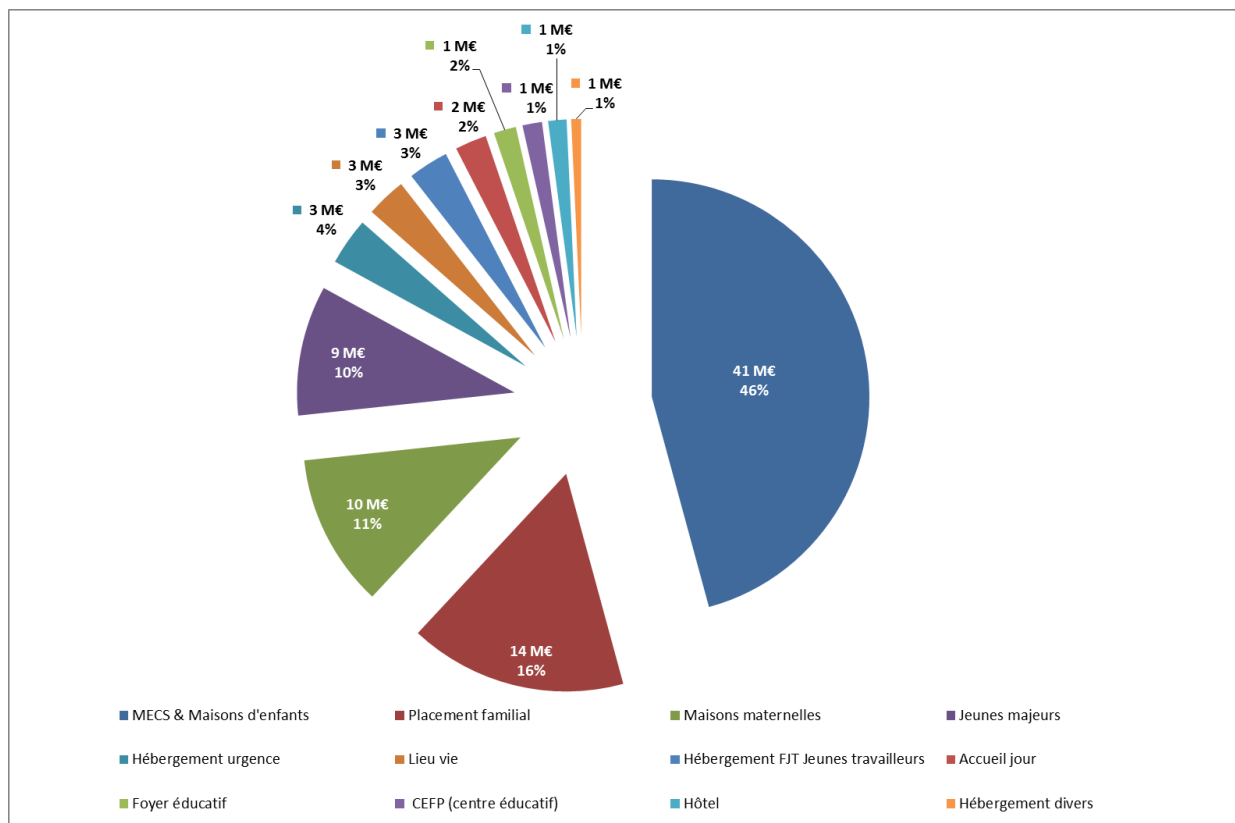
2.1.1.1. Dans le domaine de l'enfance et de la famille à Paris (89,4 M€)

Les établissements ou services prenant en charge des mineurs et des majeurs de moins 21 ans²¹ sont de la compétence du département. Les obligations d'hébergement peuvent résulter d'une décision de justice ou des services de l'aide sociale de la DASES.

²⁰ Les données des comptes administratifs (CA 2012) rapportées dans la suite du rapport sont triées par les « centres de coût » indiqués dans la base de données communiquée par le service du contrôle de gestion de la DASES. Les modifications intervenues dans ALIZE ayant fragilisé l'agrégation de certaines données comptables insuffisamment contrôlées à ce jour, celles-ci permettent toutefois de situer les grands enjeux de la tarification par association.

²¹ Relevant des articles L. 221-1, L. 222-3 et L. 222-5 du CASF.

Graphique 7 : Dépenses (M€) par type d'accueil dans le domaine de l'enfance et de la famille (2012)



Source : Synthèse IG base de données DASES CA 2012

Les quatre types principaux d'hébergement représentent 83 % du total de la dépense au sein des associations parisiennes : maisons d'enfants, placement familial, maisons maternelles et hébergement de jeunes majeurs. Ces dépenses ont été réalisées en direction de 64 associations.

⇒ Les Maisons d'enfants à caractère social (MECS)

Établissements sociaux ou médico-sociaux, spécialisés dans l'accueil temporaire de mineurs, ils fonctionnent en internat complet ou en foyer ouvert, les enfants étant alors scolarisés ou suivant une formation professionnelle à l'extérieur. Le placement en MECS a notamment lieu dans les cas de violence familiale (physique, sexuelle ou psychologique), de difficultés psychologiques ou psychiatriques des parents, de problème d'alcoolisme, de toxicomanie, de graves conflits familiaux, de carences éducatives, de problèmes comportementaux de l'enfant. Les MECS tarifées par le conseil général de Paris représentent 46 % des dépenses d'hébergement du domaine et concernent 15 associations.

En 2012, le prix moyen par journée pour ces services dans les établissements associatifs était de 156 €, soit 54 191 € par place.

Tableau 8 : Associations financées au titre de MECS et autres maisons d'enfants (2012)

Hébergement MECS et Maison d'enfants	40 914 088 €
ASSOCIATION DE GROUPEMENTS EDUCATIF	10 010 471 €
ASSOCIATION JEAN COTXET	8 573 105 €
MOISSONS NOUVELLES	3 890 175 €
COMITE PARISIEN ACSJF	2 751 330 €
SOC PHILANTHROPIQUE	2 575 736 €
MAISON NOTRE DAME DU SACRE COEUR	2 274 301 €
MAISON MATERNELLE	2 172 174 €
ASSOCIATION LE MOULIN VERT	1 896 594 €
ARFOG-LAFAYETTE	1 579 519 €
LES QUATRE CHEMINS	1 198 992 €
LA BIENVENUE	1 061 627 €
OEUVRE FALRET	976 558 €
FONDATION D'AUTEUIL	887 765 €
JEUNESSE CULTURE LOISIRS TECHNIQUE	623 317 €
ASSOCIATION HENRI ROLLET	442 424 €

Source : IG synthèse données CA 2012 DASES

⇒ L'accueil ou le placement familial

Il permet la protection de l'enfant par son hébergement dans une famille d'accueil qui a préalablement été agréée par les services sociaux du département. En 2012, la dépense totale concernant 10 associations intervenant à Paris s'élève à 14,5 M€ soit 16 % des dépenses d'hébergement du domaine, les deux premières associations représentent 50 % de cette enveloppe, dont l'association Jean Cotxet représente à elle seule 4,8 M€ et emploie plus 175 assistants familiaux pour 239 enfants (en 2011).

En 2012, le prix moyen par journée pour ces services associatifs était de 115 €.

Tableau 9 : Principales associations parisiennes financées pour des placements familiaux (2012)

Hébergement placement familial	14 455 237 €
ASSOCIATION JEAN COTXET	4 840 449 €
FONDATION GRANCHER	2 367 836 €
OEUVRE DE SECOURS AUX ENFANTS	2 057 290 €
UNION FRANCAISE SAUVETAGE ENFANCE	1 242 035 €
JONAS ECOUTE	1 024 474 €
CFPE ETABLISSEMENTS	861 503 €
ESPOIR CENTRES FAMILIAUX JEUNES	421 193 €
ENFANT PRESENT	420 962 €
ASSOCIATION JENNY AUBRY	388 345 €
.....	

Source : IG synthèse données CA 2012 DASES

⇒ L'accueil en maison maternelle

L'accueil mère-enfant a pour objectif d'aider les femmes enceintes ou les mères isolées accompagnées d'enfants de moins de trois ans ayant besoin d'un soutien matériel et psychologique, dans le but d'éviter les abandons d'enfants. L'article 221-2 du CASF fait obligation à chaque département de disposer de structures d'accueil pour ces femmes. Les femmes accueillies peuvent être hébergées en foyer collectif ou dans un réseau d'appartements et contribuent financièrement à leur prise en charge (le plus souvent grâce à l'allocation de parents isolés, API). Cette participation prend la forme d'un forfait ou peut être calculée en fonction des ressources de la personne. Cet hébergement doit permettre aux mères de bénéficier d'une formation professionnelle adaptée, de rechercher ou d'exercer un emploi. La durée du séjour des femmes est initialement prévue pour une période de

six mois renouvelable, avec un maximum de trois ans. Ces dépenses représentent 11 % du budget d'hébergement du domaine.

Tableau 10 : Principales associations financées pour des accueils en maison maternelle en 2012

Hébergement maisons maternelles	10 166 375 €
ACCUEIL DE LA MERE ET ENFANT	3 265 160 €
FONDATION DE L'ARMEE DU SALUT	1 989 372 €
SOCIETE PHILANTHROPIQUE	1 964 190 €
LA NOUVELLE ETOILE DES ENFANTS DE France	1 614 753 €
CENTRE D ACTION SOCIALE PROTESTANT	316 630 €
JONAS ECOUTE	280 889 €
ESTRELIA	119 779 €
AIRE DE FAMILLE	82 483 €
.....	

Source : IG synthèse données CA 2012 DASES

La principale association, Accueil de la Mère et de l'Enfant, accueille 38 mères et leurs enfants. Elle dispose de cinq appartements extérieurs et d'une crèche qui a été absorbée par l'association ESSOR dans le cadre d'un rapprochement d'activité dans le but d'une rénovation de la gestion et de la mise aux normes du centre maternel dans le cadre d'un plan pluriannuel d'investissement.

En 2012, le prix moyen par journée pour ces services associatifs était de 92 € par jour, soit 31 797 € par place.

⇒ L'hébergement et l'accompagnement des jeunes de 17 à 21 ans

Ces prestations ont pour objectifs d'apporter un soutien matériel (logement), éducatif et psychologique à des jeunes confrontés à des difficultés sociales susceptibles de compromettre leur équilibre. Les jeunes sont accompagnés et suivis par des référents (psychologues, psychanalystes et éducateurs) jusqu'à deux fois par semaine. Ces dépenses représentent 10 % du budget d'hébergement du domaine.

Tableau 11 : Principales associations financées pour des actions pour les jeunes de 17 à 21 ans (2012)

Hébergement jeunes majeurs	8 641 823 €
ASSOCIATION THELEMYTHE 2000	3 030 169 €
METABOLE	1 713 099 €
ASSOCIATION JEAN COTXET	1 397 273 €
COMITE PARISIEN ACSJF	916 169 €
NOTR'ASSO	760 643 €
S.O.S. INSERTION ET ALTERNATIVES	191 202 €
SEUIL ASSOCIATION	140 911 €
.....	

Source : IG synthèse données CA 2012 DASES

En 2012, le prix moyen par journée pour ces services associatifs était de 94 € par jour, soit 33 213 € par place.

⇒ Autres modes d'hébergement

Les autres modes d'hébergement (15,1 M€) répondent à des besoins de protection particuliers :

- les hébergements d'urgence ordonnés par le juge des enfants,

- les lieux de vie et d'accueil (LVA) qui occupent une position à la limite des établissements médico-sociaux et des accueils familiaux,
- les foyers de jeunes travailleurs,
- les accueils de jour,
- les foyers éducatifs et centres d'enseignement professionnel,
- les hôtels et centres d'hébergement.

Tableau 12 : Principales associations fournissant d'autres types d'accueil

Services - Association la plus importante	Dépenses 2012
Accueil de jour	2 101 899 €
<i>dont association Jean COTXET</i>	1 025 376 €
Foyers de jeunes travailleurs	2 681 365 €
<i>dont association L'Initiative</i>	450 874 €
Centres éducatifs de formation professionnelle	2 779 925 €
<i>dont association AGE</i>	1 228 188 €
Lieux de vie et d'accueil	2 649 878 €
<i>dont association OHALEI</i>	958 170 €
Hôtel et centres d'hébergement divers	1 760 798 €
<i>dont association CROIX ROUGE</i>	944 842 €
Hébergement d'urgence	3 129 661 €
<i>dont association ANRS</i>	2 215 718 €
Total	15 103 526 €

Source : IG synthèse données CA 2012 DASES

2.1.1.2. Dans le domaine des personnes âgées (15,9 M€)

Les prestations d'hébergement versées aux usagers des associations s'élèvent à près de 16 M€. Elles concernent principalement des établissements d'hébergement de personnes âgées dépendantes (EHPAD) accueillant en partie ou en totalité des bénéficiaires parisiens de l'aide sociale légale et les associations gestionnaires de petites unités de vie (PUV) destinées à accueillir des publics spécifiques. Les autres prestations peuvent correspondre à des séjours en accueil ou en foyers logements.

Tableau 13 : Dépenses et nombre d'associations pour l'hébergement des personnes âgées (2012)

Hébergement pour personnes âgées	Dépenses
Foyers de vie et EHPAD	14,1 M€
Autres prestations	1,8 M€
Total	15,9 M€
Nombre d'associations	23

Source : IG synthèse données CA 2012 DASES

Ces associations viennent compléter l'offre des établissements privés commerciaux, les 40 établissements du CASVP et les établissements dépendant de l'AP-HP.

Les EHPAD accueillent des personnes âgées allant d'un état de perte d'autonomie modérée à la grande dépendance (pathologies chroniques). Ils doivent donc être dotés d'équipements adaptés et de personnel médical (médecin coordonnateur) et paramédical (infirmier coordonnateur, infirmiers, aides-soignants, auxiliaires de vie) dont le nombre est fixé selon la capacité d'accueil de l'établissement et lors de la négociation d'une conven-

tion tripartite entre l'association, le conseil général et l'ARS après calcul du niveau de dépendance des résidents (groupe iso ressources moyen pondéré).

Tableau 14 : Principales associations gérant des EHPAD et foyers de vie pour les personnes âgées (2012)

Etablissements non médicalisés	14 087 077 €
FONDATION DE ROTHSCHILD	4 619 096 €
CROIX ROUGE FRANCAISE	1 426 291 €
ISATIS	1 227 708 €
MAISON MARIE THERESE	877 040 €
ASSOCIATION MONSIEUR VINCENT	730 914 €
OEUVRE HOSPITALITE FAMILIALE	707 272 €
HOPITAL MAISON RETRAITE ND DU BON SECOURS	670 521 €
ASSOCIATION LES AMIES DES OUVRIERES ET DES ISOLEES	590 177 €
FONDATION CAISSES D'EPARGNE SOLIDARITE	488 869 €
FOYER ISRAELITES REFUGIES	473 114 €
FONDATION CASIP-COJASOR	394 719 €
FONDATION DIACONESSES DE REUILLY	334 893 €
AREMO LES JARDINS DE MONTMARTRE	322 652 €
ACPPA ACCUEIL CONFORT PERSONNES AGEES	309 192 €
MAISON SANTE SOEURS AUGUSTINES	285 483 €
FEDERATION DES SOCIETES JUIVES DE France	204 599 €
PARTAGE SOLIDARITE ACCUEIL	172 880 €
ASSOCIATION BENOIT MENNI	129 310 €
PETITS FRERES PAUVRES ASSOCIATION GESTION ETAB.	92 204 €
.....	

Source : IG synthèse données CA 2012 DASES

La durée de la convention est fixée à 5 ans. Les EPHAD sont financés par un forfait relatif aux soins de l'assurance-maladie, par un forfait de dépendance arrêté par le conseil général et versé aux usagers au titre de l'Aide Personnalisée à l'Autonomie en Établissement (APA-E) et par un tarif journalier afférent aux prestations relatives à l'hébergement, fixé lui aussi par le conseil général. Lorsque l'établissement est habilité totalement à l'aide sociale, c'est la tarification du département qui s'applique y compris aux usagers ne bénéficiant pas de l'aide sociale.

La Fondation Rothschild gère l'établissement le plus important (510 lits), la capacité de celui de la Croix Rouge étant de 87 lits. Les taux d'occupation des établissements parisiens sont élevés et généralement supérieurs à 95 %.

En 2012, le tarif moyen associatif en EHPAD était de 79 € par jour.

2.1.1.3. Dans le domaine du handicap (33,8 M€)

En 2012, les dépenses d'hébergement du domaine du handicap se sont élevées à 33,8 M€. Elles ne comprennent pas les prestations d'établissements d'accompagnement médico-sociaux (SAMSAH, SAVS, etc.) qui sont traitées dans la partie suivante relative aux financements des prestations par dotation globale sous une nature comptable de participation. 70 % des dépenses sont affectés aux foyers d'hébergement qui comprennent sous cette nomenclature, les foyers de vie, les foyers d'hébergement proprement dits et les foyers d'accueil médicalisé. Les frais des foyers sont à la charge du bénéficiaire en fonction de ses revenus, le surplus des dépenses étant pris en charge par le département.

Tableau 15 : établissements d'hébergement pour les personnes en situation de de handicap (2012)

Hébergement pour personnes porteuses de handicap	Dépenses
Foyers d'hébergement	23,7 M€
Accueils de jour	6,7 M€
Accueils de jour médicalisés	0,8 M€
Autres (dont hébergement temporaire)	2,6 M€
Total	33,8 M€

Source : IG synthèse données CA 2012 DASES

⇒ Les foyers

Les foyers sont de la seule compétence du conseil général sauf les foyers d'accueil médicalisé (FAM) qui font l'objet d'une participation de l'ARS²² sous la forme d'un forfait soin (recette en atténuation du budget de l'établissement). Les frais d'hébergement sont, à titre principal, à la charge de la personne hébergée, toutefois le bénéficiaire est pris en charge par l'aide sociale du département en fonction de ses conditions de ressources et de son revenu disponible :

- **Les foyers d'hébergement** pour travailleurs handicapés sont destinés à l'hébergement et l'entretien des adultes handicapés qui exercent une activité pendant la journée, en milieu ordinaire, en entreprise adaptée ou en milieu protégé (ESAT). Une équipe de travailleurs sociaux assure l'encadrement au foyer le soir et le week-end.
- **Les foyers de vie** accueillent des adultes handicapés pour leur proposer des activités en fonction de leur handicap et offrent un hébergement avec repas. Les personnes ont une autonomie suffisante pour se livrer à des occupations journalières sous forme d'activités ludo-culturelles et éducatives. Elles ont la capacité à participer à une animation sociale.
- **Les foyers d'accueil médicalisés (FAM)** relèvent de la compétence du Conseil Général pour l'hébergement et de l'Agence Régionale de Santé pour les soins. Ils accueillent les personnes adultes handicapées qui ne peuvent plus exercer d'activité professionnelle et qui sont dépendantes dans les actes essentiels de la vie quotidienne. Ce public nécessite une surveillance et des soins quasi-constants.

En 2012, le financement des foyers représente 26,1 M€ à Paris (75 % des dépenses d'hébergement dans le domaine du handicap). Ce dernier est en pleine mutation du fait de l'augmentation de l'autonomisation des personnes en situation de handicap (de nombreuses personnes vivent seules en appartement) et du vieillissement des populations qui nécessitent d'autres prises en charge après l'âge de 50 ans (fin du travail en ESAT). La transformation de foyers d'hébergement en foyers de vie²³ et de foyers de vie en foyers d'accueil médicalisés permet d'adapter les prestations aux besoins des bénéficiaires. Cette évolution nécessite l'adaptation de certaines associations à de nouveaux publics (Œuvre des jeunes filles aveugles, par exemple) et des rénovations immobilières importantes financés par le conseil général à travers le prix de journée, ce qui constitue une anomalie.

²² Donnant lieu ou non à convention tripartite.

²³ Ils ont la particularité d'accueillir des personnes adultes dont le handicap ne permet pas ou plus d'exercer une activité professionnelle, y compris en milieu protégé (structure spécialisée). Ces personnes bénéficient cependant d'une autonomie suffisante pour se livrer à des occupations quotidiennes : activités ludiques, éducatives ainsi qu'une capacité à participer à une animation sociale. Elles sont par conséquent notablement moins dépendantes que les personnes accueillies en maisons d'accueil spécialisées (MAS) ou en foyer d'accueil médicalisé (FAM). Définition extraite de www.ajh.fr.

L'association Les jours heureux est la seule à ce jour à avoir conclu un contrat d'objectifs et de moyens quinquennal (CPOM) qui regroupe dix établissements et son siège.

Tableau 16 : Associations gérant des foyers pour personnes en situation de de handicap (2012)

Hébergement en foyers	23 575 898 €
LES JOURS HEUREUX	8 508 622 €
ASSOCIATION DES PARALYSES DE FRANCE APF	1 206 102 €
FONDATION CASIP COJASOR	1 115 345 €
ASSOCIATION ENTRAIDE UNIVERSITAIRE	1 019 557 €
SOS HABITAT ET SOINS	992 140 €
APAJH PARIS	950 178 €
ASSOCIATION BENOIT MENNI	901 871 €
SOCIETE PHILANTHROPIQUE	830 436 €
OEUVRE FALRET	785 912 €
ASS. REGIONALE INFIRMES MOTEURS CEREBRAUX	769 227 €
L'ESPERANCE	715 939 €
ALTERNATIVES	619 536 €
L'ARCHE A PARIS	606 794 €
OEUVRE DU SECOURS AUX ENFANTS	594 211 €
ASS DE REINSERTION SOCIALE Luxembourg RESOLUX	593 234 €
HOPITAL MAISON RETRAITE NOTRE DAME DU BON SECOURS	585 864 €
OEUVRE HOSPITALITE TRAVAIL	547 667 €
ASSOCIATION NOTRE DAME DE JOYE	540 285 €
ASSOCIATION AUREORE	371 508 €
ASSOCIATION AU SERVICE DES AUTISTES ET LA PEDAGOGIE	368 247 €
ASS. NATIONALE INTEGRATION HANDICAPES MOTEURS	366 020 €
OEUVRE DES JEUNES FILLES AVEUGLES	247 072 €
FONDATION CAISSES D EPARGNE SOLIDARITE	200 455 €
APASO	82 525 €
PROTECTION SOCIALE DE VAUGIRARD	57 150 €

Source : IG synthèse données CA 2012 DASES

Le coût moyen journalier des services varie en fonction du niveau d'autonomie des usagers dans les établissements.

Tableau 17 : Données budgétaires (moyennes) 2012

Services	Prix de journée moyen (€)	Coût par place (€)	Activité 2012 (jours)
Foyers Hébergement	115	34 692	106 435
Foyers Occupationnels	176	60 126	29 634
Foyers accueil médicalisés	161	56 121	66 677

Source : Budget DASES

⇒ **Les centres d'activité de jour (CAJ)**

Un CAJ accueille en externat, cinq jours par semaine, des adultes handicapés mentaux à partir de 18 ans, avec pour objectif un accompagnement et des activités adaptées à chacun afin de développer leur autonomie. Ces adultes ne peuvent pas, momentanément ou durablement, pratiquer une activité professionnelle régulière mais ont un bon niveau d'autonomie et de socialisation. Certains centres peuvent être médicalisés (Fondation Caisse d'Epargne). Le montant total de dépenses de l'exercice 2012 s'élève à 2,4 M€, les plus importants financements sont listés ci-après (en euros).

Tableau 18 : Principales associations assurant un accueil de jour dans le domaine du handicap (2012)

Accueil de jour de personnes handicapées	5 125 562 €
AUTISME AVENIR	616 152 €
ASS. REGIONALE INFIRMES MOTEURS CEREBRAUX	593 973 €
ASS. DE REINSERTION SOCIALE Luxembourg	553 057 €
PROTECTION SOCIALE DE VAUGIRARD	504 609 €
CENTRE SUZANNE AUSSAGUEL	395 282 €
ASSOCIATION BERNARD ET PHILIPPE LAFAY	361 086 €
ASSOCIATION CHAMPIONNET	291 011 €
FONDATION CAISSES D'EPARGNE SOLIDARITE	284 217 €
L'ARCHE A PARIS	270 266 €
CENTRE PIERRE ET LOUISE DUMONTEIL	260 444 €
ASAP	219 582 €
ADAPT	176 997 €
APAJH PARIS	155 084 €
SOCIETE PHILANTHROPIQUE	151 116 €
ASSOCIATION CENTRE DES PANOYAUX	145 108 €
OEUVRE DE SECOURS AUX ENFANTS	139 754 €
.....	

Source : IG synthèse données CA 2012 DASES

2.1.2. Les mesures d'assistance éducative en milieu ouvert et les mesures d'aide éducative à domicile (22 M€)

L'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO) est une mesure judiciaire d'aide à des mineurs ayant fait l'objet d'un signalement en raison de problématiques éducatives, affectives, morales, psychiques qui compromettent leur sécurité, leur moralité et leur développement. L'assistance est faite à la demande et avec l'accord du représentant légal (père, mère ou représentant assumant la charge effective de l'enfant). L'aide est destinée à prévenir les risques que peut courir l'enfant du fait de ses conditions de vie matérielles et éducatives.

L'aide éducative à domicile (AED) est une mesure administrative. Elle se traduit par contrat d'objectifs signé par le représentant du département et la famille, pour une durée variable de trois à six mois renouvelable. L'établissement organise des entretiens, des visites éducatives mais aussi des activités éducatives et de loisirs encadrées par une équipe pluridisciplinaire. Peu d'associations sont présente dans cette activité, la première association étant l'association Olga Spitzer qui réalise 50 % de l'activité essentiellement dans le domaine de l'AED-AEMO.

Les associations sont conventionnées pour un nombre défini de mesures (suivi d'un enfant) qu'elles doivent assurer en fonction des travailleurs sociaux dont elles disposent. Chaque travailleur social gère en moyenne entre 20 et 25 mesures en fonction de la nature des difficultés rencontrées (mesures renforcées s'il y a lieu).

L'AED est de la compétence du conseil général, l'AEMO est de la compétence conjointe des services de la protection judiciaire de la jeunesse et du conseil général. Les mesures d'AED-AEMO sont financées par le conseil général.

Tableau 19 : Principales données sur les services d'AED-AEMO

Analyse statistique	Montant (cumulé)	Nombre d'associations	Commentaires
Montant total des dépenses AED-AEMO	22 032 772 €	39	Soit 4% des dépenses de la DASES en faveur des associations
Montant le plus important	11 732 744 €	1	Association Olga Spitzer
Montant le moins important	30 €	1	ADSEAO
Montant moyen	564 943 €	-	21% des associations perçoivent au moins ce montant
Montant Médian	3 897 €	20	50% des associations sont inférieures ou supérieures à ce montant
Les 10% des associations les plus sollicitées	18 499 105 €	4	84% du total des montants - la moins importante perçoit 1 328 639 €
10% du total des montants	2 203 277 €	36	92% des associations - la plus importante perçoit 1 328 639 €

Source : IG sur la base des données du compte administratif 2012 fournies par le Contrôle de gestion de la DASES

Les principales associations sont les suivantes.

Tableau 20 : Principales associations intervenant dans le domaine de l'AED-AEMO (2012)

Dépenses AED-AEMO	22 032 772 €
ASSOCIATION OLGA SPITZER	11 732 744 €
SAUVEGARDE DE L ADOLESCENCE	3 287 397 €
ASSOCIATION JEAN COTXET	2 150 325 €
OEUVRE DE SECOURS AUX ENFANTS	1 328 639 €
ASS. VERS LA VIE EDUCATION DES JEUNES	963 430 €
ESPOIR CENTRES FAMILIAUX JEUNES	773 364 €
NATIONALE DE READAPTATION SOCIALE	747 574 €
ANEF PARIS	631 320 €
ENFANT PRESENT	297 892 €
.....	

Source : IG synthèse données CA 2012 DASES

Le prix de journée moyen, qui correspond au coût d'intervention unitaire auprès d'un bénéficiaire varie en fonction de la nature de la mesure prise, le coût des mesures judiciaires renforcées étant deux fois plus élevé que celui des mesures administratives.

Tableau 21 : Prix de journée AED-AEMO (2012)

	Prix de journée moyen	Coût par place
AED	16 €	5 155 €
AEMO soutenue, renforcée	30 €	10 533 €
AEMO simple	14 €	5 131 €

Source : DASES

2.1.3. Evaluation du processus de tarification des établissements

2.1.3.1. La réforme en cours et son contexte

L'évaluation du processus de tarification a fait l'objet d'un rapport et des recommandations du Cabinet Ernst & Young sur lesquels la mission de l'Inspection s'est appuyée pour en tirer les conséquences pour le partenariat associatif.

La DASES tarifie chaque année 242 établissements, travaux auxquels s'ajoute la tarification quinquennale de 35 frais de siège d'associations dont le siège social est à Paris. Le travail de tarification mobilise en moyenne 17 tarificateurs (auxquels s'ajoutent leurs encadrants

et chefs de bureau) devant posséder une bonne expertise des domaines d'activité. Leurs pratiques de travail sont hétérogènes. Le rapport Ernst & Young suggère en outre d'accompagner « le développement de la polyvalence » des tarificateurs²⁴.

Tableau 22 : Nombre d'établissements tarifé par la DASES

	AIDE A L'ENFANCE	PERSONNES AGEES	HANDICAP	INSERTION JEUNE	Total
Nombre d'établissements	71	77	78	16	242
Nombre associations	48	40	43	12	141
Effectif des tarificateurs	5	6	5	1	17
plus					
Budgets Frais de siège	17	16	2	0	35

Source : DASES données déclaratives

Rapporté aux dépenses du département de Paris en 2012, chaque tarificateur calcule des tarifs qui entraînent pour le département en moyenne une dépense de 13 M€²⁵, principalement au titre de l'aide au paiement des frais de séjour des usagers, sur la base d'un budget de 223,1 M€ incluant des dépenses financées non seulement par prix de journée mais aussi en dotation globale ou par participation.

Dans un environnement où les taux d'actualisation sont faibles (de 1 à 1,3 % en 2014 pour la DASES), les contraintes budgétaires supplémentaires susceptibles d'être imposées par le tarificateur aux associations par un contrôle serré du budget ou des charges opposables demeurent limitées. En posant l'hypothèse d'un taux moyen de 0,5 % d'économie produit par le travail effectué sur les budgets ou les charges opposables, cela conduirait à une réduction des dépenses de la Ville de 65 000 € par tarificateur. Cette approche pose la question du degré de précision des travaux à mener et du périmètre à prendre en charge par chaque tarificateur, et ce d'autant plus si l'on se projette dans une perspective de baisse et de systématisation des taux directeurs dans les années à venir.

En mars 2013, une responsable de projet a été nommée à la DASES pour simplifier, harmoniser et améliorer les délais de la tarification. Des groupes de travail rassemblent des tarificateurs de plusieurs domaines. Chacun apporte sa contribution à une nouvelle méthodologie. L'objectif visé est une mise en place opérationnelle dès 2014-2015 à travers un outil informatique commun, le logiciel SOLATIS, déjà utilisé dans le domaine du handicap à Paris et dans d'autres départements.

Les associations n'ont pas été invitées à participer pour l'instant à ces groupes de travail.

Pour permettre de réaliser ces changements et libérer du temps des personnels impliqués afin qu'ils puissent s'investir dans la réforme, la note de cadrage de la campagne de tarification 2014 préconise de mettre en place des procédures simplifiées d'instruction des dossiers à titre exceptionnel pour la campagne :

- la mise en place de procédures simplifiées d'instruction des budgets prévisionnels 2014,
- l'actualisation de certains tarifs sur la base d'un taux d'évolution fixé (1 à 1,3 % du groupe budgétaire) pour les établissements sous convention tripartite avec l'ARS et dont la convention doit être renégociée en 2014,

²⁴ Page 10.

²⁵ 13 000 000 x 0,5 % = 65 000 €.

- la simplification des rapports budgétaires,

et, pour l'analyse des comptes administratifs, à :

- vérifier la complétude des dossiers,
- instruire les comptes administratifs sans examen exhaustif des grands livres,
- réduire les déplacements dans les associations.

Une liste d'établissements a été aussi dressée pour constituer le groupe pilote de la tarification.

Ces mesures méritent d'être pérennisées dans le cadre plus global recommandé dans la quatrième partie.

Cette évolution s'inscrit dans un contexte général de simplification, déjà engagé par certains services de l'Etat et conseils généraux : elle vise à mettre en place des modalités de tarification qui s'appuient sur l'opposabilité d'un taux directeur fixé et voté par le conseil général ou sur un tarif plafond permettant d'assurer la convergence tarifaire. Les contrats de performance et de moyens (CPOM) constituent également une modalité de cette évolution en fonction de la taille et du degré de compétence administrative de la structure.

L'application d'un taux directeur opposable est déjà en place depuis plusieurs années dans le département du Nord ou celui d'Ille-et-Vilaine par exemple, et devrait être mis en place en Seine Saint Denis en 2014.

2.1.3.2. Des délais d'actualisation des tarifs à améliorer

La tarification des ESMS s'articule autour de deux périodes particulières :

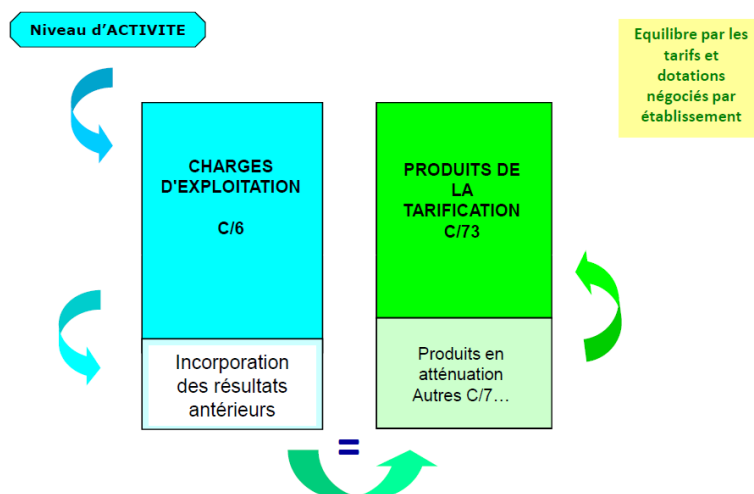
- la transmission par l'association d'un budget prévisionnel proposé à l'administration au 30 octobre de l'année N-1
- et la transmission du compte administratif de l'année N-1 avant le 30 avril de l'année de l'année N.

La tarification de l'année N est arrêtée par la DASES après une procédure contradictoire sur la base du budget qu'elle accepte auquel s'ajoute tout ou partie de la reprise du résultat des comptes administratifs de l'exercice N-2.

Le raccourcissement du délai de tarification est soumis à plusieurs impératifs :

- le délai imposé au contrôle et à la détermination du résultat administratif par établissement,
- la définition d'une méthodologie pour qualifier une dépense opposable et en mesurer l'impact budgétaire,
- la prise en compte de la qualité des informations remontées par l'association et son temps de traitement,
- l'élaboration d'indicateurs permettant l'appréciation des mesures nouvelles par rapport à des tarifs plafond dépendant de l'activité.

Graphique 8 : Evaluation classique de la tarification



Source : [.....] Assemblée des départements de France sur internet

⇒ La détermination du résultat administratif et la tarification

Les comptes administratifs de l'exercice N-2 doivent être fixés par l'administration qui peut rejeter toute dépense qu'elle juge non conforme à l'activité et au budget accordé²⁶. Actuellement, certains tarificateurs analysent en détail les groupes de charges prévues par la réglementation du plan comptable M22 appliqué aux ESMS à partir du grand livre comptable. C'est un travail d'expertise méticuleux et long à mener.

Le résultat administratif (excédentaire ou déficitaire) à la fin de la période a une incidence tarifaire : il est affecté en réduction ou en augmentation des charges de l'exercice auquel il est constaté. Il peut aussi être reporté, sans incidence sur le tarif, pour couvrir des mesures nouvelles futures, pour financer des investissements, pour compenser des déficits à venir ou pour être affecté à une réserve de trésorerie (limitée au besoin en fonds de roulement). L'affectation de ce résultat fait l'objet d'une analyse partenariale à un niveau stratégique avec l'association (report sur le tarif, consolidation des fonds propres, besoins de développement nouveau, rénovation des outils de gestion, etc.). Actuellement, les excédents d'exploitation²⁷, qui peuvent être constatés sont principalement imputés en réduction des charges d'exploitation, par un mécanisme de report sur plusieurs années. Ce mécanisme permet d'obtenir un lissage des tarifs annuels en évitant d'importantes variations tarifaires à la suite d'une baisse d'activité par exemple. Ceci vise à permettre aussi de contenir les tarifs et donc permet une meilleure accessibilité pour les usagers et une dépense moindre pour le Département.

La continuité tarifaire d'un établissement dans les domaines famille et enfance et handicap limite l'intérêt financier de la tarification : cette dernière n'est pas un outil de « fac-

²⁶ Article R314-52 du CASF : « L'autorité de tarification peut [...] réformer d'office le montant [du résultat] en écartant les dépenses qui sont manifestement étrangères, par leur nature ou par leur importance, à celles qui avaient été envisagées lors de la procédure de fixation du tarif, et qui ne sont pas justifiées par les nécessités de la gestion normale de l'établissement. »

²⁷ Le logiciel SOLATIS n'étant pas encore totalement exploité, il est impossible d'avoir une photographie claire du montant et de l'affectation des résultats. Néanmoins, le sondage réalisé sur une quinzaine de dossiers a fait apparaître des excédents dans 70 % des cas.

turation » mais seulement de « financement » de l'action sociale²⁸. Dans le domaine du handicap, les ressources de l'usager et les allocations qu'il perçoit sont prises en compte par le département, l'aide sociale venant en complément de ces ressources et allocations. Dans le domaine des personnes âgées, des variations importantes de tarif pourraient impacter les usagers payants, mais aussi les dépenses du département, s'il survenait un déficit d'exploitation important dans l'établissement provoqué par des dépenses trop élevées par rapport aux recettes ou une baisse de fréquentation imputable à une erreur de gestion de l'établissement. Dans ces conditions, une analyse approfondie devra être menée avec diligence par la DASES pour limiter l'augmentation tarifaire (report du déficit sur plusieurs années, etc.).

Cette hypothèse demeure théorique, en particulier dans la mesure où le taux de fréquentation des établissements est élevé (plus de 98 %) et qu'il ne varie pas de manière importante, sauf cas exceptionnel²⁹.

Toutefois, les retards de facturation et de leurs règlements liés à l'application d'un tarif non actualisé, peuvent avoir une incidence non négligeable sur la trésorerie des associations dont certaines ont recours à la loi Dailly permettant de rendre liquide leurs créances, les frais financiers restant alors à la charge des établissements.

L'exactitude comptable de la tarification devrait permettre de comparer entre eux les établissements mais ce n'est pas le cas jusqu'à présent : la comparaison est difficile à mener, le taux d'activité réalisé différant pour chaque établissement de même que l'évolution des dépenses dans les groupes de dépenses. Par exemple, les associations propriétaires de leur immobilier peuvent ne pas facturer de locations immobilières, dont le coût est discriminant, en particulier à Paris.

Les rejets des dépenses de faible valeur (souvent inférieure à 0,5 % du total) sont peu dissuasifs pour les établissements et les associations car leur impact est peu mesurable à court terme. Ils n'affectent que très partiellement la trésorerie de l'association. Les excédents d'exploitation qui peuvent provenir de la variation annuelle de l'activité de l'établissement sont souvent supérieurs aux rejets qui sont imposés. Pour certaines associations ne disposant pas de fonds propres suffisants ou renouvelables, les rejets de charges risquent toutefois de conduire ces associations à dégrader leur situation financière à long terme. Cela devrait conduire à mener des analyses sur les dépenses significatives et à augmenter les reprises d'excédent d'exploitation.

La mise en place d'un taux directeur devrait tenir compte d'une méthodologie, partagée avec les associations et définie avec le cadrage budgétaire décidé par le conseil général. Le groupe de projet actuellement constitué à la DASES devra provoquer les arbitrages nécessaires à l'élaboration de cette procédure.

Une attention particulière est à porter aux délais de notification de la tarification aux associations dont la date butoir devrait être au plus tard le 15 avril de chaque année pour leur permettre d'engager les mesures nouvelles acceptées par la collectivité. Dans certains cas, les mesures nouvelles ne pourraient pas être engagées dans l'année du besoin et seraient de ce fait reportées.

²⁸ Les dépenses du compte administratif (non rejetées) sont prises en compte par l'administration, quel que soit le taux d'activité réalisé si la baisse d'activité n'est pas imputable à la gestion de l'association.

²⁹ La réduction de la capacité d'hébergement pour des raisons sanitaires conduirait à calibrer le tarif en fonction de la capacité d'hébergement réelle utilisable.

⇒ **Le contrôle des dépenses par groupe doit être effectué en relation avec les enjeux de l'activité réalisée.**

Certaines dépenses doivent être systématiquement contrôlées en cas de variation importante de l'activité ou de son budget.

Au sein du groupe I - « Dépenses afférente à l'exploitation » - l'impact budgétaire des redressements est faible (<1 K€) ou aboutit à des réajustements comptables entre groupes sans incidence financière. Ce groupe comprenant des dépenses directes liées à l'activité peut toutefois évoluer sensiblement en fonction du taux d'occupation des établissements, en particulier les postes alimentation, entretien et services extérieurs.

La mise en place de coût objectif par type de dépenses et par usager en complément du taux directeur (fixé à 1 % en 2014) vise à permettre l'appréciation objective de l'évolution.

Le groupe II - Dépenses afférentes au personnel - est le groupe le plus important puisqu'il peut représenter plus de 70 % du budget.

L'analyse des tarificateurs a amené à de nombreux rejets de dépenses relatives aux frais de personnels dont les montants peuvent être significatifs et juridiquement justifiés.

De nombreuses associations disposant de peu de moyens en gestion de ressources humaines au niveau du siège ou de leur direction générale locale, leurs établissements demeurent très autonomes dans ce domaine. Cette autonomie se traduit par des situations critiquées par les tarificateurs. L'activité des établissements évoluant sur un marché où les ressources en personnel sont sous tension du fait de la forte rotation et des absences, du manque de qualification et d'une politique salariale fermée par les grilles d'avancement des conventions collectives, le directeur d'établissement peut être amené à procéder à des arbitrages pour faire fonctionner au mieux son établissement.

Les conventions collectives qui s'appliquent aux ESMS (dont les conventions de 1951 et de 1966) sont agréées par le ministre et sont opposables à l'administration.

Les principales anomalies sont listées ci-après :

- Salaires versés non conformes aux conventions collectives

Les dépenses de personnel, non prévues par les conventions collectives qui se trouvent rejetées en particulier lorsqu'elles concernent des primes non conventionnelles accordées aux directeurs et aux chefs de service, des avantages en nature excédant l'accord d'entreprise, des embauches de personnels avec ancienneté non justifiée, des promotions individuelles accordées au personnel non diplômé, la réembauche à sa retraite d'un salarié à un niveau de salaire supérieur...

- Absence de mise en conformité avec la loi de 2007

Certaines associations, souvent les plus anciennes dans le domaine de l'enfance ou du handicap, rencontrent des difficultés pour se mettre en conformité avec le décret n°2007-221 du 19 février 2007 qui fixe à dix ans le délai d'obtention pour les directeurs d'ESMS, à l'issue d'un parcours de validation des acquis de l'expérience (VAE), la qualification nécessaire à l'exercice de leur fonction. À ce titre, les tarificateurs rejettent tout avancement lorsque que le parcours n'est pas engagé. Ces mesures provoquent des contentieux avec certaines associations, dans la mesure où elles s'inscrivent dans un contexte de renouvellement de l'autorisation de leurs établissements.

La DASES doit attirer l'attention³⁰ de toutes les associations sur leurs obligations réglementaires, le défaut de mise en conformité étant constitutif d'un acte anormal de gestion entraînant des dépenses non opposables à l'administration. Il paraît toutefois nécessaire dans certains cas d'initier et / ou de financer de manière plus encadrée, la conduite du changement de certaines associations, soit par l'intermédiaire de leur fédération, soit dans le cadre d'un projet commun. En référence à un taux directeur, les contrôles pourront être réalisés dans le cadre d'une mission de contrôle ou d'audit selon une période qu'il conviendra de définir (tous les trois à cinq ans) et dans tous les cas lors du dépassement anormal de dépenses du groupe II.

- Dépenses relatives au personnel intérimaire

Ces dépenses devraient être limitées mais elles masquent souvent des problèmes d'organisation des structures associatives dans la gestion des temps de leur personnel (prises de congés, planification des interventions, sous-effectifs chroniques et absence d'une politique de recrutement). Dans le cadre de l'application d'un taux directeur, la seule validation du non dépassement du budget prévu peut s'avérer insuffisante pour valider les comptes administratifs. Ces dépenses devraient faire l'objet d'un commentaire précis et formel (motif, durée et identification du poste remplacé) de l'association dans son rapport d'activité joint au compte administratif.

Concernant, les dépenses en personnel un arbitrage méthodologique doit être rendu sur la notion d'opposabilité des charges de personnel. Les conventions collectives et accords d'établissement acceptés par le conseil général fixent les conditions minimum de rémunération des personnels selon leur qualification, leur ancienneté et leurs missions.

Le contrôle interne de la DASES, quant à lui, devra fixer en interne les limites d'un seuil maximum, qui entraînerait des contrôles approfondis, au-delà duquel une dépense pourrait être rejetée en prenant en compte la qualité du service fait, son importance dans l'équilibre des budgets à venir et le coût du contrôle.

Le groupe III - Dépenses afférentes à la structure - concerne principalement les dépenses relatives au patrimoine immobilier et aux investissements sous plusieurs formes : locations, amortissements, frais financiers lorsque les financements ont été acceptés dans le cadre d'un plan pluriannuel d'investissement. Il comprend aussi les dépenses exceptionnelles et les provisions constituées pour faire face aux risques ou à la couverture de charges à venir dont certaines ne sont pas prises en charge dans la tarification avant leur réalisation effective (congés payés, indemnité de départ à la retraite). Ces dépenses, lorsqu'elles sont significatives, doivent faire l'objet d'une explication détaillée dans le rapport d'activité. Les charges non opposables (amendes, impayés, etc.) doivent être *extournées* des comptes de l'établissement avant la production des comptes administratifs.

Des rappels devront être formulés aux associations sur ces sujets, avant l'envoi des comptes administratifs.

En conclusion, le contrôle de la tarification suppose plusieurs points de vigilance : le contrôle de l'évaluation des provisions portées dans les comptes, l'incidence de la reprise des résultats auxquels s'ajoutent l'incidence des mesures nouvelles et les dépenses de personnels (taux de charges sociales et salaires en fonction des conventions collectives applicables). À ce titre, il conviendrait que la DASES rappelle annuellement aux associations, en début de campagne budgétaire, que les règles de gestion comptables et budgétaires relèvent de l'article R314-1 du CASF et sont explicitées par l'instruction DGAS/SD du 17 août 2007 relative au plan comptable. La tenue des comptes par les experts comptables et la

³⁰ Ce qui a été fait pour le domaine famille et enfance - cf. Note DASES du 22 avril 2013 aux gouvernances des ESMS sur la qualification de leurs directeurs.

certification des commissaires aux comptes devraient attester de la prise en compte de ces directives compte tenu du caractère spécifique des financements apportés aux ESMS par les collectivités.

La tarification des frais de siège doit faire l'objet d'une analyse comparative entre associations. La DASES tarifie le siège d'une quarantaine d'associations tous domaines confondus³¹. Lorsque l'activité est conjointe avec l'ARS, c'est cette dernière qui détermine les frais de siège.

Pour la tarification des frais de siège, les associations fournissent un budget prévisionnel respectant les cadres normalisés de la M 22 et les règles applicables aux budgets, à la comptabilité et aux dépenses autorisées.

Les frais de siège regroupent les dépenses des services administratifs supports (direction général, ressources humaines, juridique et financier, parfois informatique) qui bénéficient à l'ensemble des structures d'une association. Cette organisation est en principe porteuse d'économies et d'une meilleure compétence. L'administration admet une répartition des dépenses du siège entre les établissements sous la forme d'un pourcentage ou d'une quote-part qui s'applique aux dépenses annuelles tarifées par ailleurs au niveau de chaque établissement dépendant d'un même siège. La tarification des frais de siège peut être annuelle (quote-part) ou quinquennale (pourcentage). Dans le deuxième cas, les budgets des sièges ne sont instruits que tous les cinq ans, au moment de l'autorisation de prélèvement.

Chaque siège social est spécifique, suivant l'histoire et le développement propre de l'organisme gestionnaire.

Le développement croissant des grandes associations dont certaines couvrent tous les domaines de la DASES nécessite une adaptation rapide de leurs structures pour répondre aux demandes des administrations. L'obligation d'acquérir des niveaux d'expertise de plus en plus importants en matière d'appels à projet, de droit immobilier, de système d'information, de gestion des ressources humaines complexes (GPEC, contrat senior, contrat de génération, hygiène et sécurité, etc.), de développement, par création ou rapprochement avec d'autres associations et d'évaluation financière, augmentent les dépenses relatives aux frais de siège. L'utilisation de moyens limités en structure peut compromettre la stratégie d'évolution de certaines associations. Ainsi, des financements complémentaires sur fonds propres ou de la collectivité pourront être nécessaires pour consolider ces associations. Une analyse globale et prospective (siège / établissements) doit être menée de manière partenariale avec la DASES.

Au vu du sondage effectué sur les dossiers, le taux des frais de siège varie en fonction de l'organisation des établissements. Un taux de moins de 3 % correspond à des organisations très décentralisées qui rassemblent principalement une direction générale et des services financiers peu étoffés. Un taux qui avoisine les 6 % s'applique à des associations de plus grande taille couvrant plusieurs domaines d'activité. La DASES devrait conduire une analyse exhaustive.

Les frais de siège ne font l'objet d'aucun étalonnage entre les associations, ni même entre les services de la DASES. Il n'y a actuellement pas de mesure des charges administratives pesant directement sur les établissements d'une part et des frais de siège d'autre part qui permettrait de s'assurer qu'il n'y a pas duplication des charges imputées. Dans ce contexte, certains taux de frais de siège peuvent être surestimés par les associations et il est difficile à l'administration de les remettre en cause par une simple argumentation analytique qui peut s'avérer insuffisante pour assurer une maîtrise globale de la dépense. À

³¹ 16 dans le domaine enfance et Famille, 17 pour le domaine des personnes âgées et 4 dans le domaine du handicap.

l'opposé, un taux bas de frais généraux peut masquer une organisation administrative insuffisante qui fait porter aux établissements une charge administrative trop importante, en particulier dans la gestion des ressources humaines.

La validation d'un taux de siège doit tenir compte de trois facteurs :

- la pertinence de l'organisation du siège et des établissements et leur complémentarité,
- l'étalonnage des taux pour des structures comparables,
- la qualité administrative de l'association attendue par la DASES.

2.1.3.3. Une maîtrise des dépenses à assurer par l'étalonnage des associations

La maîtrise des dépenses par une analyse routinière et drastique des comptes s'avère être une méthode peu constructive dans la relation avec les associations et pour leur évaluation en matière financière. La mise en place d'un taux directeur, s'il permet d'assurer sur un moyen terme la maîtrise de l'équilibre budgétaire en imposant aux associations une autorégulation de leurs dépenses par un meilleur arbitrage, ne facilite pas pour autant la réflexion sur l'évolution des activités de l'association. Des départements ayant mis en place un taux directeur ont développé des processus participatifs avec les associations pour modifier l'exécution de certaines prestations (bilans de campagne, travaux de groupes³²...).

La mise en place d'indicateurs de contrôle et suivi, qui à ce jour sont exclusivement calculés par le BAPH sans être toutefois analysés, devraient permettre de mener des réflexions avec les associations autour d'un référentiel de coûts et permettre une harmonisation des dépenses entre les établissements de même type ou bien d'en expliquer les écarts (par exemple par des différences en termes de foncier).

Actuellement, la DASES ne dispose pas d'outils de contrôle de la gestion opérationnelle et de suivi des activités. L'utilisation des rubriques « centres de coût », peu contrôlés depuis la mise en place du logiciel ALIZE, s'avère en tout état de cause insuffisante pour mener des analyses de nature à éclairer la politique partenariale et la maîtrise des dépenses. Bien que la fonction contrôle de gestion semble exister dans le logiciel IODAS (qui effectue la facturation ASE), la SDAFE en tire peu d'éléments. L'uniformisation des procédures de tarification entre les domaines d'activité de la DASES qui est en cours et l'utilisation de SOLATIS comme logiciel commun pourrait permettre une nouvelle évolution. Il serait toutefois opportun d'y associer les associations pour obtenir d'elles qu'elles jouent le jeu dans la fourniture des données : la normalisation comptable des ESMS à travers la M22 et l'établissement d'indicateurs obligatoires de contrôle dans les domaines personnes âgées et handicap qui doivent être étendus aux autres domaines (enfance et famille et insertion), rend en effet possible la mise en place de tableaux de bord simplifiés. Ils pourraient servir de support à la relation partenariale avec les associations pour assurer la maîtrise de leurs dépenses.

En tout état de cause, le contrôle et l'étalonnage sont dépendants de la nature de l'association et de son domaine d'intervention. Il paraît nécessaire de différencier les analyses en fonction de leur impact budgétaire, en particulier en distinguant les associations par type comme il a été suggéré dans la première partie :

³² Il est prévu dans le projet actuel de la DASES de réunir les associations afin de réaliser des bilans et d'exposer les éléments de cadrage budgétaire.

- les associations multisectorielles couvrant plusieurs domaines,
- les associations mono sectorielles et multi-établissements,
- les associations mono-établissement,
- et les associations nouvelles en expérimentation,

ce qui permettrait de mener des analyses transversales ponctuelles visant à la maîtrise des coûts.

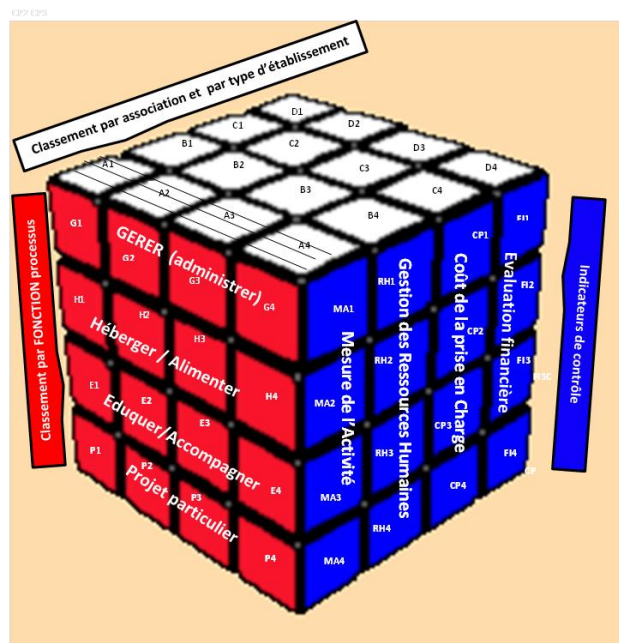
L'analyse des principaux processus croisés avec des indicateurs de contrôle pertinents compléterait et argumenterait les contrôles des tarificateurs dans le but d'optimiser les ressources publiques et d'assurer un traitement équitable de chaque association passant ainsi d'un simple contrôle de conformité à une appréciation de l'intérêt de la mesure au regard du partenariat établi (arbitré entre le réglementaire et le tolérable).

On pourrait retenir (voir figure ci-après)

- La gestion administrative des activités qui ne sont pas dans la mission directe de l'ESMS et qui comprennent les frais administratifs directement engagés dans les établissements et les frais de siège ;
- L'hébergement et la restauration des usagers ;
- Les activités d'éducation, d'accompagnement, d'encadrement des usagers ;
- Les projets spécifiques auprès des usagers (ex : économie familiale, insertion, etc.).

Les articles R.314-28 et suivants du Code de l'Action Sociale et des Familles mettent en place une procédure de calcul d'indicateurs pour certains établissements médico-sociaux afin d'objectiver et d'apprécier de façon éclairée les écarts raisonnables entre les coûts de ces établissements. Il est à noter que tous les types d'ESMS ne sont pas encore couverts par ces indicateurs qui sont arrêtés par différents ministères.

Figure 7 : Axes d'analyse par type d'association



Source : Conception mission IG

Le département a pour projet de se servir d'une liste de 20 indicateurs en s'appuyant sur des moyennes départementales par type d'ESMS. Ces indicateurs doivent être choisis, exploités quand ils existent ou créés quand ils se révèlent indispensables pour comparer les associations, en particulier en termes de :

- Mesure de l'activité : nombre de places, taux d'occupation, bénéficiaires de l'aide sociale, âge moyen, taux de sorties, durée moyenne de prise en charge, file active, sous-activité, parisiens / non parisiens, etc.
- Gestion des ressources humaines : effectif ETP, ratio d'encadrement, coût par ETP, niveau de qualification, effet GVT, taux d'absentéisme, formation, intérim, prestations externalisées, etc.
- Coût de la prise en charge : coût à la place, prix de journée (CA), coût d'encadrement à la place, coût immobilier à la place, maintenance, coût alimentaire, activité éducative, occupationnel, loisirs, thérapeutique, etc.
- Indicateurs financiers : fonds de roulement, besoin en fonds de roulement, trésorerie, vétusté des investissements, autonomie et dépendance financière, ratios d'endettement, et / ou bénévolat, avantage en nature consenti par la collectivité, etc.

2.2. La situation hybride de la « prévention spécialisée »

Le domaine fonctionnel intitulé « prévention spécialisée » représente un total de 25,4 M€ en 2012. Il est en fait composé de deux volets qu'il convient de distinguer : d'une part, le volet de la prévention spécialisée faisant désormais l'objet d'une procédure de tarification ; d'autre part, un volet pouvant être dénommé prévention jeunesse familles confortant l'action de prévention globale du département et désormais identifiable dans le schéma directeur de l'animation.

Tableau 23 : Principales données sur les financements de la « prévention spécialisée »

Analyse statistique	Montant	Nombre associations	Commentaires
Montant total des participations pour la prévention spécialisée	25 377 116 €	138	Soit moins de 6% des dépenses de la DASES en faveur des associations
Montant le plus important	3 759 918 €	1	Fondation Jeunesse Feu Vert
Montant le plus faible	500 €	7	7 associations bénéficient d'une participation de 500 €
Montant moyen	183 892 €	-	14% des associations perçoivent au moins ce montant
Montant Médian	4 500 €	100	50% des associations sont inférieures ou supérieures à ce montant
Les 1% des associations percevant les montants les plus élevés	3 759 918 €	1	15% du total des montants - une seule association
Les 10% des associations percevant les montants les plus élevés	18 806 721 €	14	74% du total des montants - la quatorzième perçoit 518 544 €
1% du total des montants (les moins élevés)	253 771 €	82	59% des associations - montant le plus élevé 30 000 €
10% du total des montants (les moins élevés)	2 537 712 €	107	78% des associations - montant le plus élevé 140 561 €

Source : IG sur la base de données du compte administratif 2012 fournies par le Contrôle de gestion de la DASES

Le tableau ci-dessus reflète cette hétérogénéité. On y trouve à la fois des montants importants liés au financement des clubs de prévention et le fait que 59 % des associations regroupées dans le dernier centile perçoivent chacune moins de 30 000 €. Cette observation est illustrée par l'écart de 1 à 40 entre les montants médian et moyen.

2.2.1. La prévention spécialisée (19 M€)

La prévention spécialisée s'intègre au dispositif de protection de l'enfance mis en œuvre par le département. Ce domaine d'intervention est régi par des textes de nature législative et réglementaire³³ ainsi que des délibérations du Conseil de Paris comme la charte départementale de la prévention spécialisée à Paris, le schéma départemental de prévention, aide aux familles et protection de l'enfance pour 2010-2014.

Les associations parisiennes de prévention spécialisée ont fait l'objet par arrêté en novembre 2008 d'une autorisation de fonctionnement valable 15 ans, et sont soumises depuis le 1^{er} janvier 2010 au processus de tarification par dotation globale tel que l'organise le CASF. Auparavant, le conseil général votait des participations aux associations de prévention spécialisées. Des conventions triennales ont été passées pour la période 2010-2012 avec chaque association. En 2012, le dispositif de prévention était porté par 15 associations : après la fusion de deux associations et le dé-conventionnement de deux associations, un appel à projet a permis de sélectionner les associations reprenant les secteurs d'intervention correspondants.

À l'occasion du renouvellement des conventions pour 2013, un processus de diagnostic partagé a été engagé³⁴. Lors de sa séance de mars 2013, le conseil général a approuvé les conventions pour la gestion des actions de prévention spécialisée avec 15 associations pour la période 2013-2015. Ainsi, au-delà de l'habilitation et de l'autorisation de fonctionnement, les conventions triennales permettent-elles de rythmer le travail mené en partenariat avec les associations.

Tableau 24 : Dépenses en faveur des clubs de prévention (2012)

Clubs de prévention	19 115 935 €
JEUNESSE FEU VERT	3 759 918 €
ASSOCIATION ARC 75	3 198 388 €
ASS CLUB DES JEUNES AMIS DU MARAIS	1 591 905 €
SAUVEGARDE DE L ADOLESCENCE	1 295 715 €
ASSOCIATION JEAN COTXET	1 163 820 €
CFPE ETABLISSEMENTS	1 083 532 €
GRPE RECHERCH ACTION JEUNE ADOLESCENCE	1 054 706 €
LA CLAIRIERE	854 574 €
ASS DEVELOPPEMENT CULTURE LOISIR JEUNES CHAPELLE	775 673 €
MAISON DES COPAINS DE VILLETTE	768 122 €
ASSOCIATION CAP 2000	692 693 €
TRINITE VINTIMILE ANVERS SACRE CŒUR	562 105 €
ASSOCIATION SOLEIL	518 544 €
ANEF PARIS	489 168 €
ASSOCIATION OLGA SPITZER	482 961 €
ASSOCIATION SILOE	423 273 €
OPEJ BARON EDMOND DE ROTHSCHILD	400 838 €

Source : IG synthèse données CA 2012 DASES

Les dépenses correspondantes sont imputées sur la rubrique 51, chapitre 65, nature 6526 du budget de fonctionnement du Département.

³³ Principalement, l'article L121-2 du code de l'action sociale et des familles, loi du 2 janvier 2002 et loi du 5 mars 2007 renforçant la protection de l'enfance...

³⁴ Rapports des équipes de prévention avec les mairies d'arrondissement, étude de juillet 2012 de l'Inspection Générale, questionnaire envoyé par la DASES aux partenaires des associations de prévention spécialisées.

Les associations en charge de la prévention spécialisée sont soit des partenaires associatifs d'une certaine dimension et intervenant à titre principal dans d'autres domaines (Olga Spitzer et Jean-Cotxet notamment), soit des associations dont l'activité est principalement ciblée sur la prévention spécialisée (Arc 75 et la Fondation Jeunesse Feu vert pour les plus importantes).

Plusieurs novations sont issues du renouvellement des conventions :

- Un compte rendu d'évaluation annuel, dont le plan est annexé aux conventions, comporte notamment un diagnostic de territoire, un bilan de l'action éducative et des perspectives pour l'ensemble de l'équipe. Ce document est en cours de mise à jour avec un enrichissement des données et indicateurs. Un travail est engagé par le bureau en lien avec les associations, pour déboucher sur des indicateurs en s'appuyant sur leurs pratiques qui seront partagés en réunion plénière.
- Une grille quantitative des jeunes suivis, par tranche d'âge et type d'actions menées (en individuel ou en collectif).
- Un point d'étape à produire deux fois par an (juin et octobre) destiné à l'information des mairies d'arrondissement et dont le canevas est annexé à la convention. Ces points d'étape sont le support d'une réunion annuelle à la mairie d'arrondissement.

Par ailleurs, un rapport d'évaluation de la prévention spécialisée est produit par le bureau.

La procédure de tarification sur dotation globale repose sur un dialogue de gestion entre la tarifiatrice du bureau, le chef de bureau et l'association. La DASES indique travailler à enveloppe fermée. Les acteurs associatifs insistent sur le travail de proximité, la souplesse d'action et la réactivité nécessaire. Le passage à la tarification et une logique d'enveloppe fermée a été vécu par certains acteurs comme « brutal », déplorant :

- Une trop grande rigidité pour l'élaboration des budgets prévisionnels : cloisonnement entre les groupes de dépenses ; des discussions budgétaires ligne à ligne, en opposition avec le mode de fonctionnement de la prévention spécialisée ; une absence de capacité de décision lorsqu'un élément nouveau intervient ;
- Des rejets de dépense non anticipées à l'occasion de l'examen du compte administratif : par construction, les rejets s'effectuant sur les comptes de l'année n-2 ont un effet rétroactif ; les dépenses refusées doivent alors être prise en charge sur les fonds associatifs³⁵ ;
- La découverte des règles au fil de l'eau, à l'occasion des contrôles ;

Il paraîtrait dans ces conditions utile d'organiser un travail en partenariat avec les directeurs des associations pour que les règles concernant la procédure de tarification (règles d'examen des budgets, comptes administratifs) soient formalisées et connues à temps.

2.2.2. La prévention jeunesse et familles (6 M€)

Très complémentaire de la mission de prévention spécialisée, la mission prévention jeunesse/familles fait l'objet d'une structuration en cours sous l'égide de la CNAF (circulaire du 20 juin 2012) visant au développement d'une politique territoriale de l'animation de la vie sociale et précisant les modalités du partenariat.

³⁵ Exemples : provisions pour congés payés ; amendes et pénalités ; certaines dispositions concernant les personnels, comme la part patronale des mutuelles.

2.2.2.1. Les acteurs du schéma directeur de l'animation de la vie sociale

Les différents acteurs que sont les centres sociaux, associations de quartier et espaces de vie sociale (EVS) font l'objet du schéma directeur de l'animation sociale adopté par le Conseil général lors de sa séance de décembre 2013 et cosigné par le département et la CAF.

⇒ Les centres sociaux : 4,2 M€ au titre de 2012

Les centres sociaux (équipements de quartier assumant une action sociale collective de proximité) sont identifiés comme acteurs de la prévention et de la protection de l'enfance par le schéma départemental de prévention et de protection de l'enfance pour les années 2010-2014.

Le dispositif fait l'objet d'un co-pilotage par le département et la CAF. Cette dernière associe le département à la procédure d'agrément et à son renouvellement : le projet social et le diagnostic de quartier sont transmis à la DASES pour examen et avis. La fédération des centres sociaux fournit un accompagnement et un appui aux centres en difficulté.

Tableau 25 : Dépenses en faveur des centres sociaux (2012)

Centres sociaux	4 161 381 €
ESPACE 19	404 344 €
LA CLAIRIERE	196 565 €
RELAIS 59	181 565 €
RELAIS MENILMONTANT	165 565 €
ASSOCIATION 13 POUR TOUS	165 288 €
LEO LAGRANGE ILE DE FRANCE	163 865 €
CENTRE EPINETTES FAMILLES INSERTION ACCOMPAGNEMENT	163 365 €
ASSOCIATION DUMAS REUNION	160 665 €
ACCUEIL GOUTTE D'OR	152 815 €
JAURES PANTIN PETIT	150 515 €
AOCSA LA 20 EME CHAISE	144 165 €
ASS INITIATIVES RENCONTRES ET SOLIDARITE 10	142 665 €
SOLIDARITE ROQUETTE	142 115 €
LE PICOULET MISSION POPULAIRE XIE	141 965 €
FOYER DE GRENELLE CENTRE SOCIAL	138 665 €
LE PARIS DES FAUBOURGS	136 865 €
ARCHIPELIA	134 865 €
OCMCEASIL	134 065 €
FONDATION OEUVRE DE LA CROIX SAIT-SIMON	133 465 €
BELLEVILLE ASSOCIATION	132 865 €
ECOLE NORMALE SOCIALE	132 465 €
CRESCENDO	131 965 €
CARREFOUR 14E	131 165 €
SOLEIL BLAISE	130 065 €
ASSOCIATION DANUBE SOCIAL ET CULTURE	122 441 €
ASSOCIATION DE LA RUE MONTORGUEIL	122 041 €
FEDERATION DES CENTRES SOCIAUX ET SOCIO-CULTURELS	105 000 €

Source : IG synthèse données CA 2012 DASES

Le dispositif est défini dans une délibération groupée approuvant les conventions pluriannuelles et, chaque année, le montant de la participation du département. Ainsi, par délibération d'octobre 2013, conformément aux conventions pluriannuelles 2011-2013, le conseil de Paris a approuvé la fixation des « participations financières 2013 au fonctionnement » de l'ensemble des centres sociaux (28 centres sociaux et 2 en émergence dans le 13^{ème} et 18^{ème}) et de la fédération des centres sociaux, pour un montant de 3,96 M€. La construction de cette participation regroupe différents financements antérieurement distincts : animation globale, prévention jeunesse, accompagnement à la scolarité et soutien à la charge des loyers. La dépense est inscrite à la rubrique 51, chapitre 65, nature 6526 du budget de fonctionnement du département.

⇒ Les associations de quartier

11 associations de quartier intervenant dans le cadre du dispositif animation prévention jeunesse (0,6 M€) bénéficient d'une participation du département. Les conventions d'objectifs triennales arrivées à échéance fin 2012 ont été renouvelées par le conseil de

Paris (délibération groupée de février 2013). Ces associations participent aux côtés des centres sociaux à une action sociale de proximité : prévention précoce auprès des familles et des jeunes, lutte contre les facteurs de risque de déscolarisation et de précarité. Elles doivent faciliter l'inclusion et le lien social dans les territoires concernés.

Six de ces associations bénéficient du label Espace de vie sociale (EVS) et du cofinancement à ce titre de la CAF. Le département verse une participation sur le chapitre 65, nature 6526, du budget de fonctionnement.

2.2.2.2. Le schéma directeur de l'animation de la vie sociale

Ce schéma fixe, entre autres, un objectif relatif à la qualité de gestion des centres sociaux : « *les centres sociaux se dotent d'outils adaptés de pilotage, de suivi d'activités et d'anticipation des risques* » étant précisé sous la rubrique « *soutien aux centres sociaux, EVS et associations de quartier* » que la CAF et la collectivité contribuent à l'élaboration et au suivi d'un dispositif de veille et de soutien autour de ces structures devant assurer un appui technique à la gestion et un soutien au management.

La gouvernance de l'animation de la vie sociale est assurée par différentes instances coprésidées et co-animées par la CAF et le département de Paris : comité de pilotage départemental, comité d'agrément, comité technique départemental, lequel doit promouvoir l'observation partagée des centres sociaux et EVS (notamment par l'utilisation de l'outil SENACS, système d'échanges national des centres sociaux). Un observatoire départemental de l'animation de la vie sociale a été mis en place en 2013 à titre expérimental. La collectivité doit y participer en 2014. Il a pour objectifs de rendre plus lisible et visible l'action des centres sociaux ainsi qu'évaluer leur impact collectif sur le territoire parisien.

Le département contribue à l'analyse issue du recueil de données concernant les centres sociaux parisiens : ainsi pour 2011, 8,7 ETP par centre en moyenne (contre 10 au niveau régional) ; 58 bénévoles par centre parisien (contre 31 au niveau régional) ; budget moyen d'un centre social : 535 K€ y compris accueil de jeunes enfants (au milieu de la fourchette régionale 437 K€ à 630 K€).

Pour l'évaluation des projets des centres sociaux et EVS, un outil de diagnostic partagé avec la CAF a été mis en place dès 2005. Le schéma directeur indique que ce processus d'évaluation est à actualiser sur la base de trois objectifs :

- un référentiel commun CAF / collectivités / équipements d'animation de la vie sociale (centres sociaux, EVS et à terme associations de quartier) ;
- simplifier les démarches administratives des gestionnaires (notamment documents et formulaires demandés aux associations) ;
- adapter les différents outils d'évaluation existants à l'évolution des besoins et de l'environnement (notamment observatoire départemental et SENACS).

D'ores et déjà, le désengagement de l'État est annoncé (le dispositif adultes relais dans le cadre de la politique de la Ville va être revu à horizon début 2015). Un travail est engagé par le service avec la CAF pour déterminer un budget-type reposant sur les recettes certaines (en particulier pour les structures qui gèrent des haltes-garderies) permettant d'assurer leur pérennité.

2.2.3. **Autres associations conventionnées**

Les actions de prévention insertion jeunesse bénéficient d'une contribution du département (plus de 1 M€ au total) :

- Des lieux d'accueil innovants offrent un accueil dans un lieu ouvert pour les jeunes d'un quartier de 14 à 20 ans, une pédagogie participative reposant sur des équipes pluridisciplinaires (animateurs et éducateurs spécialisés), un accompagnement indivi-

duel conjugué à une approche collective. Trois associations en sont gestionnaires : AJAM (10^{ème}), les associations Espoir 18 (18^{ème}) et Football club Gobelins (13^{ème}), les deux dernières ayant été retenues dans le cadre d'un appel à projet dédié au titre de structures expérimentales innovantes d'accueil de jeunes à Paris (article L312-1 12 du CASF). Elles font l'objet d'une autorisation à ce titre et sont tarifées par dotation globale. Leur budget de fonctionnement qui s'élève en moyenne à 300 K€, fait l'objet d'un cofinancement du département (DASES), de la Ville (DJS et DPVI) et de la CAF au titre d'un « *soutien financier à titre expérimental* »³⁶.

- Une mission de prévention et d'insertion des jeunes est confiée à l'association de prévention du site Villette, conventionnée depuis 15 ans.
- Le service SEPE d'Olga Spitzer met à disposition un accueil téléphonique de consultants psychologues et psychanalystes.
- Une bibliothèque de rue itinérante est gérée par l'association ATD Quart Monde.
- Le dispositif Ville Vie Vacances (290 K€ en 2012) est un programme, mis en place sur l'ensemble du territoire national, piloté par l'État-DDCS auquel la collectivité parisienne participe pour sa déclinaison à Paris s'appuyant sur deux directions, la DASES et la DPP, chef de file. Il s'agit de permettre à des jeunes en difficulté et issus prioritairement des quartiers politique de la Ville de bénéficier d'activités adaptées durant le temps des vacances scolaires : accès gratuit à des activités culturelles, sportives et de loisirs, avec un objectif social, pédagogique et de prévention de la délinquance. S'agissant du volet DASES, 86 associations ont été retenues en 2012 pour des montants s'échelonnant de 1 000 à 15 000 €
- L'accompagnement à la scolarité et la lutte contre l'échec scolaire (près de 100 K€) : le soutien apporté chaque année par le département à des associations très diverses s'inscrit dans le cadre d'un programme d'accompagnement à la scolarité, à destination des enfants du cycle primaire et des classes de 6^{ème} et 5^{ème}. Chaque année, une quarantaine d'associations (42 en 2013) dites « non conventionnées » répondent à un appel à projet pour l'année scolaire. Les participations versées s'échelonnent de 500 € à 14 000 €. Un travail est mené par le BPJI en lien avec la CAF et la DDCS. La CAF finance le dispositif dans le cadre de contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS). Au total, l'action représente plus de 300 K€ si on intègre l'activité des centres sociaux et les associations de quartier au titre l'accompagnement à la scolarité.

Un tri est à effectuer entre ces subventions en lien avec la DASCO (voir quatrième partie).

2.3. Les participations (40 M€)

Les participations constituent probablement l'ensemble le plus hétérogène des dépenses en direction des associations analysées ici. Leur montant est important et le nombre d'associations différentes concernées, près de 200, tout autant. Même si la différence est moins marquée que dans le cas de la « prévention spécialisée », les montants médian et moyen varient du simple au quadruple. La proportion de 46 % des associations réunies dans le dernier centile pour des montants ne dépassant pas 20 000 € amène à s'interroger sur l'usage qui est fait de ce mode particulier de financement. Cette opinion est renforcée par le fait que le premier décile correspond à 59 % des dépenses de participation.

³⁶ Convention CAF / département approuvée par le conseil général en novembre 2013, contribution de 103 K€ pour les trois LAI.

Cet ensemble de dépenses pose des problèmes juridiques particuliers. Il fait donc l'objet d'analyses détaillées en annexe. Après une présentation synthétique de son cadre juridique et comptable, les procédures d'instruction et de contrôle des participations sont exposées avant la récapitulation des principaux points d'attention.

Tableau 26 : Principales données sur les financements par participations

Analyse statistique	Montant	Nombre associations	Commentaires
Montant total des participations hors prévention spécialisée	40 131 873 €	199	Soit près de 10% des dépenses de la DASES en faveur des associations
Montant le plus important	3 820 914 €	1	Association de groupements éducatifs
Montant le plus faible	80 €	1	Association innovation aide à domicile service
Montant moyen	201 668 €	-	un quart des associations perçoit au moins ce montant
Montant Médian	53 810 €	100	50% des associations sont inférieures ou supérieures à ce montant
Les 1% des associations percevant les montants les plus élevés	6 561 273 €	2	16% du total des montants - la deuxième perçoit 694 121 €
Les 10% des associations percevant les montants les plus élevés	23 486 830 €	20	59% du total des montants - la vingtième perçoit 450 000 €
1% du total des montants (les moins élevés)	401 319 €	46	23% des associations - montant le plus élevé 20 000 €
10% du total des montants (les moins élevés)	4 013 187 €	126	63% des associations - montant le plus élevé 86 751 €

Source : IG sur la base de données du compte administratif 2012 fourni par le Contrôle de gestion de la DASES

2.3.1. Un cadre juridique et comptable mal défini

Si les subventions constituent une catégorie juridiquement identifiée, il n'en va pas de même des participations, un objet juridiquement non défini à ce jour : ainsi, le code général des collectivités locales (CGCT) qui encadre les conditions d'attribution, de versement et de contrôle des subventions par les collectivités locales, ne connaît pas la notion de participation ; le projet de loi relative à l'économie sociale et solidaire, qui prévoit une définition législative des subventions, n'identifie pas davantage la notion de participation.

La nomenclature budgétaire et comptable distingue néanmoins les participations, mais ne définit pas clairement la notion. Dans la M52, le compte dédié aux participations est le compte 656. Les explications qui y sont données sont peu claires³⁷.

³⁷ Ce compte enregistre les contributions contractuelles du département comme celles versées aux organismes de regroupement dont il est membre (syndicats mixtes, ententes)

- celles au titre de la coopération décentralisée (compte 6562) ou celles versées aux communes et EPCI dans le cadre d'actions spécifiques (exemple : actions de dépistage et de prévention dans les écoles maternelles : compte 6563) ou encore les versements accordés à d'autres acteurs (opérateurs dans le champ du RSA, APHP au titre des actions de lutte contre les MST ou CASVP) ;
- le RMA (revenu minimum d'activité) versé par le département aux employeurs est comptabilisé au compte 6564 ;
- Les dépenses du département au titre des contrats d'avenir sont comptabilisées au compte 6565 « Versements au titre du contrat d'avenir » ;
- Les dépenses du département au titre des contrats uniques d'insertion sont comptabilisées au compte 6566 « Versements au titre des contrats d'insertion ».

S'agissant des participations versées à des associations, le département de Paris utilise quasi exclusivement le compte 6568 dénommé « *autres participations* », catégorie fourre-tout peu précise et non explicitée par la M52 quant à son contenu. Elle est quasi exclusivement utilisée par la DASES³⁸;

Hors prévention spécialisée, la catégorie des participations représente moins d'un dixième du total des financements des partenariats associatifs, soit 40 M€. Cette nature de dépenses fait l'objet depuis quelques années de reclassements vers d'autres comptes.

Tableau 27 : Participations (hors prévention spécialisée)

Domaine	Montant	Pourcentage
Personnes handicapées	9 981 260 €	25%
Personnes âgées	9 654 435 €	24%
Protection de l'enfance	8 065 186 €	20%
Politique sociale	4 561 874 €	11%
Insertion sociale	3 558 926 €	9%
Insertion professionnelle	3 046 681 €	8%
Santé	749 385 €	2%
Prophylaxie MST	514 126 €	1%
TOTAL	40 131 873 €	100%

Source : Données du contrôle de gestion DASES retraitées IG

Les financements par participations couvrent ainsi les compétences obligatoires du département : personnes âgées, handicap, protection de l'enfance, insertion sociale et professionnelle. Elles financent également des compétences facultatives que la collectivité a décidé d'investir, en complément ou en substitution de l'État :

- la « politique sociale » qui comprend les actions de veille et urgence sociale et la lutte contre les exclusions ;
- la santé (compétence de l'État investie conventionnellement par le Département en application des lois sur la santé publique de 2004).

Dans le secteur social, l'inscription sur la nature participation de certaines dépenses correspond au financement de structures, de services ou activités et missions récurrentes entrant dans le champ de compétence de la collectivité appelant une prestation en contrepartie (une quasi-dotation globale de fonctionnement), souvent aux côtés d'autres financeurs :

- **Des structures ou dispositifs d'hébergement** : dispositifs d'hébergement pour personnes démunies ou pour mineurs étrangers isolés.
- **Des services**, services spécialisés de soutien de la vie à domicile des personnes âgées handicapées, services d'accueil de jour, notamment dans le champ de l'insertion sociale, services d'information, d'écoute, d'orientation ou de médiation pour les personnes âgées, ou encore dans le domaine enfance et famille.

³⁸ Nous retrouvons cette catégorie à la DFPE, direction issue d'une partition de la DASES en 2004, à laquelle a été transféré le secteur de la PMI ; la DDEES utilise également cette nature de dépense, par délégation de crédits de la DASES, concernant le domaine de l'insertion professionnelle.

- **Des missions ou actions récurrentes** menées par des associations en faveur de publics cibles, notamment dans le domaine insertion sociale et professionnelle (couvert par le PDIE) en direction des allocataires du RSA éloignés de l'emploi ou de publics en grande précarité sous la forme de services de maraudes ou d'aide alimentaire ;
- **Diverses actions**, à caractère plus ponctuel et de proximité, dans les domaines culturels, du sport ou des loisirs.

2.3.2. Les participations par domaines et types d'actions

Le détail est fourni en annexe 5. Le tableau ci-après en fait la synthèse.

2.3.3. Les procédures d'instruction et de contrôle des participations

Les participations donnent lieu à deux types de procédures d'instruction bien distinctes : d'une part, la tarification pour les services ou structures auxquelles elle s'applique ; d'autre part, une procédure d'instruction comparable à celle des subventions pour les autres actions, missions et services financés.

2.3.3.1. Les participations, support d'une tarification

Un certain nombre de structures et services font l'objet d'une procédure de tarification par dotation globale inscrite sur la nature de dépense participations (chapitre 65, nature 6568). Ces structures relevant de la catégorie des ESMS, donnent lieu chaque année à une instruction par des agents tarificateurs.

Il s'agit principalement à ce jour :

- Dans le domaine des personnes âgées et des personnes en situation de handicap, des services spécialisés de soutien de la vie à domicile : les services prestataires d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) et les Centres d'accueil de jour pour personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer (CAJ), les services d'accompagnement à la vie sociale (SAVS et SAMSAH).
- Dans le domaine famille et enfance, certains services d'information, orientation et de soutien comme le service d'orientation spécialisé de JCLT, le service MOÏSE de l'association AGE, ainsi que l'internat de Coye-la-Forêt géré par la même association.

Ces services spécialisés sont des ESMS, liés par des conventions parfois anciennes au département : ils peuvent en général recevoir des personnes au titre de l'aide sociale légale et sont soumis aux obligations qui s'appliquent à l'ensemble des ESMS : notamment projet d'établissement, projet et contrat individualisé de prise en charge. Ils relèvent également des règles d'évaluation et de contrôle applicables aux ESMS (contrôle financier, qualité et inspection possible avec l'ARS). La durée des conventions est en général calée sur celle de l'autorisation (15 ans). Dans certains cas particuliers, la durée est moindre (triennale pour les CAJ, annuelle pour les SAAD).

Le calendrier et la procédure d'instruction sont identiques à ceux pratiqués dans le domaine de la tarification des établissements au prix de journée : transmission par les associations de leur BP avant le 30 octobre de l'année n-1 et de leur CA de l'année n-1 avant le 30 avril de l'année n.

Tableau 28 : Les participations par domaines et types d'actions (2012)

Domaines	Types d'actions	Etablissements, services et missions	Publics	Financements particuliers	Associations identifiées
- Famille enfance - Politique sociale	Structures d'hébergement	- Internat scolaire éducatif - CHS S Képés * - Résidence sociale * - Maison relais - Centre d'hébergement jeunes (Relai 18) * - Centre d'hébergement (ROMS) *	- Jeunes en difficulté scolaire - Femmes victimes de violences - Publics précaires - Personnes âgées - Jeunes - Public ROM	- Tarification/d° globale - PDIE - PDIE - PDIE - PDIE	- AGE (3,8 M€ en 2012) - Aurore (278K€) - CASP (69K€) - St V. de Paul - Arc 75 (250K€) - Coup de main (167 K€)
- Politique sociale - Famille enfance	Hébergement temporaire	- Dispositifs de mise à l'abri - Dispositifs de mise à l'abri	- Personnes démunies SDF - MIE/ Jeunes ASE		- CAMRES (100K€) - FTDA/AURORE/ARFOG (1 M€)
- Personnes âgées - Famille enfance	Services d'accueil = information, orientation	- CLIC (4+1) - Plate-forme service gérontologique - PAOMIE (permanence d'accueil) - Service d'orientation spécialisé	- Personnes âgées - Personnes âgées - Jeunes ASE - Jeunes ASE	- Tarification/d° globale	- 5 associations (2,2 M€) - Fondation Maison des Champs (100 K€) - FTDA (605 K€) - JCLT (533 K€)
Famille enfance	Soutien à la parentalité	- Centre d'écoute et d'orientation - Maison d'orientation, information, soutien et écoute (MOISE) - Centre d'accompagnement parents/enfants (CAP ALESIA)	- Jeunes ASE - Femmes enceintes en difficulté - Jeunes ASE	- Tarification/d° globale	- Colline aux enfants (350 K€) - AGE(365K€) - CFPE(240K€)
Personnes âgées	Services de soutien à domicile	- 14 SAAD * - 16 CAJ *	Personnes âgées	- Tarification différentielle - Tarification aide extra-légale	- 16 associations (3,8 M€) - 10 associations (2,1 M€)
Personnes handicapées	Services de soutien à domicile	- 31 SAVS + 1 SAPHMA - 2 SAS - 8 SAMSAH	Personnes handicapées adultes	Tarification/d° globale	20 associations (8,6 M€)

* Actions faisant l'objet de cofinancement ; Δ Actions pouvant relever de marchés ; Italique : actions pouvant faire l'objet de subventions

Domaines	Types d'actions	Etablissements, services et missions	Publics	Financements particuliers	Associations identifiées
Insertion sociale	Accueil de jour	- 12 ESI * - Autres services * : CAMRES ; Le Refuge ; St Vincent de Paul	- Adultes en situation de grande précarité - Adultes en situation de grande précarité	- Participation/PDIE - Participation/PDIE	- 12 associations (3,6 M€) - 3 associations (99 K€, 43 K€, 20 K€)
	<u>Accompagnement RSA</u> Actions d'insertion, remobilisation et redynamisation	- 3 jardins d'insertion - Carré des biffins (Porte Montmartre) - Plate-forme service à la personne - Redynamisation par théâtre et ateliers artistiques - Actions linguistiques - Maraude spécialisée ROMS	Allocataires RSA et personnes éloignées de l'emploi	Participation/PDIE	- ARFOG (57 K€) - AURORE (290 K€ dont 220 DDEES, 70 DASES) - FOCS (65 K€) - AERI (45 K€) et autres associations - Centre alpha Choisy (31 K€) - Coup de main (57 K€)
Insertion professionnelle	Economie sociale et solidaire	- SIAE (structures d'insertion par l'activité économique) *	- Allocataires RSA	- Crédit délégué DASES/DDEES / PDIE (chap.17)	- 740 K€ ; nombre d'associations à déterminer
Domaine santé	<u>Accompagnement RSA</u> : Actions de soutien psychologique	- 4 associations Δ	- Allocataires RSA et services sociaux DASES (formation)	- Participation PDIE	- Processus Recherche ; EPOC ; APASO ; La Clepsydre (390 K€)
	Actions de soutien, accompagnement social santé	- 11 associations Δ	- Usagers drogue, personnes présentant des conduites addictives, dont allocataires RSA	- Participation PDIE	- 11 associations (283 K€)
Prophylaxie des MST	Lutte contre IST	2 CDDIST associatifs	Personnes vulnérables / IST	Participation (loi santé publique 2004/convention 2005)	Croix Rouge et Institut Alfred Fournier (514 K€)

* Actions faisant l'objet de cofinancement ; Δ Actions pouvant relever de marchés ; Italice : actions pouvant faire l'objet de subventions

Domaines	Types d'actions	Etablissements, services et missions	Publics	Financements particuliers	Associations identifiées
Politique sociale	<u>Inscription jeunesse</u> Accueils de jour	- 3 EDI * - Autres accueils de jour * : 1 PAJ (20 ^{ème}) ; 1 SIJ (9 ^{ème}) ; Centre d'accueil COROT - Plate-forme de repérage mobilisation et suivi	- Jeunes (16-25 ans) - Jeunes en errance (16-25 ans) - Jeunes décrocheurs (16-25 ans)		- Total 457 K€ - ANRS (125 K€) ; Entr'aide d'Auteuil (135 K€) - Mission locale de Paris (234 K€)
	<u>Veille et urgence sociale</u> - Aide alimentaire - Maraudes	- <i>Dispositifs aide alimentaire</i> * - Service maraudes *	- Personnes démunies SDF - Personnes démunies SDF		- 4 associations (620 K€) - 5 associations (600 K€)
	- Accueil de jour et d'orientation - Accueil de jour SDF	- Dispositif Le Kiosque (10 ^{ème}) - Accueils de jour	- Personnes migrantes et exilées - SDF et allocataires RSA		- FTDA EMMAUS (398 K€) - CAMRES ; Le Refuge AFFSAM / FTDA
	<u>Intégration / accès au droit / médiation socio-culturelle</u>	Actions de domiciliation	- Personnes migrantes, demandeurs d'asile - Habitants des quartiers prioritaires		
	<u>Insertion et lutte contre la toxicomanie</u>	Prévention toxicomanie	Personnes très précaires		Association Coordination Toxicomanie - 18 ^{ème} et 19 ^{ème} (147 K€)
Divers tous domaines	- Accès loisirs cultures - Services d'écoute et d'orientation - Evénements Actions diverses / insertion sociale	- Différentes associations - EPOC / écoute suivi thérapeutique - Mais extraordinaire handicap - Service civique ROMS - Aide psychologique à l'insertion sociale et professionnelle - Actions innovantes, accompagnement social, suivi téléphonique	- Personnes handicapées - Personnes handicapées - Personnes handicapées - Jeunes ROMS - Jeunes et personnes éloignées de l'emploi - Personnes démunies		- associations - Croix Rouge - 15 associations - Les Enfants du Canal (15 K€) - Croix Rouge, Unité Le Passage - Fondation Abbé Pierre EMMAUS DEFI (15 K€)
	Actions diverses / politique sociale	Action de lutte contre les expulsions	Personnes démunies		Fondation Abbé Pierre (ESH)

* Actions faisant l'objet de cofinancement ; Δ Actions pouvant relever de marchés ; Italique : actions pouvant faire l'objet de subventions

Source : Inspection générale d'après les données transmises par la DASES

Le calcul de la participation prévisionnelle repose sur les documents devant être obligatoirement transmis par les associations : budgets prévisionnels, rapports d'activité et comptes administratifs (CA). La procédure relative à l'arrêt du compte administratif et au contrôle du réalisé est également calée sur celle applicable aux tarifications en prix de journée : contrôle sur pièce après réception du CA, complété d'éléments recueillis lors de la visite sur place.

Cette procédure donne lieu à examen sur pièces et sur place d'au moins une journée par an (deux demi-journées pour le BAE, une journée pour le BAPA et le BAPH). Les visites sur place par les agents instructeurs peuvent être conjointes avec l'ARS lorsqu'il s'agit de services cofinancés par cette dernière. Les mêmes problématiques que celles décrites dans la partie tarification apparaissent : délais de tarification ; contrôle très affiné et temps investi par les agents tarificateurs.

Dans certains cas, la procédure débouche sur une délibération du conseil de Paris : conventions d'habilitation à l'aide sociale légale ; pour les CAJ, les conventions triennales soumises au Conseil de Paris font l'objet d'avenants annuels fixant les dotations annuelles ; pour les SAAD, les délibérations sont annuelles.

Une innovation est à signaler pour les SAAD : le contrôle du réalisé s'effectue en 2014 par un système de télégestion de l'horodatage.

Pour les CAJ et SAAD, la tarification est doublée d'une aide à l'utilisateur. Cette spécificité induit une complexité particulière dans l'instruction et la procédure : la contribution du département vise, à partir d'un tarif fixé (unique pour les CAJ, tarif fixé par structure pour les SAAD) à diminuer le coût supporté par l'utilisateur en fonction de ses ressources tout en garantissant l'équilibre du fonctionnement des structures. Cette contribution est qualifiée d'aide extra-légale pour les CAJ³⁹ et de participation différentielle pour les SAAD⁴⁰. Dans les deux cas, l'APA (et / ou la PCH pour certains SAAD) sont susceptibles de prendre en charge la tranche basse du barème ou tarif applicable.

2.3.3.2. Les autres participations

Elles donnent lieu à une instruction annuelle selon une procédure similaire à la procédure d'instruction des subventions (détaillée au 2.4.2.).

Les différentes étapes en sont les suivantes : demande de l'association, inscription de la demande dans SIMPA, instruction au vu de l'intérêt du projet au regard des objectifs de politique sociale du domaine concerné, des données d'activité, des comptes et données financières transmises, avis de l'adjoint-e sectoriel-le, procédure ALPACA, délibération du

³⁹ Pour les CAJ, le département fixe un tarif unique de référence (tarif de convergence) pour tous les établissements, et finance à chaque établissement le différentiel entre ce tarif et le montant payé par l'utilisateur qui dépend de ses revenus. La contribution repose sur le versement d'un acompte de 80 % et d'un réajustement en fonction de la fréquentation réelle constatée, compte tenu de la répartition des usagers dans les tranches du barème.

Les délibérations votées par le conseil général (DASES 2013 150G se référant à la délibération de 2004) qualifient la participation départementale d'aide extra-légale.

⁴⁰ Contrairement aux CAJ, les SAAD pratiquent des tarifs horaires différents, la fourchette allant de 20,80 € à 24,28 € (tarifs prévisionnels 2013). Pour les personnes exonérées, la participation versée par le département compense totalement la différence entre le tarif fixé en année pleine et le taux départemental APA / PCH. Pour les autres usagers, la participation du département est plafonnée à 2 € par heure. S'y ajoute un système de dotations complémentaires dites « spécifiques et exceptionnelles » pour limiter la participation de l'utilisateur à 1,30 € de l'heure (versement prévisionnel pour cinq associations en 2013). Ce dispositif fait l'objet de délibérations annuelles du Conseil de Paris, arrêtant les tarifs prévisionnels, le montant de la participation ventilée par établissement et comportant en annexe les conventions annuelles avec ces associations (pour 2012, 3,8 M€, pour 2013, délibération DASES 463G, somme estimée à 3,4 M€).

conseil de Paris siégeant en formation de conseil général, avec en annexe la convention qui lie l'association au Département.

Des particularités constatées concernant l'instruction des participations sont à signaler :

- signature d'une convention dans la quasi-totalité des cas, même en deçà de 23 000 € ;
- dominante de conventions pluriannuelles (en général triennales) ou de durée annuelle reconduites ;
- aucune intervention du BSA, les participations n'étant pas « estampillées » subventions et donc absence de fiche d'évaluation des risques ;
- dans grand nombre de cas, des instructions sont menées conjointement avec d'autres services (Cf. développement ci-après), une grande part des participations correspondant à des services ou missions faisant l'objet de cofinancements publics.

2.3.4. Constats et points d'attention relatifs aux participations

2.3.4.1. Les services relevant d'une procédure de tarification

⇒ **Pour les CAJ et les SAAD, une problématique de taux de fréquentation et de répartition géographique sur le territoire**

Les CAJ pour personnes âgées répondent au double objectif de maintien de la vie à domicile et de répit des aidants. La politique du département en la matière est perçue comme positive et dynamique par les partenaires associatifs.

La DASES a entrepris un important programme d'ouverture de CAJ qui nécessitera une nouvelle évaluation reposant sur leur positionnement et leur adossement ou non à d'autres structures, leur aptitude à accueillir des usagers aux comportements sociétaux marqués, la fixation de l'activité prévisionnelle optimale (à ce jour 80 %). Une veille est assurée par le bureau, qui a intégré que des recompositions ou redéploiements sur le territoire sont sans doute à prévoir (cas d'un CAJ de la Fondation Caisse d'épargne). Un appel à projet récemment lancé n'a au demeurant reçu qu'une réponse.

Certaines associations s'interrogent sur le modèle économique des établissements dont la mise à l'équilibre se trouve au-delà de trois années, le département compensant les premiers déficits des nouvelles structures en complément de subventions d'investissement. Les règles d'affectation des excédents d'exploitation pouvant provenir d'une amélioration du taux de fréquentation au financement d'actions innovantes méritent d'être clarifiées pour les associations.

Les Services d'aide et d'accompagnement à domicile autorisés interviennent dans un secteur qui se caractérise par un nombre important de services prestataires, soumis à des normes et conditions de qualité différentes selon qu'ils relèvent de procédure d'agrément ou d'autorisation⁴¹. Cette situation est identifiée dans le schéma gérontologique.

La baisse tendancielle du niveau de fréquentation et d'activité entraîne une augmentation du prix de revient horaire et, par conséquent, une augmentation des coûts pour la collectivité qui passe par une augmentation des tarifs, dans un contexte de concurrence avec des opérateurs du secteur privé. Les coûts salariaux résultant d'exigences de qualification constituent un facteur majeur d'augmentation des coûts de ces structures. La persistance du problème depuis plus d'une décennie et son existence dans d'autres départements font douter d'une résolution simple et durable.

⁴¹ Différents rapports (Assemblée des départements de France, IGAS, rapport parlementaire Poletti en 2012 et rapports IGVP en 2004), ont souligné les difficultés financières des services prestataires.

⇒ **Pour les services spécialisés d'accueil de jour pour personnes handicapées, la participation apparaît comme un support de projets innovants**

Sont imputées sur la nature participation (chapitre 65, article 6568) le financement des différentes structures d'accueil de jour permettant d'accompagner le maintien de la vie à domicile des personnes adultes en situation de handicap⁴².

Une gestion dynamique des participations, dans le champ du handicap, a constitué un mode de financement transitoire, pour des ESMS en devenir : les participations ont ainsi permis de soutenir l'émergence de nouvelles structures ou projets innovants. Ce constat est particulièrement avéré dans le domaine de l'autisme et des troubles envahissants du développement, handicaps prioritaires du schéma départemental : les trois écoles ABA, à l'origine non reconnues par la DDASS sont ainsi devenues des ESMS (SESSAD ou IME financés par l'ARS).

Le bureau poursuit cette bonne pratique consistant à faire entrer des projets de structures innovantes dans les catégories d'ESMS juridiquement reconnues et adaptées pour assurer la pérennité de leur fonctionnement. Ce travail est mené avec les associations et en lien avec l'ARS. Ainsi, l'ancien service social de l'APF est-il devenu SAVS et SAMSAH⁴³.

Les points d'attention concernent les contrôles des services. De manière plus générale, la question du rapport coût / qualité de ces services doit être posée en analysant leurs taux de fréquentation et leurs évolutions de dépenses.

2.3.4.2. Les Services d'information, d'orientation d'écoute et de soutien, des ESMS de génération différentes

Ces services se retrouvent dans les domaines de la famille et de l'enfance et des personnes âgées.

⇒ ***Dans le domaine enfance et famille***

Diverses structures de générations différentes assurent ces services :

- Le service d'orientation spécialisée de JCLT (pour jeunes relevant de l'ASE, dispositif conventionnel de 1981, non autorisé comme ESMS) fait l'objet d'une procédure de tarification sous forme de dotation globale, avec versement mensuel.
- Le service MOÏSE, pour femmes enceintes en difficulté (convention datant de 1993 résignée en 1999, non autorisé comme ESMS) financé à 100 % par le département. Son taux de fréquentation est de 77 % en 2011, avec l'accueil de femmes non exclusivement parisiennes. La régularisation du cadre juridique est demandée par l'association. Le BAE a saisi en 2012 la DGCS de la question de principe concernant les structures anciennes sans arrêté d'autorisation, dont l'existence est antérieure à la loi de 2002 mais n'a pas obtenu de réponse.
- Relèvent de la même catégorie, mais de création plus récente : le centre d'accompagnement parents enfants (CAP Alésia soutien à la parentalité) ; la perma-

⁴² Les autres structures intervenant dans ce secteur - foyers de vie, foyers d'accueil médicalisés, foyers d'hébergement, centres d'activité de jour et centres d'accueil de jour médicalisés - sont tarifées sur la base d'un prix de journée. Ils sont imputés en dépenses d'hébergement (nature 652).

⁴³ Le BAPH travaille avec l'association APTE, dont le projet de pianothérapie faisant actuellement l'objet d'un agrément comme SAD pourrait devenir un ESMS. Un travail est également engagé avec l'association Le relais Ile de France, dans le champ de l'insertion sociale et professionnelle qui bénéficie d'une participation d'environ 130 K€ ainsi que d'un agrément qualité obtenu de la préfecture, pour cette structure. Aujourd'hui SAD non tarifée par le département, cette structure pourrait devenir un ESMS : CAJ ou CAJM autisme avec financement ARS, prévu au schéma départemental du handicap.

nence d'orientation pour mineurs étrangers isolés, PAOMIE gérée par l'association FTDA a priori non autorisée comme ESMS.

Les missions de ces différents services sont à examiner au regard de la définition de l'article L312-1 1° « établissements ou services prenant en charge habituellement y compris au titre de la prévention, des mineurs et des majeurs de moins de vingt et un ans relevant des articles L221-1, 3 et 5 » (c'est-à-dire relevant de l'aide sociale à l'enfance).

⇒ **Dans le domaine des personnes âgées : Les centres locaux d'information et de coordination gérontologiques (CLIC)**

Les six CLIC assurent une mission de service public d'orientation et d'accompagnement des personnes âgées, le maillage territorial ayant été organisé par le département. À la suite, un appel à projet a été lancé en 2011. À côté des CLIC, fonctionne une plateforme de services gérontologiques gérée par la Fondation Maison des champs et financée à 100 % par le département, laquelle organise des interventions bénévoles aux domiciles de personnes âgées.

Leurs missions s'inscrivent dans le cadre de la définition de l'article L312-1 11° « les établissements ou services, dénommés selon les cas, centres de ressources, centres d'information et de coordination, ou centres prestataires de services de proximité mettant en œuvre des actions de dépistage, d'aide, de soutien, de formation ou d'information, de conseil, d'expertise ou de coordination au bénéfice d'usagers ou d'autres établissements et services ».

Ce sont donc des ESMS : les CLIC sont mentionnés dans la partie commentaire de l'article L312-1 du code. Leurs budgets prévisionnels sont en outre présentés selon le cadre normalisé du budget d'un ESMS, avec la décomposition des dépenses et recettes en trois groupes.

Par ailleurs, l'ARS a retenu le territoire des CLIC comme pertinent pour l'installation des maisons pour l'autonomie et l'intégration des malades Alzheimer (MAIA). À la suite des appels à projet 2012 et 2013, cinq gestionnaires de CLIC sont désormais porteurs de ce dispositif.

De plus, le « parcours de santé » expérimenté par l'ARS dans trois arrondissements (9, 10 et 19) associe le CLIC Paris Emeraude Nord Est. Ce dispositif vise à favoriser le maintien à domicile et réduire les recours prématurés aux établissements d'hospitalisation.

Le département a renforcé le pilotage : rencontres régulières des responsables des CLIC, mise en place de groupes de travail thématiques pour harmoniser et formaliser les outils et pratiques. Des indicateurs ont été définis et sont suivis (augmentation du nombre de visites à domicile, nouveaux plans d'aide, etc.). Ce mode de fonctionnement est exemplaire de ce qui pourrait être mis en place pour différentes autres catégories d'établissements ou services partageant la même mission, confrontés aux mêmes difficultés et au sein desquels les bonnes pratiques doivent se diffuser à l'initiative de la DASES.

2.3.4.3. Les structures et services d'hébergement, des statuts à consolider

Certaines structures d'hébergement sont financées sur la nature de dépense participations, s'apparentant à une tarification en dotation globale dans les domaines de la politique sociale ainsi que de l'enfance et de la famille.

⇒ **Cinq dispositifs d'hébergement de personnes démunies ou très précaires**

Ils sont gérés par des associations financées sur la nature participation⁴⁴ :

- Le centre d'hébergement pour jeunes Relais 18 géré par l'association ARC 75 (ESMS autorisé en CROSMS en 2008, principe de financement paritaire État-DRILH et département, ce dernier allant au-delà de la parité en 2013, financement par dotation globale⁴⁵) ;
- Le centre d'hébergement et de stabilisation Suzanne Képès, hébergement de femmes victimes de violences (financement paritaire département et État-DRILH) ;
- La maison relais pour personnes âgées désocialisées gérée par l'association Petits frères des pauvres (financement paritaire État et département) ;
- La résidence sociale rue Championnet gérée par le CASP (convention pluriannuelle reconduite depuis 2010, autorisation en CROSMS en 2010 ayant reconnu son caractère expérimental, participation du département au budget de fonctionnement en complément de l'Accompagnement social lié au logement (ASLL) financé sur le FSL pour les résidences sociales, co-financement État au titre de l'urgence sociale ;
- Le centre d'hébergement pour Roms, structure « La passerelle », assurant un hébergement au sein de logements mis à disposition par la Ville et des solutions d'hébergement d'urgence à l'hôtel, géré par l'association Coup de main (financement majoritaire du département : 167 K€ sur un total de 191 K€ correspondant au budget prévisionnel du volet hébergement 2013).

La question posée dans ce contexte est celle de la pérennité du financement de ces structures ainsi que celle du statut de ces établissements : ils semblent relever de la catégorie des ESMS, devraient en conséquence être régularisés, contrôlés et évalués en tant que tels. La responsabilité du département doit être en tout état de cause clarifiée.

Dans ces différents cas, le département intervient en complément d'une compétence de l'État, son financement devrait être dérogatoire. Or tel n'est pas le cas, compte tenu de la relativité et de la variabilité de l'engagement de la DRIHL.

⇒ **Les dispositifs d'hébergement dans le domaine famille et enfance**

Ils comprennent d'une part un établissement atypique, l'Internat de Coye-la-Forêt, d'autre part différents dispositifs d'hébergement temporaire ou de mise à l'abri (DMA), notamment de mineurs étrangers isolés.

- L'internat scolaire de Coye-la-Forêt, géré par l'association AGE, relève d'une compétence facultative du département de Paris, connaît un niveau d'activité variable et pose à la fois des problèmes juridiques et financiers : l'internat n'ayant pas été autorisé en tant qu'ESMS (article L312-1 1° du CASF), une analyse de la DAJ saisie par la DASES en 2012, conclut à la nécessité de revoir le dispositif d'autorisation et la convention. De plus, la DASES a mis en évidence le coût particulièrement élevé de la prestation, comparé aux autres internats privés sous contrat avec le ministère de l'éducation nationale. La DASES (BAE) indique que cet établissement ne procède à aucune évaluation interne ou externe. La question de la pérennité de cet établissement historique est posée.

⁴⁴ S'y ajoute une structure financée par subvention de l'association Aurore : « Le ruisseau ».

⁴⁵ La délibération 2013 DASES 436G indique que la dotation globale est arrêtée par la DRIHL, le département participant au-delà de la parité pour contribuer à la pérennité de l'activité. Les documents annexés comportent en outre une présentation des comptes selon les trois groupes de dépense de la M 22.

- Les différents dispositifs de mise à l'abri ou d'hébergement temporaire pour MIE semblent répondre également à la définition de l'article L312-1 1° du CASF et font l'objet de cofinancements variables de l'État. Le DMA de la rue Stendhal (20^{ème}) géré par l'association FTDA bénéficie d'un cofinancement variable de la DRIHL⁴⁶. Il en va de même pour le dispositif d'accueil de jour d'Aurore⁴⁷ et le dispositif de mise à l'abri pour MIE géré par ARFOG⁴⁸.

2.3.4.4. Les services d'accueil de jour et de veille sociale

Certains services d'accueil de jour en charge d'accompagnement et d'insertion sociale relèvent du domaine de l'urgence, de la veille sociale et de la lutte contre les exclusions qu'il est proposé d'identifier en tant que tel.

Ils offrent un accueil inconditionnel à certains publics particulièrement précaires relevant du domaine dit de la politique sociale. Il s'agit en particulier des Espaces solidarité insertion, des services d'accueil de jour pour SDF et des services d'accueil de jour pour personnes migrantes.

⇒ Les 15 Espaces solidarité insertion (ESI dont 12 associatifs)

Ce sont des services d'accueil de jour avec accompagnement social. Cette mission repose sur un dispositif géré en partenariat avec le département, l'État et la RATP. Il a fait l'objet d'une convention tripartite entre ces trois acteurs en 1996, renouvelée en 2013, aux termes de laquelle l'État et le département financent à parité les dépenses de fonctionnement, la RATP prenant à sa charge une partie des dépenses d'investissement. Un comité tripartite composé de représentants des trois institutions accorde le label « ESI » aux structures gérées par des organismes répondant à un cahier des charges. Les propositions relatives au montant des participations versées et le contrôle de l'utilisation des budgets prévisionnels présentés par groupes de dépenses sont effectués en coordination. Chaque gestionnaire d'ESI est lié au département par une convention d'objectifs renouvelée en mars 2013 pour trois ans.

À côté des ESI, labellisés en tant que tels, d'autres accueils de jour pour personnes en situation de grande précarité SDF sont financés par participation du département, notamment :

⇒ Les accueils de jour notamment pour SDF :

- la participation versée au CAMRES au titre de son accueil de jour pour SDF et allocataires RSA, partiellement inscrite jusqu'en 2012 dans le PDIE, l'a rejointe pour sa totalité en 2013⁴⁹ ;
- l'accueil de jour de l'association Le refuge, dont le fonctionnement est également inspiré des ESI parisiens pour des personnes très désocialisées et sans domicile fixe pour 43 K€ en 2013 (cofinancement DRIHL, RATP et Seine-Saint-Denis, la question de l'intérêt local étant posée du fait d'une localisation à Pantin justifiant une participation à la baisse de Paris).

⁴⁶ En 2012, financement à 100 % par le Département ; en 2013, participation de 400 K€ du département et de 1,1 M€ de la DRIHL ; pour 2014, financement à 100 % par le Département.

⁴⁷ La délibération DASES 2012 652G a décidé d'une participation majoritaire du département, 556 K€ sur un total de 594 K€, la participation de l'Etat se limite à 25 K€ au titre de jeunesse et sports et emplois aidés.

⁴⁸ La délibération DASES 2012 326G a prévu une participation majoritaire du département en 2012 (153 K€, la DRIHL finançant à hauteur de 142 K€).

⁴⁹ Délibération 2013-405G, participation de 99 K€ en complément d'un financement DRIHL.

⇒ Structures d'accueil de jour pour jeunes

Deux dispositifs sont gérés par l'association ANRS :

- le service d'insertion des jeunes dans le 9^{ème} arrondissement (cofinancement CAF et DRIHL 75 minoritaire);
- et la permanence d'accueil et d'information jeunes dans le 20^{ème} arrondissement (financement à parité État-DDCS et département dans le cadre d'un dispositif conventionnel pluriannuel avec avenants annuels fixant la participation du département).

⇒ Lieux d'accueil de jour et d'orientation pour personnes migrantes et exilées

Le dispositif Le kiosque, cogéré par FTDA et Emmaüs solidarité dans le 10^{ème} arrondissement, a été initié en 2008, renouvelé depuis ; il donne lieu à une participation du département de 398 K€ en 2013 sur un budget consolidé de 430 K€ porté par les deux associations.

La question du statut de ces différents services d'accueil de jour se pose. En effet, l'article L312-1 8° du CASF mentionne « *les établissements ou services comportant ou non un hébergement, assurant l'accueil notamment dans les situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active ou l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse* ». Pourraient probablement relever de la même catégorie certains services relevant de l'urgence sociale et de la veille sociale, en particulier les services de maraudes organisés en lien avec les services de l'État (DRIHL). Au demeurant, en application de la loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové, le gouvernement doit remettre d'ici le 31 décembre 2014 un rapport au Parlement présentant les conditions et modalités de mise en œuvre d'un statut unique pour les établissements et services de veille sociale, d'hébergement et d'accompagnement.

2.3.4.5. Insertion jeunesse : les services et actions d'insertion sociale et socioprofessionnelle

S'agissant des services d'insertion sociale et socioprofessionnelle, leurs missions et leurs statuts sont à examiner au regard de la définition donnée par l'article L312-1 9° : « *les établissements ou services qui assurent l'accueil et l'accompagnement de personnes confrontées à des difficultés spécifiques en vue de favoriser l'adaptation à la vie active et l'aide à l'insertion sociale et professionnelle...* ».

⇒ Les trois Espaces dynamiques d'insertion (EDI) associatifs parisiens

Relèvent de cette catégorie les établissements confiés à l'ANRS, Jeunesse Feu vert et Sauvagegarde de l'adolescence). Ce dispositif piloté par la région Île-de-France permet d'accueillir les jeunes de 16 à 26 ans en situation d'échec et écartés des dispositifs d'insertion classiques, avec pour objectif de faire émerger un projet d'insertion socioprofessionnel individualisé. Les jeunes accueillis ont le statut de stagiaires de la formation professionnelle.

Les associations gestionnaires doivent obtenir un agrément de la Région, cette dernière cofinçant. Le dispositif fonctionne sur la base d'entrées et de sorties permanentes. Les associations sont liées par des conventions annuelles avec le département. Un comité de pilotage conjoint se réunit une fois par an avec les principaux partenaires de l'EDI pour faire le point sur l'activité de la structure. Les deux collectivités assurent un contrôle conjoint de l'utilisation de la participation. Les EDI doivent transmettre, notamment, un bilan d'activité synthétique permettant un suivi par cohortes et différents bilans selon un modèle-type utilisé par tous les EDI d'Île-de-France.

⇒ La plateforme pour jeunes décrocheurs

Elle est gérée par la Mission locale de Paris est financée à 100 % par le département. La Mission, elle-même cofinancée par l'État, la région et le département, est investie d'une mission de service public pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes. L'action d'animation territoriale assurée par la plateforme s'inscrit dans cette mission de service public et doit être analysée et évaluée dans ce cadre.

2.3.4.6. Compétences santé exercées par le département financées sur la nature participation

Certaines participations relevant du domaine de la santé sont inscrites au PDIE : actions de soutien psychologique à destination notamment d'allocataires du RSA, accompagnement de personnes vulnérables, usagers de drogues ou vulnérables au titre de conduites addictives.

Or, certaines actions sont proches par leur public et leur objet de marchés de services existants (des actions de soutien psychologique en faveur d'allocataires du RSA). En outre, l'inscription de crédits liés à des actions de prévention en termes de santé au PDIE pose question (on trouve hors PDIE, dans le domaine de la politique sociale, le financement du même type d'actions)⁵⁰. Enfin, on observe une fluctuation des contributions versées tantôt sous forme de subventions, tantôt sous forme de participations.

⇒ Les actions de soutien psychologique

Elles sont notamment à destination d'allocataires parisiens du RSA (suivi BRSA) font l'objet de participations versées à quatre associations : association Processus Recherche pour une action de formation et d'appui aux services sociaux du 20^{ème} ; Association EPOC pour son PAAJ, point d'appui et d'accueil de jour 19^{ème} arrondissement ; APASO pour son Pôle permanent d'accueil et d'insertion PPAI 14^{ème} (255 K€) et La Clepsydre (54 K€) ; les trois premières font l'objet d'une délibération groupée (délibération 173G 2013, total de 390 K€) ; la dernière d'une délibération séparée⁵¹.

Une triple interrogation : tout d'abord, ces actions paraissent relever de marchés de services : les actions de soutien psychologique en faveur d'allocataires du RSA font déjà l'objet d'un marché de la DASES ; la prestation de formation aux services sociaux rentre également dans le champ d'une prestation de service pour la collectivité ; les contributions sont versées tantôt sous forme de subventions, tantôt sous forme de participations ; enfin, des synergies sont probablement à développer entre le BRSA et la sous-direction de la santé.

⇒ Les actions d'accompagnement social et d'insertion de personnes présentant des conduites addictives :

- usagers de drogues, notamment allocataires du RSA : associations Aurore (pour son CHRS Siloé) et Intervalle CAP (consultations et accueil psychanalytiques) ;
- personnes vulnérables présentant des conduites addictives : participations versées à sept associations avec conventions pluriannuelles (181 K€ en 2013) : Croix Rouge (Centres Moulin Joly et St Germain Pierre Nicole) ; Aurore centre de soins d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA) Ménilmontant ; ACERMA ; ANPAA ; Ligne de Vie ; Association Prévention et Soins des Addictions par des centres d'accueil

⁵⁰ La porosité de la frontière entre public RSA et public non RSA, présente également dans d'autres domaines, a pu entraîner des transferts de charge y compris depuis le budget municipal (ex. délégations de crédits au titre des actions de la DEVE ou de la DDEEES)

⁵¹ Il s'agit d'un contexte particulier lié à l'année 2012 et à l'urgence de trésorerie d'une association. Les avenants ultérieurs ont été passés dans la même délibération.

et d'accompagnement à la réduction de risques pour usagers de drogues (CAARUD Ka-léidoscope).

On note sur ce type d'actions quelques découpages alambiqués entre participations et subventions :

- ainsi, une contribution d'un total de 114 K€ versée à l'association Basiliade pour l'accueil et l'accompagnement psychologique social et moral, les actions d'orientation et de réinsertion professionnelle, de personnes en situation de grande précarité, dont allocataires du RSA, touchés par le VIH ou malades du SIDA⁵² ;
- un découpage encore très fin et peu lisible, entre participations et subventions pour des actions menées en faveur d'usagers de drogues : la même délibération (DASES 2013 16G) prévoit le versement d'une subvention à l'association Aurore pour son service MIJAOS ainsi qu'une subvention et deux participations à l'association Coordination Toxicomanies⁵³.

Il est préconisé sur cet ensemble d'actions, un regroupement sur la nature de dépense subventions, à l'exception des actions à l'attention d'allocataires du RSA qui relèvent des marchés publics d'accompagnement des allocataires du RSA.

⇒ La prophylaxie des MST

Centralisée au titre de la loi de santé publique de 2004, cette compétence a été prise en charge par le département par des conventions signées avec l'État et la CPAM en 2005 : le département participe au fonctionnement de deux centres d'information, de dépistage et de diagnostic des infections sexuellement transmissibles (CIDDIST) associatifs, dont les recettes proviennent d'une part de l'assurance maladie et d'autre part du département.

2.3.4.7. Financement d'actions s'apparentant à des subventions

Au sein des différents domaines couverts par les participations, le Département contribue au financement d'actions ou projets d'initiative associative, à caractère local et de proximité. Pour un certain nombre, les versements portent sur de petits montants ou des montants arrondis, indices qui les apparentent à des subventions.

Sont ainsi inscrits sur la nature de dépense participation les financements de diverses actions d'initiative associative dans le domaine du handicap. Elles se situent dans le champ culturel (autisme pianothérapie éducative, ateliers musicaux pour enfants polyhandicapés), dans celui des activités sportives, de loisirs et des séjours de vacances. D'autres proposent des séjours de répit adaptés pour personnes handicapées. Dans certains cas, il s'agit de propositions associatives en réponse au montage d'un projet ou événement lancé par la collectivité : ainsi, le « mois extraordinaire du handicap » bénéficie de participations versées à 15 associations (en 2013) pour divers événements ou manifestations, la Ville de Paris assurant de son côté un certain nombre d'actions ; les dossiers correspondants sont déposés dans SIMPA à la fin du 3^{ème} trimestre, et soumis au conseil de Paris de décembre (délibération 2013 683G); ou encore la participation accordée au collectif événementiel art et handicap (Paris et Île-de-France) pour une manifestation à l'Hôtel de Ville (exposition d'art brut et singulier contemporain à l'automne 2013).

Dans le domaine de l'insertion sociale, le département soutient des actions d'insertion, remobilisation et redynamisation, actions de proximité pour des publics les plus éloignés

⁵² Délibération 2013 28G dont 79 K€ de participations et 35 K€ de subventions.

⁵³ Le versement d'un total de 247 K€ à cette association se décompose en une participation hors PDIE de 147 K€, au titre du volet social ; une subvention de 75 K€ au titre du volet sanitaire ; une participation de 25 K€ au titre du PDIE (accompagnement social et suivi des usagers de drogue en situation de précarité).

de l'emploi et les plus en difficulté : des jardins solidaires pour lesquels l'association Lafayette Accueil perçoit une participation (trois jardins d'insertion dans le 12^{ème} et le 20^{ème}) alors que les autres jardins solidaires font l'objet de subventions à trois autres associations, (Emmaüs solidarité, Halage et Espaces 19). La subvention paraît plus adaptée à ce type d'action. Dans la même logique, le Carré des biffins de la Porte Montmartre géré par l'association Aurore semble relever de la catégorie des subventions.

Dans le domaine de l'urgence et de la veille sociale, et compte tenu des évolutions législatives récentes (statut de services de veille sociale et d'accompagnement⁵⁴), le soutien apporté par le département aux partenaires associatifs intervenant en matière d'aide alimentaire relève également d'initiatives et de projets portés par les associations, lesquelles travaillent en grande proximité et s'appuient sur un grand nombre de bénévoles (Restaurants du Cœur⁵⁵...), le dispositif faisant l'objet d'un comité de pilotage sous la présidence de l'adjointe à la Maire compétente une à deux fois par an et d'un cofinancement de L'Etat.

Dans la même logique et par souci de lisibilité, il est préconisé d'inscrire en subventions, dans le domaine de la prévention des exclusions

- les ateliers socio linguistiques (à ce jour, 45 subventions et une participation) ;
- les actions favorisant l'accès au droit et de médiation socio culturelle (à ce jour, 34 subventions et 2 participations) ;
- ou encore un certain nombre d'actions sociales innovantes, tel l'accompagnement social dans le cadre du dispositif téléphonie (15 K€ à Emmaüs défi de la Fondation Abbé Pierre) ;
- dans le domaine santé, les différentes actions d'accompagnement social et insertion de personnes présentant des conduites addictives, étant noté que ce type d'actions fait d'ores et déjà l'objet de subventions (neuf associations font l'objet d'une délibération groupée au titre de subventions DASES 2012 288G).

2.4. Les subventions (11 M€)

La notion de subvention ne fait l'objet d'aucune définition législative ou réglementaire mais, contrairement aux participations, cette catégorie juridique est définie et identifiée par la jurisprudence et la doctrine. Elle est réglementée, notamment s'agissant des procédures et modalités d'attribution par différents articles du CGCT. Cette catégorie est également identifiée par la nomenclature budgétaire et comptable (nature de dépense, 6574).

L'absence de définition légale devrait d'ailleurs être prochainement comblée par le projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire, encore en discussion au Parlement, qui propose à l'article 22 : « *constituent des subventions, des aides, facultatives de toute nature, notamment financières, matérielles ou en personnel, valorisées dans l'acte d'attribution, attribuées par les autorités administratives justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action, d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme. Ces actions,*

⁵⁴ Article 32 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové : « *Avant le 31 décembre 2014, le Gouvernement transmet au Parlement un rapport présentant les conditions et modalités de mise en œuvre d'un statut unique pour les établissements et services de la veille sociale, de l'hébergement et de l'accompagnement.* »

⁵⁵ Délibération DASES 2013-531G : participation de 160 K€, l'association bénéficiant d'autres subventions publiques (État, Région, CG 93).

projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces aides ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités qui les attribuent ».

Par les subventions qu'il accorde, le département de Paris s'inscrit dans cette définition en contribuant au financement de projets, actions ou missions menés par différents partenaires associatifs dans les différents champs de l'action sociale. Le montant total des subventions inscrites sous la nature de dépense 6574 s'élève à 10,6 M€ en 2012.

Tableau 29 : Principales données statistiques relatives aux subventions versées en 2012

Analyse statistique	Montant (cumulé)	Nombre d'associations	Commentaires
Montant total des subventions	10 632 684 €	424	Soit 2% des dépenses de la DASES en faveur des associations
La plus subventionnée	825 381 €	1	Association pour le dépistage des cancers
La moins subventionnée	500 €	1	Club sportif Lancry 3ème âge
Montant moyen	25 256 €	-	23% des associations perçoivent au moins ce montant
Montant Médian	10 000 €	212	50% des associations sont inférieures ou supérieures à ce montant
Les 1% des associations les plus subventionnées	2 107 406 €	4	20% du total des subventions - la moins subventionnée perçoit 300 200 €
Les 10% des associations les plus subventionnées	5 943 647 €	42	56% du total des montants - la moins subventionnée perçoit 52 500 €
1% du total des subventions (les plus faibles montants)	106 327 €	61	11% des associations - la plus subventionnée à 3 000 €
10% du total des subventions (les plus faibles montants)	1 063 268 €	219	52% des associations - la plus subventionnée à 10 000 €
Subventions inférieures à 23 000 € (seuil convention d'objectifs obligatoire)	2 408 055 €	314	74% des associations

Source : Données du contrôle de gestion DASES retraitées IG

Ce montant est à majorer, d'une part, des contributions versées sur la nature de dépense participations, précédemment identifiées comme relevant de la catégorie des subventions et, d'autre part, des subventions versées à partir du Fonds de Solidarité Logement (FSL) à une trentaine d'associations au titre d'aides indirectes : accompagnement social lié au logement (ASLL) et actions d'intermédiation locative, pour un total de 10,9 M€ en 2012. Cet ensemble constitue néanmoins un enjeu plus que proportionnel à son montant, notamment dans la mesure où son versement revêt un caractère facultatif et laisse la plus grande marge à la capacité innovatrice des associations porteuses de projets.

L'analyse des montants attribués sous forme de subvention révèle un relatif éparpillement de ces contributions : 424 associations bénéficient de subventions du département : le montant moyen perçu est de 25 K€, le montant médian de 10 K€ ; 74 % des associations perçoivent moins de 23 K€ (seuil plancher du conventionnement obligatoire).

Tableau 30 : Répartition des subventions par domaines(2012)

Domaines	Montants	Pourcentage
Autres actions de prévention et d'éducation	1 555 535 €	15%
Egalité homme/femme	98 225 €	1%
Famille et enfance	172 560 €	2%
Insertion professionnelle	2 937 862 €	28%
Insertion sociale	324 719 €	3%
Intégration	28 000 €	0,3%
Interventions sociales	202 277 €	2%
Lutte contre les toxicomanies	1 103 745 €	10%
Personnes âgées	712 700 €	7%
Personnes handicapées	845 300 €	8%
Politique sociale	759 300 €	7%
Prophylaxie des MST	1 067 080 €	10%
Prophylaxie du cancer	825 381 €	8%
Total général	10 632 684 €	100%

Source : Données du contrôle de gestion DASES retraitées IG

2.4.1. Analyse des domaines et types d'actions faisant l'objet d'une subvention de fonctionnement

Les principaux domaines couverts sont la santé, l'insertion sociale et professionnelle, la politique sociale. Suivent les domaines personnes âgées et personnes en situation de handicap ; la protection de l'enfance est très marginalement concernée par les subventions.

Deux grands sous-ensembles peuvent se dégager du champ des subventions : d'une part un sous-ensemble prévention / santé (4,55 M€, soit 43 % du total) ; d'autre part, un sous-ensemble insertion professionnelle et sociale (3,2 M€, soit 30 % du total).

L'ensemble des subventions est analysé en annexe 6. La récapitulation et la répartition des montants de dépenses 2012 par domaines est donnée par le tableau suivant.

Tableau 31 : Partenariats associatifs : subventions par domaines et types d'actions

Domaines (données comptables 2012)	Types d'actions (exemples identifiés)
Prévention santé (4,55 M€)	
Actions de prévention et d'éducation (1,55 M€)	Sept Ateliers Santé Ville (10 ^{ème} ; 11 ^{ème} ; 13 ^{ème} ; 14 ^{ème} ; 19 ^{ème} : volet santé du CUCS) Actions d'Education à la Santé ; actions de sensibilisation sur la nutrition Prévention de proximité pour public en grande vulnérabilité sociale (personnes très démunies, réfugiées, en difficulté d'insertion, prostitution...) Actions d'information et accès aux soins : réduction des inégalités sociales de santé Fonctionnement de structures : - GCSMS Maison des Ados Robert Debré (100 K€) - centres de santé FOCSS et GOSB (330 K€ en 2012 ; 250 K€ en 2013 : subventions exceptionnelles de retour à l'équilibre) Actions de soutien psychologique
Lutte contre les toxicomanies (1,1 M€)	Total : 38 associations Actions de prévention des conduites à risques (usagers de la drogue, conduites addictives, équipes adossées à différentes structures dont CSAPA) Programmes de prévention dans le domaine festif (13 associations)
Prophylaxie des MST (1,07 M€)	Total : 20 associations dont 11 subventionnées depuis plus de dix ans : Lieux d'accueil et d'accompagnement de personnes atteintes par le VIH/SIDA (AIDES, 250 K€) Accueil, information, orientation Actions d'accompagnement et de prévention Actions de sensibilisation / événements (festival Solidays)
Prophylaxie du cancer (825 K€)	Subvention association ADECA 75 (825 K€)
Insertion professionnelle et sociale (PDIE - 3,26 M€)	
Insertion professionnelle (2,94 M€ ; crédits délégués à la DDEEES)	Fonctionnement PLIE Paris Nord Est (577 K€, chap. 17) Fonctionnement MDEE Maisons des Entreprises et de l'Emploi (122 K€) Chantiers d'insertion espaces verts Création d'entreprise : appui aux structures (564 K€) Actions innovantes : Carré des Biffins (220 K€) ; Ressourcerie Montreuil (58 K€) ; Dispositif Premières Heures (183 K€) Appels à projets économie sociale et solidaire / politique de la Ville (278 K€)
Insertion sociale (325 K€)	Insertion redynamisation : jardins d'insertion ; actions diverses (ateliers théâtre, remobilisation) Huit épiceries sociales Actions linguistiques (huit associations dont six politique de la Ville ; 10 % allocataires RSA) Accès au droit et médiation socio-culturelle (10 % allocataires RSA)
Politique sociale (759 K€)	Actions sociales innovantes (CRESUS, 20 K€ et ANTIGEL, 5 K€ : Dispositif La Bagagerie) Aide alimentaire (à regrouper avec actions financées sur participation) Accès aux droits et médiation socio-culturelle (six associations) Actions linguistiques (environ 20 associations politique de la Ville et autres lieux) Subventions structures d'hébergement (Foyer Jorbalan ; centre d'hébergement d'Aurore La Maison-Le Ruisseau)

Domaines (données comptables 2012)	Types d'actions (exemples identifiés)
Personnes âgées (713 K€)	Actions à caractère intergénérationnel (total 101 K€ ; 19 associations) Clubs personnes âgées (176 K€ ; 12 associations) Loisirs et culture (109 K€ ; 20 associations) Bénévolat (76 K€ ; 5 associations) Lien social (256 K€ ; 26 associations) Actions Santé prévention (121 K€) : dont association Allo Maltraitance des Personnes Agées (100 K€)
Personnes handicapées (845 K€)	
Types handicaps	auditif et visuel (213 K€ ; 24 subventions) ; mental et psychique (205 K€ ; 17 subventions) ; moteur (86 K€ ; six subventions) ; autisme (50 K€ ; sept subventions) ; catégorie « tous handicaps » (260 K€ ; 29 subventions)
Thématiques	Culture (207 K€) ; soutien au fonctionnement général (263 K€) ; insertion générale (150 K€) ; insertion professionnelle (43 K€) ; santé (91 K€) ; loisirs et sport (52 K€)
Famille et enfance (173 K€)	GCSMS Maison des Ados Robert Debré (50 K€)

Source : Inspection générale à partir des données des services de la DASES

2.4.2. Les procédures d'instruction des subventions

Ces demandes sont très hétérogènes, à l'instar du tissu associatif lui-même et correspondent à des initiatives ou actions diverses et à des situations financières contrastées. Une grande partie de ces demandes est reconduite chaque année par les mêmes acteurs associatifs. Cette diversité impose des procédures et des critères permettant une instruction la plus éclairée et éclairante possible.

2.4.2.1. L'instruction des demandes

⇒ Le circuit des demandes

Les demandes de subvention sont formulées par les associations via l'outil SIMPA et orientées vers la direction par le BSA. Le service financier central de la DASES oriente ensuite les demandes vers les sous-directions. Elles parviennent également par le canal des élus mais doivent ensuite suivre le circuit administratif. La demande de subvention n'est soumise à aucun formalisme : en pratique les associations formulent leurs demandes de façon à se caler sur les procédures d'adoption des délibérations du conseil de Paris, mais un certain nombre de demandes arrive de fait au fil de l'eau tout au long de l'année.

Ces demandes sont nombreuses et variées : ainsi pour l'année 2013, 961 demandes concernant la DASES ont été enregistrées dans SIMPA. On observe que si 46 % des demandes sont déposées avant le 1^{er} novembre de l'année n-1, les dossiers continuent d'arriver au fil de l'eau : 38 % lors des six mois suivants, 11 % au deuxième semestre de l'année en cours et ce jusqu'en décembre, ce qui donne lieu à une instruction tout au long de l'année, posant problème au regard de l'instruction interne à la Ville selon laquelle 70 % des dossiers doivent avoir fait l'objet d'une délibération avant le 1^{er} juillet.

Il n'existe pas au niveau de la direction de formalisation de la procédure d'instruction. Bien que la procédure soit largement déterminée par SIMPA, cette formalisation varie selon les sous-directions et bureaux.

⇒ Une procédure d'instruction lourde faisant intervenir différents acteurs

La procédure fait intervenir en amont les adjoint-e-s à la Maire, lesquels présentent *in fine* la délibération au Conseil de Paris : toutes les demandes de subvention sont soumises à la

validation et décision de l'adjoint-e sectoriel-le, donnant lieu à des réunions de programmation et de travail sur la base de tableaux partagés, comportant souvent deux parties : demandes en reconduction et nouvelles. Pour ces dernières, le cabinet de l'adjoint-e peut demander au service de rédiger une fiche spécifique avant de se prononcer sur l'opportunité de la subvention. Si le projet ne reçoit pas l'aval du cabinet, une lettre de refus, signée au niveau de la sous-direction, est envoyée à l'association.

Dans la pratique, le travail d'instruction est approfondi. Il est mené par des agents instructeurs appartenant aux bureaux des différentes sous-directions métier⁵⁶.

L'instruction inclut l'analyse des données financières et comptables, des données d'activité et de l'intérêt du projet. Ce dernier point est examiné de manière empirique, faute de critères prédéterminés sur la notion d'intérêt des projets. L'instruction donne notamment lieu à la rédaction de fiches techniques qui seront annexées aux délibérations : présentation générale de l'association avec bilan des principales activités et présentation de l'action à financer ; présentation financière de l'association comportant une analyse de la situation financière (bilan, évolution du résultat) et une analyse financière de la demande de subvention (charges et produits afférents à l'objet de la subvention).

Des fiches d'évaluation des risques (FER) sont renseignées : par le BSA de la DUCT pour les subventions d'un montant de plus de 10 000 €, par la DASES pour les autres. Elles comportent une analyse des risques à travers différents items :

- au titre du risque juridique, vérification de l'intérêt public local, d'indices de requalification en commande publique ou en aide économique ;
- au titre du risque financier, évaluation de la solidité financière issue de l'analyse des comptes⁵⁷, du degré de dépendance par rapport aux financements publics et analyse des fonds propres.

La durée type de l'instruction : la phase d'instruction jusqu'à la signature de la FER dure en moyenne cinq mois, ce délai étant plus important entre fin octobre et février (correspondant à la grosse vague de dépôts), et se réduisant à deux ou trois mois de février à août. Les derniers dossiers sont traités en urgence. S'ajoute en moyenne un délai d'un mois pour le passage en conseil de Paris.

L'information des maires d'arrondissement : en amont de la délibération du conseil de Paris, et en application du volet social de la charte des arrondissements⁵⁸, les projets de délibération ayant un caractère local sont transmis aux maires d'arrondissement en vue d'une information au conseil d'arrondissement. La DASES a dégagé trois critères d'identification du caractère local désormais tracé dans Paris Délib⁵⁹ ; la décision de proposer aux maires d'arrondissement d'inscrire à l'ordre du jour du conseil d'arrondissement incombe à l'adjoint-e à la Maire.

⁵⁶ Pour la SDAFE, le BAE ; pour la SDIS, le BPJI ou le BILVS (bureau de l'insertion par le logement) ; pour la SDA : le BAPA et le BPAH ; pour la SDS, la section des subventions de la sous-direction.

⁵⁷ Risque identifié : les services travaillant sur les données de n-2, la pertinence des informations financières est à relativiser. Ils ne peuvent anticiper certaines évolutions, exemple : La Clepsydre en 2013 [.....] alors que les données financières 2011 ne révélaient pas de problème. *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs*

⁵⁸ « Chapitre 4, article 1A8 : les projets de délibération du Conseil de Paris siégeant en formation départementale et ayant un caractère local sont transmis aux maires d'arrondissements en vue d'une information au conseil d'arrondissement ».

⁵⁹ Équipement, service ou action concernant majoritairement la population de l'arrondissement (subventions de fonctionnement) ; ouverture d'un équipement dans l'arrondissement (subventions d'investissement) ; conventions d'habilitation à l'aide sociale ; actions à forte visibilité locale, ou événements situés dans l'arrondissement.

Le subventionnement donne lieu à un nombre important de délibérations : plus de 80 % des délibérations présentées par la DASES au Conseil Général ont porté sur l'attribution de subventions (539 délibérations ont été votées à ce titre en 2013).

Dans un objectif de transparence et de lisibilité des subventions accordées, la DASES développe la pratique de délibérations groupées par type d'actions subventionnées dans certains cas, ainsi dans le domaine prévention santé : délibération groupée pour neuf associations œuvrant en matière de prévention de proximité des conduites à risque ; ou encore, délibération groupée sur la mise en œuvre des programmes de prévention dans le domaine festif (dix associations, 293 K€) ; ou encore dans les domaines de la politique sociale (délibération groupée sur les ateliers socio linguistiques) et de la prévention spécialisée.

⇒ La contractualisation et les délais de financement

Les modalités de conventionnement sont fixées par la loi du 12 avril 2000 et le décret du 6 juin 2001 relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques. La convention doit définir l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention. Dans la pratique, la DASES passe des conventions bien en deçà du seuil réglementaire de 23 000 €. En effet, seules 26 % des associations perçoivent des subventions d'un montant supérieur à ce seuil. Or, près de 40 % des subventions fait l'objet d'une convention. Des conventions sont signées pour des montants de 5 K€ (à titre d'exemple : convention annuelle avec l'association Fort de Café, pour ses actions de prévention dans le domaine festif).

Près de 80 % des subventions font l'objet d'une reconduction. La pratique des conventions pluriannuelles se répand : elles donnent lieu à avenant financier annuel, fixant le montant de la contribution du département au titre de l'année en cours, délibéré par le conseil de Paris. Le conventionnement pluriannuel présente plusieurs avantages : une lisibilité du soutien accordé à une action ou projet, et souvent le versement d'acomptes en début d'exercice et le versement du solde intervenant au vu de l'examen du compte administratif et du rapport d'activité.

Dans les conventions pluriannuelles, la notion d'objectifs est présente plus souvent dans les intitulés que dans les contenus. Elle est également intégrée dans certaines conventions annuelles s'intitulant conventions d'objectifs annuelles (exemple des épiceries sociales). Quoiqu'il en soit, de nombreuses conventions annuelles sont reconduites, posant par la même la question du conventionnement pluriannuel⁶⁰.

Les délais de financement sont assez rapides, une fois la délibération votée au conseil de Paris, le paiement par le département (date de mandat) intervient dans les trois semaines.

2.4.2.2. Les contrôles

L'article L1611-4 du CGCT impose un contrôle général des organismes, notamment des associations, ayant reçu une subvention. La procédure d'instruction repose sur une chaîne de contrôles internes :

- Contrôles internes à la DASES : ainsi, le service financier central contrôle les propositions d'attribution et apporte son visa en amont de celui de la directrice préalablement à l'introduction du projet de délibération dans le système ALPACA.

⁶⁰ Concernant les contributions versées sous forme de participations, le conventionnement au minimum annuel est quasi systématique (hormis le cas des actions non conventionnées d'accompagnement à la lutte contre l'échec scolaire et le dispositif Ville Vie Vacances) ; on peut noter l'existence de conventions d'objectifs annuelles (les EDI et les jardins solidaires). Le conventionnement pluriannuel est fréquent (ESI et accueils de jour notamment).

- Le contrôle conjoint DASES / DUCT repose au premier niveau sur l'instruction des FER. Un contrôle de second niveau intervient sur les suites à donner aux avis réservés pouvant donner lieu à un avis défavorable ultérieur du BSA : ainsi, dans le cadre d'un programme de travail commun aux deux directions, la DUCT propose, à partir d'avis réservés émis par le BSA, une liste d'associations pouvant faire l'objet d'une évaluation cible conjointe⁶¹.

Des contrôles et évaluations externes sont diligentés par les services de l'État : dans le cadre des compétences exercées en matière de santé pour le compte de l'État, l'ARS demande le suivi d'indicateurs⁶² ; dans le domaine de l'aide alimentaire, des contrôles d'hygiène et sanitaires sont menés en lien avec les services de l'Etat dans le cadre de visites sur place.

Sont également menées des évaluations partagées avec les services de l'État pour certains dispositifs : Ateliers Santé Ville (indicateurs d'activité en 2012 suite à un audit sur la gouvernance) et Ateliers sociolinguistiques (grille d'évaluation depuis 2011).

En conclusion, les procédures d'instruction et d'attribution sont conformes aux règles en vigueur avec toutefois une forte dominante de reconductions. La passation de conventions en deçà de 23 000 € est un point fort. La pratique de conventionnement pluriannuel est à développer, de même que l'évaluation pour les objets qui la justifient.

2.4.3. Points d'attention et risques relatifs aux subventions

2.4.3.1. Le financement d'actions ou de projets d'initiative associative

Les actions ou projets d'initiative associative constituent l'essentiel du champ couvert par les subventions. Force est de constater que la grille de lecture de ces subventions ne va pas de soi. Elle peut néanmoins reposer sur les éléments suivants :

- Leur rattachement aux grands domaines fonctionnels, décliné en annexe 6, montre la couverture par les subventions de tous les champs de la politique sociale. L'analyse par domaine et type d'action révèle la confusion de certains modes de financement (participations et subventions). Il est donc recommandé un reclassement et une analyse commune de ces types d'actions.
- Il manque au niveau de la direction une analyse ordonnée des subventions dont une ébauche est proposée en annexe 6 qui pourrait tenir compte :
 - des publics bénéficiaires (personnes âgées, handicapées, personnes démunies ou vulnérables en terme de santé, enfance, jeunes, familles),
 - et des types d'actions (d'ores et déjà identifiés dans certains bureaux dans des tableaux de suivi des subventions par association, montant, objet et types d'actions).

Au-delà des types d'actions, apparaissent un certain nombre de thématiques transverses, ainsi à titre non exhaustif :

⁶¹ Une évaluation va se dérouler prochainement pour une association ayant fait l'objet d'un avis réservé avec perspective d'avis défavorable en 2014 (risques identifiés : complétude du dossier administratif et financier ; rapports du commissaire aux comptes).

⁶² Indicateurs devant être renseignés par la sous-direction de la santé (ex : subvention versée à ADECA 75, qui pose par ailleurs question quant à son montant).

⇒ Thématique de la proximité

Toutes les actions à caractère social menées dans les quartiers prioritaires de la politique de la Ville sont financées par subvention. La proximité est particulièrement avérée s'agissant des actions s'inscrivant dans les territoires prioritaires et quartiers de la politique de la Ville⁶³ : ces micro-projets et actions subventionnés relèvent pour 60 % d'entre eux, de la SDIS, puis des personnes âgées et de la santé. Peuvent être mentionnées à ce titre :

- les actions relatives à l'accès aux droits et la médiation socio culturelle (34 subventions, deux participations) ;
- les actions linguistiques à visée socialisante (45 subventions, une participation) ;
- un certain nombre de subventions dans le domaine des personnes âgées ainsi que les actions à caractère intergénérationnel ou actions axées sur le lien social ou l'accès aux droits (migrants étrangers) ;
- encore dans le domaine de la santé, les sept Ateliers Santé Ville implantés dans six arrondissements, devant rapprocher les habitants de l'offre de soins existante.

D'autres actions de proximité visent :

- l'insertion / redynamisation (dont certaines relèvent de la politique de la Ville) : jardins d'insertion, épiceries sociales...
- en matière de prévention santé : éducation à la santé, actions de quartier à destination d'élèves du primaire ou de collégiens ; prévention des conduites à risque en proximité ; prévention et suivi social pour des publics en très grande vulnérabilité sociale (réfugiées, femmes en difficulté d'insertion, personnes prostituées, personnes très démunies nécessitant des soins dentaires itinérants) ; information et accès aux soins, réduction des inégalités sociales de santé (lieux d'accueil et d'information).

⇒ Thématique du lien social

Le lien social est également commun à de nombreuses subventions, en particulier dans le domaine des personnes âgées ou personnes handicapées : un certain nombre de subventions, de petit montant, visent à lutter contre l'isolement, favoriser l'insertion dans la vie sociale pour la promotion de l'accès aux activités culturelles, de loisirs et de sport⁶⁴.

Dans le champ de la veille sociale et de la lutte contre les exclusions, pour les personnes les plus éloignées du lien social, la facilitation de l'accès est une thématique approachante, notamment pour les personnes démunies ou en situation d'exclusion : accès à la santé, au logement, à des activités de proximité, aux services publics.

Ces subventions correspondent pour l'essentiel à des actions de grande proximité, pour des publics éloignés des dispositifs de droit commun. Une vision d'ensemble devrait permettre d'en mieux vérifier la justification et la nécessité au regard d'éventuels doublons localement, entre actions associatives ou avec les actions menées par les services départementaux qui se rapprochent aujourd'hui eux-mêmes des usagers. Le principe de l'intérêt local doit être vérifié dans cette optique.

⁶³ En fin de chaque année, dans le cadre de la procédure d'appel à projet, la DPVI transmet à la DASES l'ensemble des projets identifiés (environ 250 par an) comme relevant du champ social et de l'insertion.

⁶⁴ Un certain nombre de type d'actions par thématiques sont d'ores et déjà identifiées dans le domaine personnes âgées : intergénérationnel, clubs personnes âgées, subventions lien social ou mobilisation du bénévolat ; dans le domaine personnes handicapées : thématiques culture loisirs, insertion générale, insertion professionnelle, santé.

Une cartographie géographique des subventions de type proximité et lien social est nécessaire.

⇒ **Thématique des actions innovantes**

Les actions sociales innovantes portées par des associations sont par principe du ressort de la subvention :

- au titre de l'insertion sociale et professionnelle, les huit épiceries sociales, ou encore le Carré des Biffins de la Porte Montmartre et la Ressourcerie Montreuil (subvention sur crédits délégués à la DDEES) ;
- au titre de la politique sociale, le dispositif la Bagagerie (association Antigél) ou l'action menée par l'association Crésus (lutte contre le surendettement).

⇒ **L'intérêt de l'action subventionnée**

Au-delà de la conformité des procédures, il doit être vérifié que les subventions accordées permettent à la collectivité d'atteindre ses objectifs de politique sociale en caractérisant l'intérêt du projet ou de l'action subventionnée pour la collectivité. Dans cette perspective, un outil d'instruction partagé peut être construit en rattachant aux domaines fonctionnels :

- les objectifs de politique sociale, sous l'autorité des adjoint-e-s à la Maire ;
- la typologie des subventions et participations ;
- les coûts associés à chaque type de subvention et les associations bénéficiaires.

Cet outil doit permettre d'extraire un tableau de bord d'aide à la décision à destination de la direction, permettant d'identifier les doublons et les manques et de procéder à des analyses thématiques. D'ores et déjà, certains types d'actions méritent une analyse transverse, à titre d'exemples :

- les actions de soutien psychologique présentes dans les domaines de la santé (pour personnes ayant des troubles mentaux), l'insertion sociale (accompagnement du RSA), la politique sociale et la prévention jeunesse familles ;
- les lieux d'information, services d'écoute et d'orientation dans les domaines prévention jeunesse (service SEPE Olga Spitzer) et des personnes âgées (service Allo Maltraitance des personnes âgées de l'association ALMA PARIS) ;
- les actions d'accès aux droits (prioritairement à la SDIS mais également présentes dans le domaine des personnes âgées).

En complément, un travail de « critérisation » peut s'appuyer sur :

- Les critères juridiques et financiers des FER à enrichir notamment sur deux items : l'item reconduction pouvant déclencher une instruction au premier euro des subventions reconduites depuis plus de 5 ans ; l'item mobilisation du bénévolat peut également enrichir le critère du cofinancement, dès lors que le bénévolat est valorisé, ce qui peut être demandé aux associations.
- Une clarification du critère d'intérêt général et local, lequel doit être exploité à partir, notamment, de l'outil d'instruction partagé précité et sur des indicateurs ciblés par domaine permettant de jauger l'impact de la subvention : public bénéficiaire, progression des résultats. L'intérêt local peut dans un second temps être utilement renseigné par l'outil de cartographie géographique « subventions de proximité ».

L'ensemble de ces outils pourrait permettre de passer d'une gestion des subventions au « fil de l'eau » à une gestion par objectifs, c'est-à-dire un travail sur le sens pouvant harmoniser et enrichir les pratiques internes. La collectivité parisienne pourrait ainsi afficher

ses objectifs de politique sociale sous la forme d'une délibération du conseil de Paris et refonder la politique partenariale⁶⁵.

2.4.3.2. Les services ou missions assurés dans le cadre de partenariats publics

Certain services et missions récurrentes sont financés par subventions. S'inscrivant dans le cadre de partenariats publics, l'initiative associative est souvent sollicitée et organisée ensuite par ces partenaires financeurs. Ces subventions font l'objet de cofinancements pluriannuels et de dispositifs de co-pilotage ou d'évaluation partagés. Il s'agit en particulier des services et missions suivantes exercées dans le champ de la santé, où des financements pluriannuels méritent d'être revus :

⇒ **Le dépistage du cancer mérite une attention particulière**

Au titre des missions exercées pour le compte de l'État, une subvention est accordée à l'association ADECA depuis 2002 (plus de 800 K€ depuis 2012). Elle s'inscrit dans le cadre de la recentralisation des compétences sanitaires aux termes des lois du 9 août 2004 (politique de santé publique) et du 13 août 2004 (libertés et responsabilités globales). Toutefois, était prévue une option pour les départements qui souhaiteraient demeurer opérateurs : le département de Paris a ainsi signé une convention avec l'État et la CPAM le 19 août 2005 portant sur le programme de dépistage des cancers (cancer du sein et cancer colorectal). La convention est annuelle, tacitement reconductible.

Plusieurs problèmes sont à signaler :

- Les présidents et vice-présidents de l'ADECA 75 ont été jusqu'à présent des adjoint-e-s au Maire de Paris.
- Depuis plusieurs années, le montant de la subvention évolue à la hausse : 790 K€ en 2011, 825 K€ en 2012, 877 K€ en 2013 avec une prévision en 2014 de 883 K€, alors que dans un même temps, les résultats bénéficiaires des exercices antérieurs (2010, 125 K€) pourraient justifier une révision du montant de la contribution versée.
- L'évaluation de cette action résulte d'indicateurs demandés par l'ARS, en particulier le taux de participation à chaque dépistage organisé. Cela étant, les médecins spécialistes de la sous-direction de la santé estiment la pertinence relative de la méthode de dépistage retenue : des courriers en masse adressés aux personnes en fonction d'un critère d'âge, donnant lieu à des taux de non réponse conséquents ; les spécialistes estiment que d'autres modalités de dépistage sont envisageables.

Le département [...] s'interroge également sur cette subvention (la plus importante également pour ce département, de l'ordre de 300 K€) qu'il accorde à une association retenue pour le même objet. *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément à la délibération 2014 IG 1001.*

⇒ **Le domaine des grandes pathologies**

Les financements du département sont pluriannuels, en particulier dans le champ du VIH-SIDA, où le total cumulé des subventions s'élève à plus d'1 M€ accordées à 20 associations, 11 d'entre elles percevant une subvention depuis au moins dix ans. Pour certaines, les services de la DASES sont confrontés à un manque de retour quant aux indicateurs d'activités (l'association AIDES, qui perçoit en moyenne 250 K€ annuels et qui a fait l'objet d'un rapport de l'IG dont les suites méritent d'être réexaminées).

⁶⁵ Ce type de démarche a été adoptée par le conseil général de l'Essonne.

⇒ **Les ateliers santé Ville (ASV)**

Ils font désormais l'objet d'un pilotage renforcé suite à un audit réalisé en 2012 par un prestataire extérieur. Un comité d'orientation stratégique (composé de représentants de la DASES et de la DDCS) ayant validé les indicateurs d'évaluation des actions en octobre 2013. Le positionnement de ces structures associatives isolées vis-à-vis de la politique de la Ville demeure problématique⁶⁶.

⇒ **La mise en œuvre de programmes de santé engagés depuis plus de cinq ans**

À signaler, en particulier, les programmes de prévention mis en œuvre en lien avec l'ARS depuis 2007, en particulier, le programme « Fêtez clair », copiloté par la mission métropolitaine de prévention des conduites à risque et la DDCS (huit associations partenaires en 2013) et un autre programme « la cuite c'est pas automatique » ayant été initié par le département en 2007 et mis en œuvre par sept associations menant des actions de prévention et / ou de réduction des conduites à risque. Ces programmes font l'objet de subventions reconduites et de délibérations groupées posant la question de l'évaluation des actions menées et de la durée et des modalités de mise en œuvre (ces thématiques n'ont pas donné lieu à appel à projet).

⇒ **Autres points d'attention**

- Dans le domaine de l'insertion professionnelle, la subvention accordée à l'association PLIE Paris Nord Est (577 K€ en 2012 sur crédits délégués à la DDEES, chapitre 17) s'inscrit elle aussi dans le cadre d'un partenariat entre différents acteurs publics : protocole d'accord entre l'Etat, la Région, le Département et la Ville de Paris (ce dispositif fait l'objet d'un rapport en cours de l'Inspection générale).
- La subvention au fonctionnement de structures innovantes affectée à la Maison des Adolescents Robert Debré au sein d'un groupement de coopération sociale et médico-sociale créé en juillet 2011⁶⁷ pour jeunes de 12 à 19 ans résulte d'un montage complexe, y compris au sein de la DASES. Le financement du fonctionnement est tripartite : ministère de la santé ; département de Paris et AP-HP. Pour 2012 et 2013 les cofinancements sont les suivants : au titre du département, une subvention de 150 K€ en provenance de deux délégations (santé et protection de l'enfance) ; Etat : 148 K€ ; ARS : 50 K€⁶⁸.
- Sont enfin versées des subventions pouvant être qualifiées « d'appoint », de petits montants, venant en complément de financements de structures par d'autres partenaires, notamment l'Etat, présentes notamment dans le domaine santé ou politique sociale, que le département subventionne en complément au titre de mesures d'accompagnement social et d'insertion (à titre d'exemples, subventions versées au Foyer Jorbalan (19^{ème}) et à la Maison Le Ruisseau de l'association Aurore).

⁶⁶ Cette question a été posée dans le cadre du rapport de l'Inspection générale sur la Fondation dite Œuvre de la Croix Saint-Simon en 2013.

⁶⁷ Les membres fondateurs de cette structure sont : l'AP/HP ; le Département de Paris et les associations : Jean Cotxet ; FOCSS ; Fondation Jeunesse Feu Vert ; Fondation Santé des Etudiants de France, convention constitutive signée en juillet 2011.

⁶⁸ Délibérations 634G et 442G 2012, subvention de fonctionnement et convention d'occupation précaire dans l'attente des locaux définitifs.

2.5. Les marchés et autres achats de prestations

Sur un total de 17,4 M€ de dépenses effectuées au titre des achats et des marchés confiés à des associations, 16,5 M€ sont exécutées dans le cadre de marchés ; près des trois quarts de ce total correspondent à l'exécution des marchés relatifs à l'accompagnement du RSA.

2.5.1. Les marchés (16,5 M€)

Au total la DASES a versé 16,5 M€ sur marchés à 70 associations en 2012, dont près de 28 % à trois d'entre elles⁶⁹. Les 14 qui ont perçu plus de 500 K€ ont totalisé près des trois-quarts de la dépense.

Près de 90 % (14,7 M€) relève du PDIE⁷⁰.

⇒ L'accompagnement du Revenu de solidarité active

Les associations sont un acteur à part entière du dispositif d'insertion lié au RSA. Le recours au secteur associatif permet d'accompagner un plus grand nombre d'allocataires parisiens du RSA et de diversifier les modes de prise en charge au regard de problématiques spécifiques.

Tableau 32 : Dépenses sur les marchés d'accompagnement du RSA et autres achats de prestation dans le domaine de l'insertion sociale (2012)

Dépenses d'insertion sociale sur marchés	12 421 674 €
ASSOCIATION AUREORE	1 067 867 €
CENTRE D ACTION SOCIALE PROTESTANT	1 024 880 €
SAUVEGARDE DE L'ADOLESCENCE	1 021 077 €
CPCV IDF ORG PROTESTANT FORMATION	894 123 €
EMMAUS SOLIDARITE	845 393 €
AIDE AU CHOIX DE VIE	824 137 €
JEUNESSE CULTURE LOISIRS TECHNIQUE	807 805 €
IDEFLE ORGANISME DE FORMATION	730 348 €
ASSOCIATION SOUTIEN INSERTION SANTE	727 180 €
ASS REFLEXION ACTION PRISON ET JUSTICE	694 788 €
CECCOF	576 456 €
ESPACE 19	555 867 €
ASS. SERVICE SOCIAL FAMILIAL MIGRANT	550 814 €
LA FAYETTE ACCUEIL	504 488 €
ASS PREVENTION ACCUEIL SOUTIEN ORIENTATION	494 061 €
ASSOCIATION PROCESSUS RECHERCHE	353 832 €
LA CLAIRIERE	261 316 €
OEUVRE DE LA MIE DE PAIN	226 236 €
LA CORDE RAIDE	155 052 €
ASSOCIATION PARCOURS	79 539 €
ACCUEIL GOUTTE D'OR	22 881 €
ASSOCIATION 1901 D AIDE PENALE	3 534 €

Source : Données du contrôle de gestion DASES sur le compte administratif 2012 retraitées IG

Cette intervention associative s'effectue dans le cadre de marchés publics. La dernière consultation lancée en 2011 a permis un démarrage des prestations au 1^{er} janvier 2012. Les marchés sont passés pour une durée d'un an et reconductibles par période annuelle, trois fois maximum. Les marchés actuels arrivent à échéance fin 2014.⁷¹

⁶⁹ Aurore 2,519 M€, le Centre d'Action Sociale Protestant 1,025 M€ et Sauvegarde de l'adolescence 1,021 M€.

⁷⁰ Au plan départemental d'insertion, la dépense 2012 s'élève à 57 M€ dont 45 % ont rémunéré des associations.

⁷¹ La DASES a dû organiser en 2013 une consultation spécifique pour un lot suite à sa non reconduction par l'association attributaire (association [.....]).

Dans ce cadre, 29 marchés ont été attribués fin 2011 à 20 associations pour l'accompagnement de 9 100 allocataires, soit 15 % du nombre total. Il est à noter qu'au sein des associations partenaires, Aurore se détache nettement (nombre de marchés et montant attribué).

Plusieurs profils de personnes ont été identifiés dans l'objectif de distinguer les différents objets des marchés : problèmes d'addiction ; troubles d'ordre psychologique ; allocataires très désocialisés (SDF ou sortant de prison) ; familles rencontrant des difficultés d'insertion ; allocataires inscrits depuis plus de trois ans et / ou âgés de plus de 50 ans.

La prestation globale porte sur le traitement annuel de 9 100 dossiers pour un montant de 12 M€ par an dont 2,5 M€ financés par le fonds social européen (FSE) qui contribue notamment au financement des prestations d'accompagnement liées au critère d'âge⁷² ; les modalités de ce financement font l'objet d'une convention avec l'État qui prévoit une contribution sur la base de 50 % du montant des dépenses et des procédures de contrôle. Ce dispositif fait l'objet d'un contrôle annuel des services de l'État (unité territoriale de la DIRRECTE actionnée par le FSE).

La prestation attendue des associations se décompose de la manière suivante : convoquer les allocataires et les recevoir en entretien individuel en vue d'établir un parcours d'insertion adapté et formalisé dans un contrat d'engagement réciproque. Le cahier des charges fixe une obligation de rencontres régulières (en moyenne tous les deux mois) et l'emploi d'au moins un travailleur social et d'un conseiller en insertion professionnelle. Les associations doivent également rendre un rapport d'activité annuel et des comptes rendus mensuels d'activité. Elles sont rémunérées sur la base du nombre de semaines d'accompagnement valorisées par deux prix unitaires (prise en charge administrative et prise en charge sociale).

Les problématiques soulevées par ce marché sont les suivantes :

- La procédure de passation est lourde : ainsi, il faut compter un an pour le renouvellement du dispositif devant être effectif début 2015 ;
- Le suivi de l'exécution du marché est insatisfaisant de l'avis du service : il était, jusqu'à la fin de l'année 2013, impossible de vérifier la situation des 9 100 allocataires, la vérification du service fait reposant sur une base déclarative. Un demi-poste est affecté au suivi de ce marché, qui ne peut en conséquence faire l'objet d'un contrôle interne ou d'un contrôle sur place. En pratique, la DASES ne pratique pas de réfaction, contrairement au FSE⁷³.
- À partir de début 2014, il a été demandé aux associations d'utiliser l'application ISIS, laquelle va constituer une base partagée pour la gestion, le suivi des allocataires et la facturation. Cette application devrait fiabiliser la procédure de contrôle.
- L'égalité de traitement des usagers doit pouvoir être assurée par le suivi des fréquences de rendez-vous, selon que l'utilisateur est suivi par une association, un service social départemental (SSDP) ou par un espace d'insertion ou CAPI.
- La mesure des résultats, à travers notamment le taux de sortie vers l'emploi : le service indique un nombre annuel de 1 000 sorties (sur les 9 100 dossiers) ce qui, eu égard aux profils particuliers suivis par les associations, constitue un bon taux comparé à celui des autres structures (SSDP, EI et CAPI) confrontées à des publics moins éloignés de l'emploi.

⁷² 4 100 dossiers sur 4 400 relevant de cette catégorie.

⁷³ Ainsi, en 2012, une réfaction de l'ordre de 320 K€ à la suite d'un contrôle sur pièces.

- La question est posée de la réintégration dans ce marché de certaines prestations, en particulier les actions de soutien psychologique menées par quatre associations, financées sur la nature participation (APASO, La Clepsydre, L'EPOC, Association processus recherche).

⇒ **Les autres marchés**

Parmi les autres marchés, on peut citer le marché relatif à l'exploitation d'un restaurant social d'insertion (Restaurant solidaire Santeuil, Paris 5^{ème}) passé en 2006 avec l'association Aurore, et renouvelé pour quatre ans avec le même prestataire en 2013 (coût total en 2013 : 1,46 M€).

Les autres lignes de dépenses peuvent être regroupées en plusieurs ensembles homogènes :

- Les formations professionnelles réalisées pour la DDEES par une trentaine d'associations au titre de l'insertion : 1,5 M€.
- 478 K€ pour la mise en œuvre de « plateformes artistes », prestation réformée depuis et répartie aujourd'hui entre la DASES (évaluation) et la DDEES (accompagnement).
- L'interprétariat, assuré par ISM (358 K€, dont 74 % pour l'ASE).
- Les dépenses en faveur des régies de quartier au titre de la propreté : 172 K€ (au PDI).
- D'autres actions d'insertion professionnelle de la DDEES (placement en emploi des bénéficiaires du RSA, préparation du forum Paris pour l'Emploi), pour 132 K€.
- Le service d'appui santé (128 K€, par l'association Processus Recherche), également financé dans le cadre du PDI.

2.5.2. Les autres achats (19,1 M€)

⇒ **Les prestations d'aide à domicile**

Elles s'élèvent à un peu moins de 11,1 M€ : 7,4 M€ pour les personnes âgées et 3,7 M€ pour les personnes handicapées. Le département intervient en complément ou en lieu et place des usagers en versant soit à l'usager, soit au prestataire des aides visant à les solvabiliser : aide personnalisée à l'autonomie (APA), aide sociale légale (ASL), action sociale facultative. De telles prestations ne sont pas négligeables en montant. Leur fait générateur et leur tarif fixé pour l'ensemble des associations ne laissent pour autant pas de marge de manœuvre à la collectivité dans sa relation avec l'association.

Tableau 33 : Les dépenses d'aides à domicile en direction des associations en 2012

Les dépenses d'aide à domicile	11 078 337 €
ASSOCIATION D'AIDE AUX ISRAELITES AGES ET MALADES	1 699 573 €
LES AMIS SERVICE A DOMICILE	1 671 081 €
AIDE MEDICO SOCIALE AUX VIEILLARDS DU 18EME ARRONDISSEMENT	1 452 818 €
FONDATION MAISON DES CHAMPS SAINT FRANCOIS D'ASSISE	923 518 €
ASAD	922 041 €
FEDERATION DES ORGANISMES de SOINS A DOMICILE	673 126 €
FONDATION LEOPOLD BELLAN	657 731 €
FONDATION HOSPITALIERE SAINTE-MARIE	640 419 €
ASSOCIATION NOTRE VILLAGE	520 990 €
UNA PARIS 12	508 931 €
GADVIM	432 050 €
FONDATION HOSPITALIERE SAINTE MARIE	344 885 €
ASSOCIATION LOCALE AMSAD 16 - ADMR	292 905 €
LA VIE A DOMICILE XVI	113 110 €
AUTRES (14 associations bénéficiaires)	225 159 €

Source : Contrôle de gestion DASES retraité IG

Au demeurant, le département verse en complément une aide extralégale et des dotations complémentaires à hauteur de 3,8 M€ permettant aux associations d'aide à domicile d'approcher ou d'atteindre l'équilibre comptable (cf. supra traité au point consacré aux participations).

⇒ **les frais de scolarité et périscolaires**

Ces dépenses de moindre importance n'ont pas fait l'objet d'une analyse particulière : d'un montant de plus de 8 M€, elles se répartissent entre 350 associations pour un montant médian en 2012 de 1 266 €.

Tableau 34 : Principales associations percevant des frais de scolarité et périscolaires

Frais de scolarité et périscolaires	8 006 899 €
APRELIS	1 064 816 €
OEUVRE DE SECOURS AUX ENFANTS	723 816 €
ASSOCIATION OLGA SPITZER	694 121 €
ASSOCIATION D HYGIENE SOCIALE DE FRANCHE COMTE	602 852 €
SAUVEGARDE DE L ADOLESCENCE	537 764 €
ESPOIR CENTRES FAMILIAUX JEUNES	441 846 €
ASSOCIATION JEAN COTXET	338 656 €
OGEC LA SALLE-SAINT NICOLAS	312 706 €
FONDATION D AUTEUIL	279 880 €
AHSSEA	225 237 €
ASSOCIATION DE GESTION ECOLE PRIVEE SAINT CHARLES	187 070 €
ASS. ECOLE SECONDAIRE SAINT CHARLES	163 195 €
LE NID DU PERIGORD	130 376 €
ASS. LAIQUE EDUCATION FORMATION PROFESSIONNELLE	124 496 €
ASS. DEPARTEMENTALE SAUVEGARDE DE L'ENFANT A L'ADOLESCENCE	112 149 €
ECOLE THEODORE DE BEZE	109 770 €
ANEF PARIS	104 090 €
ASSOCIATION DE GESTION MAURICE DUPREY	101 270 €
...	1 752 788 €

L'association pour la recherche, l'enseignement linguistique et l'insertion sociales (APRELIS) représente à elle seule plus de 1 M€ sur cet ensemble.

3. MAÎTRISE ET PILOTAGE

Après avoir abordé la question des partenariats associatifs de la DASES sous l'angle des associations partenaires et de leurs modes de financement, il s'agit maintenant de l'examiner sous celui de la maturité de la maîtrise et du pilotage de la collectivité parisienne. Le degré de maîtrise et de pilotage est ici apprécié en s'inspirant du référentiel international de contrôle interne⁷⁴ mis à jour en 2013 par le COSO⁷⁵. Si celui-ci est conçu à titre principal pour l'entreprise, il peut être également utilisé, au prix d'adaptations mineures, pour mesurer la maturité du contrôle interne de tout ou partie d'une collectivité publique. Ce référentiel est par définition très exigeant et doit être considéré comme un horizon encore lointain, notamment dans une organisation publique qui commence à peine à formaliser son contrôle interne : la DASES reflète donc ici les limites actuelles de la collectivité parisienne prise dans son ensemble. S'y ajoutent des difficultés liées à ses propres missions.

Figure 8 : Représentation du référentiel de contrôle interne COSO 2013



Source : Institut Français de l'Audit et du Contrôle Interne

Les cinq composantes du référentiel sont examinées successivement : l'environnement de contrôle, l'évaluation des risques, les activités de contrôle, l'information et la communication, enfin le pilotage. Elles portent sur les trois objectifs du contrôle interne - les opérations, le *reporting* et la conformité - et concernent toutes les subdivisions de l'entité, en l'espèce de la DASES.

⁷⁴ Définition 2013 selon la traduction officielle de l'Institut français de l'audit et du contrôle interne (IFACI) : « Le contrôle interne est un processus mis en œuvre par le conseil, le management et les collaborateurs d'une entité, destiné à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation d'objectifs liés aux opérations, au reporting et à la conformité. »

⁷⁵ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

3.1. Un environnement de contrôle particulièrement complexe

Des caractéristiques particulières au sein de l'organisation parisienne sont à prendre en compte pour mesurer les difficultés inhérentes au développement de dispositifs de maîtrise et de pilotage au sein de la DASES.

3.1.1. Une organisation politique et administrative parcellisée multipliant les compétences conjointes

3.1.1.1. Des missions pour l'essentiel départementales s'inscrivant dans un cadre juridique spécifique

La DASES est singulière au sein des services et des missions de la collectivité parisienne : la quasi-totalité de son activité s'effectue dans le cadre de compétences départementales. Elle est seule dans ce cas⁷⁶. Cette originalité n'est pas sans incidence sur l'adhésion aux normes de conduite de la collectivité. Même si la fusion des organisations communale et départementale, engagée au milieu des années 1980, est aujourd'hui acquise et si la centralisation d'activités transverses au sein de services supports ont achevé cette intégration, la DASES reste un monde à part⁷⁷. Plus qu'à son budget ou à sa nomenclature comptable, ce particularisme tient notamment à un corpus juridique particulier, codifié dans le code de l'action sociale et des familles et celui de la santé publique.

Du point de vue des partenariats associatifs qui nous occupe, l'existence dans son champ d'activités de la catégorie *sui generis* des ESMS emporte un certain nombre de conséquences, en particulier quand ces établissements sont créés par une association (plus des trois-quarts des dépenses associatives se font dans ce cadre qui constitue en quelque sorte le droit commun du partenariat associatif dans le social et le médico-social) : autorisation par le président du conseil général et, le cas échéant, conjointement avec l'ARS ou la PJJ, obligations de qualité, vérification périodique par des évaluateurs externes, appels à projets... Les ESMS échappent dans une large mesure aux règles de la concurrence édictées pour l'achat public : comme nous l'avons vu, ils doivent en conséquence être soumis à des contrôles budgétaires et comptables stricts et fréquents pour que la collectivité conserve une maîtrise de leurs évolutions.

À Paris, le financement d'ESMS sur la nature de dépense « participations » étend, dans une certaine mesure, ce modèle de contrôle à un ensemble d'établissements et services en général cofinancés par une ou plusieurs autres collectivités publiques.

Bref, plus de 90 % de la dépense en direction des associations échappe aux deux formes de recours aux activités des organismes privés les mieux connues ailleurs dans la Ville : les subventions de projets portés par des associations et les marchés publics de fournitures.

La cotutelle exercée dans de nombreux cas avec l'ARS, la PJJ ou la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) ou encore la CAF, représentant l'État, est aussi une particularité notable. D'une manière générale, les missions de la DASES s'effectuent le plus souvent dans un cadre précisément défini par la loi et la réglementation, dont les exigences excèdent les règles classiques du partenariat associatif.

⁷⁶ Au sein de la direction des affaires scolaires, autre grande direction, les activités liées à l'école primaire et au périscolaire l'emportent sur la compétence départementale de gestion des collèves.

⁷⁷ La structuration du secrétariat général en pôles thématiques durant la précédente mandature a amené la DASES à travailler davantage en liaison avec les autres directions du pôle « économie et social ». Si cette organisation n'a pas été reconduite, elle a contribué à l'ancrage de la direction parmi les directions municipales.

3.1.1.2. Les délégations de maires adjoint-e-s

Lors de la mandature 2008-2014, cadre temporel de l'analyse effectuée dans ce rapport, les six délégations avaient les intitulés suivants :

- séniors et lien intergénérationnel ;
- personnes en situation de handicap ;
- prévention et sécurité, en particulier pour la prévention spécialisée ;
- santé publique et relations avec l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris ;
- protection de l'enfance ;
- solidarité, famille et lutte contre l'exclusion.

Chaque maire-adjoint-e a été doté-e par le Maire de Paris d'une feuille de route individuelle en 2008, au début de la mandature. Il a défini son action et fixé les orientations correspondantes à la direction et à ses services en conséquence. Il présente des documents stratégiques - schémas départementaux, plans ou programmes pluriannuels - au Conseil de Paris qui les adopte.

Ce découpage politique avait sa correspondance dans l'organisation administrative de la direction. Deux sous-directions étaient pour l'essentiel en relation avec une seule délégation (actions familiales et éducatives et santé), les deux autres travaillant chacune avec deux délégations.

Cette structuration par les publics nécessitant un accompagnement lié aux difficultés qu'ils rencontrent se retrouve dans d'autres conseils généraux : leurs organigrammes confient l'essentiel des attributions exercées par la DASES à Paris à un ou deux directeurs généraux adjoints des services, lesquels supervisent des directions, le plus souvent dédiées à la prise en charge d'un public donné.

Pour l'attribution et le suivi des subventions et de certaines participations, l'organisation politico-administrative induit des relations entre cabinets des élus et sous-directions, voire même bureaux, plutôt qu'avec le niveau de la direction générale, à l'exception notable et récente de la protection de l'enfance. La direction est toutefois appelée à intervenir dans leurs relations en cas de situations délicates, de même que lorsque la sous-direction des ressources ou la délégation à l'action sociale territoriale, services à vocation transverse, sont impliquées ainsi qu'à l'occasion de l'introduction de projets de délibération à une séance du Conseil de Paris.

En 2014, la distribution des délégations a été sensiblement modifiée. Elle est la suivante :

- solidarité, familles, petite enfance, protection de l'enfance, lutte contre les exclusions, personnes âgées,
- santé, handicap,
- sécurité, prévention, politique de la ville, intégration,
- économie sociale et solidaire, innovation sociale, économie circulaire,
- logement, hébergement d'urgence.

Si les délégations couvrant l'essentiel des publics de l'action sociale et sanitaire sont réduites au nombre de trois, les deux premières regroupant la grande majorité des compétences, les champs de l'innovation sociale et de l'hébergement d'urgence sont nommés dans les intitulés de deux autres délégations, ce qui est susceptible de créer de nouvelles complexités.

3.1.1.3. Des missions partagées avec plusieurs directions municipales et établissements partenaires

La DASES partage un certain nombre de ses missions avec d'autres directions et un établissement public de la collectivité parisienne, le CASVP ainsi qu'avec la Maison départementale du handicap, laquelle a un statut de groupement d'intérêt public. Les directions municipales partenaires étaient jusqu'en 2014 pour la plupart regroupées au sein du pôle économie et social du secrétariat général de la Ville, organisation de nature à faciliter les coopérations et les arbitrages éventuels :

- la direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur (DDEES) dans le cadre du programme départemental d'insertion ;
- la délégation à la politique de la ville (DPVI) organisant en particulier des appels à micro-projets associatifs pour des actions de proximité dans les quartiers politique de la ville financés par des crédits de la DASES et suivis par elle ;
- le CASVP, pour l'attribution de certaines aides extra-légales et du fait d'une responsabilité territorialement partagée des services sociaux départementaux polyvalents et parce que l'établissement public gère de nombreux ESMS notamment destinés aux personnes âgées, tarifés par le département ;
- dans une moindre mesure pour le sujet de la mission, la direction du logement et de l'habitat (DLH), la DASES assurant le financement du Fonds de solidarité logement (FSL)⁷⁸.

Outre le recours nécessaire aux directions transverses de la Ville, la DASES est également appelée à travailler étroitement avec :

- la direction des familles et de la petite enfance (DFPE), entre autres responsable de la politique maternelle et infantile et de la planification familiale, autre compétence départementale ;
- la direction des affaires scolaires (DASCO), en gérant pour son compte le service social et le service de santé scolaires et en portant plusieurs dispositifs concourant à la politique de la réussite éducative⁷⁹ ;
- la direction de la jeunesse et des sports (DJS) et la direction de la prévention et de la protection (DPP) en particulier pour les questions relatives à la prévention spécialisée ;
- la DUCT qui a notamment une responsabilité transversale en matière de relations avec les associations.

L'environnement organisationnel est donc complexe, nécessitant par exemple des instructions conjointes de certaines délibérations, des cofinancements sur un même budget par deux ou plusieurs délégations et directions...

Il n'entre pas dans le champ de la présente mission de proposer des modifications d'attribution et des simplifications de procédures pour des questions concernant deux ou plusieurs directions, l'audit étant centré exclusivement sur les partenariats associatifs dont la DASES a la charge. Un point d'attention doit toutefois être ici signalé, d'autant que les complexités propres à l'organisation de la collectivité parisienne se superposent parfois à celles que le cadre juridique national impose.

⁷⁸ La gestion du FSL est assurée par la CAF, mais les crédits correspondant à la contribution du département sont bien au budget de la DASES mission insertion et solidarité

⁷⁹ Voir le rapport de l'IG n° 09-16 sur l'évaluation de la politique de la réussite éducative à Paris.

3.1.1.4. L'intervention locale dans les quartiers et les arrondissements

Dernier élément de complexité de l'environnement institutionnel de contrôle, le rôle des mairies d'arrondissement, pourtant légalement sans compétences départementales : compte tenu de leur connaissance du terrain et des situations de proximité ainsi que de leur implication particulière dans les quartiers dits politique de la ville, elles interviennent dans la défense ou l'appréciation de l'opportunité de projets associatifs locaux. Elles sont également impliquées dans le suivi de l'efficacité et de la pertinence de l'activité des clubs de prévention⁸⁰ et des centres sociaux en particulier. Depuis début 2013, dans le cadre du volet social de la charte des arrondissements, les conseils d'arrondissement doivent être informés des projets de délibération à caractère local, dont certaines subventions et participations. Les maires sont également appelés à examiner les projets d'investissement dans les équipements sociaux et médico-sociaux implantés dans leur arrondissement.

Les maires d'arrondissement constituent dans la pratique et pour un certain nombre de mesures, un quatrième type de partenariat interne à l'administration s'ajoutant à la coopération institutionnelle inter-collectivités publiques, aux coopérations entre délégations d'adjoint-e-s à la Maire et au travail inter-directionnel.

3.1.2. Une supervision effective par le conseil de Paris, la présidence du conseil général et les maires-adjoint-e-s

Le-la Maire de Paris, président-e du conseil général, établit les responsabilités de surveillance à travers des arrêtés d'organisation et de délégation de sa signature détaillant les actes dont chacun a la responsabilité ainsi que des décisions de nomination des cadres dirigeants de la DASES. Les structures, rattachements et responsabilités sont ainsi définis pour atteindre les objectifs fixés dans le programme de mandature et les schémas départementaux et programmes pluriannuels.

Les préoccupations de valeurs éthiques et les normes de conduite à suivre ont fait l'objet de plusieurs textes récents édictés pour l'ensemble de la collectivité parisienne et, par voie de conséquence, applicables à la DASES dans le domaine particulier des partenariats associatifs.

Les niveaux de l'expertise requise sont définis globalement par des délibérations fixant les conditions d'accès aux emplois supérieurs de la direction. Les procédures de sélection des candidats sont organisées par la direction des ressources humaines qui publie des fiches de poste vacant, sous la supervision étroite du secrétariat général et en liaison avec le cabinet du Maire.

Le conseil de Paris délibère les différents schémas départementaux et programmes pluriannuels, leurs objectifs et leurs plans d'actions associés. La mesure de la performance collective passe par l'établissement de bilans de réalisation des schémas départementaux et plans ou programmes pluriannuels présentés au conseil de Paris. Ces documents-cadres comportent des dispositions précisant le recours aux partenariats associatifs.

Le conseil, pas plus que le-la Maire et les maires adjoint-e-s, n'ont à ce jour de connaissance de l'évaluation des risques de la DASES, laquelle reste pour l'essentiel à produire. Ils disposent toutefois d'une évaluation du risque financier des associations sollicitant une subvention par le BSA de la DUCT ou par la seule DASES, en cas de montant cumulé annuel inférieur à 10 K€. Seuls les avis défavorables semblent de nature à contrarier un projet, les simples réserves émises dans trois cas sur cinq n'étant pas déterminantes en pratique dans

⁸⁰ Voir le rapport de l'IG n° 11-18 intitulé « étude des relations partenariales des équipes de prévention spécialisée au niveau de l'arrondissement ».

la décision du conseil. Les conseillers de Paris disposent par ailleurs, à l'appui des projets de délibération, non seulement d'exposés des motifs et des projets de dispositifs mais aussi de fiches techniques détaillées.

La DASES tend par ailleurs à conventionner, même en dessous du seuil de 23 K€ qui rend cette procédure obligatoire, formalisant ainsi les obligations réciproques des partenaires.

Le conseil analyse et discute les informations générales sur la réalisation des objectifs de la DASES à l'occasion du vote du budget ainsi que de l'approbation du compte administratif⁸¹. Toutefois, pour nombre d'opérations, le mode de relation réglementaire n'exige pas un passage régulier devant le conseil, notamment pour les ESMS autorisés et tarifés. La question du renforcement du rôle du conseil par la délibération d'un taux directeur d'évolution annuelle des dépenses liées à la tarification est posée par la DASES, à l'instar de ce qui est pratiqué dans d'autres départements.

Enfin le Conseil n'est pas en mesure d'apprécier ni de surveiller la nature et le périmètre des activités de pilotage ainsi que l'évaluation par le management des déficiences et les mesures prises pour y remédier⁸².

3.1.3. La gestion des compétences rend difficile la capitalisation des expériences

S'agissant des emplois de direction et des services administratifs en charge des partenariats associatifs, la volonté de promouvoir la mobilité au sein de l'administration parisienne se traduit au sein de la DASES par une volatilité problématique des compétences de l'encadrement administratif.

L'équipe de direction a été massivement renouvelée⁸³. Sauf exception, il ne semble pas exister de plans de succession et de préparation de cadres pressentis à l'exercice de nouvelles fonctions avant qu'ils ne les occupent. Les formations liées aux changements de postes, quand elles existent, visent en règle générale plus à fournir un socle général qu'à adapter aux spécificités techniques du nouveau métier à exercer. Des mouvements se produisent également à la tête des bureaux et services. En pratique, si quelques anciens sont longtemps demeurés durablement sur un même poste, la tendance semble en cours d'inversion. Compte tenu des spécificités et de l'immensité du champ, des mouvements au sein de la direction seraient probablement à privilégier.

S'agissant du sujet difficile et majeur de la tarification, trois cadres experts sont partis quasi simultanément en 2013, à un moment où la direction s'attèle à l'harmonisation de ses pratiques et la réorganisation de ses structures. Des associations dont les établissements sont tarifés ont fait la remarque des difficultés que cette rotation entraîne. Un programme de formation des tarificateurs a néanmoins été récemment conçu et mis en œuvre.

Des compétences du type de celles détenues par les inspecteurs-trices de l'action sanitaire et sociale semblent rares au sein de la collectivité qui a privilégié le recours à des attachés des administrations parisiennes au profil généraliste pour pourvoir les postes nécessaires à la préparation et à la mise en œuvre des partenariats associatifs. La DASES dispose néan-

⁸¹ Est annexé au budget un contrat d'objectifs et de performance structuré par grandes missions de la DASES. Néanmoins les objectifs et indicateurs concernant la contribution spécifique des associations sont rares.

⁸² Il dispose néanmoins du rapport d'activité annuel de l'inspection générale qui rend compte, entre autres, des missions d'audit effectuées sur les relations avec certains partenaires associatifs de la DASES. Les conseillers de Paris ont également accès aux rapports correspondants, dans la mesure où ils sont publiés sur Internet.

⁸³ Cette situation reflète au demeurant les règles de gestion des emplois de sous-directeur-trice qui posent le principe d'un renouvellement après trois ans d'occupation du poste, sauf exception.

moins des compétences techniques de médecins conseils et de chefs de services administratifs détachés à partir du corps des conseillers socio-éducatifs pour occuper quelques postes de conseiller-ère technique dans les sous-directions. Une réflexion est à mener sur le bon équilibre entre cadres généralistes et experts au sein de la DASES.

L'évaluation des compétences requises, la connaissance des viviers de compétences, l'organisation des mobilités et le développement des compétences semblent, à ce jour, insuffisants pour faire face à l'évolution des exigences engendrées par l'importance des partenariats, les évolutions législatives que connaît le domaine ainsi que les enjeux de politiques sociales qui peinent à remplir leur objectif final de maintien dans ou de retour à l'autonomie des usagers pris en charge. L'actuelle culture administrative et juridique d'instruction devrait s'enrichir d'une culture de l'évaluation.

3.1.4. Le devoir de rendre compte du contrôle reste à organiser

Le devoir de rendre compte en matière de contrôle interne existe pour autant que ce dernier soit formalisé. Les indicateurs du contrôle de gestion sont aujourd'hui définis pour l'essentiel en fonction des attentes du secrétariat général (vision financière et suivi budgétaire) qui prennent la forme d'un tableau de bord mensuel : or ceux-ci ne portent pas directement sur la question de la maîtrise des partenariats associatifs qui nous occupe ici. Des informations sur les points d'attention existent dans certains bureaux mais leur remontée n'est pas organisée de manière systématique ni structurée.

Les processus d'évaluation de la performance individuelle sont en cours d'évolution et portent désormais sur des objectifs annuels. Des évaluations à 360° sont effectuées depuis 2013 pour les cadres dirigeants au sein de l'ensemble des directions de la Ville. L'évaluation des autres cadres A est davantage centrée sur des objectifs à respecter et un dialogue avec le supérieur hiérarchique direct.

Pour autant, il manque probablement le cadre intégrateur d'un projet de direction articulé au projet de mandature et aux schémas départementaux en particulier d'où ces objectifs découleraient. Une réorganisation se révélerait nécessaire dans ce cadre. Lorsqu'il sera élaboré, il devrait comporter un axe sur la maîtrise et le pilotage des partenariats (associatifs), compte tenu de leur importance majeure dans l'exercice des missions de la DASES, tel qu'elle a été établie par le présent rapport.

3.2. Une évaluation des risques embryonnaire et informelle

3.2.1. Des objectifs à expliciter davantage pour permettre d'identifier les risques de non-réalisation

Les schémas départementaux, plans ou programmes pluriannuels orientent les partenariats associatifs. L'état des lieux préalable à leur élaboration est établi dans une concertation plus ou moins large avec les associations qui souhaitent se joindre à la réflexion, qu'elles soient déjà partenaires de la collectivité ou aspirent à le devenir. Certaines ont exprimé toutefois des doutes sur le degré de concertation préalable au projet qui leur est soumis peu avant son adoption par le conseil de Paris.

3.2.1.1. Les objectifs liés aux opérations

Des cahiers des charges et des documents conventionnels en direction des associations reflètent les choix de la collectivité. **Les objectifs sont insuffisamment formalisés en règle générale dans les conventions dites d'objectifs.** Or, d'après le COSO, des seuils de tolérance aux risques doivent être fixés. Toutefois, ceux-ci ne sont pas toujours identifiés, faute de cartographie générale (voir *infra*). Dans les faits, ils résultent actuellement de

l'expérience acquise par les bureaux, chacun pour ce qui le concerne. Les contrôles portent quasi-exclusivement sur des questions de conformité.

Les performances opérationnelles et financières sont pour l'essentiel prises en compte au travers de limitations budgétaires et d'autorisations du conseil à verser des contributions aux associations. La non-atteinte d'objectifs opérationnels n'est pas mesurée systématiquement en dehors de la valorisation comptable et du suivi des schémas départementaux. Ceux-ci donnent lieu ou non à bilan à mi-parcours.

Les bases de l'allocation des ressources entre les différentes opérations restent en grande partie empiriques : informations issues des procédures de tarification, subventions calculées au vu des demandes et des projets associatifs, de l'état de la trésorerie et de la recherche d'un effet de levier avec le souci de donner satisfaction au plus grand nombre, au prix d'un émiettement des contributions... La définition d'un cadrage des masses tarifées et / ou des taux d'évolution par type d'ESMS par voie de délibération du conseil est actuellement en projet au sein de la direction.

3.2.1.2. Les objectifs liés au reporting financier et extra-financier externe

La norme applicable aux départements est l'instruction budgétaire et comptable M 52. Son respect est vérifié par la direction des finances de la Ville et la direction régionale des finances publiques en sa qualité de comptable public.

L'instruction DGAS/SD 5B n° 2007-319 du 17 août 2007 relative au plan comptable et à certaines mécanismes comptables applicables aux ESMS privés relevant de l'article R. 314-1 du CASF et aux organismes gestionnaires relevant de l'article R. 314-81 du même code vise à faciliter les analyses des autorités tarifatrices. En pratique, nombre d'associations n'ont toutefois pas été en mesure à ce jour de s'y conformer, ce qui est pourtant hautement souhaitable.

Les exigences liées aux procédures de tarification, de participation, de subvention et de marchés publics notamment constituent une garantie de l'effectivité des contrôles de la collectivité sur le plan financier. La fixation des budgets prévisionnels et l'analyse de la conformité des exécutions comptables pouvant donner lieu à rejet de certaines dépenses des établissements offrent des garanties à la collectivité.

Bien qu'hétéroclites, les comptes rendus annuels d'activités des associations respectent les formes fixées par la collectivité et le niveau de précision requis. Ils reflètent les activités de l'entité et leurs dépenses.

3.2.1.3. Les objectifs liés au reporting interne

S'ils sont la conséquence des choix du management, les objectifs liés au *reporting* interne restent à mieux définir. Il existe en effet un écart important entre les indicateurs de contrôle de gestion demandés par le secrétariat général d'une part et les analyses conduites pour apprécier chaque opération menée par une association en partenariat avec la Ville d'autre part.

Le niveau de précision requis dans le cadre d'un *reporting* interne est intermédiaire entre ces deux extrêmes, le niveau d'agrégation adopté devant permettre un pilotage des partenariats tout en reflétant les principales activités que la DASES confie à ses partenaires associatifs.

3.2.1.4. Les objectifs liés à la conformité

Les pratiques des associations et, bien entendu, de la DASES elle-même doivent respecter les lois et règlements. La DASES doit s'en assurer régulièrement.

La conformité signifie également que l'entité doit prendre en compte des seuils de tolérance au risque tels qu'ils ont été définis conventionnellement. Comme il a déjà été indiqué, cette conformité non réglementaire reste le plus souvent à définir ou à redéfinir.

3.2.2. Une cartographie des risques des partenariats associatifs à élaborer

Il ne s'agit pas ici de tracer *a priori* une cartographie-type des risques engendrés par les partenariats associatifs initiés par la DASES.

Celle-ci doit se mettre en état, au moins pour les partenariats majeurs, de répondre aux questions suivantes, susceptibles de mettre en évidence des risques au sein de chaque association. Elle peut y parvenir sur une base déclarative et à la suite d'investigations. Le questionnement ci-après peut l'aider à évaluer son état d'information actuel⁸⁴.

⇒ Les risques stratégiques

Le versement de la contribution à l'association est-il licite ? L'intérêt public local est-il avéré ?

La forme de financement adoptée est-elle adéquate à l'objet du partenariat ?

L'association est-elle transparente ?

L'association respecte-t-elle les obligations auxquelles elle est soumise ?

Le projet ou l'activité qui ont justifié son financement ont-ils été réalisés ? Quels sont les indicateurs qui en attestent ? Le rapport d'activité est-il suffisamment précis ? Des vérifications sur place ont-elles été réalisées dans les trois dernières années ?

Le financement est-il susceptible d'être utilisé à d'autres fins ? Les autres activités de l'association pour le compte de la DASES et d'autres services de la Ville sont-elles connues ? Quels sont les degrés de dépendance entre la Ville et l'association ?

L'administration de l'association est-elle suffisamment structurée ?

Les statuts et le règlement intérieur sont-ils respectés ?

L'association est-elle pilotée ?

L'action de l'association fait-elle l'objet d'une évaluation interne et / ou externe ?

Quels sont les risques encourus par les usagers (risque de maltraitance, risque sanitaire, risque de sécurité...) ?

⇒ Les risques financiers

L'association est-elle exposée à un risque de défaillance ?

Peut-elle faire face à son passif exigible ?

L'association court-elle le risque d'être mise en liquidation ?

L'association est-elle sur-financée par la collectivité ?

A-t-on bien apprécié les coûts induits par les éventuelles obligations de service public mises à la charge de l'association ?

Le coût de revient des activités de l'association est-il connu ?

L'activité subventionnée est-elle une activité économique d'intérêt général ? Si oui, le concours financier dépasse-t-il 200 000 € sur 3 ans (toutes aides publiques confondues) ?

⇒ Les risques sociaux

La gestion du personnel par l'association favorise-t-elle ou, au contraire, risque-t-elle d'entraver l'objectif d'intérêt général soutenu par la collectivité ?

L'association est-elle en règle au regard du droit du travail ?

⁸⁴ Les audits de l'Inspection générale portent sur la bonne prise en compte de ces questionnements par les directions de la Ville qui financent des associations.

⇒ Les risques comptables

Les comptes sont-ils réguliers et sincères (contrôle des commissaires aux comptes sans réserve) ?
L'association a-t-elle minoré ses recettes ? A-t-elle majoré ses charges ? Les comptes de l'association surestiment-ils sa situation financière ?
La gestion de l'association est-elle désintéressée ?
Quelle est la situation de l'association au regard de la concurrence (pour la partie de financement des activités lucratives) ?
A-t-on l'assurance que la situation de l'association est conforme à la réglementation fiscale ?
Les activités de l'association sont-elles assujettissables à la TVA ?

⇒ Les risques de non-conformité

Existe-t-il un risque de prise illégale d'intérêt ?
Existe-t-il un risque de détournement de fonds publics ?
Existe-t-il un risque d'abus de confiance ?
Existe-t-il un risque de concussion ?

⇒ Les risques de fraude

Existe-t-il un contrôle interne fiable s'appuyant notamment sur des procédures écrites et respectées ?
L'entité achète-elle pour elle des produits ou des services correspondant à ses besoins et au bon prix ?
Les paiements sont-ils faits au bénéfice de l'entité ?
Le suivi des immobilisations est-il organisé convenablement ?
La trésorerie est-elle protégée ?
La paye est-elle contrôlée de manière adéquate ?
L'informatique est-elle protégée ?

⇒ Les autres risques

L'association est-elle soumise à des règles spécifiques de sécurité et les a-t-elle prises en compte ?
L'association a-t-elle bien identifié ses risques, les a-t-elle bien couverts ? Respecte-t-elle ses obligations réglementaires ?
L'association utilise-t-elle des fichiers informatiques nominatifs pour lesquels une déclaration CNIL est obligatoire ?
Existe-t-il des risques dont l'impact peut être grave en termes d'image pour l'association et pour la Ville ?

Il est à signaler que la direction a par ailleurs élaboré une cartographie des risques de ses établissements départementaux d'aide sociale à l'enfance (EDASE), s'inscrivant de ce fait dans la démarche, tout en privilégiant le périmètre de sa gestion en régie, ce qui se comprend aisément.

Les exigences qu'elle se fixe à elle-même pour ses établissements publics sont toutefois susceptibles de lui fournir une base pour son approche des établissements des associations partenaires qui sont soumis, peu ou prou à un ensemble de risques pour l'essentiel semblables.

Le tableau ci-après liste les principaux points à vérifier pour définir le contrôle interne des EDASE. Il peut également servir de base à l'évaluation des pratiques professionnelles des ESMS associatifs.

Tableau 35 : Principaux risques identifiés dans les établissements départementaux de l'aide sociale à l'enfance

Risques sélectionnés dans la cartographie des EDASE
RM02 - Non respect du secret professionnel
RM03 - Concentration des personnes accueillies aux problématiques identiques ou incompatibles
RM04 - Encadrement insuffisant sur la totalité des plages horaires d'accueil
RM05 - Accueil ne correspondant pas aux autorisations de l'établissement
RM06 - Défaut de surveillance / Intrusion
RM07 - Violences entre personnes accueillies et entre personnes accueillies / professionnels
RM09 - Conduites à risques
RM10 - Défaut de signalement / information préoccupante
RM11 - Prise en compte inappropriée de la sexualité / intimité
RM12 - Insuffisance de travail pluridisciplinaire
RM13 - Absence de PPJ
RM15 - Mauvaise organisation des transferts
RM16 - Perte de la « bonne distance » éducative
RM19 - Non respect du droit des familles
RM22 - Formations inadaptées
RM24 - Absence d'autorisation administrative de former les mineurs
RM25 - Non respect des normes alimentaires
RM26 - Inadaptation des régimes alimentaires
RM27 - Soins inappropriés ou inexistantes
RM28 - Epidémie / Politique de vaccination
RM29 - Non respect du secret médical
RP49 - Dysfonctionnement de la direction (établissement / DASES)
RP50 - Stratégie de l'établissement insuffisamment claire
RP51 - Mise en cause de la responsabilité civile ou pénale du dirigeant
RP52 - Non déploiement des directives de la DASES
RP53 - Maîtrise insuffisante des coûts
RP53 - Maîtrise insuffisante des coûts
RP54 - Non continuité de l'activité
RP57 - Responsabilités et délégations confuses
RS30 - Dégradation des conditions de travail / Usure professionnelle
RS31 - Gestion administrative du personnel défaillante
RS34 - Difficultés pour recruter et fidéliser les nouveaux agents
RS41 - Gestion de l'archivage défaillante
RS42 - Inadaptation des locaux et des sites
RS43 - Non-conformité des locaux, matériels et des dispositifs de sécurité
RS44 - Manipulation de produits dangereux
RS45 - Gestion de travaux défaillante

Source : Cartographie établie par la DASES retraitée IG

3.2.3. L'identification et l'évaluation des changements en cours ou à venir

Dans l'idéal posé par le référentiel, la DASES devrait disposer d'une vision prospective sur les évolutions de l'environnement externe de ses associations partenaires, de leur modèle économique et les changements de management en cours.

Elle devrait également définir la problématique de l'innovation sociale en prenant en compte notamment :

- la modification du rôle des associations, de l'apport de projets à l'appel à projets ;
- les virtualités dont l'expérimentation d'un CPOM est porteuse ;
- le développement de la fonction d'observation du social, des politiques et des opérateurs...

3.3. Des activités de contrôle à faire évoluer

3.3.1. Les activités de contrôle doivent viser à maîtriser les risques et à les ramener à un niveau accepté par la collectivité

Faute d'évaluation formalisée des risques en matière de partenariat associatif, il n'est pas possible de relier aujourd'hui les activités de contrôle à ce qui devrait les fonder. La direction s'est toutefois récemment engagée dans la refonte du processus métier de la tarification. Elle devrait poursuivre de manière systématique pour les autres modalités de financement des activités associatives.

La DASES devra également être en mesure de combiner davantage différents types d'activités de contrôle pour les articuler : le contrôle budgétaire et comptable est à mettre en perspective avec celui de l'atteinte des objectifs de qualité et de performance des dispositifs mis en œuvre. Dans de nombreuses situations, ces activités de contrôle mobilisent des compétences différentes et ne peuvent être exercées que par des agents aux qualifications complémentaires. L'organisation sera sans doute amenée à séparer ces fonctions pour les exercer plus complètement.

Parmi les évolutions souhaitables, une hiérarchisation doit être opérée de manière plus formelle parmi les interlocuteurs que la DASES mobilise face à ses partenaires associatifs les plus importants (cf. 1.2.1.). Pour certains sujets de portée stratégique concernant des associations aux activités diversifiées et essentielles à la mise en œuvre des politiques sociales parisiennes, *a fortiori* des groupes d'associations effectuant les mêmes missions, l'équipe de direction est à mobiliser ; le chef d'un des services concernés et, plus encore, un agent chargé de la gestion budgétaire et comptable de la relation partenariale ne peuvent détenir et utiliser toutes les informations ainsi que l'autorité nécessaire à l'efficacité de telles rencontres.

Les systèmes de contrôle pertinents combinent le contrôle et les évaluations internes de l'association dont l'organisation et les résultats doivent être connus par la collectivité et les contrôles externes opérés par la direction, l'inspection générale ou encore des évaluateurs externes mandatés dans le cadre de la loi du 2 janvier 2002. Ils doivent porter sur les trois domaines suivants :

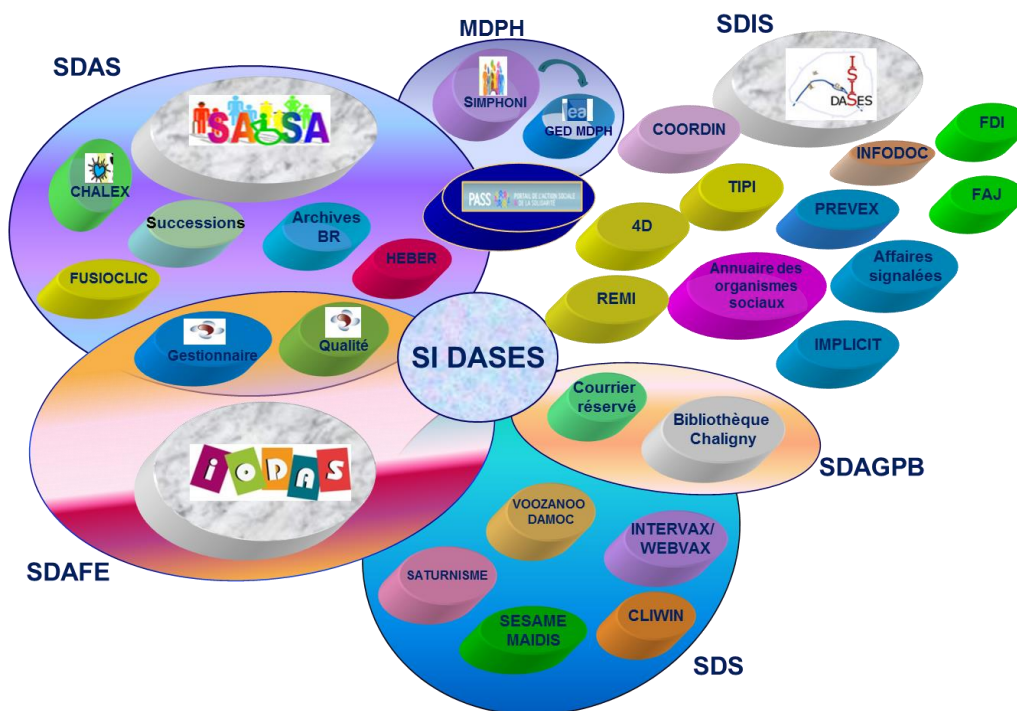
- budgétaire et financier ;
- opérationnel ;
- gouvernance de l'association.

3.3.2. Les contrôles généraux informatiques restent à construire

Le système d'information social consiste en un portefeuille de projets et d'applications métier hétéroclites, en général centrés sur le bénéficiaire de chaque type d'accompagnement social⁸⁵. Ces applications ont en principe connaissance du service et / ou de l'établissement qui assure la prestation sociale. En revanche, dans l'hypothèse où une association réunit en son sein plusieurs établissements et / ou services, l'agrégation des données ne s'effectue pas automatiquement au niveau de l'association.

⁸⁵ La gestion de formulaires de demandes d'aide ; le versement d'aide et la solvabilisation de publics fragiles ; la tarification ; l'identification de capacités d'accueil ou de places disponibles ; la gestion de droits ouverts et les versements en regard ; la vérification du service fait...

Figure 9 : Cartographie applicative de la DASES 2012-2013



Source : Document interne DASES

Si une démarche progressive d'intégration est en cours, la logique même de ce système est inadaptée à la réunion de l'ensemble des informations nécessaires à la relation aux associations. Les applications métier n'ont en effet pas vocation à être réunies dans une même application.

Seul le système d'information financier de la Ville, ALIZÉ, identifie dans son module comptable chaque association en tant que fournisseur de la collectivité. Il a en outre le mérite (mais aussi la limite) d'instaurer une commensurabilité de l'ensemble des relations sous la forme d'un montant de dépenses réalisées une année donnée. Les données comptables issues pour l'essentiel de l'application de la norme M 52 à la comptabilité des départements restent toutefois insuffisantes : elles sont complétées par des données extracomptables dont certaines - en particulier les « centres de coûts » (cf. 1.1.2.3.) - manquent de fiabilité, de détails et d'exhaustivité (rubrique non bloquante et donc susceptible d'être non renseignée). Afin d'opérer des contrôles généraux informatiques, il serait nécessaire de disposer dans l'Infocentre d'ALIZÉ des données pertinentes sur les associations, les domaines fonctionnels et les centres de coûts qualifiant leurs services et établissements.

Certains outils de télégestion et de télétransmission mis en place récemment par la DASES (déclaration des heures des services d'aides à domicile) améliorent les traitements des données et leur contrôle (déclaration / traitement / facturation). Toutefois, la conception principalement comptable du développement est critiquée par des associations réticentes à ces changements qui modifient leur mode de gestion et ne sont pas compatibles avec leur organisation actuelle (facturation à la minute de prestations par exemple, décalage de planning, compensation par annualisation, etc.). Une union d'associations fait remarquer que les délais de déploiement de la télégestion ont eu pour effet de rendre aujourd'hui obsolète la technologie employée (usage du téléphone fixe alors que les pratiques actuelles supposent le recours aux tablettes et à l'Internet).

3.3.3. Les règles qui précisent les objectifs poursuivis et les procédures qui permettent de mettre en œuvre ces règles

La DASES doit définir de manière plus systématique des règles et des procédures à l'appui du déploiement des instructions émanant de sa direction. Elle doit établir la responsabilité et le devoir de rendre compte sur la mise en œuvre des règles et des procédures. Elle doit également vérifier que les contrôles prévus sont exécutés en temps voulu.

Tout écart par rapport à ces règles, une fois définies, suppose que des mesures correctives soient prises.

La direction doit veiller pour ce faire à l'adéquation des compétences de ses collaborateurs aux exigences techniques des contrôles à opérer.

Elle doit se mettre en état de réévaluer les règles et les procédures régulièrement et ce, même en dehors des évolutions réglementaires.

3.4. Des besoins d'information et de communication non satisfaits dans le domaine du contrôle interne

3.4.1. La production et l'utilisation d'informations pertinentes pour faciliter la maîtrise sont insuffisantes

Une analyse des données comptables et extracomptables disponibles dans ALIZÉ montre à la fois les potentialités réelles et les limites actuelles de son utilisation. Il est possible pour chaque association de savoir, entre autres, dans quels grands secteurs de la direction elle intervient, en recourant à quelles imputations budgétaires pour quels types de prestation.

Les données collectées par un bureau sur une association donnant lieu par exemple à l'élaboration d'une fiche technique de présentation ne sont souvent pas (immédiatement) disponibles pour un autre bureau de la direction ayant à en connaître, lequel doit alors les reconstituer pour ses propres besoins.

Le volume d'informations traitées et produites ne prend pas en compte le rapport entre leur coût de production et les enjeux financiers de l'opération : les subventions de faible montant pour des projets d'intérêt marginal exigent un travail d'instruction souvent comparable à celui engagé pour des actions plus centrales et onéreuses⁸⁶.

3.4.2. La communication aux associations des éléments pouvant affecter le fonctionnement du contrôle

La communication aux tiers des contraintes du contrôle s'effectue par la mise en place de matrices de budgets, comptes administratifs, rapports d'activité et de gestion. Mais la collectivité peine à imposer aux établissements associatifs un rapprochement de la nomenclature prévue pour les ESMS publics par l'instruction comptable M 22.

La DASES met à disposition des associations des canaux spécifiques informatiques avec l'application SOLATIS pour les tarifications ou encore ISIS pour l'accompagnement des bénéficiaires du RSA. L'application SIMPA gérée par la DUCT est utilisée pour le dépôt des demandes de subventions (et de participations dans certains cas).

Les projets informatiques prévoient de futurs accès des associations aux applications que leurs propres données doivent mettre à jour.

⁸⁶ Le département [...] n'instruit plus les subventions inférieures à un montant annuel de 1 500 €. *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément à la délibération 2014 IG 1001.*

Les modes de communication ne semblent pas toujours les plus appropriés du point de vue de certains partenaires associatifs qui qualifient la relation de bureaucratique et déplorent qu'elle ne soit pas assez orientée vers la prise en compte de préoccupations portant sur le fond, de moyen terme ou à caractère stratégique.

Comme il été observé à propos de la tarification, la problématique que peut revêtir la relation aux associations ne relève pas seulement d'une logique purement comptable dans laquelle le coût le plus bas est considéré comme le plus efficient et le seul vecteur de communication. Les associations expriment le souhait d'être impliquées dans des réflexions stratégiques et d'obtenir des éléments d'étalonnage. Certaines associations souhaitent bénéficier d'un interlocuteur privilégié pouvant les aider à mieux identifier les stratégies du département de Paris.

3.5. Un pilotage à améliorer

3.5.1. Les évaluations continues et / ou ponctuelles

Les évaluations continues sont rythmées par des exigences annuelles. Elles devraient être assorties d'évaluations ponctuelles plus approfondies ainsi que d'une hiérarchisation entre des évaluations annuelles allégées et des évaluations pluriannuelles (par exemple triennales) approfondies, englobant les aspects financiers mais aussi les conditions dans lesquelles sont conduites les opérations par les établissements et services. Ces éléments doivent être analysés sur la base d'un référentiel adapté à chaque type d'établissement ou service concerné. Ces référentiels doivent être conçus de manière à refléter les parentés des structures, par exemple celles assurant l'hébergement de personnes fragiles, quel que soit le motif de leur prise en charge. Ils doivent également s'appuyer sur des cadres nationaux quand ils existent pour faciliter les comparaisons et faciliter l'activité de *reporting* des associations en relation avec plusieurs collectivités. Ces analyses supposent des collaborateurs formés à l'utilisation de ces référentiels.

La DASES dispose de peu d'études de type coûts / bénéfiques permettant d'évaluer des modalités alternatives de prise en charge d'usagers qui seraient de nature à orienter sa stratégie de long terme.

⇒ La cellule d'appui, d'évaluation et de contrôle

Une cellule d'appui, d'évaluation et de contrôle⁸⁷ existe, mais au sein et pour le compte de la seule sous-direction de l'action familiale et de l'enfance. Elle intervient indifféremment dans les établissements départementaux et associatifs. Son effectif est de deux agents, étant longtemps resté à une seule unité.

Son activité est majoritairement tournée vers des établissements gérés en régie par la collectivité. Elle intervient sur signalement dans des structures associatives, pour évaluation en cas d'autorisation. Elle a développé une méthodologie précise qu'elle ne peut appliquer, dans la pratique, qu'à un nombre limité d'établissements.

Les modalités de programmation de son activité ont été redéfinies en 2013.

Les interventions physiques de la cellule d'appui étant longues et limitées, des rapports d'autoévaluation déclaratifs des établissements sont à mettre en place (par Internet). Ils

⁸⁷ Elle doit faciliter la mise en œuvre de la loi du 2 janvier 2002 par : la diffusion des bonnes pratiques relevées dans certains services et établissements ; l'aide à la mise en œuvre de dispositifs d'évaluation et la participation à la définition de référentiels de bonne pratique ; le contrôle de certains services ou établissements, au regard notamment de la mise en œuvre du projet de service ou d'établissement.

pourraient être complétés par les actions qui demandent à être suivies à la suite des évaluations internes et externes réalisées. Les rapports d'autoévaluation porteraient par exemple sur les dix principaux points de contrôle du référentiel établis par la CAEC portant sur les risques majeurs.

⇒ L'inspection générale

L'inspection générale a consacré une part non négligeable de son activité à la DASES et à ses partenaires : 53 rapports en une décennie. Toutefois, son mode de saisine n'a pas permis d'assurer une couverture homogène des missions de la direction.

Une première série de saisines a correspondu à 15 associations d'aide à domicile pour les personnes âgées et handicapées (SAAD) : les missions ont été effectuées entre 2003 et 2005. Ces associations restent aujourd'hui tributaires d'une concurrence qui rogne régulièrement leurs parts de marché. Le dispositif de participation différentielle qui tient compte de leurs sujétions particulières touche aujourd'hui à ses limites.

Un deuxième ensemble porte sur les clubs de prévention, envisagés selon différents angles : l'évaluation des actions de prévention, les relations partenariales des équipes au niveau de l'arrondissement ainsi qu'audits de huit associations gestionnaires.

Une troisième série d'audits a englobé cinq missions locales, donnant lieu à une synthèse.

Les autres associations auditées ont été choisies en vertu de deux critères : des difficultés de diverses natures pointées par les autorités ou le montant élevé des subventions de fonctionnement annuellement perçues⁸⁸. Ce dernier critère est problématique, nous l'avons vu, dans la mesure où les subventions sont la partie émergée de l'iceberg des financements d'activités associatives par la DASES. Si ce biais a permis de toucher certains des partenaires les plus importants de la direction dans les années récentes (Jean Cotxet, la Croix-Rouge française, la Fondation dite Œuvre de la Croix Saint-Simon, SOS Drogue International, JCLT et La Clairière en particulier), elle en a laissé d'autres de côté, en particulier nombre de celles qui sont financées quasi-exclusivement par des participations et / ou dans le cadre de tarifications.

Il est en conséquence souhaitable que la sélection des associations partenaires de la DASES à auditer par l'Inspection générale s'effectue au vu d'un chiffre d'affaires global avec la Ville et non en considération du seul montant des subventions de fonctionnement versées.

3.5.2. L'évaluation des déficiences de contrôle interne et leur communication aux responsables des mesures correctives

Il n'existe pas à l'heure actuelle d'évaluation des déficiences éventuelles du contrôle interne en dehors de missions susceptibles d'être confiées à l'inspection générale ou à la CAEC, lesquelles portent rarement à titre principal sur la maîtrise des relations avec les associations. La présente mission relève néanmoins de cette rubrique.

Dans l'hypothèse où des déficiences sont constatées, elles sont communiquées à l'ensemble des autorités de la collectivité parisienne concernées et un suivi des mesures correctives est alors organisé.

D'une manière générale, on observe une tendance à la reconduction de partenaires incontournables du fait des liens de dépendance mutuelle qui se sont noués avec la collectivité parisienne, en particulier, mais pas exclusivement, du fait des prestations donnant lieu à participation et à tarification.

⁸⁸ Ce critère a abouti, entre autres, à une surreprésentation durable des associations gérant des équipements culturels dans l'activité de l'inspection et, dans la dernière période, à des associations gestionnaires d'établissements d'accueil de jeunes enfants.

Pour conclure cette partie, il apparaît que, comme dans d'autres directions de la collectivité parisienne, les exigences du contrôle interne, dans sa double manifestation d'un pilotage et d'une maîtrise formalisés des opérations, en l'espèce pour les partenariats associatifs, doivent être davantage prises en compte.

4. SYNTHÈSE DES RISQUES ET PROPOSITIONS

La DASES a conduit ces dernières années un ensemble d'actions qui améliorent sa connaissance et sa pratique des partenariats associatifs. Elle a par exemple intégré la nouvelle réglementation relative aux appels à projets plus rapidement que d'autres départements, rédigé de nombreux schémas pluriannuels en lien avec les associations, constitué des observatoires, lancé un travail approfondi sur la tarification, la modalité principale de la dépense sociale en établissement...

Pour autant, sa connaissance, sa maîtrise et son pilotage des partenariats associatifs restent à parfaire, tant de l'aveu des élus sectoriels et de l'équipe de direction que, plus largement, de son encadrement.

L'acuité de cette préoccupation est renforcée par le contexte budgétaire national et ses répercussions sur les moyens des collectivités territoriales ainsi que les besoins croissants d'intervention sociale dans de multiples domaines dont l'insertion ainsi que les personnes âgées et handicapées en particulier.

En outre, les évolutions à venir doivent tenir compte des conséquences probables de la suppression de l'entité départementale et de l'éventuelle fusion des départements de Paris et de la Petite couronne au sein de la Métropole.

Les principaux risques et les recommandations qu'ils appellent sont récapitulés et classés par processus et sous-processus du partenariat associatif, comme indiqués dans l'introduction. Le processus de pilotage est évoqué dans un premier temps : il suppose une amélioration de la connaissance du tissu associatif et de la maîtrise de la relation aux associations. La question de l'extension de telles préoccupations à d'autres directions municipales est posée pour conclure.

Nota bene : du fait de la tonalité favorable des deux réponses des directions au rapport provisoire, seules les remarques mettant en évidence des difficultés sont reprises ici.

4.1. Se doter d'un cadre de pilotage de la politique partenariale

La description de l'environnement de contrôle a mis en évidence l'excessive complexité du pilotage politique et administratif de la DASES. Ses responsables le jugent insuffisant en l'absence d'une stratégie explicite. Il s'agit là d'un méta-risque qui se traduit par une identification insuffisante des risques particuliers induits par les partenariats, des niveaux souhaités de maîtrise et des dispositifs de contrôle adaptés de la collectivité.

Pour améliorer son pilotage, la DASES doit renforcer ses capacités d'évaluation, redéfinir ses processus d'orientation, encourager les innovations et revoir le processus de décision.

4.1.1. Structurer les capacités d'orientation et d'évaluation

La direction s'appuie sur une pratique de schémas départementaux et de programmes pluriannuels qui couvrent aujourd'hui la quasi-totalité de ses publics et domaines d'intervention.

Chacun de ces dispositifs prévoit ses propres modalités d'évaluation. Elles portent prioritairement sur le degré de réalisation des objectifs. Les indicateurs d'impact sur le maintien dans ou le retour à l'autonomie des usagers sont plus difficiles à constituer et supposent des suivis longitudinaux sur une durée qui dépasse celle de la mise en œuvre de

chaque schéma. Ces travaux devront probablement être menés en lien avec des laboratoires de recherche universitaire. Les schémas directeurs devraient donc être davantage l'objet d'une évaluation conjointe avec les associations et le monde universitaire⁸⁹. Pour nourrir ces travaux, il est en outre indispensable que chaque type de conventions passées par la DASES contienne un dispositif d'évaluation articulé avec les exigences du schéma dont il relève.

Recommandation 1 : Définir et mesurer des indicateurs d'impact en termes d'autonomie des usagers pour évaluer à moyen et long terme les principales politiques et expérimentations définies dans les schémas départementaux et programmes pluriannuels.

Une réflexion sur la place des usagers et des travailleurs sociaux dans le processus d'évaluation et d'orientation des schémas doit également être engagée pour faire remonter plus systématiquement du bas vers le haut les suggestions et suivis d'expérimentations. Les ressources mises à disposition par la collectivité étant plus que jamais contraintes, la mise en place d'alternatives visant à réduire les allocations de ressources en favorisant l'autonomisation de l'utilisateur et son insertion plus rapide implique d'accepter les risques induits par de telles innovations. Le poids des dépenses d'hébergement est tel dans l'ensemble étudié ici que c'est dans la maîtrise de ce type de dépenses que l'on peut espérer trouver des marges de manœuvre. Ainsi, dans le cadre d'une recherche d'alternatives au placement, la limitation des places d'hébergement disponibles dans le domaine de la protection de l'enfance a permis à un conseil général de gérer différemment une file d'attente et de repositionner les travailleurs sociaux dans des actions de terrain avec les familles alors que l'augmentation du nombre de places dans les années précédentes avait conduit au développement d'un « travail de gestion de dossier ». Cette démarche de la base vers le sommet dont les contenus sont à la fois acceptés par l'utilisateur et redéfinis par les travailleurs sociaux y a facilité la mise en œuvre du changement.

Dans un autre domaine, un travail avec les bénéficiaires du RSA et les travailleurs sociaux qui les accompagnent pourrait probablement aboutir à des évaluations différentes sur la pertinence des mesures telles qu'elles sont aujourd'hui définies dans les cahiers des charges de marchés publics.

Recommandation 2 : Accroître la place des usagers et des travailleurs sociaux dans la conception et l'évaluation de modalités alternatives, notamment aux formes traditionnelles du placement et de l'accompagnement social.

La multiplicité des schémas rend nécessaire une mise en œuvre structurée et une coordination renforcée impliquant la mise au point d'une méthodologie commune, de tableaux de bord hiérarchisés s'agrégeant au niveau supérieur pour contribuer, *in fine*, à celui de la directrice et alimenter celui du secrétariat général tout en procurant une information maniable pour élu-e-s. Une telle démarche suppose un projet stratégique. Dans le domaine

⁸⁹ Le conseil général [.....] a externalisé le diagnostic des schémas et leurs bilans (assistance à maîtrise d'ouvrage). L'élaboration y passe par des modes très concertés avec les associations mais aussi la présence d'utilisateurs et de travailleurs sociaux. Par exemple, pour l'évaluation du schéma de protection de l'enfance, le nombre d'indicateurs a été volontairement limité à 10 en vue d'un suivi longitudinal. Une recherche action est menée avec un groupe de chercheurs généralistes (de l'institut régional du travail social) et spécialistes (universitaires) sur les actions expérimentales. Cela permet de faire passer la culture de l'évaluation dans des équipes et les associations initialement réticentes et aujourd'hui demandeuses. L'innovation fait partie de la culture du département, sous le regard du président du conseil général qui suit les services dans leurs prises de risque. *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément à la délibération 2014 IG 1001.*

plus restreint de la présente mission, il importe qu'un volet sur les partenariats⁹⁰ soit prévu dans ce cadre.

Recommandation 3 : Intégrer un volet sur les partenariats dans un projet stratégique de la DASES articulant le projet de mandature, les schémas départementaux, le contrat d'objectifs et de performance et les évolutions souhaitées dans l'organisation et le fonctionnement de la direction.

Ce volet partenariat à construire sous l'impulsion des adjoint-e-s à la Maire et avec les associations partenaires ainsi que les professionnels de la DASES pourra, entre autres, transformer l'ensemble des recommandations faites dans ce rapport et retenues par la DASES en un plan d'actions de ses services.

4.1.2. Encourager les innovations

L'évolution à la hausse passée des budgets autant que les perspectives négatives à venir sur les financements publics obligent à repenser les manières d'agir, en particulier dans le domaine social. Des marges d'évolution doivent être dégagées. La seule maîtrise de la relation partenariale évoquée dans la suite des développements (cf. 4.3) n'y suffira pas. Des solutions innovantes sont à trouver rapidement, tout à la fois plus pertinentes et plus efficaces, dans le but d'une préservation, voire d'un renforcement, de l'autonomie des usagers qui doit demeurer l'horizon de toute politique sociale.

Recommandation 4 : Créer une instance de dialogue favorisant l'innovation sociale au sein de la collectivité parisienne.

Alors que la tendance a conduit jusqu'à présent à multiplier les observatoires selon les publics, il serait préférable d'adopter une vision plus unitaire pour tenir compte à la fois de l'intrication des problématiques sociales et de la tendance de plusieurs de nos grands partenaires à se développer dans plusieurs champs du social et à aborder les problèmes dans leur globalité. Cette instance pourrait réunir, selon des configurations différentes en fonction des points inscrits à l'ordre du jour,

- des experts du secteur (chercheurs, porteurs de projets, acteurs d'une expérience étrangère ou extra parisienne),
- des représentants associatifs parisiens (avec un système de représentation flexible par suppléance pour associer le plus d'acteurs possible) choisis en croisant les spécificités sectorielles et les effets de taille,
- les administrations sociales ou médicales (Ville, CAF, Pôle Emploi, ARS, DDCS, DRIHL...) et l'agence pour l'innovation.

En lien avec les élu-e-s et les sous-directions, l'Observatoire social de la DASES en assurerait le secrétariat, (proposition des ordres du jour, comptes rendus, veille sur l'innovation hors Paris...). Cette instance faciliterait des repositionnements de la commande publique, permettrait de mieux partager l'exigence d'évaluation et mettrait la collectivité parisienne au cœur du pilotage, lequel est aujourd'hui éclaté entre les fédérations professionnelles. Elle fournirait en outre un espace à de petites associations désireuses de faire connaître leurs projets.

Par ailleurs, la procédure d'appel à projets en vue de l'ouverture de nouveaux ESMS semble peu compatible avec la volonté d'évoluer avec un degré de réactivité suffisant.

⁹⁰ Sans qu'il soit indispensable de distinguer les opérateurs associatifs des autres.

Sauf remises en concurrence massives dans l'hypothèse de non-reconductions d'autorisations d'ESMS venant à échéance en 2017 à la suite d'évaluations externes défavorables, elle est en outre probablement vouée à une utilisation plus rare que lors de la précédente mandature, compte tenu de la raréfaction des financements publics et donc des ouvertures de nouveaux équipements. Des modalités alternatives de support à l'innovation doivent alors être recherchées.

En dehors de la possibilité de subventionnement d'actions innovantes légères, deux voies semblent envisageables pour les ESMS. En premier lieu, la loi ouvre la possibilité d'augmenter la capacité des établissements existants jusqu'à 30 % de leur autorisation initiale. S'agissant d'ESMS d'ores et déjà en cours de fonctionnement, ceux-ci offrent des garanties de solidité et de capacité à évoluer rapidement dans la mesure où tous les délais impliqués par le foncier, la construction immobilière et la constitution de l'équipe sont en principe réduits, voire nuls. Une telle évolution de la capacité peut également se traduire par une diminution des prix de journée ou de la dotation globale ramenée à l'activité. Il faut néanmoins mettre à profit les augmentations de capacité pour, dans la mesure du possible, réorienter les prises en charge vers des modalités dont on espère une plus grande pertinence et efficacité.

Quoi qu'il en soit, de nouveaux appels à projet verront le jour durant la présente mandature. L'ensemble des acteurs rencontrés, donneurs d'ordre publics, associations et fédérations professionnelles, déplore l'effet stérilisateur de cette procédure qui fige dans des cahiers des charges des attentes face auxquelles les candidats doivent se positionner, hésitant à se mettre hors-jeu en affirmant une approche différente et potentiellement préférable. De ce point de vue, la réalisation de diagnostics de territoire partagés, entre autres, par les candidats potentiels apparaît une précaution nécessaire à la pertinence de l'innovation.

La réglementation prévoit enfin que pour les projets dits expérimentaux, le cahier des charges peut se limiter à une description sommaire des besoins à satisfaire et ne pas faire état d'exigences techniques particulières ; pour les projets dits innovants le cahier des charges peut s'abstenir de décrire des modalités de réponse aux besoins identifiés et de fixer des coûts de fonctionnement prévisionnels. Ces appels à projet innovant ou expérimental devront en outre probablement prévoir une association et un cofinancement de l'ARS ou d'autres entités de l'État pour saisir les problèmes sociaux et médico-sociaux à résoudre dans leur complexité.

Recommandation 5 : Encourager les expérimentations dans le cadre des extensions d'activités d'ESMS d'ores et déjà autorisés et en fonctionnement. Lors des appels à projet à venir, recourir, dès que cela est justifié, aux modalités prévues pour les projets expérimentaux ou innovants en se fondant sur des diagnostics partagés de territoire.

L'encouragement à l'innovation doit être en outre crédibilisé auprès des équipes de la DASES, qu'il s'agisse des bureaux ou des services polyvalents. À l'exemple de [...], des enveloppes de crédits destinées au financement d'initiatives de progrès pourraient être dégagées dans le budget de la DASES pour répondre à des besoins légers d'accompagnement, de petit mobilier et matériel, de prise en charge de déplacements nécessaires à un parangonnage...

Recommandation 6 : Définir des enveloppes d'aide à l'innovation des équipes de la DASES pour faciliter les recherches, expérimentations et prises d'initiatives en leur sein.

La DASES soulève la question des moyens financiers mobilisables pour mettre en œuvre les recommandations 5 et 6.

4.1.3. Revoir le processus de décision sur les sujets majeurs

La mission ne peut que reprendre, sous la forme d'une recommandation, un projet évoqué par la directrice de la DASES en matière de pilotage.

Recommandation 7 : Programmer une revue régulière de l'action sociale associative dans le cadre d'un comité stratégique et désigner un responsable stratégique s'assurant du respect de la programmation de ces dossiers.

Ce comité pourrait réunir, outre les élu-e-s du secteur, le secrétariat général, le cabinet de la Maire et, bien sûr, la directrice de la DASES. Cette instance à créer superviserait le dispositif de contrôle interne mis en place, examinant en particulier les informations de *reporting*⁹¹ et l'évolution des pratiques opérationnelles telles que décidées à la suite du présent rapport en particulier. Il étendrait son rôle aux questions stratégiques, notamment l'examen des projets de schémas, la détermination d'objectifs cibles de dépenses dans le respect du cadrage budgétaire général et la gestion des risques.

Ce comité stratégique devrait programmer la mise à l'étude et suivre un certain nombre de sujets appelant des réponses claires de l'administration, en particulier dans les domaines qui sont soumis à des évolutions structurelles importantes (SAAD, CAJ, MIE, prévention spécialisée, jeunes adultes, etc.). Ces réponses ne peuvent être apportées que lorsque la collectivité ou les associations identifient des éléments vérifiables, quantifiables et mesurables. Le seul ressenti des évolutions est insuffisant pour mettre en œuvre d'autres actions que celles prévues dans les schémas directeurs qui sont le cadre de référence de l'action des associations. Leur élaboration implique l'identification d'une responsabilité.

Une dernière remarque doit être faite ici dans le souci d'une plus grande lisibilité des actions menées. Si la plupart des domaines fonctionnels qui structurent le budget de la DASES correspondent à des libellés intuitivement compréhensibles, il n'en va pas de même de celui de « politique sociale » prévu par la nomenclature comptable de la M 52.

Recommandation 8 : Pour éclairer le processus de décision, envisager de redessiner les domaines fonctionnels : scinder notamment le domaine de la politique sociale en deux volets, insertion jeunes d'une part, urgence et veille sociale de l'autre et dissocier, au sein du domaine prévention spécialisée un volet prévention jeunesse / famille.

Enfin, dans la période qui vient, le mot d'ordre doit être la responsabilisation des associations gestionnaires sur des objectifs partagés d'économies assortie d'un contrôle essentiellement *a posteriori*.

L'exemple du conseil général [.....] permet de suggérer quelques orientations en la matière, sachant qu'une pratique comparable est également mise en œuvre sous une forme un peu différente dans [.....] ou en [.....] par exemple *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément à la délibération 2014 IG 1001 :*

- un taux directeur est fixé par l'assemblée, les taux étant individualisés par types d'établissement ;
- la négociation se fait ensuite par établissement ;
- la négociation est toutefois globale pour l'ensemble des services d'une même association et porte aussi sur les frais de siège le cas échéant ;

⁹¹ Financements, y compris la prise en compte de la valorisation des apports en nature tels que les locaux, éléments de bilan d'activité, évaluation locale des résultats *via* la coordination sociale de territoire et les élus d'arrondissement...

- l'investissement est hors cadrage mais encadré par des bornes.

Les taux d'actualisation délibérés actuellement dans ces départements sont de l'ordre de 0,6 % à 1 % par an en moyenne. Ils traduisent les exigences de rigueur de la collectivité.

Recommandation 9 : Fixer et faire délibérer par le Conseil de Paris une masse tarifée et / ou des taux directeurs d'évolution des tarifs des ESMS par type d'établissements ou services.

4.2. Améliorer la connaissance des partenariats associatifs

Le dialogue partenarial paraît aujourd'hui émietté et parfois situé à un niveau non pertinent compte tenu des sujets à aborder. Une méconnaissance de la globalité des relations avec les grosses associations à établissements multiples est en outre dommageable. Il est proposé de repérer les associations justifiant d'un suivi approfondi, de se donner la possibilité d'analyser la dépense en faveur de ces associations et de dégager une approche particulière pour les associations avec lesquelles des dépendances réciproques avec la collectivité parisienne constituent pour l'une comme pour l'autre un risque majeur.

4.2.1. Définir les associations justifiant un suivi approfondi

La connaissance des valeurs, de la gouvernance, du contrôle interne des risques, de la conformité (réglementaire ainsi qu'aux règles et procédures internes), de la situation financière et de l'efficacité opérationnelle (clarté des objectifs, adéquation des compétences, capacité du système d'information, régularité et exhaustivité des évaluations) des associations (cf. COSO 3) est un enjeu important pour la DASES, tant elle dépend de ses partenaires pour l'exécution de ses missions.

Or, l'organisation de la DASES est commandée, de manière classique, par les publics et les dispositifs. Cette organisation se retrouve dans d'autres conseils généraux sous la forme de subdivisions adoptées à l'intérieur d'une ou deux directions générales adjointes des services des départements. Si cette approche métiers répond à une logique dictée par la réglementation, elle a pour effet de multiplier les guichets face à un ensemble d'associations qui, de plus en plus nombreuses, interviennent en faveur de publics différents.

Par ailleurs, de manière tout aussi logique, lorsque des associations comptent en leur sein plusieurs établissements et / ou services, tout concourt à ce que la relation soit envisagée comme une bijection entre un bureau et chaque établissement et / ou service associatif. De ce fait, l'association au sein de laquelle se situe l'établissement est rarement envisagée en tant que telle. Ainsi, quand un document est établi sur elle, celui-ci n'est pas systématiquement mis à la disposition des autres entités de la DASES susceptibles d'être concernées par cette information. Le risque est donc pour la DASES de restreindre sa vision de ses grands partenaires et le dialogue à nouer avec eux à des préoccupations parcellisées et insusceptibles de faire émerger les enjeux majeurs pour l'évolution des politiques sociales et leur mise en œuvre.

La cartographie proposée en première partie a permis d'identifier une cinquantaine d'associations offrant des services à plusieurs publics ou, à tout le moins, dans plusieurs établissements que le département de Paris tarifie. Ensemble, elles correspondent à la moitié des dépenses de la DASES en direction d'associations. Le rapport entre leur nombre relativement réduit et le volume d'activité qu'elles représentent justifie un suivi en tant qu'association, voire groupement d'associations dans le cas de SOS.

Du fait de leur taille ou de leur intérêt pour l'innovation sociale, certains de ces organismes ont d'ailleurs développé leur propre vision du champ qu'ils couvrent, assurent une veille sociale sur l'évolution des publics qu'ils accueillent et leurs besoins, bref sont à con-

sidérer comme des partenaires de référence pour les évaluations stratégiques préalables à tout pilotage.

Recommandation 10 : Suivre en priorité une cinquantaine d'associations parmi celles qui comptent des publics variés ou des établissements multiples, qui présentent un degré de complexité significatif pour la DASES ou entretiennent des relations d'interdépendance forte avec elle.

Il s'agira de disposer d'informations agrégées sur elles, leur historique et leur situation générale et de programmer au moins une réunion annuelle en vue d'un tour d'horizon opérationnel et stratégique au niveau de la directrice, du directeur adjoint ou d'un-e sous-directeur-trice particulièrement concerné-e. Cette relation pourra donner lieu à l'élaboration d'un document-type à caractère quasi-contractuel définissant les modalités de cette coopération⁹².

Parmi ces associations, on retrouvera celles dont le sort est lié à celui du département de Paris et dont ce dernier dépend en retour pour la pérennité de ses actions. Ces grandes associations à vocation principalement parisienne sont potentiellement porteuses de risques majeurs pour la collectivité parisienne. Un travail particulier devra en conséquence être effectué sur la qualité de leur gouvernance et de leur gestion, de la mise en place de leur contrôle interne et de la maîtrise de leurs risques. La Ville doit en effet définir une stratégie lisible et publique sur ses attentes en matière de gouvernance des associations dont elle est un financeur majoritaire ou majeur. Des indicateurs simples doivent être établis pour définir un taux de dépendance - par exemple rapport produits DASES sur produits totaux et nombre d'établissements tarifés DASES sur nombre total d'établissements - pour identifier les associations dont le lien de dépendance est manifeste. Pour illustrer le propos, parmi les grandes associations, on peut ranger dans cette catégorie Jean-Cotxet, AGE, Olga Spitzer, Les jours heureux, l'OSE, Sauvegarde de l'adolescence, Protection sociale de Vaugirard, Fondation jeunesse feu vert, le Comité parisien ACSJF, Fondation maison des champs, CFPE établissements...

La mise en œuvre de cette recommandation pourrait naturellement être étalée sur deux à trois exercices. La DASES pourra redessiner le périmètre suggéré par la mission en fonction de ses intérêts stratégiques.

Plus généralement, la gestion de la connaissance sur les associations pourrait être utilement centralisée, ne serait-ce que pour permettre le partage des informations sur une même association en relation avec plusieurs bureaux. Le portail SIMPA étant conçu pour réunir les informations sur les associations parisiennes, qu'elles soient ou non subventionnées par la collectivité parisienne, pourrait constituer un réceptacle adapté, évitant à la DASES de développer un outil supplémentaire. Elle inciterait les associations concernées exclusivement par des marchés, des participations et / ou des tarifications à y déposer et mettre à jour les documents indispensables à leur connaissance, dont leurs comptes agrégés qui devront en tout état de cause être détenus et analysés par la DASES.

Recommandation 11 : Dans un but de simplification, utiliser le portail SIMPA comme point d'identification de toutes les associations parisiennes œuvrant dans le social, même celles qui n'ont pas vocation à être financées par des subventions.

⁹² Entre autres rubriques, ce document définirait les rythmes des rencontres et les principes de dialogue avec le partenaire, les obligations réciproques, le référent de suivi pour l'ensemble de la DASES, le principe d'une réunion annuelle, les outils de communication et d'information réciproques, les modalités d'examen d'un nouveau projet (liens avec l'élu-e sectoriel-le et / ou d'arrondissement, avec la personne responsable au sein de la DASES)...

4.2.2. Isoler la dépense associative (ou partenariale) dans le système d'information pour en maîtriser l'évolution globale

Une partie du travail mené dans le cadre de la présente mission a été contrainte par la qualité insuffisante des axes analytiques à disposition dans les systèmes d'information. Les logiciels métiers (IODAS, MPDH, ISIS, etc..) ont des visées trop partielles pour permettre une vue d'ensemble. Ils conviennent en revanche pour le suivi des usagers accueillis par les établissements. La création d'un code association par établissement ou structure aiderait toutefois à l'analyse de leurs activités. Par ailleurs, la logique de travail collaboratif avec les associations trouverait ici à s'exprimer pour rechercher des améliorations d'ergonomie dans la mesure où les partenaires de la collectivité vont être de plus en plus souvent sollicités pour y introduire leurs données et en partager les analyses. Il en va de même pour l'application SOLATIS qui a pour vocation de devenir le support de la tarification et de la gestion de tous les ESMS (analytique, contrôle de gestion, indicateurs...) : un portail Web pourrait réduire les ressaisies.

Du fait de la complexité, pour partie inévitable, du système d'information social (voir troisième partie), il est donc nécessaire de recentrer les contrôles budgétaires et financiers dans ALIZE en fiabilisant et en harmonisant les « centres de coût » par type de services et pour tous les domaines de la DASES. En particulier, une typologie systématique des établissements et services, le cas échéant identifiés par leur public, comme c'est déjà le cas au sein de la sous-direction de l'autonomie, est à arrêter par la direction (voir 1.1.2.3.).

Le bureau des subventions aux associations indique que l'application SIMPA offre la possibilité à chaque association de distinguer en son sein des établissements, faculté néanmoins peu usitée.

Recommandation 12 : Redéfinir les libellés des centres de coût de manière systématique pour permettre un contrôle de gestion pertinent et simple de la dépense associative en bénéficiant de l'appui de la direction des finances pour ce faire.

4.3. Améliorer l'efficacité et la pertinence des activités de contrôle

Il s'agit ici de déterminer le niveau minimum de contrôle à atteindre par la collectivité par rapport à chacun de ses partenaires associatifs. Dans un premier temps, la question de la conformité sera examinée, en particulier du recours aux financements par participation ou subvention. Un deuxième sujet est apparu : celui de l'optimisation des efforts déployés par la DASES pour assurer cette maîtrise. Cette optimisation doit contribuer à pallier deux insuffisances notoires de la gestion actuelle : les délais de financement ou de définition des montants financés ainsi que la polarisation des contrôles sur les seuls aspects budgétaires et financiers.

4.3.1. Vérifier la conformité des participations et des subventions

Les principales modalités de financement des associations utilisées par la DASES - reconduction des autorisations des ESMS faisant l'objet de tarification, participations et subventions - peuvent s'analyser comme autant d'exceptions au principe de base de la commande publique qui repose sur la remise en concurrence régulière - marchés publics et appels à projet notamment.

Modalité prééminente du financement des établissements associatifs, la tarification se justifie par le besoin de mettre en place des organisations complexes requérant des installations dédiées et de recruter des compétences spécifiques. Cette nécessaire pérennité est reconnue par une autorisation accordée par une collectivité publique pour une longue durée, 15 ans en règle générale et sa fréquente reconduction. L'absence de remise en con-

currence périodique est compensée par un appel à projet initial et un suivi budgétaire et comptable *a priori* annuel.

Les questions soulevées par le recours aux participations pour 40 M€ et aux subventions pour 10 M€ sont plus complexes.

4.3.1.1. Limiter progressivement le recours aux participations

La participation n'est qu'une imputation comptable à laquelle la collectivité parisienne recourt quand les autres départements interrogés s'en passent. Elle ne correspond pas à un type particulier de contractualisation des relations avec un partenaire privé sur le plan juridique. La Ville a certes passé des conventions pour définir les obligations des associations cocontractantes mais il semble nécessaire de clarifier à moyen terme la nature juridique de ces relations.

Pour beaucoup, les établissements qui sont ainsi rémunérés ont toutes les apparences d'ESMS et correspondent, à tout le moins, à la définition donnée par un des alinéas de l'article L312-1 du CASF. On peut évoquer les CLIC, les SAMSAH, les SAVS, le service d'orientation spécialisée de JCLT, ce dernier étant représentatif de cadres juridiques anciens à réactualiser. Ils sont tous jusqu'à présent financés sur la nature de dépense participation.

Recommandation 13 : Élaborer un tableau de bord des participations comportant par domaine fonctionnel les types d'action, les structures et services, les montants, le niveau des cofinancements, les échéances de conventionnement...

Recommandation 14 : Étudier de manière systématique la faisabilité juridique et l'opportunité, au regard des circonstances de l'espèce, de la transformation en ESMS des établissements et services bénéficiant de « participations » dont la mission semble correspondre à l'une des définitions de l'article L312-1 du code de l'action sociale et familiale.

En tout état de cause, il serait opportun de demander aux associations gestionnaires de présenter progressivement leurs budgets selon le cadre normalisé applicable aux ESMS (à l'instar de la pratique déjà adoptée vis-à-vis des CLIC).

Il est au demeurant possible, comme cela a déjà été le cas par le passé, que des dépenses assumées à titre extralégal par le département de Paris se révèlent, à l'occasion de l'examen de leur compatibilité avec les définitions données par le CASF des ESMS, être en tout ou en partie à la charge d'autres financeurs publics. De ce point de vue, il convient que les services de la DASES maintiennent leur veille sur les dispositions de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dont l'article 32 prévoit : « *avant le 31 décembre 2014, le gouvernement transmet au Parlement un rapport présentant les conditions et modalités de mise en œuvre d'un statut unique pour les établissements et services de la veille sociale, de l'hébergement et de l'accompagnement* ».

La majorité des autres dépenses financées par participation présente toutes les caractéristiques de subventions (par exemple les programmes Ville Vie vacances et de lutte contre l'échec scolaire, dépenses de petit montant et d'aspect forfaitaire). Dans certains cas, un même type de convention est alternativement ou cumulativement financé par participation et subvention, voire participation et marché public, fournissant un indice du manque de stabilité des catégories employées par la DASES, laquelle semble parfois privilégier la disponibilité budgétaire plus que l'orthodoxie juridique et comptable.

Recommandation 15 : Reclassez les financements par participation ne relevant pas d'une tarification d'ESMS (voire recommandation précédente) selon des modalités juridiques et comptables adaptées aux services rendus par les associations (subventions ou mar-

chés publics), en limitant les imputations comptables sur un compte « participations » à des actions cofinancées d'un montant minimum à fixer.

4.3.1.2. Maîtriser les financements par subvention

Dans une perspective de maîtrise et de pilotage des partenariats associatifs, il est proposé d'établir une grille de lecture ou typologie des subventions et participations assimilées, en établissant par domaine fonctionnel les objectifs de la politique sociale, les types d'actions et publics bénéficiaires. Cette fiche d'identité des subventions doit permettre d'identifier les types d'actions prioritaires et pourrait constituer, complétée par la formalisation des critères d'attribution, un outil d'instruction partagé en interne et porté à la connaissance des partenaires associatifs⁹³.

La direction aura à définir une grille de lecture ou une typologie des subventions et participations assimilées, en formalisant par domaine fonctionnel, sous l'autorité des élu-e-s, les objectifs de la politique sociale, les types d'actions et publics bénéficiaires et en construisant un tableau de bord chiffré. Il constituera un outil d'aide à la décision pour la direction et les adjoint-e-s au Maire, de façon à pouvoir procéder à des analyses thématiques groupées, et supprimer le cas échéant des doublons et identifier les manques.

L'instruction des subventions gagnerait à s'appuyer sur la définition de critères, à l'instar d'une pratique du département [.....] *Le membre de phrase a été occulté conformément à la délibération 2014 IG 1001* : critères non seulement financiers et comptables, mais aussi relatifs à l'intérêt des projets par domaine en fonction des objectifs et priorités des politiques sociales définies par les élus.

Les financements par subvention soulèvent la question de leur intérêt local, lequel doit aussi prendre en compte les cas de redondance des actions. Désormais aisée à réaliser avec un outil comme CapGéo par des non-informaticiens, une cartographie géographique des subventions ayant un objectif de proximité et de lien social pourrait en faciliter l'analyse.

Recommandation 16 : Construire des outils pour étayer la procédure d'instruction et d'aide à la décision en matière de subventions : définition d'axes politiques de subventionnement ; typologie des actions subventionnées par domaine et objectif ; définition de critères applicables lors de l'instruction ; tableau de bord chiffré de suivi normalisé pour l'ensemble de la direction.

4.3.1.3. Poursuivre la réflexion sur le recours aux marchés publics

La DASES recourt plutôt davantage aux marchés publics que d'autres départements. Pour autant, certaines activités à caractère pérenne et pour la réalisation desquelles de multiples opérateurs disposent des compétences nécessaires échappent encore à cette modalité de remise en concurrence périodique.

Dans le domaine de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, les pratiques de suivi et d'évaluation sont saluées par une association titulaire de plusieurs marchés et pourraient valoir comme des exemples pour d'autres actions de la DASES qui sont moins avancées sur ce volet.

⁹³ A cet égard, la DASES pourrait s'inspirer du dispositif mis en place par le Département [.....]. *Le membre de phrase a été occulté conformément à la délibération 2014 IG 1001.*

Recommandation 17 : Clarifier l'ensemble des actions de soutien psychologique et les modalités de financement de ces prestations à l'occasion de la prochaine refonte du marché d'accompagnement des allocataires du RSA (dont le soutien psychologique).

Plusieurs associations plaident toutefois pour une procédure de type appel à projet permettant un financement sur subventions pluriannuelles et qui serait susceptible d'ouvrir davantage la concurrence en direction des petites associations, voire de mieux formuler les réponses aux besoins sociaux.

« La DASES remarque que la réflexion qui va s'ouvrir à l'automne 2014 sur le PDIE » sera l'occasion de prendre en compte la recommandation 17.

4.3.2. Redéployer les moyens mobilisés par les services en contractant et contrôlant différemment

Les relations de la DASES avec les associations sont empreintes d'insuffisances dont les marqueurs principaux sont les délais de tarification ou de traitement des subventions ainsi que la rareté des évaluations qualitatives.

4.3.2.1. Alléger les travaux des tarificateurs et instructeurs

Le travail de tarification, en cours de réforme, concentre une partie importante des efforts : du fait du cloisonnement des établissements et même des groupes de dépense en leur sein, il permet quelques économies sans autoriser les redéploiements de moyens d'un établissement à l'autre au sein des associations importantes.

Une autre difficulté vient probablement de la surestimation de l'importance des subventions par rapport à la masse des financements de la DASES aux associations, en particulier de celles correspondant à de petits montants. Émergent en effet à la surface les subventions pour une dizaine de millions, alors que les services financés par des participations et, plus encore, par la tarification, représentent des montants près de 40 fois plus importants.

Un rééquilibrage de l'allocation des ressources humaines de la DASES dans le domaine apparaît donc souhaitable. Il résultera de la prise en compte d'un ensemble de recommandations détaillées ci-après.

Il convient de réfléchir à une segmentation tenant compte des capacités de maîtrise et de pilotage. Elle pourrait s'appuyer sur les distinctions suivantes. Dans certains cas :

- constater des droits et les financers auprès de tiers sur lesquels nous n'avons aucune influence en matière de tarif et de qualité, notre seule alternative étant entre acceptation et refus,
- constater des droits et les financers auprès de tiers que nous tarifons et sommes susceptibles de contrôler, le cas échéant en cotutelle avec des organismes d'État,
- se donner à soi-même des obligations vis-à-vis des associations,
- le conseil de Paris décide d'une modalité d'exercice de nos missions sous la forme d'une gestion associative (par exemple des CLIC PE, des centres sociaux, des ateliers santé Ville...),
- des aides extralégales sont accordées (participations différentielles dans les CAJ ou les SAAD),
- un soutien massif et constant est assuré à des associations (dans le domaine de la santé en particulier),
- des subventions sont attribuées pour soutenir des projets associatifs proprement dits.

Ces différentes situations supposent une modulation des interventions de la collectivité dans l'instruction et le contrôle de l'utilisation de ses contributions. Une telle analyse doit précéder la planification des travaux des services.

Dans le contexte budgétaire national, il va s'agir d'arbitrer dans les années à venir entre ce qu'on fait et ce à quoi on renonce ou encore dont on assume la réduction des ambitions : la politique du rabout budgétaire uniforme est manifestement inadaptée à l'ampleur des économies à faire, aux contraintes pesant sur les établissements et, plus généralement, aux caractéristiques d'une politique sociale.

De même, le raisonnement par groupes de dépenses ne doit pas aboutir à un cloisonnement interdisant *de facto* des transferts de crédits budgétaires d'une ligne à l'autre ou des réallocations de moyens : ce système qui apparaît à certains bureaux comme garantissant la capacité de l'administration à exclure les dépenses dérogeant aux règles (et donc apparemment économique) coexiste avec des budgets souvent qualifiés de confortables par les associations (et donc coûteux pour la collectivité).

Recommandation 18 : Définir un programme d'allègement et d'amélioration des travaux de conventionnement et de contrôle : formalisation des procédures ; définition d'une ligne directrice sur la reprise des déficits et des excédents ; tableau de bord des contrôles ; regroupement des délibérations ; cadrage des calendriers d'instruction.

Cette recommandation générale s'appuiera sur l'ensemble des orientations qui suivent :

- Définir par écrit les procédures et les instructions pour les tarifications et les subventions tant au niveau interne (collaborateurs) qu'externe (associations) en mettant en évidence les meilleures pratiques de vérification. Cette mesure est un préalable indispensable au déploiement d'un dispositif de contrôle interne.
- Afficher une ligne directrice sur la reprise des déficits et excédents : si la fréquentation est supérieure à la prévision, les excédents ne sont pas systématiquement repris, le département pouvant donner son accord à son affectation à des actions innovantes.
- Constituer un tableau de bord des contrôles effectués par les bureaux, le cas échéant conjointement avec les services de l'État ou de la région sur les ESMS et les participations ainsi que les marchés et certaines subventions.
- Définir pour les subventions un seuil en-deçà duquel une procédure d'instruction simplifiée et limitée dans le temps est mise en œuvre, une fois la cartographie des actions de proximité établie.
- Présenter, à chaque fois qu'une thématique ou un type d'action est identifié, des délibérations de subventions groupées au Conseil de Paris, assurant une meilleure information des élu-e-s au moment de les voter.
- Refuser d'instruire les dossiers de demande de subvention qui n'ont pas été complétés au plus tard le 30 juin de l'année N⁹⁴.

Sur ce dernier point, le bureau des subventions aux associations émet le souhait que cette mesure de rationalisation soit étendue à d'autres directions.

Elle portera en particulier sur la tarification qui est apparue à juste titre à la DASES comme devant être réformée : elle a commandé un rapport à Ernst & Young et désigné une

⁹⁴ Cette règle n'étant pas incompatible avec le fait que la DASES continue de demander aux associations de déposer un dossier au 15 novembre de l'année N-1.

chefe de projet au sein de sa sous-direction ressources à cette fin. Les recommandations faites ici visent à conforter la démarche engagée.

Le cadrage budgétaire délibéré par le conseil de Paris évoqué en 4.1.3., nécessairement restrictif dans la période, aura pour effet de limiter la portée d'un nombre important de tâches de vérification assurées actuellement par les tarificateurs sur les budgets et les comptes administratifs, l'examen des budgets devant alors être déconnecté de la disponibilité des comptes administratifs. Ce nouveau contexte devra être expliqué aux tarificateurs et être pris en compte dans leurs manières de procéder de manière à moduler leurs contrôles.

Les ESMS étant en règle générale autorisés pour 15 ans, une gestion budgétaire et comptable annuelle paraît en outre trop rapprochée, même si la réglementation la définit selon cette périodicité. La perspective doit être élargie, le décloisonnement entre établissements et services d'une même association tarifée par le même conseil général devant permettre une fongibilité des ressources, compensant dans une certaine mesure la rigueur des taux directeurs.

Recommandation 19 : Passer de l'annualité à la pluri-annualité des contrôles des ESMS en définissant des cycles de gestion et en développant le recours aux contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM). Généraliser cette approche aux subventions récurrentes et aux participations.

Sans méconnaître les obligations réglementaires, il doit être possible de définir un cycle de gestion pluriannuel (triennal ou quinquennal selon les objets et les taux d'encadrement) faisant varier l'intensité des travaux des tarificateurs selon le moment du cycle.

De leur côté, les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) visent à améliorer la qualité des services et à resserrer la relation partenariale entre les pouvoirs publics et les gestionnaires associatifs dans le but de conjuguer qualité de gestion et efficacité sociale. Cet outil répond à certaines critiques faites par des associations qui voient leur rôle réduit à celui de prestataire contraint par un étai budgétaire et un tableau d'emplois au détriment d'une relation de partenariat sur le fond jugée distendue, voire inexistante⁹⁵.

Ce contrat dont la phase de négociation peut durer jusqu'à 18 mois à Paris sur le seul exemple connu à ce jour (mais être mis au point en moins d'un an dans d'autres départements), s'appuie sur une appréciation partagée de la situation des établissements et de leur avenir, la priorisation des choix et une plus grande souplesse dans l'affectation des dépenses, rendant plus d'autonomie de gestion aux associations. L'association Les jours heureux, seule à avoir demandé et obtenu la conclusion d'un CPOM, se déclare satisfaite de cette novation, d'autant qu'elle s'inscrit dans un contexte d'actualisation favorable. Son président et son directeur général estiment que le CPOM a aussi augmenté leurs responsabilités dans la fixation des tarifs, allégeant du coup la charge des services. Les financements sont perçus comme « plus confortables » et permettent d'atteindre certains objectifs coûteux, en particulier en investissement. Une augmentation annuelle supplémentaire dans la limite de 1 % en sus des 1,7 % d'actualisation permet de financer ces objectifs qui ne pourraient l'être dans le cadre d'une reconduction sans avoir à recourir à des avenants.

Les opinions sont toutefois partagées sur l'opportunité des CPOM dans la période actuelle de restriction des financements publics :

⁹⁵ Selon quelques annotations d'associations référencées dans un questionnaire administré par l'URIOPSS à la demande de la mission à 153 de ses membres (voir *verbatim* et analyses joints en annexe).

- confronté à des tensions financières, le département [.....] s'est fixé comme objectif d'avoir 30 % des établissements en CPOM et 50 % de l'enveloppe financière correspondante à fin 2015 (en fixant le seuil à minimum 5 M€ annuels de dépenses), faisant de cette modalité un élément de compensation à la rigueur imposée ;
- [.....] doute en revanche de la pertinence d'un tel contrat quand les taux d'actualisation sont durablement réduits et craint un caractère inflationniste de la négociation du financement des améliorations à réaliser ;
- [.....], le CPOM est vu comme l'occasion de combiner questions éducatives et financières et de se projeter dans le temps.

Les membres de phrases qui précèdent ont été occultés conformément à la délibération 2014 IG 1001.

Cette analyse peut néanmoins se compliquer pour des services qui ont plusieurs tutelles (ARS ou PJJ) risquant de produire des effets collatéraux sur l'équilibre du CPOM en cas de désengagement de l'État.

Quoi qu'il en soit, cette formule permet de sortir du cloisonnement entre établissements et groupes de dépense et peut donc apparaître comme des souplesses octroyées pour faire face à une rigueur imposée.

Pourrait être retenue l'orientation de négocier d'ici à la fin de la mandature un CPOM avec chaque association complexe comptant au moins 500 salariés et dépendante de Paris pour ses financements à plus de 20 % ou comptant au moins trois établissements tarifés par Paris, comprenant le cas échéant des orientations sur la gouvernance et la structuration minimale des services supports.

Dans sa réponse, la DASES souligne les difficultés inhérentes à la passation de CPOM et pose comme préalable à leur élaboration la consolidation de la réforme relative à la tarification des ESMS. La mission suggère que l'horizon temporel puisse être reculé mais que la DASES engage des initiatives auprès d'associations volontaires pour ne pas rester dans la situation actuelle.

Dans le cas où les établissements sont financés en partie par les usagers, le dispositif adopté par le bureau en charge des personnes âgées oblige les agents instructeurs à consacrer une grande part de leur temps à réajuster la contribution du département, au vu de la fréquentation réelle et des ressources déclarées par les usagers. Ils procèdent ainsi à un contrôle exhaustif de conformité des factures reçues et des avis d'imposition des personnes. Ce contrôle est lourd, fastidieux et chronophage. Une manière de limiter la charge de travail des tarificateurs consisterait à alterner les contrôles systématiques et aléatoires, selon des cycles de gestion à définir.

Pour les SAAD et les CAJ, les contrôles actuels pourraient ainsi être remplacés par des contrôles aléatoires, portant par exemple sur 20 % des factures reçues ou des déclarations de revenus avec un taux de rejet admissible à fixer.

Afin de permettre aux associations de conduire une activité à moyen terme dans des conditions financières stabilisées (quatre subventions sur cinq donnent lieu à une reconduction), les collectivités publiques ont la possibilité de conclure avec elles des conventions pluriannuelles de subvention (quatre ans maximum). Ces conventions peuvent prévoir le montant prévisionnel des contributions financières versées chaque année à l'association⁹⁶. Un réexamen serré à la fin de chaque période pluriannuelle de l'atteinte des objectifs fixés a au demeurant plus de chances d'aboutir à des remises en cause qu'un examen annuel.

⁹⁶ Voir article 4 de l'annexe II de la circulaire du 20 janvier 2010.

En vertu du principe de l'annualité budgétaire des communes, la détermination du montant de la subvention devra être néanmoins soumise chaque année à l'approbation du conseil municipal. En application de l'article L2311-7 du CGCT, l'attribution d'une subvention faisant l'objet d'une convention doit donner lieu au vote d'une délibération distincte du vote du budget (pour les autres subventions, on peut les voter en bloc via un état annexé au budget). Le concours financier de la collectivité étant soumis à la règle de l'annualité budgétaire, son montant sera fixé chaque année par une délibération générale. Ce concours fera ensuite l'objet d'une notification simple à l'association.

Pour l'ensemble des subventions susceptibles de renouvellement annuel et d'un montant sur la période de subventionnement supérieur à 23 000 €, il serait souhaitable de passer une convention triennale ou quadriennale d'objectifs en fonction de la durée prévisible de réalisation du projet et, pendant sa durée de validité, arrêter le montant annuel de chaque subvention au moyen de délibérations groupées par délégation d'élue.

4.3.2.2. Promouvoir un travail collaboratif avec les associations

Le travail collectif avec les associations concernées par un même type d'établissement est aujourd'hui insuffisamment développé. Or la maîtrise implique un travail collaboratif avec les partenaires, tant pour leur faire partager les contraintes que pour faire émerger des solutions communes. Contexte facilitateur, le secteur bénéficie dans la plupart des domaines d'une quasi-absence de concurrence entre des acteurs qui disposent d'une autorisation pour une durée de 15 ans et peuvent, de ce fait, adopter des comportements confraternels.

Recommandation 20 : Structurer un travail collaboratif avec les associations par type d'établissements et services : bilans de campagne ; analyses d'étalonnage ; aide à la maîtrise des dépenses, à la mutualisation de services support et à la restructuration des secteurs.

Plusieurs initiatives, parmi beaucoup d'autres à imaginer dans le cadre du projet de direction de la DASES, sont envisageables et font l'objet des recommandations ci-après. Il s'agit d'encourager et de promouvoir chez les opérateurs des pratiques et des réformes avantageuses, tant pour le donneur d'ordre public que pour les associations⁹⁷. De son côté, l'ARS identifie actuellement 80 associations qui lui semblent trop isolées pour faire face aux exigences croissantes qui pèsent sur elles. Un tel positionnement qui peut fournir une source d'inspiration tranche avec la relation classique mettant aux prises un tarificateur avec un établissement.

Parmi de nombreuses orientations, les suivantes pourraient être retenues :

- Organiser des bilans de campagne annuelle de tarification par groupe d'établissements homogènes permettant à chaque association de se situer par rapport aux autres, de comprendre les orientations budgétaires de la collectivité parisienne et de rechercher dans un cadre collaboratif les moyens de les respecter.
- Mener des analyses d'étalonnage (au moyen d'indicateurs partagés) entre les associations de taille et / ou d'activité comparable en communiquant les résultats aux associations concernées.

⁹⁷ Voir par exemple le réseau AudaCité regroupant plusieurs Sauvegardes de l'adolescence en Île-de-France. AudaCité entend répondre mieux et plus rapidement aux évolutions accélérées de notre environnement, grâce à des projets sociaux et des actions éducatives mutualisés, un travail avec des partenaires, en coopération avec d'autres associations, pour proposer un « projet » politique et des actions face aux problématiques croissantes, une ouverture à d'autres savoir-faire et à des champs d'interventions plus nombreux, un essaimage sur les territoires géographiques à partir des meilleurs pratiques de chacun...

- Encourager les pratiques de maîtrise des dépenses par le recours aux centrales de référencement⁹⁸ et l'organisation de négociations groupées (contrats téléphoniques fixes et mobiles, flotte automobile, matériels et logiciels informatiques...).
- Identifier et mesurer la valeur ajoutée des SAAD par rapport aux entreprises intervenant sur le marché de l'aide à domicile pour limiter notamment le risque de concurrence déloyale ; s'interroger sur la taille critique de chaque association et envisager avec l'UNA Paris les pistes possibles d'évolution ; travailler avec elle la problématique des deux structures faisant l'objet des dotations spécifiques et exceptionnelles.
- Encourager par le conseil, voire l'incitation, la diminution des frais généraux de certaines associations de petite ou moyenne taille, par la mutualisation de certaines fonctions support (SAAD, clubs de prévention...) et / ou la constitution de groupements de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS).

Une telle approche apparaît comme une alternative à la reprise par une grosse association.

4.3.2.3. Organiser l'expertise interne et externe

La relation partenariale avec les associations fait courir de multiples risques à la collectivité et à son exécutif. S'agissant d'actions en faveur de personnes vulnérables qu'il faut accompagner et souvent héberger, la responsabilité est majeure et les dépenses importantes. Plusieurs recommandations sont de nature à contribuer à diminuer les niveaux de tels risques.

Recommandation 21 : Structurer et renforcer le professionnalisme de la fonction de contrôle à l'intérieur de la DASES : faire émerger une fonction de maîtrise des risques ; y associer le réseau des contrôleurs de gestion ; piloter les instructions par les délais ; gérer les parcours professionnels pour renforcer les compétences.

Parmi les suggestions envisageables, il pourrait s'agir de structurer la fonction de maîtrise des risques dans les établissements départementaux et associatifs de toutes natures en plaçant la cellule d'appui, d'évaluation et de contrôle auprès de la directrice et en la renforçant à partir d'effectifs économisés dans le cadre de l'optimisation de la fonction de tarification. Toutefois d'autres solutions organisationnelles sont envisageables qui n'impliquent pas nécessairement un déplacement de la CAEC dès lors que les bureaux en charge des partenariats associatifs font émerger en leur sein des compétences techniques allant au-delà des exigences de la tarification.

Une meilleure utilisation des ressources humaines et des compétences disponibles implique en outre d'orienter progressivement le réseau des contrôleurs de gestion vers des activités moins exclusivement budgétaires et comptables, en particulier des soutiens aux services et des analyses transversales.

Par ailleurs, si plusieurs départements et l'ARS avouent, à l'instar de Paris, une dérive de leurs délais de tarification, d'autres, comme le département de l'Essonne, parviennent à les maîtriser. Un pilotage par les délais devrait être mis en place avec un ordonnancement des tâches à accomplir selon leur urgence. Les mesures de simplification et d'allègement des contrôles recommandées dans la présente sous-partie devraient contribuer à une amélioration de la ponctualité des services. L'organisation doit permettre, à tout le moins, la tarification des établissements au financement desquels participent également des particuliers avant la fin du mois d'avril de l'année N et viser pour les autres, un achèvement de la campagne de tarification avant la fin du premier semestre de l'année N.

⁹⁸ Par exemple, ADERE promue par l'UNIOPSS.

L'évolution de la réglementation nationale autant que les exigences que les collectivités territoriales font peser sur les associations ont conduit ces dernières à se concentrer, à se professionnaliser, à s'organiser au sein de fédérations puissantes et à s'inscrire dans le mouvement de l'économie sociale et solidaire. Cette mutation oblige les associations à augmenter les qualifications de leurs personnels en relation avec les collectivités publiques. Elle impose réciproquement une adaptation des compétences de leurs interlocuteurs au sein des services de la DASES. Celle-ci doit professionnaliser les cadres A et B de la DASES impliqués dans la maîtrise des partenariats associatifs par un plan de formation métier et des parcours de carrière pilotés au sein des services de la direction et de ses directions partenaires, voire par des mises à disposition ou des détachements dans de grandes associations en respectant des temps d'occupation des postes suffisants pour connaître le cadre réglementaire, les interlocuteurs et les techniques à appliquer.

L'importance accordée au contrôle du budget et de la conformité des dépenses réalisées se traduit par un déficit unanimement constaté des évaluations qualitatives. Elles sont pourtant un moyen d'anticiper la réalisation de divers risques :

- une défaillance d'une association de nature à interrompre l'exécution du service public,
- la mise en danger d'usagers,
- un risque pénal dû par exemple à un retard dans la mise aux normes des bâtiments,
- un scandale médiatique,
- une dérive financière non perceptible par l'analyse des budgets et des comptes...

La garantie contre de tels risques doit articuler un système d'engagements et de déclarations ainsi qu'une augmentation de la fréquence des audits ou inspections sur place.

Recommandation 22 : Définir les rubriques d'un questionnaire d'autoévaluation soumis à chaque établissement permettant de déclarer le degré de maîtrise interne de ses principaux risques, déclaration à joindre à son rapport d'activité, annuellement ou tous les trois ans en complément des évaluations internes.

L'analyse de ces informations sur les risques encourus tels que déclarés ou auto-diagnostiqués lors des évaluations internes exige la définition d'une organisation adaptée au sein de la DASES.

L'expertise peut également être recherchée à l'extérieur. Les unions ou les fédérations d'associations sont susceptibles d'apporter d'importants soutiens à leurs adhérents en vue de faciliter leur regroupement ou leur évolution, de les représenter auprès des Pouvoirs Publics, d'assurer leur formation et leur perfectionnement et de leur fournir toute information d'expertise dans le domaine juridique, financier, comptable et en droit du travail.

Certaines fédérations comme l'URIOPSS disposent d'une centrale d'achat (UNADERE) comptant 2 407 adhérents en 2012.

Les fédérations sont susceptibles d'accompagner les petites associations dans leur réflexion de mutualisation des fonctions administratives et informatiques (back office). Bien que l'augmentation des pouvoirs d'un siège puisse être souvent perçus par les directeurs d'établissement comme une perte de pouvoir, les associations sont conscientes qu'elles doivent s'adapter et disposer de la bonne taille et de fortes compétences pour ne pas s'isoler d'un marché qui se positionnera au fil du temps dans le Grand Paris. Elles ne peuvent rivaliser avec les plus grandes associations que si elles disposent, au meilleur coût, de toutes les expertises attendues par les collectivités dans le cadre d'une gestion modernisée (responsable de la gestion immobilière, responsable de la qualité et des risques, responsable de la communication, contrôle de gestion, etc.).

Des initiatives financées par le FIR (Fonds d'intervention régional) ont permis des interventions de regroupement dans certaines associations du Conseil général des Yvelines. Les prestations de conseils du DLA (Dispositif local d'accompagnement) apparaissent insuffisantes car elles sont trop généralistes dans les secteurs très réglementés de l'action sociale.

La DASES doit être proactive dans la recomposition du paysage associatif parisien et peut y contribuer dans le respect de l'autonomie des personnes morales concernées en facilitant la fourniture d'aides et de conseils décisifs dans ce genre d'opérations.

Recommandation 23 : Faciliter l'adaptation du paysage associatif aux enjeux, par exemple sous la forme de regroupements ou de réorientation des activités et par la mise à disposition d'une veille juridique sur l'ensemble des obligations nouvelles (dans tous les domaines où la responsabilité des associations est susceptible d'être engagée).

Les regroupements pourraient prendre différentes formes : groupement d'intérêt économique (GIE), groupement d'employeurs, société coopérative et participative (SCOP), groupement de coopération sociale ou médico-sociale (GCSMS), mutualisation de services informatiques, etc.

4.3.2.4. Prendre en compte la question immobilière et foncière

Les rénovations ou les créations de nouveaux établissements sont parfois subventionnées par le conseil général et / ou donnent lieu à garantie de la collectivité aux banques qui financent les opérations. Ces garanties d'emprunt ne sont pas actuellement suivies au sein de la DASES. Elles doivent pourtant être considérées comme un engagement et donc prises en compte dans l'évaluation de la dépendance financière des associations.

L'évolution de l'enveloppe budgétaire du projet, initialement acceptée par la direction des finances, peut dans certains cas être mal maîtrisée par l'association qui ne possède pas de compétences en montage immobilier. Même si le taux et la durée d'emprunt, généralement sur ou sous-estimés avant la négociation bancaire par l'association, peut être réduit et accorde une marge budgétaire supplémentaire pour compenser une mauvaise estimation du coût des travaux, cette circonstance peut se révéler insuffisante pour couvrir tous les risques du projet, lequel peut mettre en danger l'équilibre financier de l'association en asséchant ses fonds propres.

Dans la rénovation ou la création de nouveaux ESMS, les expertises immobilières constituent le facteur clé de la réussite dans l'initialisation du projet, de nombreuses petites associations peuvent ainsi être exclues d'un appel à projet sur ce simple critère, à ce titre des soutiens et de nouvelles formes de financement restent à expérimenter. Une étude mériterait d'être menée sur l'opportunité et la faisabilité d'une « foncière éthique » visant à regrouper des patrimoines fonciers des ESMS de certaines associations, à les optimiser, à assurer la maintenance courante des patrimoines confiés. De nouveaux modes de financements sont à valider (Mécénat, appel à la générosité publique, Banques, France Active) pour faire autrement. Un projet conjoint pourrait être menée entre la DASES et la DDEES.

Recommandation 24 : Définir un plan de maîtrise du risque foncier et immobilier.

La Ville doit poser des règles de nature à limiter l'ensemble de ces risques :

- Suivre les garanties d'emprunt.
- Définir une politique de financement des investissements des associations en arbitrant entre les cas où l'inclusion dans la dotation de fonctionnement et ceux où une subvention d'investissement est plus adaptée.

- Mener une analyse de risques pour tout projet consommant plus de 20 % des fonds propres de l'association dont le montant est supérieur à 1 M€.
- Lancer une réflexion sur l'opportunité et la faisabilité de la création d'une « Foncière éthique »⁹⁹ ou d'une société coopérative permettant à des associations apportant leur immobilier à cette structure de dégager des capacités de financement¹⁰⁰.

Dans sa réponse, la DASES estime que le délai d'un an pour la mise au point d'un plan de maîtrise du risque foncier et immobilier lui paraît insuffisant. Ce délai pourrait effectivement être porté à deux ans.

4.4. Un travail sur les partenariats à conduire avec d'autres directions

La DASES présente le coefficient de complexité probablement le plus élevé parmi les partenariats associatifs de la collectivité parisienne. Cette situation en fait un laboratoire potentiel pour améliorer ce processus dans d'autres directions. Réciproquement, la DASES doit se nourrir de progrès effectués par d'autres directions. De ce point de vue, la DAC, exclusivement concernée par des subventions, a défini un « plan d'actions pour un renforcement de la mission de tutelle sur les établissements ». Les travaux de la DASES, de la DAC, ou encore de la DJS et de la DFPE doivent être articulés en vue de leur fertilisation croisée. La DUCT a une mission d'orchestration dans ce domaine.

Recommandation 25 : Définir une charte des relations de la collectivité parisienne avec les associations qu'elle finance et capitaliser les progrès réalisés par les directions principalement concernées.

Le bureau des subventions aux associations remarque qu'un tel chantier s'étendant à d'autres relations que le subventionnement, la direction de la démocratie, des citoyens et des territoires (DDCT reprenant, entre autres, les compétences de la DUCT) n'est pas la seule concernée par ces sujets. On peut néanmoins considérer qu'elle dispose en matière associative d'une compétence générale qui fonde la suggestion de la mission d'en faire le chef de file de ce projet.

La mise en œuvre de cette recommandation pourrait s'appuyer sur certains des principes du COSO, au prix d'une adaptation aux particularités d'une collectivité publique locale telle que Paris¹⁰¹.

⁹⁹ Tel que défini dans le rapport définitif du 13 mars 2014 du Haut Conseil de la vie Associative sur le financement privé du secteur associatif.

¹⁰⁰ En particulier pour financer des travaux d'adaptation, de mise aux normes et de rénovation de leurs équipements existants et pour doter les associations participantes d'une expertise partagée en matière de gestion immobilière (notamment les associations mono-établissement ou multi-établissements ne possédant pas cette expertise).

¹⁰¹ Il pourrait s'agir en particulier des sept principes du référentiel du COSO suivants :

- (1) L'organisation démontre son engagement en faveur de l'intégrité et de valeurs éthiques.
- (2) Le conseil fait preuve d'indépendance vis-à-vis du management. Il surveille la mise en place et le bon fonctionnement du système de contrôle interne.
- (3) Le management, agissant sous la surveillance du conseil, définit les structures, les rattachements, ainsi que les pouvoirs et les responsabilités appropriés pour atteindre les objectifs.
- (14) L'organisation communique en interne l'information nécessaire au bon fonctionnement du contrôle interne, notamment les informations relatives aux objectifs et aux responsabilités du contrôle interne.
- (15) L'organisation communique aux tiers les éléments qui peuvent affecter le fonctionnement du contrôle interne.

Par ailleurs, la catégorie des avis réservés sur les subventions de la DASES est trop massive pour être utilisée (plus de 60 %). À défaut d'augmenter celle des avis défavorables, une catégorie dissuasive intermédiaire d'avis très réservés mériterait d'être créée pour attirer une attention particulière des élus et des services sur un maximum de 20 % des associations qui concentrent potentiellement l'essentiel des risques.

Recommandation 26 : Discriminer parmi les avis réservés du bureau des subventions aux associations ceux qui signalent les associations porteuses des risques les plus élevés, par exemple par la création d'un niveau intermédiaire entre l'avis défavorable et l'avis simplement réservé.

Le bureau des subventions aux associations rappelle que cette catégorie a déjà existé et avait été supprimée. Ressentant la nécessité d'une plus grande sélectivité, il recourt d'ores et déjà à une quasi sous-catégorie d'avis réservé avec perspective d'avis défavorable ultérieur.

Enfin, s'agissant de la collaboration de l'inspection générale avec la DASES sur le sujet des partenariats, il serait souhaitable que les saisines portent en priorité sur des sujets majeurs, alors que bien souvent, les associations auditées ces dernières années ont été choisies en fonction du seul critère des montants de subvention perçues, montants dont on a vu qu'ils ne sont pas représentatifs de leur importance pour la DASES. On peut noter *a contrario* la cohérence des saisines sur les clubs de prévention qui montre la voie à suivre.

Recommandation 27 : Prévoir au programme des missions de l'inspection générale en priorité l'audit de groupes d'associations en charge d'une même mission ou d'associations comptant parmi les partenaires majeurs de la DASES.

(16) L'organisation sélectionne, développe et réalise des évaluations continues et / ou ponctuelles pour s'assurer que les composantes du contrôle interne sont mises en place et fonctionnent.

(17) L'organisation évalue et communique les déficiences de contrôle interne en temps voulu aux responsables des mesures correctives, y compris, le cas échéant, à la direction générale et au conseil.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Sauf exception mentionnée, la responsabilité de mise en œuvre des recommandations revient à la DASES.

SE DOTER D'UN CADRE DE PILOTAGE DE LA POLITIQUE PARTENARIALE

Recommandation 1 : Définir et mesurer des indicateurs d'impact en termes d'autonomie des usagers pour évaluer à moyen et long terme les principales politiques et expérimentations définies dans les schémas départementaux et programmes pluriannuels. 109

Recommandation 2 : Accroître la place des usagers et des travailleurs sociaux dans la conception et l'évaluation de modalités alternatives, notamment aux formes traditionnelles du placement et de l'accompagnement social. 109

Recommandation 3 : Intégrer un volet sur les partenariats dans un projet stratégique de la DASES articulant le projet de mandature, les schémas départementaux, le contrat d'objectifs et de performance et les évolutions souhaitées dans l'organisation et le fonctionnement de la direction. 110

Recommandation 4 : Créer une instance de dialogue favorisant l'innovation sociale au sein de la collectivité parisienne. 110

Recommandation 5 : Encourager les expérimentations dans le cadre des extensions d'activités d'ESMS d'ores et déjà autorisés et en fonctionnement. Lors des appels à projet à venir, recourir, dès que cela est justifié, aux modalités prévues pour les projets expérimentaux ou innovants en se fondant sur des diagnostics partagés de territoire. 111

Recommandation 6 : Définir des enveloppes d'aide à l'innovation des équipes de la DASES pour faciliter les recherches, expérimentations et prises d'initiatives en leur sein. 111

Recommandation 7 : Programmer une revue régulière de l'action sociale associative dans le cadre d'un comité stratégique et désigner un responsable stratégique s'assurant du respect de la programmation de ces dossiers. 112

Recommandation 8 : Pour éclairer le processus de décision, envisager de redessiner les domaines fonctionnels : scinder notamment le domaine de la politique sociale en deux volets, insertion jeunes d'une part, urgence et veille sociale de l'autre et dissocier, au sein du domaine prévention spécialisée un volet prévention jeunesse / famille..... 112

Recommandation 9 : Fixer et faire délibérer par le Conseil de Paris une masse tarifée et / ou des taux directeurs d'évolution des tarifs des ESMS par type d'établissements ou services. ..113

AMÉLIORER LA CONNAISSANCE DES ASSOCIATIONS

Recommandation 10 : Suivre en priorité une cinquantaine d'associations parmi celles qui comptent des publics variés ou des établissements multiples, qui présentent un degré de complexité significatif pour la DASES ou entretiennent des relations d'interdépendance forte avec elle. 114

Recommandation 11 : Dans un but de simplification, utiliser le portail SIMPA comme point d'identification de toutes les associations parisiennes œuvrant dans le social, même celles qui n'ont pas vocation à être financées par des subventions. 114

Recommandation 12 : Redéfinir les libellés des centres de coût de manière systématique pour permettre un contrôle de gestion pertinent et simple de la dépense associative en bénéficiant de l'appui de la direction des finances pour ce faire. 115

AMÉLIORER L'EFFICIENCE ET LA PERTINENCE DES CONTRÔLES

Recommandation 13 : Élaborer un tableau de bord des participations comportant par domaine fonctionnel les types d'action, les structures et services, les montants, le niveau des cofinancements, les échéances de conventionnement... 116

Recommandation 14 : Étudier de manière systématique la faisabilité juridique et l'opportunité, au regard des circonstances de l'espèce, de la transformation en ESMS des établissements et services bénéficiant de « participations » dont la mission semble correspondre à l'une des définitions de l'article L312-1 du code de l'action sociale et familiale. 116

Recommandation 15 : Reclassez les financements par participation ne relevant pas d'une tarification d'ESMS (voire recommandation précédente) selon des modalités juridiques et comptables adaptées aux services rendus par les associations (subventions ou marchés publics), en limitant les imputations comptables sur un compte « participations » à des actions cofinancées d'un montant minimum à fixer. 116

Recommandation 16 : Construire des outils pour étayer la procédure d'instruction et d'aide à la décision en matière de subventions : définition d'axes politiques de subventionnement ; typologie des actions subventionnées par domaine et objectif ; définition de critères applicables lors de l'instruction ; tableau de bord chiffré de suivi normalisé pour l'ensemble de la direction. 117

Recommandation 17 : Clarifier l'ensemble des actions de soutien psychologique et les modalités de financement de ces prestations à l'occasion de la prochaine refonte du marché d'accompagnement des allocataires du RSA (dont le soutien psychologique). 118

Recommandation 18 : Définir un programme d'allègement et d'amélioration des travaux de conventionnement et de contrôle : formalisation des procédures ; définition d'une ligne directrice sur la reprise des déficits et des excédents ; tableau de bord des contrôles ; regroupement des délibérations ; cadrage des calendriers d'instruction. 119

Recommandation 19 : Passer de l'annualité à la pluri-annualité des contrôles des ESMS en définissant des cycles de gestion et en développant le recours aux contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM). Généraliser cette approche aux subventions récurrentes et aux participations. 120

Recommandation 20 : Structurer un travail collaboratif avec les associations par type d'établissements et services : bilans de campagne ; analyses d'étalonnage ; aide à la maîtrise des dépenses, à la mutualisation de services support et à la restructuration des secteurs. ... 122

Recommandation 21 : Structurer et renforcer le professionnalisme de la fonction de contrôle à l'intérieur de la DASES : faire émerger une fonction de maîtrise des risques ; y associer le réseau des contrôleurs de gestion ; piloter les instructions par les délais ; gérer les parcours professionnels pour renforcer les compétences. 123

Recommandation 22 : Définir les rubriques d'un questionnaire d'autoévaluation soumis à chaque établissement permettant de déclarer le degré de maîtrise interne de ses principaux risques, déclaration à joindre à son rapport d'activité, annuellement ou tous les trois ans en complément des évaluations internes. 124

Recommandation 23 : Faciliter l'adaptation du paysage associatif aux enjeux, par exemple sous la forme de regroupements ou de réorientation des activités et par la mise à disposition d'une veille juridique sur l'ensemble des obligations nouvelles (dans tous les domaines où la responsabilité des associations est susceptible d'être engagée). 125

Recommandation 24 : Définir un plan de maîtrise du risque foncier et immobilier. 125

UN TRAVAIL SUR LES PARTENARATS À CONDUIRE AVEC D'AUTRES DIRECTIONS

Recommandation 25 : Définir une charte des relations de la collectivité parisienne avec les associations qu'elle finance et capitaliser les progrès réalisés par les directions principalement concernées. 126

Recommandation 26 : Discriminer parmi les avis réservés du bureau des subventions aux associations ceux qui signalent les associations porteuses des risques les plus élevés, par exemple par la création d'un niveau intermédiaire entre l'avis défavorable et l'avis simplement réservé. 127

Recommandation 27 : Prévoir au programme des missions de l'inspection générale en priorité l'audit de groupes d'associations en charge d'une même mission ou d'associations comptant parmi les partenaires majeurs de la DASES. 127

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1 : Actions de la DASES en direction de leurs publics	5
Tableau 1 : Les grandes évolutions du budget de la DASES depuis 2009.....	6
Graphique 1 : Les grandes évolutions du budget de la DASES depuis 2009.....	6
Figure 2 : Organigramme simplifié de la DASES	7
Figure 3 : Processus et sous-processus du partenariat avec les associations	8
Graphique 2 : Contributions aux associations en 2012 par domaine fonctionnel et / ou public	12
Graphique 3 : Grandes modalités de financement des associations en 2012	13
Tableau 2 : Centres de coût des dépenses de la DASES en faveur des associations (2012)	15
Tableau 3 : Typologie des grandes associations partenaires de la DASES	17
Tableau 4 : Associations du groupe SOS cocontractantes de la DASES en 2012	21
Tableau 5 : Autres associations (concours inférieurs à 2 M€ et supérieurs à 700 K€ en 2012).....	24
Tableau 6 : Répartition des établissements par public par arrondissement	32
Tableau 7 : Les établissements parisiens d'hébergement en chiffres.....	35
Graphique 7 : Dépenses (M€) par type d'accueil dans le domaine de l'enfance et de la famille (2012)	36
Tableau 8 : Associations financées au titre de MECS et autres maisons d'enfants (2012).....	37
Tableau 9 : Principales associations parisiennes financées pour des placements familiaux (2012) ..	37
Tableau 10 : Principales associations financées pour des accueils en maison maternelle en 2012 ...	38
Tableau 11 : Principales associations financées pour des actions pour les jeunes de 17 à 21 ans (2012).....	38
Tableau 12 : Principales associations fournissant d'autres types d'accueil.....	39
Tableau 13 : Dépenses et nombre d'associations pour l'hébergement des personnes âgées (2012) .	39
Tableau 14 : Principales associations gérant des EHPAD et foyers de vie pour les personnes âgées (2012).....	40
Tableau 15 : établissements d'hébergement pour les personnes en situation de de handicap (2012)	41
Tableau 16 : Associations gérant des foyers pour personnes en situation de de handicap (2012)	42
Tableau 17 : Données budgétaires (moyennes) 2012.....	42
Tableau 19 : Principales données sur les services d'AED-AEMO	44
Tableau 20 : Principales associations intervenant dans le domaine de l'AED-AEMO (2012).....	44
Tableau 21 : Prix de journée AED-AEMO (2012).....	44
Tableau 22 : Nombre d'établissements tarifé par la DASES.....	45
Graphique 8 : Evaluation classique de la tarification	47
Tableau 23 : Principales données sur les financements de la « prévention spécialisée »	54
Tableau 24 : Dépenses en faveur des clubs de prévention (2012)	55
Tableau 25 : Dépenses en faveur des centres sociaux (2012)	57
Tableau 26 : Principales données sur les financements par participations	60
Tableau 27 : Participations (hors prévention spécialisée)	61

Tableau 28 : Les participations par domaines et types d'actions (2012)	63
Tableau 29 : Principales données statistiques relatives aux subventions versées en 2012	76
Tableau 30 : Répartition des subventions par domaines(2012).....	77
Tableau 31 : Partenariats associatifs : subventions par domaines et types d'actions.....	78
Tableau 32 : Dépenses sur les marchés d'accompagnement du RSA et autres achats de prestation dans le domaine de l'insertion sociale (2012)	87
Tableau 33 : Les dépenses d'aides à domicile en direction des associations en 2012	89
Tableau 34 : Principales associations percevant des frais de scolarité et périscolaires	90
Figure 8 : Représentation du référentiel de contrôle interne COSO 2013	91
Tableau 35 : Principaux risques identifiés dans les établissements départementaux de l'aide sociale à l'enfance	101
Figure 9 : Cartographie applicative de la DASES 2012-2013.....	103

PROCÉDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire d'audit des relations de la DASES avec les associations qu'elle finance a été transmis le 30 mai 2014 à la directrice de la DASES et au directeur de la DUCT.

La réponse au rapport provisoire du directeur de la DUCT a été adressée par courriel le 27 juin 2014 et celle de la directrice de la DASES, le 18 juillet 2014.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA DUCT

MAIRIE DE PARIS



Direction des Usagers, des Citoyens et des Territoires

SOUS DIRECTION DES USAGERS ET DES ASSOCIATIONS

Bureau des subventions aux associations

Vos réf :

Affaire suivie par :

Paris, le

NOTE à l'Attention de :

Directrice de l'inspection générale

Objet : transmission d'extraits du rapport provisoire sur l'audit des relations de la DASES avec les associations qu'elle finance (13-10).

Par note en date du 30 mai dernier, vous m'avez adressé pour observations éventuelles des extraits du rapport provisoire établi par l'inspection générale sur l'audit des relations de la DASES avec les associations.

Je souscris globalement à l'analyse de la situation telle qu'elle résulte de cet audit.

Il appelle en revanche de ma part les observations suivantes sur les points cités ci-après :

1) au point 1.3, le rapport indique que le « ratio (de dépendance aux financements) ne prend (pas) en compte, pour les associations subventionnées, ni la valorisation des avantages en nature reçus ou fournis par l'association, ni les bénévoles ». Je crois utile de préciser que le BSA intègre ces éléments dès qu'il en a connaissance, soit par le biais du rapport d'activité de l'association, soit par le biais de l'analyse du compte 8 du bilan.

Cependant cette valorisation est souvent sujette à caution, faute d'un référentiel commun et partagé, qui plus est pour les associations bénéficiant d'un local propriété de la collectivité parisienne, pour lequel dans certains cas aucune convention d'occupation (fût-elle précaire) n'a été conclue. Le BSA n'a alors pas connaissance de la valeur de cette contribution non financière et ne peut faire reproche à l'association de sa non-valorisation.

2) au point 4.2.2, l'audit évoque le principe « d'isoler la dépense associative (ou partenariale) dans le système d'information pour en maîtriser l'évolution globale ». Je précise que l'application SIMPA intègre la faculté pour chaque association référencée en son sein de lui adjoindre des « établissements », sans personnalité juridique, mais disposant d'un identifiant différent de « l'association-mère » et de nature à permettre une analyse plus fine de ses activités. Cette faculté est actuellement peu utilisée.

3) au point 4.3.2.1, le rapport suggère de « refuser d'instruire les dossiers de demande de subvention qui n'ont pas été complétés au plus tard le 30 juin de l'année N ». Je partage votre souci de rationaliser le travail d'instruction des subventions, dans le respect de l'objectif de 70 % de subventions votées au plus tard au Conseil de Paris de juillet. Une telle mesure aurait vocation à s'appliquer à d'autres directions et pas uniquement à la seule DASES.

4) au point 4.4 intitulé « un travail pour les partenariats à conduire avec d'autres directions », le rapport recommande de définir une charte des relations de la collectivité parisienne avec les associations, en mutualisant les travaux déjà engagés par certaines directions. Si, comme le rapport le préconise, la DUCT peut assurer une fonction de coordination sur ce chantier, au titre de sa mission transversale sur le champ associatif, le périmètre envisagé couvre l'ensemble des relations partenariales, lesquelles, à l'exception du subventionnement, n'entrent pas actuellement dans le champ de compétence du BSA.

Par ailleurs, le rapport suggère de créer « une catégorie dissuasive intermédiaire d'avis très réservés (...) pour attirer une attention particulière des élus et des services sur un maximum de 20 % des associations ». Cette catégorie d'avis très réservés existait avant la réforme de la procédure d'instruction des demandes de subvention, faisant suite à l'audit établi par l'inspection générale en la matière (rapport de septembre 2009). Celui-ci estimait alors que les avis du BSA étaient « trop peu exploitables (en particulier la gradation des avis jugée trop subtile pour être opérationnelle)... ». Il avait donc été décidé de s'inspirer du dispositif du contrôle de la direction des finances en trois niveaux, et mettre fin à cette gradation rejetée par les services.

Je m'interroge dès lors sur l'opportunité de revenir sur cette décision. Néanmoins, je reconnais que les réserves sont d'importance inégale selon les dossiers ; c'est la raison pour laquelle le BSA alerte sur un risque d'avis défavorable ultérieur lorsque le dossier présente des risques suffisamment lourds.

Je reste bien entendu à votre disposition si vous souhaitez échanger plus avant sur ces sujets.

Bien cordialement

**Le directeur des usagers,
des citoyens et des territoires**

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DE LA DASES

MAIRIE DE PARIS



DIRECTION DE L'ACTION SOCIALE, DE L'ENFANCE ET DE LA SANTE
La directrice générale

Paris, le 18 juillet 2014

NOTE à :

Directrice de l'Inspection Générale de la Ville de Paris

Objet : Réponse de la DASES au rapport provisoire sur l'audit des relations de la DASES avec les associations qu'elle finance (30 mai 2014)

L'audit réalisé par la mission de l'IGVP vient répondre à un besoin, identifié en interne, de mieux embrasser les différentes dimensions de ses relations avec les associations, et sa direction générale souhaite remercier vivement les membres de la mission qui ont pris le temps d'un travail très approfondi.

Sans revenir sur chacune des recommandations réunies dans le présent rapport provisoire, la DASES souhaite faire les observations suivantes :

- La mission souligne dans une première partie (« se doter d'un cadre de pilotage partenarial ») l'intérêt de la réforme engagée par la DASES en matière de tarification des établissements sociaux et médico-sociaux et la DASES ne peut que confirmer que les évolutions mentionnées par la mission (R n°9) s'inscrivent pleinement dans le projet qu'elle porte depuis maintenant 18 mois. La mission pointe à juste titre qu'il n'y a, en revanche, pas eu encore de réflexion sur le pilotage stratégique de la relation aux associations et propose plusieurs pistes (R n°3, 4, 7 et 8) qui seront rapidement étudiées pour élaborer le meilleur niveau de dialogue, permettant aussi bien une action opérationnelle concertée avec les bureaux et sous directions concernés, qu'une réflexion plus politique sur la convergence entre les actions associatives et les priorités en devenir du champ social. Certaines des recommandations nécessiteront une réflexion sur les moyens financiers mobilisables (R n°5 et 6).
- La 2^e partie des recommandations, qui vise à « améliorer la connaissance des associations », n'appelle pas de remarque particulière. On peut toutefois constater, comme le fait d'ailleurs la mission, que les associations les plus importantes au regard des financements et/ou de la dépendance réciproque avec la DASES peuvent n'avoir qu'un secteur d'activité et non s'inscrire dans un projet en poly-activité sectorielle (ASE, personnes âgées, handicap ..).
- S'agissant de la partie la plus développée des recommandations sur les leviers de contrôle (« améliorer l'efficacité et la pertinence des contrôles »), la DASES souscrit entièrement au constat de la mission sur la nécessité de réviser la partition entre participations, marchés et subventions (R n°13, 14 et 15) et souhaite lancer une revue d'ensemble ; le calendrier proposé (3 ans) paraît tout à fait pertinent. La DASES remarque que la réflexion qui va s'ouvrir à l'automne 2014 sur le PDIE devrait offrir l'occasion de donner réponse à la recommandation n°17. S'agissant de la recommandation n°24, le délai prévu paraît difficile à respecter dans le plan de charge actuel. Sur les autres recommandations, la DASES est en plein accord avec la mission sur le besoin de renforcer les outils et la formation pour permettre aux agents de la DASES de bien mener les contrôles.

94/96, quai de la Râpée - 75570 Paris Cedex 12



- Elle s'interroge toutefois sur la faisabilité rapide de la recommandation n°19 ; la mise en place de CPOM exige en effet un temps d'analyse important qui rend difficile d'envisager sa systématisation, même limitée aux subventions récurrentes, sous 2 ans ; il semble également souhaitable d'avoir consolidé la réforme relative à la tarification des ESMS qui constituera le socle de toute autre évolution.
- Enfin, sur la partie relative au « travail sur les partenariats à conduire avec d'autres directions », la DASES n'a pas d'observation à faire, mais porte un grand intérêt aux propositions mentionnées.

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 2 : Les centres de coût utilisés par la DASES

Annexe 3 : Quelques grands partenaires associatifs de la DASES

Annexe 4 : Enquête auprès d'associations adhérentes à l'URIOPSS

Annexe 5 : Analyse des participations

Annexe 6 : Analyse des subventions

Avis : La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à la communication des documents administratifs, celles-ci sont consultables, sur demande écrite, au service de documentation de l'Inspection générale.