

INSPECTION GENERALE

Exemplaire n°

RAPPORT
AUDIT DU RÔLE ET DU FONCTIONNEMENT
DES MAISONS DES ASSOCIATIONS À PARIS

- Janvier 2016 -

N° 15-01

Rapporteurs :

[.....], inspecteur,

[.....], attachée principale.

SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE	3
INTRODUCTION	6
1. LES FONDEMENTS DU DISPOSITIF PARISIEN DES MAISONS DES ASSOCIATIONS LORS DE SA CREATION.....	7
1.1. La mission impartie aux MDA.....	7
1.2. Les modalités de gestion des MDA.....	9
1.2.1. Une gestion directe par la collectivité publique.....	9
1.2.2. Des entités inscrites à l'inventaire des équipements gérés par les mairies d'arrondissement	9
1.2.3. Les conditions générales d'accès aux services des MDA et leurs règles particulières de fonctionnement	10
1.2.4. Le principe de la gratuité des services	10
1.2.5. Une amplitude d'ouverture au public différente selon les arrondissements	10
1.2.6. Des ressources humaines reflétant la spécificité des activités des MDA	11
2. UN DISPOSITIF A REVISITER	14
2.1. Un impact certain sur le tissu associatif parisien, mais inégal et vraisemblablement inférieur au potentiel réalisable	14
2.2. Un champ d'intervention évolutif nécessitant une nouvelle définition.....	18
2.2.1. Un rôle mal évalué d'information, de conseil et d'animation auprès des associations..	18
2.2.2. Le développement d'activités associatives « non administratives »	19
2.2.3. Une action parfois étendue à des associations non inscrites en MDA	22
2.2.4. L'émergence d'une demande d'accès aux MDA n'émanant pas d'associations juridiquement constituées	23
2.2.5. La contribution des MDA aux dispositifs de démocratie participative	23
2.2.6. L'impératif d'une nouvelle définition du champ d'activité des MDA	27
2.3. Un poids financier important.....	32
2.3.1. L'investissement : un engagement initial important et des opérations en cours ou à venir d'envergure.....	33
2.3.2. Des charges budgétaires d'exploitation se montant à plus de 5 M€ en 2015	34
2.3.3. Des dépenses de fonctionnement inégales selon l'arrondissement et liées principalement à des charges obligatoires.....	36
2.3.4. Un coût salarial absorbé pour moitié par les directeurs de MDA	46
2.4. Des ressources bâtimementaires partiellement inadaptées ou peu valorisées	48
2.4.1. Une localisation parfois défavorable et une « visibilité » insuffisante	48
2.4.2. Une grande disparité de superficies et une mutualisation limitée des espaces « métier »	49
2.4.3. Un risque de saturation des boîtes aux lettres mises à la disposition des associations inscrites en MDA	55
2.5. Des ressources humaines soumises à d'importantes tensions	57
2.5.1. Des effectifs supérieurs en 2015 aux effectifs « cibles » fixés lors du lancement du dispositif	57
2.5.2. Un nombre moyen d'associations inscrites par agent inférieur de moitié dans les huit premiers arrondissements au ratio observé dans les douze derniers.....	59
2.5.3. La nécessité d'un réexamen du profil de poste des directeurs de MDA	60

2.5.4.	Des difficultés à recruter des agents titulaires de catégorie B et C en partie résolues par appel à des personnels en « contrat aidé »	63
2.6.	Une gestion lacunaire, mais en cours de modernisation	66
2.6.1.	De sérieuses lacunes en matière juridique, de système d'information et de rapport d'activités.....	66
2.6.2.	L'amorce d'une modernisation avec la labellisation du réseau au titre de Quali'PARIS et la mise au point d'un nouvel outil de gestion.....	73
2.7.	Des ébauches de refondation du dispositif à approfondir avant d'engager sa réforme.....	77
2.7.1.	Mettre en place des « chefs de projet pour la vie citoyenne »	78
2.7.2.	Créer des « pôles de développement de la vie associative » sur le modèle de l'actuel Carrefour des associations parisiennes	79
LISTE DES RECOMMANDATIONS		81
TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS		84
PROCEDURE CONTRADICTOIRE		86
LISTE DES ANNEXES		96

NOTE DE SYNTHÈSE

La Maire de Paris a demandé à l'Inspection générale de réaliser un audit du rôle et du fonctionnement des 20 Maisons des associations (MDA) créées à Paris dans les années 2000.

Celui-ci a pour objet de faire le point sur les missions assurées par les MDA et de proposer des améliorations de leur offre de service répondant aux objectifs de développement de la vie associative et de la participation citoyenne de la mandature.

Le présent rapport comprend deux parties, la première consacrée au rappel des fondements du dispositif des MDA lors de sa création, l'autre à l'analyse de son organisation et de son fonctionnement actuels et à la présentation de mesures d'amélioration.

La mission initialement impartie aux MDA consistait en la fourniture de services logistiques destinés à la « vie administrative » des associations : mise à disposition ponctuelle de salles ou bureaux, matériels informatiques et de reprographie et domiciliation. Chaque MDA avait aussi pour objectif le soutien de la vie associative de l'arrondissement : conseil et formation des associations, information du public, animation...

La gestion des MDA reposait sur les bases suivantes : fonctionnement assuré par la Ville, et non gestion déléguée à un opérateur associatif comme dans d'autres villes (Lyon, Strasbourg...) ; classement de chaque MDA comme équipement de proximité et crédits de fonctionnement (hors personnel) inscrits à l'état spécial d'arrondissement ; conditions d'accès aux services de la MDA définies par la commission mixte d'arrondissement (élus représentants du Maire d'arrondissement et du Maire de Paris) ; gratuité des prestations, sauf le papier ; ouverture au public du lundi au vendredi ou du mardi au samedi, avec un accès possible aux locaux hors plages d'ouverture moyennant le recours à du gardiennage ; cycle de travail des personnels spécifique (9 JRTT/an au maximum, prise de congés obligatoire en août et fin décembre).

Le fonctionnement est contraint avec une amplitude d'ouverture au public souvent supérieure à la durée hebdomadaire de travail - ce qui implique un travail en roulement - et un effectif par équipement limité à 3 ou 4 agents selon la taille de l'arrondissement.

Dans la seconde partie, il est observé qu'actuellement, sur 17 300 associations en relation avec la Ville, 7 735 sont inscrites en MDA, soit 45 % ; un quart de celles-ci ont plus de 100 membres et 36 % ont des salariés. Pour apprécier le potentiel de développement de l'activité des MDA, une connaissance fine du tissu associatif (paramètres territoriaux et sectoriels) serait utile.

Le champ d'intervention des MDA déborde aujourd'hui le cadre d'origine. Des associations exercent en MDA des activités « non administratives » : permanences avec accueil de public, cours d'arts plastiques ou sports « doux ».

Le développement empirique et donc hétérogène sur le territoire de ces activités est source de risques : rupture d'égalité entre associations et locaux inadaptés.

Les MDA sont aussi confrontées à la demande d'un public élargi : associations dont le siège n'est pas parisien, entités sans existence juridique (« collectifs ») et même particuliers.

Enfin, des MDA contribuent à la démocratie participative pour la logistique (CICA, conseils de quartier) et(ou) pour de l'information/conseil (budget participatif).

Ces évolutions répondent aux besoins des acteurs de la vie locale et revenir au rôle initial des MDA se traduirait par une régression de l'offre municipale. Les rapporteurs proposent donc de faire évoluer ainsi le dispositif des MDA : ouvrir à toute association active à Paris, y ayant son siège ou non, la faculté de s'inscrire en MDA ; étendre l'usage des locaux aux activités « non administratives » des associations ; instituer une redevance d'occupation à

la charge des associations exerçant des activités culturelles ou sportives payantes pour les pratiquants ; permettre l'accès aux MDA des entités sans existence juridique sur une période limitée et le subordonner ensuite à leur constitution en association ; lier l'ouverture éventuelle des MDA à des particuliers au bilan de l'expérience des « kiosques citoyens » ; examiner la possibilité d'une ouverture des locaux dans le respect de la concurrence à des acteurs du secteur marchand.

Sur le plan financier, en investissement, la Ville a consacré 13 M€ à l'installation des MDA ; elle a mobilisé 2,4 M€ supplémentaires en 2015 pour le transfert de la MDA 8 dans la ZAC Beaujon. En fonctionnement, les charges budgétaires dépassent en 2015 les 5 M€, dont 3 M€ pour les frais de personnel ; 80 % des autres dépenses sont « obligatoires » (loyers, fluides...), avec des dépenses locatives de 1,2 M€ hors valorisation de l'occupation des locaux dont la Ville est propriétaire. Le déploiement d'un même dispositif dans les 20 arrondissements s'accompagne de coûts fixes élevés : rapportée à la population, la charge est en général nettement plus importante dans les « petits » arrondissements.

Certaines MDA sont excentrées dans leur arrondissement et la « visibilité » des MDA comme service public municipal est faible, d'où l'intérêt de créer un nouveau logo. La gestion des boîtes aux lettres et casiers, parfois saturés, pourrait être améliorée en accélérant la « sortie » des associations dissoutes ou « dormantes ».

Les MDA 12 et 15 sont installées - et la MDA 20 va l'être - dans le même immeuble qu'un PAD et(ou) un PIMMS pour des motifs d'ordre immobilier et non en raison des synergies, limitées, entre leurs activités¹. Cependant, dans ces sites, une mutualisation de l'accueil et de la gestion des salles reste à assurer systématiquement. De même, des liens sont à établir entre les trois MIE² gérées par la DDEES et les MDA afin de mieux utiliser le potentiel d'accueil de ces dernières.

En prévision du transfert en 2017-2018 des tribunaux d'instance dans la ZAC Batignolles, devrait être étudiée la possibilité d'installer dans la mairie d'arrondissement telle ou telle des MDA occupant actuellement des locaux loués.

En matière de ressources humaines, plusieurs constats s'imposent : un nombre moyen d'associations inscrites en MDA par agent inférieur de moitié dans les arrondissements 1 à 8 au ratio observé dans les 12 autres, l'évaluation très insuffisante des missions de conseil et d'animation confiées aux directeurs de MDA (cadres A), des difficultés de recrutement des agents B et C tenant au cycle de travail propre aux MDA et en partie résolues par appel à des personnels en « contrat aidé ».

Il apparaît donc nécessaire de réexaminer le contenu du poste de directeur de MDA et de rendre l'activité en MDA plus attractive pour les agents B et C (organisation du travail, et(ou) régime indemnitaire).

S'agissant de la gestion, on observe des lacunes : un cadre juridique de fonctionnement obsolète ou même inexistant, ce qui exige d'adopter pour chaque MDA un règlement intérieur fixant les conditions d'accès à ses services en harmonie avec celles des autres MDA ; des rapports annuels d'activités pas toujours établis et de qualité inégale, alors que la production régulière d'un rapport harmonisé serait souhaitable ; un système d'information encore en chantier.

¹ Les PAD (points d'accès au droit) accueillent des personnes physiques pour un premier niveau de conseil juridique ou dans des permanences spécialisées ; les PIMMS (points information médiation multi-services) ont pour objet l'aide aux personnes défavorisées pour leurs démarches administratives.

² Maisons des initiatives étudiantes.

Sur ce point, depuis 2013, les MDA disposent avec Quali'PARIS d'informations sur la qualité de l'accueil et des résultats d'enquêtes de satisfaction des usagers, mais les outils de suivi des réservations de salle et des autres activités sont obsolètes ou hétérogènes, ce qui interdit un pilotage efficace du réseau.

Une nouvelle application (IRMA) devrait être déployée à partir de 2016. Les rapporteurs soulignent la nécessité pour la DDCT de développer les fonctionnalités suivantes : mesure fine de la fréquentation pour optimiser la gestion des capacités d'accueil du réseau et suivi des activités (logistiques, formation, conseil...) pour piloter le dispositif.

Le rapport analyse enfin deux ébauches de refondation du dispositif élaborées en 2014 par la DDCT avec le concours des directeurs de MDA.

La première vise la mise en place sur le territoire, divisé en une dizaine de circonscriptions, d'un « chef de projet pour la vie citoyenne », cadre A, chargé du conseil aux associations, de l'animation de la vie associative et de la démocratie participative. Les 20 MDA, avec un agent B à leur tête, subsisteraient pour la seule fourniture de services logistiques aux associations.

Sa mise en œuvre suppose de définir précisément et rendre évaluables les missions de conseil et d'animation et d'articuler des dispositifs liés institutionnellement à chaque mairie d'arrondissement (CICA, conseils de quartier) avec des circonscriptions couvrant, pour certaines, plusieurs arrondissements.

La seconde proposition a pour objet de substituer aux 20 MDA 4 ou 5 « pôles de développement de la vie associative » inspirés de l'actuel Carrefour des associations parisiennes (CAP) : outre des services de conseil communs, chaque pôle serait spécialisé dans un domaine (droit, financement, ressources humaines et bénévolat, numérique...).

Source d'économies importantes en frais de personnel et en loyers, ce « scénario » présente de sérieux inconvénients : pour les petites et moyennes associations, disparition de l'offre de logistique gratuite dont elles sont aujourd'hui les principaux bénéficiaires ; pour la Ville, distension de son lien territorial avec ces associations.

Dans la perspective de la réforme attendue du dispositif des MDA, les rapporteurs appellent l'attention sur les points qui leur paraissent essentiels : l'offre logistique proposée aux associations constitue pour celles qui y recourent un service précieux ; le maintien de cette offre devrait s'accompagner d'un effort pour consolider la situation professionnelle des agents de catégorie B, qui ont vocation à gérer les services logistiques correspondants ; la place des cadres de catégorie A dans le dispositif est à repenser en fonction des orientations que la Ville décidera de donner à sa politique en matière de vie associative et de démocratie participative et du nouveau « paysage » institutionnel qui résultera de la réforme du statut de Paris et de la carte des arrondissements ; le dispositif des MDA doit être piloté : cela suppose au préalable de redéfinir les objectifs poursuivis à ce titre par la collectivité et de doter le réseau comme les services centraux de la DDCT d'outils de gestion qui leur permettront de contrôler la réalisation de ces objectifs.

Rapporteurs :

[.....], inspecteur,

[.....], attachée principale.

INTRODUCTION

Par lettre de mission du 27 janvier 2015, la Maire de Paris a demandé à l'Inspection générale de la Ville de réaliser un audit du rôle et du fonctionnement des Maisons des associations (MDA) en place à Paris.

Il est rappelé dans la lettre de mission que, depuis leur création au début des années 2000, les besoins des associations ont évolué et que l'offre de service des MDA parisiennes est devenue hétérogène, certaines se limitant à proposer à leur public des prestations d'« hôtellerie associative » et les autres couvrant un champ d'activité plus large.

Eu égard à ce constat, il est demandé à l'Inspection générale, d'une part de faire le point sur les missions actuellement assurées par les MDA, d'autre part de proposer des mesures d'amélioration de leur offre de service en inscrivant la réflexion dans le cadre des objectifs de développement de la vie associative et de la participation citoyenne de la mandature.

Il y est aussi précisé que l'audit devra comporter une analyse de l'organisation et du fonctionnement du dispositif et intégrer les questions relatives au positionnement institutionnel des MDA et à leur implantation territoriale.

L'Inspection générale se doit de faire des propositions sur l'adaptation des ressources humaines aux évolutions organisationnelles, en particulier concernant les directeurs de MDA.

Les rapporteurs ont commencé leurs travaux dans la seconde quinzaine du mois de février 2015 : entretiens avec des élus, notamment l'Adjointe à la Maire de Paris chargée des questions relatives à la démocratie locale, la participation citoyenne, la vie associative, la jeunesse et l'emploi, un Maire d'arrondissement et un Adjoint au Maire d'arrondissement chargé de la vie associative ; rencontres avec les responsables concernés au sein de la direction de la démocratie, des citoyens et des territoires (DDCT), ainsi qu'avec d'autres directions de la Ville (finances, affaires juridiques, développement économique, emploi et enseignement supérieur, jeunesse et sports).

À l'échelon administratif local, les rapporteurs ont rencontré, notamment, huit directeurs de MDA, les équipements choisis constituant un échantillon représentatif des 20 MDA eu égard à la taille des arrondissements considérés et à leur composition sociologique.

Sur le plan documentaire, les rapporteurs se sont appuyés principalement sur les données communiquées par les services de la DDCT.

Le présent rapport s'ordonne en deux parties, consacrées respectivement :

- à un rappel des fondements du dispositif parisien des MDA lors de sa création ;
- à l'analyse, à la lumière des évolutions intervenues depuis le début des années 2000, de l'organisation et du fonctionnement actuels du dispositif et à la présentation de mesures propres à remédier aux difficultés observées.

Une liste des recommandations formulées par les auditeurs figure à la fin du rapport.

1. LES FONDEMENTS DU DISPOSITIF PARISIEN DES MAISONS DES ASSOCIATIONS LORS DE SA CREATION

En 2002, la Ville de Paris a, conformément au programme de la mandature 2001-2008, engagé la réalisation d'un réseau de Maisons des associations (MDA) : l'objectif était d'ouvrir une MDA dans chacun des 20 arrondissements avant la fin de la mandature.

La première MDA ouvrit ses portes au public en janvier 2003 dans le 13^{ème} arrondissement et au cours de cette même année quatre autres MDA furent créées, installées respectivement dans les 12^{ème}, 18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements.

Les années suivantes ont vu l'installation d'une MDA dans les autres arrondissements et en 2007 ont été ouvertes les dernières MDA.

1.1. La mission impartie aux MDA

Les activités confiées aux MDA ont été présentées de manière succincte dans l'exposé des motifs d'une délibération du Conseil de Paris en date des 10 et 11 juillet 2006 qui pose le principe de la gratuité des services assurés par ces entités³.

Aux termes de cet exposé des motifs, en effet, « *ces établissements d'un type nouveau répondent aux besoins des associations en mettant à leur disposition, pour des usages ponctuels, des salles de réunion, des bureaux de travail, des matériels informatiques et de reprographie* ».

La délibération proprement dite, quant à elle, dispose en son art. 1^{er} que les principaux services dont il s'agit sont les suivants :

- « *mise à disposition ponctuelle de salles de réunion, de bureaux de travail ;*
- *mise à disposition de matériels informatiques et de reprographie* ».

La mission initialement impartie aux MDA apparaît donc centrée sur des prestations « hôtelières », destinées par hypothèse à des associations de petite ou moyenne taille n'ayant pas la possibilité d'y accéder par elles-mêmes.

L'offre de service des MDA a été précisée, du moins pour certaines d'entre elles, dans un « règlement intérieur » (cf. infra).

Ainsi, le règlement intérieur de la MDA la plus ancienne, celle du 13^{ème} arrondissement, dispose que celle-ci « *propose aux associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 différents services : la domiciliation ; la réception de leur courrier ; la mise à disposition d'un bureau de travail [...], de deux salles de réunion [...]; la mise à disposition d'une salle informatique et d'outils de reprographie* ».

Ce même règlement intérieur précise que « *les services offerts sont réservés à la vie administrative des associations* »⁴.

³ Délibération 2006 DDATC 124.

⁴ Règlement intérieur publié au Bulletin municipal officiel du 5 janvier 2007.

Sous réserve de quelques différences de rédaction mineures, les services proposés par la MDA du 12^{ème} arrondissement, également parmi les premières ouvertes, sont définis de la même manière dans son règlement intérieur⁵.

En complément et conséquence de la mise à disposition ponctuelle et donc non permanente de locaux et de matériels informatiques et de reprographie, l'offre des MDA aux associations comporte dès l'origine un service de domiciliation permettant notamment la réception du courrier.

Des casiers ont été installés dans les MDA, dans lesquels les associations peuvent entreposer leurs documents et objets divers (fournitures de bureau, etc.).

Des limites sont imposées aux associations sur la nature des activités qu'elles sont autorisées à exercer dans les MDA. Celles-ci doivent relever de leur « vie administrative », leur fonctionnement statutaire sous ses diverses formes (réunions d'assemblée générale, de conseil d'administration ou de bureau) et leur administration.

En revanche, cela exclut la réalisation des actions inhérentes à leur objet social, par exemple, organiser des ateliers, si l'objet social de l'association a trait à la pratique de tel ou tel art plastique, ou accueillir des demandeurs d'emploi si l'objet social concerne l'aide aux personnes répondant à ce profil.

Cependant, considérée du point de vue de la collectivité publique, « maître d'ouvrage », la mission des MDA était dès l'origine conçue comme dépassant la simple fourniture de services logistiques.

Ainsi, pour définir son objet, le règlement intérieur de la MDA du 13^{ème} dispose en premier lieu que celle-ci « *est un lieu de soutien et de développement de la vie associative dans l'arrondissement [...], informe le public sur la vie associative, [...] accompagne et conseille les associations, [...] facilite l'organisation d'événements, d'échanges ou de rencontres destinés aux associations* ».

Pour ce qui concerne en particulier l'animation de la vie associative de l'arrondissement, le règlement intérieur de la MDA du 13^{ème} précise que « *tout événement associatif ayant lieu sur l'arrondissement peut être affiché par le personnel de la Maison des Associations* » et que « *ce service est ouvert aux associations non inscrites* ».

Dès 2003, année de création des premières MDA, la Ville mettait en place dans le cadre d'un Espace associatif parisien (EAP) des formations gratuites spécialement destinées aux associations : en mobilisant ces formations, les MDA pouvaient jouer le rôle de conseil des associations qui leur était assigné⁶.

En 2007, année d'achèvement du programme de création des 20 MDA, la mission confiée initialement à l'EAP a été reprise et étendue avec l'ouverture du Carrefour des associations parisiennes (CAP). Installé aux côtés de la MDA du 12^{ème} dans le bâtiment rénové de l'ancienne gare de Reuilly, le CAP assure des formations, dispense des prestations de conseil, notamment dans les domaines comptable et juridique, organise des échanges entre acteurs associatifs sous forme de colloques ou de forums et gère un centre de documentation.

Le CAP joue le rôle d'une « tête de réseau » des MDA et, au-delà, de centre de ressources pour l'ensemble du secteur associatif parisien.

⁵ Règlement intérieur publié au Bulletin municipal officiel du 24 avril 2007.

⁶ En 2003, 117 sessions de formation gratuites ont été organisées par l'EAP, sessions qui ont bénéficié à 580 associations et accueilli 5 000 stagiaires.

1.2. Les modalités de gestion des MDA

1.2.1. Une gestion directe par la collectivité publique

La Ville a fait le choix de gérer directement le réseau des 20 MDA dont elle a décidé la création, au contraire d'autres grandes villes, par exemple Lyon ou Strasbourg, qui ont délégué à une association la charge d'animer et gérer un dispositif de soutien aux associations locales.

Cette approche, fondée sur le recours à un (ou plusieurs) opérateur(s) associatif(s) pour gérer des prestations logistiques destinées à de petites ou moyennes associations, aurait pu être retenue par la Ville puisque, dès le début des années 2000, celle-ci apportait un concours financier à différentes associations ayant pour objet de soutenir d'autres associations.

Bénéficiant du label « point d'appui » conféré par l'État - direction régionale et départementale de la jeunesse et des sports (DRDJS) -, ces opérateurs intervenaient principalement comme conseil d'associations en cours de création ou porteurs d'un projet et, pour certains d'entre eux, mettaient des locaux à disposition des associations recourant à leurs services. Moyennant une adaptation et un développement conséquents de l'offre assurée par ces opérateurs spécialisés, il était possible de leur confier la gestion d'un dispositif répondant aux mêmes besoins que les MDA. Tel ne fut pas le choix parisien.

1.2.2. Des entités inscrites à l'inventaire des équipements gérés par les mairies d'arrondissement

La gestion étant directement assurée par la collectivité publique, celle-ci a fait application des dispositions du Code général des collectivités territoriales (CGCT) concernant les équipements de proximité.

Aux termes, en effet, de l'art. L.2511-16 du CGCT, sont définis comme équipements de proximité « *les équipements à vocation éducative, sociale, culturelle, sportive et d'information de la vie locale qui ne concernent pas l'ensemble des habitants de la commune ou les habitants de plusieurs arrondissements ou qui n'ont pas une vocation nationale* ».

Les MDA de Paris répondent indiscutablement à cette définition et ont par conséquent été inscrites à l'inventaire des équipements de proximité fixé, conformément à l'art. L.2511-18 du CGCT, par délibérations concordantes du conseil municipal et des 20 conseils d'arrondissement et mis à jour chaque année⁷.

L'inscription des MDA à l'inventaire des équipements de proximité a des conséquences sur le plan de la gestion.

Suivant l'alinéa 2 de l'art. L.2511-16 du CGCT, « *le conseil d'arrondissement gère les équipements de proximité* », l'alinéa 4 précisant qu'il « *supporte les dépenses de fonctionnement, à l'exclusion des dépenses de personnel et des frais financiers [...]* ».

S'agissant des investissements, l'alinéa 5 du même article dispose que le conseil d'arrondissement supporte les dépenses pour lesquelles les marchés de travaux correspondants peuvent être passés sans formalités préalables en raison de leur montant, ainsi que celles nécessitées par les travaux d'urgence dans la limite, dans un cas comme dans l'autre, des crédits ouverts à l'état spécial d'arrondissement.

⁷ Suivant l'alinéa 2 de l'art. L. 2511-18 du CGCT, « *en cas de désaccord entre le conseil municipal et le conseil d'arrondissement sur l'inscription à l'inventaire d'un équipement de proximité mentionné à l'article L. 2511-16, le conseil municipal délibère* ».

1.2.3. Les conditions générales d'accès aux services des MDA et leurs règles particulières de fonctionnement

La compétence conférée par la loi au Conseil d'arrondissement pour gérer les équipements de proximité s'exerce dans les conditions prévues à l'art. L. 2511-21 du CGCT.

Aux termes de cet article, « *une commission mixte composée d'un nombre égal de représentants du maire d'arrondissement et du maire de la commune, désignés parmi les conseillers élus, définit les conditions générales d'admission et d'utilisation* » de ces équipements.

Au sein de cette commission, convoquée conjointement par le Maire de Paris et le Maire d'arrondissement, ce dernier a voix prépondérante en cas de partage des voix⁸.

Les dispositions adoptées par la commission mixte de chaque arrondissement comportent deux volets.

D'une part, un ensemble de règles générales régissent l'inscription en MDA (conditions de fond et de forme à remplir), l'ouverture au public de l'équipement (jours et horaires d'ouverture), les pratiques ou comportements interdits aux usagers et leurs sanctions, le Conseil de Maison (organe chargé de formuler des avis sur le fonctionnement de la MDA) et la publicité du règlement intérieur (cf. ci-dessous) ;

D'autre part, un règlement intérieur reprend les dispositions précédentes et les complète en détaillant les modalités de fonctionnement de la MDA : hygiène et sécurité, responsabilité des associations utilisatrices, conditions particulières d'utilisation des équipements et services, composition du Conseil de Maison et modalités de désignation de ses membres.

La commission mixte d'arrondissement n'a pas compétence en matière tarifaire ; la responsabilité de la fixation des conditions financières d'accès au service public municipal incombe au Conseil de Paris (cf. ci-après).

1.2.4. Le principe de la gratuité des services

Comme déjà indiqué, une délibération du Conseil de Paris en date des 10 et 11 juillet 2006 pose le principe de la gratuité des services proposés par les MDA aux associations.

L'unique condition fixée par cette délibération pour l'accès gratuit à ces services réside dans l'inscription préalable de l'association demandeur auprès de la MDA offreur.

Une exception est toutefois apportée au principe de gratuité en ce qui concerne le service de reprographie, la délibération précisant que « *le papier pour les reproductions et les éditions est fourni par les associations utilisatrices* ». Compte tenu de la nature de cette exception, les MDA ne réalisent aucune recette et leur budget de fonctionnement comporte exclusivement des dépenses.

1.2.5. Une amplitude d'ouverture au public différente selon les arrondissements

La fixation de l'amplitude d'ouverture au public de chaque MDA relevant de la compétence de la commission mixte d'arrondissement (cf. supra), elle diffère d'une MDA à l'autre.

S'agissant des jours d'ouverture, la quasi-totalité des MDA sont ouvertes du mardi au samedi et donc fermées le dimanche et le lundi. Seule, en effet, la MDA du 16^{ème} arrondissement est ouverte du lundi au vendredi.

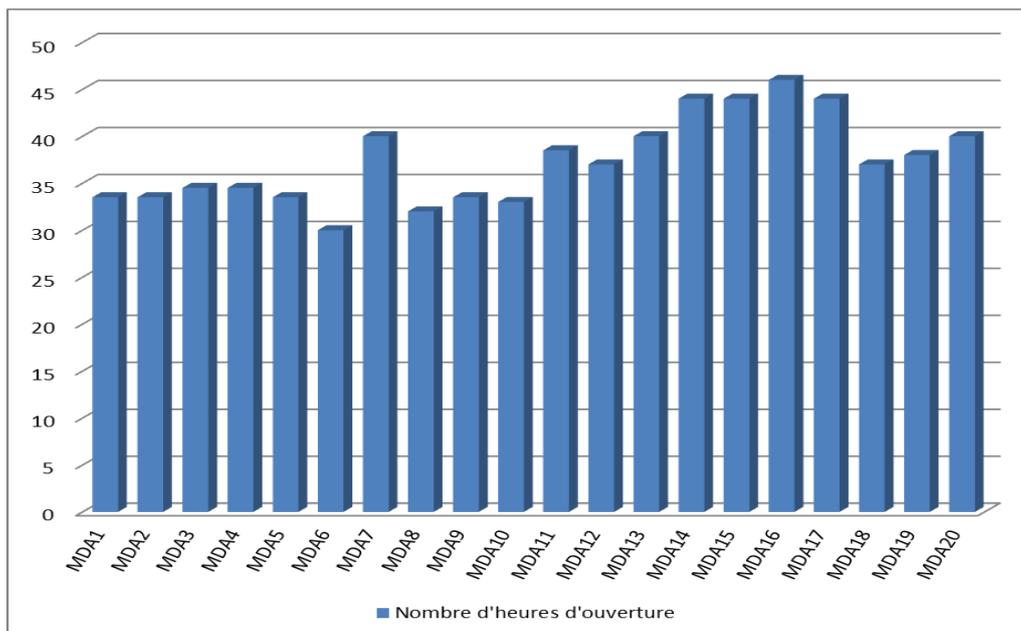
⁸ Cf. la délibération 2005 DDATC 60 des 23 et 24 mai 2005 relative à la mise en place de la commission mixte prévue à l'art. L. 2511-21 du CGCT.

En ce qui concerne les horaires d'ouverture, l'amplitude varie de 30 h par semaine à la MDA du 6^{ème} à 44 h par semaine à la MDA du 17^{ème}. La moitié des MDA sont ouvertes au public selon une amplitude hebdomadaire supérieure à 36 h.

De manière générale, mais non systématique, les MDA des dix premiers arrondissements ont une amplitude d'ouverture moins élevée que celles des dix derniers.

Les jours et horaires d'ouverture au public des 20 MDA sont récapitulés dans le graphique ci-après.

Graphique 1 : Amplitude horaire d'ouverture au public des 20 MDA



Source : Site internet www.paris.fr (septembre 2015) avec retraitement par l'IG

Il est par ailleurs à signaler qu'en dehors des jours et horaires d'ouverture au public, les associations inscrites en MDA ont accès, dans des conditions définies pour chaque MDA et en tout état de cause sur réservation, aux salles de réunion et bureaux de travail : les plages horaires correspondantes font l'objet de prestations de gardiennage assurées par un prestataire privé lié à la Ville par marché.

1.2.6. Des ressources humaines reflétant la spécificité des activités des MDA

Comme pour les autres « équipements de proximité », la gestion des ressources humaines des MDA relève de la DDCT. Les mairies d'arrondissement peuvent toutefois exercer une influence dans ce domaine.

1.2.6.1. Des équipes composées pour partie de non-titulaires

Lors du lancement du dispositif, les effectifs « cibles » retenus s'établissaient à trois agents pour les MDA des dix premiers arrondissements et à quatre agents pour les MDA des dix derniers arrondissements.

Par ailleurs, s'agissant du statut juridique des personnels, une place importante a été faite à des non-titulaires.

La grande majorité des directeurs de MDA ont été recrutés à l'extérieur de la fonction publique et embauchés par la Ville comme chargés de mission contractuels.

En pratique, le recrutement d'un directeur de MDA donne lieu à une consultation préalable du Maire d'arrondissement concerné, ce qui va au-delà des prescriptions contenues dans la « Charte des arrondissements » ; celle-ci se borne à prévoir l'« information » du Maire d'arrondissement par les directions de la Ville de la nomination de tout nouveau responsable d'un équipement implanté dans l'arrondissement.

Un nombre conséquent d'agents des MDA ont été recrutés au titre de telle ou telle formule de « contrat aidé » en substitution des personnels titulaires de catégorie C (adjoints administratifs) dont l'affectation au dispositif était prévue à l'origine.

1.2.6.2. Un cycle de travail particulier et des horaires de service journaliers adaptables à chaque situation locale

L'organisation du travail des personnels des MDA a été fixée par une délibération du Conseil de Paris en date des 15 et 16 mai 2006. Un délai depuis l'ouverture des premières MDA en 2003 a été utile pour arrêter un dispositif conciliant besoins du public accueilli et attentes des personnels quant à leurs conditions de travail⁹.

Dans le cadre général du « Protocole d'accord-cadre relatif à l'aménagement/réduction du temps de travail et à l'amélioration de la qualité de vie et des conditions de travail des agents de la Mairie et du Département de Paris »¹⁰, est instituée une organisation du travail particulière.

Le cycle de travail, à horaires fixes, se déroule, soit du lundi au vendredi, soit du mardi au samedi, le choix entre les deux formules appartenant à la commission mixte d'arrondissement.

Les bornes horaires journalières, respectivement le matin à 8 h 50 au plus tôt et le soir à 20 h 10 au plus tard, correspondent à une durée quotidienne de travail de 10 heures et 20 minutes au maximum compte tenu d'une pause méridienne d'une heure ; tout dépassement de ces bornes ne peut être qu'exceptionnel et donne lieu à l'attribution d'heures supplémentaires, rémunérées ou récupérées.

La durée hebdomadaire de travail est de 36 h dans les MDA ouvertes au public du lundi au vendredi et de 35 h 30 dans celles ouvertes du mardi au samedi¹¹.

Le vendredi matin entre 10 h et 13 h est réservé aux travaux administratifs et aux activités propres au réseau des MDA parisiennes.

Il est attribué aux agents un maximum annuel de 9 jours de réduction du temps de travail (JRTT).

Les divers droits à congé doivent obligatoirement s'exercer lors des périodes de fermeture au public des MDA, trois semaines au mois d'août et une semaine entre Noël et le Jour de l'An.

Sous réserve du respect des règles susmentionnées, les horaires journaliers de travail des personnels peuvent être adaptés au sein de chaque MDA à la situation locale en fonction de la demande des usagers et des attentes des intéressés.

⁹ Délibération 2006 DDATC 97.

¹⁰ Protocole approuvé par la délibération 2001 DRH 39 des 9 et 10 juillet 2001 pour les personnels municipaux et la délibération 2001 DRH 8 G du 9 juillet 2001 pour les personnels départementaux.

¹¹ Conformément au protocole d'accord-cadre précité, les personnels travaillant du lundi au vendredi bénéficient d'une sujétion de niveau 1, justifiée par l'obligation d'accueillir du public sur une plage de plus de 10 h. Ceux travaillant du mardi au samedi bénéficient, quant à eux, d'une sujétion de niveau 2, liée à leur obligation de présence le samedi ; ce niveau de sujétion leur ouvre droit à une réduction d'une demi-heure de la durée hebdomadaire de travail (35 h 30 au lieu de 36 h).

La quasi-totalité des MDA (19 sur 20) sont, comme précédemment signalé, ouvertes au public du mardi au samedi et, pour l'essentiel, les personnels travaillent par conséquent sur une durée hebdomadaire de 35 h 30.

En conclusion, le fonctionnement des MDA est soumis à des contraintes assez fortes : une amplitude d'ouverture au public souvent supérieure à la durée hebdomadaire de travail¹² qui implique un travail en roulement et, dans chaque équipement, un effectif d'agents limité.

¹² Pour mémoire, la moitié des MDA sont ouvertes au public suivant une amplitude hebdomadaire supérieure à 36 h (cf. supra).

2. UN DISPOSITIF A REVISITER

2.1. Un impact certain sur le tissu associatif parisien, mais inégal et vraisemblablement inférieur au potentiel réalisable

En 2013, le Service des associations de la DDCT a créé en son sein un « observatoire de la vie associative de Paris » afin d'améliorer sa connaissance du tissu associatif parisien.

Une enquête réalisée par cet observatoire en 2014 a permis de cerner un certain nombre d'éléments clés de la vie associative parisienne :

- 65 000 associations ont leur siège social à Paris, dont 31 % déclarent agir principalement dans Paris intra-muros et 12 % sur le territoire du futur Grand Paris¹³ ;
- plus de 5 000 nouvelles associations qui répondent au même critère, c'est-à-dire un siège social à Paris, sont créées chaque année et plus de la moitié des associations parisiennes ont moins de 10 ans ;
- sur 65 000 associations, un tiers reçoivent un financement public et 17 300 associations, soit 27 %, sont en relation d'une manière ou d'une autre avec la Ville de Paris.

Si générales que soient ces données, elles permettent une première estimation de l'effectif de la « population » associative avec laquelle les MDA parisiennes seraient potentiellement en mesure d'entrer en relation.

Même si cet effectif est sans doute sensiblement supérieur à celui des associations susceptibles de trouver dans le réseau des MDA un appui utile à leurs activités, il est intéressant de le rapprocher du nombre total d'associations actuellement inscrites auprès de l'une ou l'autre des MDA.

À la fin mai 2015, on comptait au total 7 735 associations inscrites en MDA, c'est-à-dire avec une inscription enregistrée depuis l'ouverture de la MDA, déduction faite de celles qui ont été « radiées ou dissoutes »¹⁴.

Rapportées au nombre d'associations en relation d'une manière ou d'une autre avec la Ville de Paris, soit 17 300, les associations inscrites en MDA représentent 45 % du total.

L'histogramme ci-après détaille pour chacun des 20 équipements l'effectif des associations inscrites en MDA à fin mai 2015.

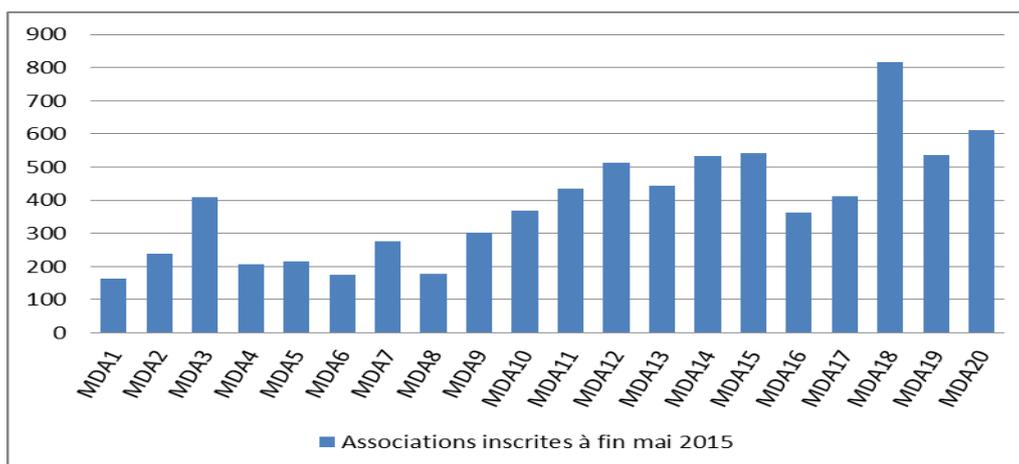
¹³ Les autres associations (57 %) déclarent intervenir principalement dans plusieurs autres communes et départements (7 %), dans la région (8 %), sur le territoire national (17 %), à l'international (14 %) ou bien ne pas avoir de territoire particulier d'intervention (11 %), ce qui n'exclut pas qu'elles puissent exercer des activités de manière plus ou moins ponctuelle sur le territoire de Paris.

¹⁴ L'expression « radiées ou dissoutes » utilisée par la DDCT renvoie à deux notions distinctes qu'il ne semble pas pertinent de réunir dans une catégorie unique.

En effet, la radiation est une décision prise par la MDA ou une autre « autorité » de l'arrondissement concerné, tandis que la dissolution résulte d'une initiative de l'association elle-même. Ainsi, une association peut être radiée de la MDA auprès de laquelle elle est inscrite, par exemple pour cause de manquement au règlement intérieur, sans pour autant être dissoute. Inversement, une association peut avoir été dissoute sans que pour autant le directeur de MDA en ait été informé, de telle sorte qu'elle continue de figurer à l'effectif des associations inscrites à la MDA.

Par ailleurs, il arrive que des associations, non dissoutes sur le plan juridique, cessent de fait leur activité sans que le directeur de MDA en soit informé : dans ce cas, sa présence dans l'effectif des associations inscrites en MDA est tout aussi « fictive » que dans le cas d'une dissolution intervenue en bonne et due forme.

Graphique 2 : Nombre d'associations inscrites dans chaque MDA à fin mai 2015*



*Nombre d'associations inscrites à chaque MDA depuis son ouverture déduction faite des associations radiées ou dissoutes
 Source : Données DDCT - Présentation IG

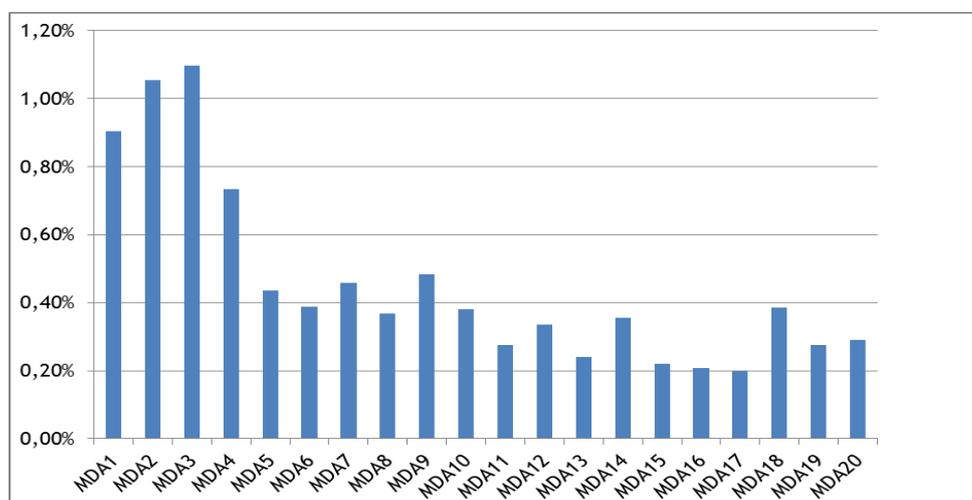
La MDA du 1^{er} arrondissement est celle dont le nombre d'associations inscrites est le plus faible (163) et la MDA du 18^{ème} celle dont le nombre d'associations inscrites est le plus élevé (817), cinq fois plus.

On peut distinguer trois groupes d'arrondissements :

- un groupe de sept arrondissements, tous situés au centre de Paris, dont le nombre d'associations inscrites est inférieur à 300 ;
- un groupe de sept arrondissements dont le nombre d'associations inscrites est compris entre 300 et 500, un seul de ces arrondissements, le 3^{ème}, étant situé au centre ;
- un groupe de six arrondissements (12^{ème}, 14^{ème}, 15^{ème}, 18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème}) dont le nombre d'associations inscrites est supérieur à 500.

En rapportant l'effectif des associations inscrites dans chaque MDA à la population de l'arrondissement desservi, on observe que les arrondissements de l'hyper-centre (1^{er}, 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème}) sont ceux qui obtiennent le meilleur ratio, comme le montre l'histogramme ci-après.

Graphique 3 : Ratio pour chaque MDA du nombre d'associations inscrites sur la population de l'arrondissement



Source : IG à partir des données DDCT (associations inscrites) et INSEE (population légale 2012)

Il est difficile d'interpréter ce résultat, celui-ci pouvant s'expliquer par divers facteurs dont, par exemple, le nombre de sièges sociaux d'associations plus élevé dans le centre de Paris, les caractéristiques sociologiques de la population, la qualité de l'action menée par les MDA. Il n'est pas possible avec les données disponibles d'apprécier avec exactitude leur importance respective.

Concernant ces données d'activités, la DDCT estime que le ratio rapportant l'effectif des associations inscrites en MDA au nombre d'associations de l'arrondissement serait plus pertinent. Elle précise à ce sujet qu'« *il est en effet d'usage de rapporter le nombre d'habitants d'un territoire au nombre d'associations présentes et actives sur ce dernier. L'établissement d'un ratio nombre d'associations sur un territoire et nombre d'associations inscrites en MDA semble plus adapté que celui utilisé dans l'histogramme (ratio nombre d'associations inscrites dans une MDA et population)* ».

Les données auxquelles la DDCT fait référence ne sont pas disponibles, ce qui explique le choix d'un autre ratio fait par les rapporteurs. Comme l'indique elle-même la DDCT, c'est à partir du travail qu'elle a engagé via son programme d'études visant notamment à une meilleure connaissance de la vie associative qu'il lui sera possible de différencier ce qui tient des mouvances spécifiques à chaque territoire et des dynamiques propres à chacune des MDA.

Quant au « profil » des associations inscrites en MDA, on dispose, grâce à une enquête de satisfaction assez récente (2013) réalisée dans le cadre du dispositif Quali'PARIS¹⁵, d'indications intéressantes retracées dans les graphiques ci-après.

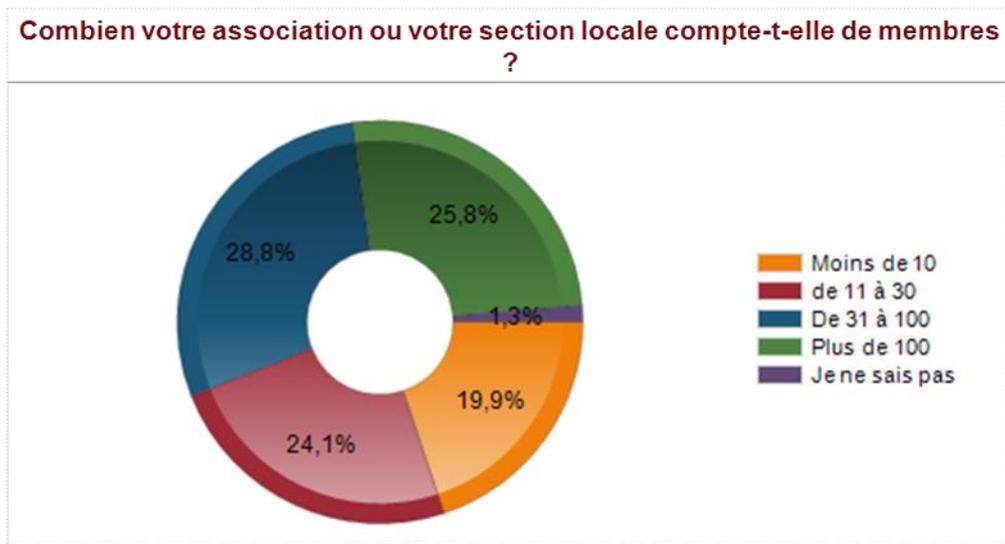
Graphique 4 : Répartition des associations inscrites en MDA selon le secteur d'activité



Source : Enquête de satisfaction Quali'PARIS auprès des associations inscrites en MDA (2013) - 1533 répondants

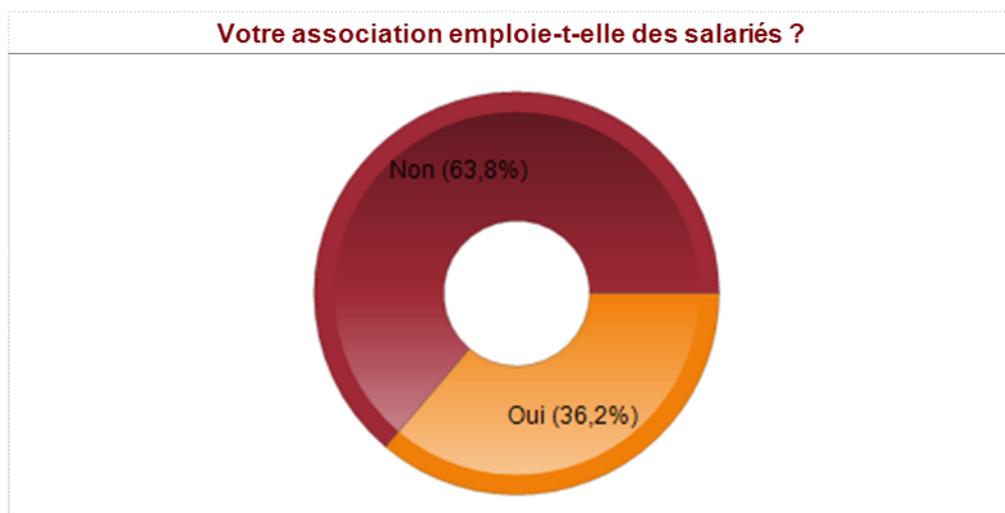
¹⁵ Cf. infra le 2.6.2.

Graphique 5 : Répartition des associations inscrites en MDA selon l'effectif de leurs membres



Source : Enquête de satisfaction QualiPARIS auprès des associations inscrites en MDA (2013) - 1533 répondants

Graphique 6 : Répartition des associations inscrites en MDA selon le statut de leurs collaborateurs (bénévoles ou salariés)



Source : Enquête de satisfaction QualiPARIS auprès des associations inscrites en MDA (2013) - 1530 répondants

Les réponses à cette enquête montrent la prédominance des activités culturelles, suivies, mais de loin, par le secteur jeunesse et sports et l'action sociale.

Un quart seulement des associations ayant répondu à l'enquête comptent plus de 100 membres.

Enfin, un peu plus d'un tiers des associations répondantes ont déclaré employer des salariés.

L'ensemble de ces données restent relativement succinctes et mériteraient absolument d'être affinées et complétées afin d'apprécier le potentiel de développement de l'effectif des associations inscrites en MDA.

Dans cette perspective, il serait utile en particulier de développer une approche territorialisée - par arrondissement ou par zone urbaine - et sectorielle - par secteur d'activité.

Recommandation 1 : Affiner la connaissance du tissu associatif parisien, en veillant à prendre en compte à la fois les paramètres territoriaux et les données relatives aux secteurs d'activité, afin d'apprécier le potentiel de développement de l'effectif des associations inscrites en MDA.

2.2. Un champ d'intervention évolutif nécessitant une nouvelle définition

Dès l'origine les MDA ont été conçues comme des lieux d'information et de conseil des associations et, plus largement, d'animation de la vie associative de leur arrondissement d'implantation. Leur mission n'était pas limitée à la fourniture de prestations « hôtelières » à des associations qui ne peuvent y accéder par elles-mêmes.

Une fois stabilisé le fonctionnement des différents services logistiques (domiciliation avec affectation de boîte aux lettres, attribution de casiers de rangement, mise à disposition ponctuelle de salles de réunion ou de bureaux de travail, accès à des postes informatiques et outils de reprographie), les directeurs de MDA ont développé des activités « immatérielles » relevant des missions d'information, de conseil des associations et plus largement d'animation de la vie associative.

2.2.1. Un rôle mal évalué d'information, de conseil et d'animation auprès des associations

Par nature, l'essor des activités « immatérielles » que constituent l'information et le conseil des associations et l'animation de la vie associative locale dépend largement de facteurs comme, par exemple, l'implication personnelle du directeur de MDA ou le dynamisme des différents acteurs du territoire.

L'évaluation de ces activités a jusqu'ici été très peu développée, non seulement du point de vue qualitatif, mais même sur le plan quantitatif. Les outils de suivi de l'activité des MDA sont, comme cela est explicité dans la suite du présent rapport¹⁶, particulièrement lacunaires.

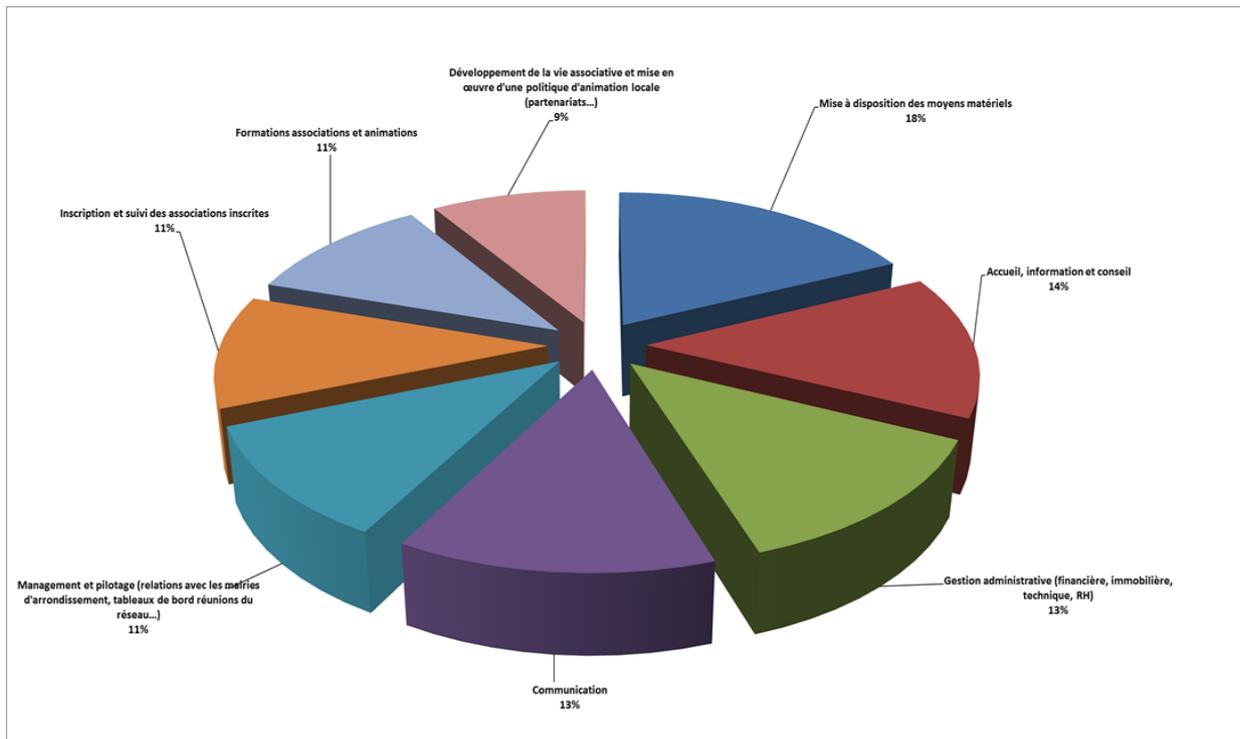
Dans l'étude précitée de la DF sur le coût de fonctionnement des MDA, qui portait sur l'année 2007 et les 15 premières MDA¹⁷, il est fait état des différentes missions assurées par leurs personnels et de la part représentée par chacune de ces missions dans le coût global du dispositif, intégrant, non seulement les dépenses de fonctionnement, mais aussi les coûts salariaux.

Établi à partir des données figurant dans l'étude de la DF, le graphique ci-après présente les résultats obtenus sur ce point.

¹⁶ Cf. infra le 2.6.

¹⁷ Cf. supra le 2.2.

Graphique 7 : Les missions du personnel des MDA et leur part dans le coût global des MDA



Source : IG à partir des données de l'étude de la direction des finances sur le coût de fonctionnement des équipements de la collectivité parisienne - Maisons des associations (étude Logica 2008) présentée au Secrétariat général le 27 janvier 2009

Les missions d'information et de conseil des associations et d'animation de la vie associative représentent 47 % du coût global des MDA¹⁸, les 53 % restants correspondant aux services logistiques, aux tâches administratives et aux activités de management et de pilotage.

L'approche retenue en l'espèce permet de saisir l'importance prise dès 2008 dans l'ensemble des activités des MDA par les missions d'information, de conseil et d'animation, même si elle est évidemment très partielle puisqu'assise sur le coût des différentes missions, à l'exclusion de toute notion de volume d'activité et *a fortiori* de tout critère qualitatif.

2.2.2. Le développement d'activités associatives « non administratives »

Au fil du temps, en fonction de la demande locale et de leurs moyens logistiques, un certain nombre de MDA ont pris l'initiative d'accueillir en leur sein des activités non prévues dans les textes fixant leur champ de compétence, car ne relevant pas de la « vie administrative » des associations¹⁹.

Assurées de manière empirique, ces activités « non administratives » connaissent un développement inégal selon l'arrondissement et revêtent des formes assez diverses.

¹⁸ Les missions dont il s'agit sont les suivantes : accueil, information et conseil (14 %), communication (13 %), formation des associations et animations (11 %) et développement de la vie associative et mise en œuvre d'une politique d'animation locale (9 %).

¹⁹ Délibération de 2006 sur la gratuité des services des MDA et dispositions adoptées par les commissions mixtes d'arrondissement (conditions générales d'admission et d'utilisation et règlements intérieurs).

Il est néanmoins possible de les regrouper sous les principales rubriques suivantes :

- les réunions de travail,
- les permanences associatives,
- les activités culturelles ou sportives « douces ».

2.2.2.1. Les réunions de travail

L'appellation de « réunions de travail » désigne ici des réunions qui n'ont pas pour objet la vie statutaire des associations ou leur gestion administrative, par exemple l'élaboration du budget ou la tenue des comptes, mais l'exercice même de telle ou telle activité se rattachant à leur objet social. Il peut s'agir, par exemple pour une association de « solidarité internationale », d'une réunion concernant le suivi de la réalisation d'un projet de coopération avec un organisme installé à l'étranger.

Sur le plan pratique, ce type de réunion ne présente pas nécessairement de différence avec les réunions à caractère « administratif », l'usage fait par l'association du local mis à sa disposition étant identique et restant ponctuel.

Cependant, du point de vue de la MDA, il s'agit d'une aide apportée à l'association qui permet à cette dernière, non pas de remplir des obligations statutaires ou d'assurer des tâches d'administration, mais de mener des actions répondant à ses objectifs « de fond ».

Cette évolution du champ d'intervention de la MDA n'est pas neutre dans la mesure où celle-ci met ainsi gratuitement à disposition d'associations des « locaux d'activités », au moins de manière ponctuelle.

Dans son principe, une telle intervention n'est pas différente de celle mise en œuvre par les mairies d'arrondissement lorsqu'elles mettent des locaux municipaux à disposition d'organismes tiers, en particulier des associations.

Seules les modalités sont différentes, la jouissance des locaux des mairies d'arrondissement pouvant être permanente et donnant généralement lieu au paiement d'une redevance d'occupation.

2.2.2.2. Les permanences associatives

Comme dans le cas des « réunions de travail », il s'agit de l'exercice d'une activité inhérente à l'objet social de l'association qui l'organise, mais qui présente cette fois un caractère récurrent et qui, surtout, donne lieu à l'accueil de public.

À titre d'exemple, on peut citer les permanences organisées par telle association spécialisée dans le soutien aux demandeurs d'emploi ou telle autre ayant pour objet de mettre en relation candidats au bénévolat et organismes à la recherche de personnels bénévoles.

Sur le plan de l'équité, cette pratique soulève la même question que celle posée par les « réunions de travail » : pourquoi consentir gratuitement à une association la mise à disposition d'un « local d'activités » si celui-ci dépend d'une MDA, alors que le même droit d'occupation accordé à une autre association l'est à titre onéreux si le local considéré est situé dans un autre immeuble municipal ?

Par ailleurs, une permanence associative implique l'accueil de public.

Les MDA étant des lieux ouverts au public, qualifiés comme tels d'« établissements recevant du public » (ERP), la tenue dans leurs locaux de permanences de réception de public ne soulève pas de difficultés sur le plan de la sécurité, dès lors que le directeur de MDA veille au respect des règles attachées à cette qualification, par exemple le nombre maximum de personnes accueillies à un moment donné.

Toutefois, dans la pratique, l'accueil d'un public spécifique, éventuellement fragile, comme par exemple des demandeurs d'emploi ou d'autres personnes vulnérables, peut appeler des précautions particulières qu'une MDA n'est *a priori* pas organisée pour prendre.

Dans des cas vraisemblablement exceptionnels, mais néanmoins tout à fait envisageables, une MDA peut devoir régler des difficultés de cohabitation entre son public habituel et un public très différent qui fréquente une permanence associative assurée dans ses locaux.

L'extension de la mission d'accueil des MDA au « grand public », c'est-à-dire un public plus nombreux et plus hétérogène que celui des adhérents des associations inscrites dans leur fichier, peut nécessiter une adaptation des moyens, notamment humains, qui sont actuellement les leurs, par exemple une augmentation du nombre de chargés d'accueil et/ou un renforcement des mesures de sécurité.

Ces questions méritent d'être examinées et de faire l'objet de solutions adéquates.

2.2.2.3. Les activités culturelles ou sportives « douces »

Il s'agit d'activités de même nature que les permanences associatives - répondant à l'objet social de l'association concernée, récurrentes et se traduisant par l'accueil de « grand public » -, mais qui présentent la caractéristique de nécessiter la mise en œuvre d'aménagements ou de moyens matériels spécifiques.

Les locaux des MDA et/ou le mobilier en place dans ceux-ci sont conçus pour l'exercice d'activités « administratives » et ne sont donc pas *a priori* adaptés à la mise en œuvre d'activités culturelles ou sportives.

Or, un certain nombre de MDA acceptent l'organisation dans leurs locaux d'activités théâtrales ou artistiques, ainsi que d'activités sportives.

Les activités en question peuvent être qualifiées de « douces » au sens où elles ne nécessitent pas de modification importante de l'aménagement des lieux.

S'agissant de sport, on peut voir se dérouler dans les locaux de telle MDA par exemple des séances de yoga, non... d'arts martiaux. Dans le domaine artistique, peuvent avoir lieu par exemple des cours de dessin, non... de sculpture ; à titre indicatif, selon un recensement déclaratif effectué par la Maison des pratiques artistiques amateurs, six MDA serviraient régulièrement de lieu d'enseignement ou de répétition à des associations organisant des activités culturelles pour amateurs.

Compte tenu de leur configuration et de leur équipement, les locaux des MDA peuvent accueillir certaines activités sportives, mais pas d'autres, certaines activités culturelles, mais pas d'autres.

Du point de vue des directeurs de MDA qui permettent l'exercice de ce type d'activités au sein de leur équipement, cette offre présente l'avantage de « *mettre de la vie* » dans les MDA et de mettre celles-ci « *en prise* » avec la population de leur quartier d'implantation.

Il faut toutefois noter que ces activités culturelles ou sportives « douces » ajoutent d'autres risques à ceux soulevés par les « réunions de travail » et les « permanences associatives ».

Ces risques, qui concernent chacun un aspect différent de la gestion du dispositif des MDA, comportent tous une dimension juridique.

◆ Un risque d'hétérogénéité à la fois dans l'espace et dans le temps

Il peut être délicat dans certains cas de tracer la frontière séparant les activités culturelles ou sportives « douces » de celles qui ne le sont pas.

La décision d'accueillir en MDA des activités culturelles ou sportives étant prise, au cas par cas, dans chaque arrondissement, les positions divergent d'un territoire à l'autre et évoluent dans le temps selon les responsables en place au moment où l'association formule sa demande.

◆ Un risque de rupture d'égalité entre associations

Ces activités sont payantes pour leurs pratiquants, quelle que soit la forme de leur participation financière (cotisation versée en tant qu'adhérent, tarif) et il est impossible pour le directeur de MDA concerné de connaître la destination de la recette correspondante dans le budget de l'association.

Il faut rappeler que de nombreuses associations du domaine culturel ou sportif exercent des activités à caractère commercial et sont soumises au régime fiscal attaché à cette qualification²⁰.

L'attention doit être appelée sur l'avantage « concurrentiel » dont bénéficient les associations pratiquant ce type d'activité en MDA, et donc dans des salles mises gratuitement à leur disposition, par rapport à celles qui, intervenant dans le même domaine, doivent financer par elles-mêmes leur accès à des locaux présentant des caractéristiques équivalentes.

L'égalité d'accès au service public municipal est ici en cause.

◆ Un risque technique

Les activités culturelles ou sportives « douces » peuvent poser des problèmes sur le plan technique, par exemple en ce qui concerne l'isolation phonique dans le cas de répétitions théâtrales, ou sur le plan de la sécurité.

Il est important de bien les identifier à l'avance et en particulier d'éviter toute incertitude sur le partage des responsabilités entre l'association organisatrice et la Ville.

2.2.3. Une action parfois étendue à des associations non inscrites en MDA

Si le bénéfice des services logistiques offerts par telle MDA est réservé aux associations dûment inscrites auprès d'elle, les activités d'information, de conseil et d'animation des MDA ont naturellement vocation à concerner une « population » associative plus étendue.

L'élargissement de l'intervention des MDA à des associations non formellement inscrites auprès d'elles va en quelque sorte de soi, dès lors qu'est assignée aux MDA une mission générale de soutien et de développement de la vie associative dans leur arrondissement d'implantation.

Comme précédemment signalé, cette extension est même spécifiée dans tel ou tel règlement intérieur, précisant que les « événements associatifs » ayant lieu dans l'arrondissement peuvent faire l'objet d'un affichage à la MDA - et ce que les associations organisatrices de ces « événements » soient inscrites ou non auprès de celle-ci²¹.

Cependant, il arrive que l'intervention d'une MDA au profit d'associations non inscrites aille au-delà du simple soutien à la diffusion sur le territoire de l'arrondissement d'informations concernant leurs activités « événementielles ».

Ainsi, la MDA 19 a mis en place une catégorie dite des « associations invitées permanentes », désignant des associations non éligibles à ses services « hôteliers » en raison de l'implantation de leur siège social en dehors de Paris, mais dont les activités

²⁰ Sur leurs activités commerciales, les associations sont redevables de la TVA.

²¹ Cf. supra le 1.1. à propos du règlement intérieur de la MDA du 13^{ème} arrondissement.

s'exercent dans le 19^{ème} arrondissement ou en tout cas sur le territoire parisien²². Les « associations invitées permanentes » figurent dans les fichiers de la MDA du 19^{ème} et sont à ce titre incitées à participer à des opérations ciblées de communication ou à des animations organisées ou soutenues par celle-ci.

Jusqu'ici, cette initiative de la MDA du 19^{ème} n'a pas, semble-t-il, été formellement reconnue par la DDCT comme un dispositif « de droit commun » du réseau des MDA.

2.2.4. L'émergence d'une demande d'accès aux MDA n'émanant pas d'associations juridiquement constituées

2.2.4.1. Des entités sans existence juridique propre

Plusieurs des directeurs de MDA rencontrés par les rapporteurs ont fait état d'une demande croissante d'accès à leur équipement de la part d'entités n'ayant pas, en tant que telles, d'existence juridique.

Il peut s'agir d'associations en cours de création, qui s'appêtent à réunir leur assemblée générale constitutive, ou d'associations encore au stade de la préfiguration.

Il peut s'agir aussi de « collectifs » ou de groupes de personnes qui - en dehors de toute structure associative existante ou même en voie de création - portent une action dans tel ou tel domaine.

Il peut s'agir également de structures dépendant de la Ville et qui en tout état de cause n'ont pas d'existence juridique propre, par exemple des « antennes jeunes », qui sollicitent d'une MDA la mise à disposition d'une salle de réunion.

2.2.4.2. De simples particuliers

Il arrive que des MDA accueillent dans leurs locaux, non pas des entités « collectives », mais de simples particuliers.

Ainsi, avec l'accord de la DDCT et de la mairie d'arrondissement, la MDA du 19^{ème} arrondissement met-elle l'une de ses salles de réunion à disposition d'étudiants pour la période des examens de fin d'année universitaire. Elle réserve à cet usage tous les jours ouvrables entre 18 et 20 h une salle pour leur permettre d'effectuer leurs révisions dans de bonnes conditions.

Il a été signalé aux rapporteurs que, dans certains cas, semble-t-il peu nombreux, des locaux de MDA ont été utilisés par des particuliers pour l'organisation d'événements privés (mariages, anniversaires, etc.), notamment le dimanche en période « gardiennée ». Le directeur de MDA concerné n'aurait eu connaissance de cette dérive que postérieurement aux faits.

Les MDA étant ouvertes au public, soit du lundi au vendredi, soit du mardi au samedi, les activités qui s'y déroulent le dimanche font l'objet d'un gardiennage assuré par un prestataire privé. Le détournement de l'utilisation des locaux par le réservataire est un risque, donc avéré dans certains cas, notamment sur le plan de la responsabilité civile.

2.2.5. La contribution des MDA aux dispositifs de démocratie participative

Étant par nature des vecteurs de la participation des habitants à la vie de la cité, les associations jouent traditionnellement un rôle important dans les dispositifs de démocratie participative. De ce fait, des liens ont pu se nouer entre ces « viviers » d'associations que

²² La notion d'« associations invitées permanentes » correspond à une pratique des conseils de quartier du 19^{ème} arrondissement.

sont les MDA et les divers acteurs de la démocratie participative, avec de grandes différences d'un arrondissement à l'autre selon les circonstances locales.

Ces liens sont évoqués ci-après dans l'ordre chronologique de création des divers dispositifs de démocratie participative.

2.2.5.1. La MDA et le CICA

La loi du 31 décembre 1982, dite « loi PML », a institué dans chaque arrondissement un « comité d'initiative et de consultation d'arrondissement » (CICA), dispositif spécifiquement destiné à permettre aux associations de « participer à la vie municipale »²³.

Le fonctionnement des CICA présente de grandes différences selon les arrondissements, cette instance étant dans certains cas très active, dans d'autres beaucoup moins.

Lors de leurs entretiens avec des élus d'arrondissement, les rapporteurs ont noté la volonté de certains d'entre eux de « *mettre en synergie* » le CICA et la MDA de leur arrondissement, synergie pouvant passer par des mesures simples comme l'invitation à s'inscrire à la MDA faite aux associations membres du CICA et... inversement l'incitation des associations inscrites en MDA à devenir membres du CICA. Parfois, le directeur de la MDA participe activement aux séances du CICA.

Dans tel ou tel arrondissement, la possibilité a même été évoquée de confier au directeur de la MDA le rôle d'« animateur » permanent des séances du CICA.

2.2.5.2. La MDA et les conseils de quartier

Aux termes de la loi, « *les conseils de quartier peuvent être consultés par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville* » et « *le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville* »²⁴.

A Paris, en raison de l'existence d'arrondissements, le périmètre des différents quartiers a été fixé par le Conseil de Paris sur proposition des Conseils d'arrondissement et ce sont ces derniers qui ont créé les conseils de quartier en en déterminant la composition et les modalités de fonctionnement²⁵.

L'organisation et le fonctionnement des conseils de quartier obéissent ainsi à des règles différentes selon l'arrondissement dont relèvent ceux-ci.

Cependant, dans la plupart des arrondissements, une activité associative concourant à la vie du quartier est reconnue comme permettant à la personne qui l'exerce d'être membre du conseil de quartier.

²³ Codifiées à l'art. L. 2511-24 du CGCT, les dispositions de la loi PML relatives au CICA précisent que celui-ci « *réunit les représentants des associations locales ou membres de fédérations ou confédérations nationales qui en font la demande et qui exercent leur activité dans l'arrondissement* ». Il est ajouté à ce même article : « *au cours d'une séance par trimestre au moins, les représentants de ces associations participent, s'ils le sollicitent, aux débats du conseil d'arrondissement, avec voix consultative. Ils y exposent toute question intéressant leur domaine d'activité dans l'arrondissement et peuvent faire toute proposition à cet égard. Le conseil d'arrondissement en délibère en leur présence* ».

²⁴ Les conseils de quartier ont été institués par la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité dont les dispositions sont codifiées au CGCT.

²⁵ Suivant l'art. L. 2511-10-1 du CGCT, « *les conseils d'arrondissement créent pour chaque quartier un conseil de quartier* ». Au total, 121 conseils de quartier fonctionnent à Paris, le nombre de ces instances variant sensiblement selon l'arrondissement (de trois dans le 2^{ème} arrondissement à dix dans le 15^{ème} et le 19^{ème}).

Les conseils de quartier sont fréquemment organisés en plusieurs collèges dont l'un est, en tout ou partie, composé de représentants d'associations²⁶, les autres pouvant comprendre, selon des modalités diverses, des habitants volontaires tirés au sort, des personnalités qualifiées et des élus.

Les liens entre les conseils de quartier et la MDA d'un arrondissement ne présentent évidemment aucun caractère impératif, dépendant essentiellement de facteurs locaux.

Lorsqu'ils existent, ils se limitent à la mise à disposition par la MDA à tel ou tel conseil de quartier d'une salle de réunion pour la tenue de ses séances.

2.2.5.3. La MDA et le budget participatif

La Ville a lancé en 2014 un dispositif innovant, le budget participatif, grâce auquel les Parisiens peuvent proposer la réalisation de projets financés sur son budget d'investissement.

En 2015, les crédits mobilisés par la Ville pour le financement des projets retenus dans ce cadre s'élèvent à 75 M€, un montant quatre fois supérieur à celui de 2014.

Pour la deuxième édition, les Parisiens ont été invités à proposer des projets à l'échelle du territoire parisien tout entier et aussi, pour la première fois, pour leur arrondissement.

La montée en charge du dispositif induisant des besoins accrus d'information et d'accompagnement des Parisiens désireux d'y participer, la Ville s'est appuyée sur le réseau des MDA pour y répondre.

Dans cet objectif, les directeurs de MDA ont été mobilisés par la DDCT, notamment à l'occasion de leurs réunions bimensuelles ; les équipes des MDA se sont vu proposer par la « Mission participation citoyenne » de la DDCT l'accès à diverses formations internes et externes sur le budget participatif.

Suivant un bilan datant d'octobre 2015 transmis aux rapporteurs par la DDCT, onze MDA ont participé, en liaison avec les mairies d'arrondissement, à l'organisation de réunions d'information sur le budget participatif et six MDA ont assuré des permanences d'aide au montage de projets, accompagnant à ce titre plus de 200 personnes.

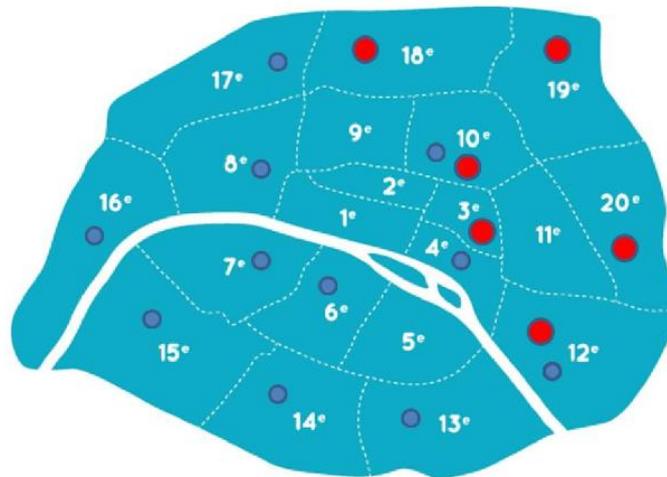
La cartographie des MDA concernées figure ci-après.

²⁶ Cf. le tableau « Organisation et fonctionnement des conseils de quartier » mis à jour en janvier 2011 par la Mission démocratie locale de la Direction des usagers, des citoyens et des territoires (DUCT).

Capture écran 1 : Cartographie des MDA ayant contribué au dispositif du budget participatif



Les Maisons des associations (MDA) parties prenantes du Budget participatif



Permanences organisées dans les MDA:

- MDA3 : mardi 16h - 19h
- MDA10 : Jeudi 17h30-19h30 (en mairie)
- MDA12 : mercredi 16h - 19h et samedi 10h - 13h
- MDA18 : samedi 12h - 18h
- MDA19 : mercredi 10h - 13h et samedi 13h - 16h
- MDA20 : vendredi 17h30 - 20h

- MDA organisant des permanences BP
- MDA ayant organisé ou participé à des réunions d'information BP

Source : DDCT (avril 2015)

Par ailleurs, pour les Parisiens qui n'ont pas accès à internet et ne peuvent donc utiliser la plate-forme électronique mise en place par la Ville pour exprimer leur vote sur les projets proposés, des urnes ont été installées dans une centaine d'équipements publics municipaux répartis sur le territoire parisien (mairies d'arrondissement, bibliothèques, centres d'animation, gymnases, MDA, etc.)²⁷. Un total de 11 urnes ont été installées dans des locaux de MDA.

2.2.5.4. La MDA et les conseils citoyens

La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (VECU)²⁸ prévoit la mise en place d'un conseil citoyen dans chaque quartier prioritaire de la politique de la ville « sur la base d'un diagnostic des pratiques et des initiatives participatives ».

Les conseils citoyens « sont associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville ».

Chacune de ces instances est composée, « d'une part, d'habitants tirés au sort [...] et, d'autre part, de représentants des associations et acteurs locaux ».

La loi ouvre au maire de la commune la faculté de décider que le conseil citoyen se substitue au conseil de quartier²⁹, mais à Paris le choix a été fait de maintenir les conseils de quartier en place dans les huit arrondissements comprenant des quartiers classés en politique de la ville et de créer un conseil citoyen dans chacun de ces arrondissements.

²⁷ Parmi les votants, 62 % ont exprimé leur choix sur internet via la plateforme dédiée et les 38 % restants ont choisi d'utiliser un bulletin de vote papier.

²⁸ Loi n° 2014-173.

²⁹ L'art. 7 de la loi a modifié en ce sens l'art. L. 2143-1 du code général des collectivités territoriales.

Pour donner une autonomie aux conseils citoyens, il est prévu que le « portage » de chacun d'eux soit assuré par une association de quartier ou une association *ad hoc*, celle-ci se voyant affecter pour son fonctionnement des « adultes-relais » financés par l'État.

Lors de la rédaction du présent rapport, la création des conseils citoyens de Paris était à l'étude avec l'objectif de les mettre effectivement en place à la fin de 2015.

À ce stade, on peut raisonnablement supposer que les conseils citoyens seront amenés à solliciter la MDA de leur ressort territorial, au moins pour bénéficier de leurs services logistiques : salles de réunion, bureaux de travail, moyens informatiques et de reprographie.

2.2.6. L'impératif d'une nouvelle définition du champ d'activité des MDA

Comme cela vient d'être mis en lumière, les MDA se trouvent aujourd'hui soumises à une demande multiforme de la part, non seulement des associations inscrites auprès d'elles, mais aussi de nombreux autres acteurs de leur territoire d'implantation, y compris des personnes physiques.

Souvent, la demande adressée aux MDA émane d'entités qui ne répondent pas aux conditions posées dans les règlements intérieurs, à savoir être « *une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 dont la déclaration a été publiée au Journal Officiel, domiciliée à Paris, ayant un objet d'intérêt général ou d'intérêt public local, justifiant d'une activité régulière sur l'arrondissement et régulièrement assurée en responsabilité civile* ».

Quant aux services sollicités auprès des MDA, on observe qu'ils couvrent désormais un champ sensiblement plus vaste que celui assigné à l'origine au dispositif et défini dans les règlements intérieurs.

La situation actuelle des MDA se caractérise par l'accueil d'activités débordant largement le cadre de la « vie administrative » des associations et d'un public plus large que celui des seules associations inscrites.

Résultant d'évolutions empiriques, cette situation ne s'inscrit pas dans un dispositif clairement organisé et crée par conséquent des risques tant pour la Ville que pour les usagers.

Il importe donc de reconsidérer le champ d'intervention des MDA et, après l'examen circonstancié des questions soulevées, d'en redéfinir le cas échéant les contours.

2.2.6.1. Une intervention étendue à de nouveaux types d'activité des associations

Sur le fond, l'intervention, semble-t-il croissante, des MDA en dehors du cadre strict fixé dans les règlements intérieurs répond sans doute aux besoins des acteurs de la vie de quartier dans leur diversité, montrant que ces équipements sont « en prise » avec celle-ci.

Il ne semble pas pertinent de revenir à la conception initiale, restrictive, du rôle des MDA, sauf à engager une régression de l'offre municipale dans le domaine considéré.

Cependant, l'extension du champ d'activité des MDA ne peut se faire sans qu'en soient appréciées toutes les conséquences et maîtrisés les risques.

Les rapporteurs préconisent donc de faire évoluer le dispositif des MDA suivant les principes suivants.

Tout d'abord, les MDA auraient désormais vocation à accueillir en leur sein toute activité associative gratuite pour ses bénéficiaires, dès lors qu'elles disposeraient des moyens matériels nécessaires sur le plan réglementaire : locaux de capacité suffisante au regard des règles de sécurité, personnels chargés d'accueil en nombre suffisant.

Toutes « réunions de travail » et « permanences associatives » organisées par une association inscrite en MDA pourraient ainsi avoir lieu dans les locaux des MDA.

Recommandation 2 : Étendre l'usage des locaux des MDA aux activités « non administratives » des associations, c'est-à-dire des activités se rattachant à leur objet social telles que réunions de montage ou de suivi d'un projet ou permanences associatives.

En second lieu, et compte tenu de l'ampleur avérée de la demande, il apparaît souhaitable d'accorder aux MDA la faculté de mettre leurs locaux à disposition d'associations exerçant des activités payantes pour leurs bénéficiaires, notamment dans les domaines culturel et sportif, comme la pratique en est d'ores et déjà observée dans certaines MDA.

L'expression d'« activités payantes pour les bénéficiaires » s'entend ici au sens large, le « paiement » pouvant revêtir des formes diverses, y compris le simple versement d'une cotisation d'adhésion à l'association organisatrice.

Dans cette optique, les activités culturelles ou sportives proposées par une association, quelle qu'elle soit, sont de fait quasiment toujours « payantes », les pratiquants contribuant, ne serait-ce que de manière symbolique, à leur financement.

Il s'agirait naturellement d'une mise à disposition ponctuelle, éventuellement récurrente, mais en aucun cas permanente, le « cœur de métier » des MDA demeurant le soutien à la « vie administrative » des associations.

Afin d'éviter le risque, précédemment évoqué, de rupture d'égalité entre associations, la Ville devrait exiger des associations utilisant des locaux de MDA pour l'exercice de ce type d'activités le paiement d'une redevance d'occupation³⁰.

Il faut rappeler à ce sujet que la collectivité parisienne met directement ou indirectement à disposition d'acteurs privés, essentiellement du secteur associatif, des locaux ou des équipements pour leur permettre de proposer à leurs adhérents et(ou) à leurs usagers la pratique d'activités culturelles ou sportives payantes.

Dans tous les cas, cette mise à disposition est consentie moyennant le paiement d'une redevance d'occupation.

Il en va ainsi par exemple des autorisations d'occupation temporaire (AOT) accordées par la Ville à des clubs sportifs pour l'utilisation hebdomadaire sur un créneau horaire donné d'un de ses équipements sportifs, ou d'une partie seulement d'un de ses équipements sportifs, telle une salle dans un gymnase municipal.

Il s'agit aussi de la mise à disposition de locaux dans les « maisons des pratiques artistiques amateurs », gérées par un établissement public de la Ville, ou dans les centres d'animation, gérés par des organismes extérieurs dans le cadre de délégation de service public ou de marché.

La mise en place dans les MDA de redevances pour l'occupation de leurs locaux par des associations y exerçant des activités culturelles ou sportives payantes nécessite de fixer les tarifs et d'organiser la perception des recettes.

Sur les tarifs, il est à noter que ceux en vigueur pour la mise à disposition de locaux municipaux au sens large (créneaux horaires dans les équipements sportifs, salles dépendant des « maisons des pratiques artistiques amateurs » ou des centres d'animation,

³⁰ Cf. supra le 2.2.2.3.

etc.) sont des tarifs « de service public », très inférieurs par conséquent aux prix du secteur marchand pour des prestations équivalentes.

S'inscrivant dans le même contexte d'un soutien municipal à des activités d'intérêt général, les tarifs de redevance d'occupation des locaux de MDA devraient être modiques et cohérents avec ceux pratiqués par ailleurs.

Les locaux des MDA n'offrant pas d'aménagements spécialement destinés à la pratique d'activités culturelles ou sportives, il paraîtrait normal que le niveau des redevances d'occupation soit inférieur, certainement pas supérieur, à celui des redevances perçues pour la mise à disposition de locaux bénéficiant d'équipements spécifiques.

À terme, on pourrait concevoir qu'à l'instar de telle ou telle des Maisons des initiatives étudiantes³¹, les MDA mettent leurs locaux à disposition d'acteurs du secteur marchand répondant à des caractéristiques définies, par exemple des groupements de très petites entreprises (TPE).

L'ouverture des MDA à ces nouveaux publics devra être organisée dans des conditions rigoureuses respectant les règles de la concurrence.

Elle répondra aux besoins croissants d'espaces de réunion et de travail exprimés par des entités de statut non associatif ou des personnes physiques qui contribuent à la vitalité économique et sociale d'un territoire, souvent d'ailleurs en agissant en collaboration (« *coworking* ») avec des associations locales.

Elle accroîtra le taux d'utilisation des capacités d'accueil du réseau des MDA et dégagera des recettes pour la Ville.

En vertu des règles de la comptabilité publique, les redevances d'occupation de locaux appartenant au domaine public municipal doivent être encaissées par une régie de recettes.

Il conviendra donc de déterminer dans quelles conditions la régie comptable de chaque mairie d'arrondissement prendra en charge les recettes tirées de ces redevances. La création de régies « dédiées » pour la perception de celles-ci est à exclure eu égard aux montants en cause, *a priori* limités.

Recommandation 3 : Instituer une redevance d'occupation à la charge des associations exerçant dans les locaux des MDA des activités, notamment culturelles ou sportives, payantes pour les pratiquants.

Recommandation 4 : Fixer les conditions de prise en charge par les régies comptables des mairies d'arrondissement des redevances d'occupation versées par les associations exerçant dans les locaux des MDA des activités payantes pour les pratiquants.

Recommandation 5 : Examiner les conditions d'une ouverture éventuelle, dans le respect des règles de la concurrence, des locaux des MDA à des acteurs du secteur marchand, par exemple des groupements de très petites entreprises (TPE).

Dans sa réponse sur le rapport provisoire, la DDCT formule au sujet de cette recommandation les remarques suivantes : « *L'ouverture des Maisons des Associations au secteur marchand ne semble pas opportune au regard de l'évolution [de leurs] missions [...], notamment la dynamisation du tissu associatif parisien et la mise en relations des petites et moyennes associations, voire le développement de pépinières associatives.* Elle

³¹ Services gérés par la Ville à l'intention du public étudiant : cf. infra au 2.4.2.3. le développement consacré aux activités des Maisons des initiatives étudiantes.

ajoute : « *Il est envisagé d'explorer l'ouverture aux acteurs de l'ESS, avec des espaces de « coworking » ouverts aux initiatives citoyennes et d'entrepreneuriat social ayant une lucrativité limitée ou une dimension non lucrative* ».

2.2.6.2. L'ouverture à de nouveaux publics

S'agissant du « public » des MDA, chaque règlement intérieur le limite aux associations de la loi de 1901 « *dont la déclaration a été publiée au Journal Officiel, domiciliées à Paris, ayant un objet d'intérêt général ou d'intérêt public local, justifiant d'une activité régulière sur l'arrondissement et régulièrement assurées en responsabilité civile* ».

Comme on l'a déjà noté, la pratique a montré que cette définition du public « cible » des MDA peut se révéler trop restrictive pour répondre à des besoins par ailleurs tout à fait compatibles avec l'objectif de soutien de la vie associative locale imparti au dispositif.

À cet égard, le critère de domiciliation à Paris des associations n'apparaît pas toujours pertinent, empêchant l'inscription à la MDA de tel arrondissement de telle association justifiant par ailleurs d'une réelle activité sur le territoire de cet arrondissement.

Il est donc proposé de lever cette restriction et d'ouvrir à toute association active sur une partie du territoire parisien la faculté de s'inscrire à la MDA de l'arrondissement concerné, et ce quel que soit le lieu de son siège social.

Recommandation 6 : Ouvrir à toute association active sur une partie du territoire parisien, que son siège social soit ou non situé à Paris, la faculté de s'inscrire à la MDA de l'arrondissement concerné.

Le cas des autres acteurs demandant à bénéficier de tel ou tel service proposé par les MDA est plus délicat puisqu'il s'agit, comme on l'a vu, d'entités sans existence juridique propre : associations en cours de création ou même seulement au stade de la préfiguration, « collectifs » porteurs d'un projet, services municipaux au sens large, voire particuliers.

S'agissant des entités collectives, « quasi-personnes morales », la Ville pourrait décider de n'accepter les demandes d'accès aux services d'une MDA que sur une période limitée (par exemple six mois) et, au terme de cette période, les rejeter dans le cas où, dans l'intervalle, l'entité concernée ne se serait pas régulièrement constituée en association de la loi de 1901, statut juridique caractérisé par sa simplicité de création et sa souplesse de fonctionnement.

Comme pour les associations inscrites, serait exigée la fourniture, préalablement à l'accès en MDA, d'une attestation d'assurance couvrant la responsabilité civile des différentes personnes physiques participant au sein de la MDA aux activités de l'entité en question.

Dans le cas où la demande d'accès à une MDA émane d'un service municipal au sens large, soit ce service dépend directement de la Ville et il n'y a pas lieu de prendre de dispositions particulières, soit il relève d'un organisme lié à la collectivité, mais juridiquement autonome (par exemple un établissement public communal), et il convient seulement de s'assurer que la responsabilité civile de cet organisme est normalement couverte.

Recommandation 7 : Permettre l'accès des entités sans existence juridique propre (associations en cours de création ou au stade de la préfiguration, « collectifs », etc.) aux services des MDA sur une période limitée pour chacune à quelques mois et, au terme de cette période, subordonner cet avantage à la constitution régulière des entités considérées en associations de la loi de 1901.

Recommandation 8 : Exiger de toute entité sans existence juridique propre - autre qu'un service municipal géré directement par la Ville - demandant à bénéficier des prestations d'une MDA la fourniture préalable d'une attestation d'assurance couvrant la responsabilité civile des différentes personnes physiques devant participer à ses activités au sein de la MDA.

Dans sa réponse sur le rapport provisoire, la DDCT estime que « *l'accompagnement de collectifs non constitués en association est une nécessité* » et que « *les Maisons des Associations peuvent s'inscrire dans cette fonction* ».

Elle ajoute cependant qu'« *introduire une limitation dans le temps pour l'accueil de ces entités, tel que le propose l'IG, apporte une certaine rigidité qui ne paraît pas souhaitable* », tout en reconnaissant que « *l'accompagnement d'associations ou de collectifs au stade de la préfiguration nécessite d'adapter les conditions juridiques d'accueil* ».

S'agissant de la fourniture - à imposer à toute entité sans existence juridique propre - d'une attestation d'assurance couvrant la responsabilité civile des différentes personnes physiques qui doivent participer à ses activités au sein de la MDA, la DDCT la considère comme un élément de rigidité et prévoit d'examiner la question avec la direction des affaires juridiques (DAJ). Sur ce point, les rapporteurs soulignent le risque que comporterait pour la Ville comme pour les personnes concernées l'exercice en MDA d'une activité non couverte par une assurance adéquate.

Les demandes adressées aux MDA par de simples particuliers se situent manifestement en dehors de leur domaine de compétence tel que défini jusqu'ici.

Cependant, comme précédemment noté, tel ou tel directeur de MDA a déjà consenti à des particuliers (non organisés en groupe, par exemple des étudiants) la mise à disposition d'une salle de réunion. Un autre a même découvert *a posteriori* qu'une réservation de salle effectuée par une association avait été détournée de son objet et servi en réalité à l'organisation d'une fête privée.

Au-delà de l'offre de service en direction des associations ou entités assimilées, la Ville juge-t-elle utile de proposer une offre de même nature, la mise à disposition de locaux, à ses habitants pour un usage personnel ou familial ?

Un grand nombre de petites ou moyennes communes ont fait le choix d'ouvrir leur « salle polyvalente » à leurs administrés pour répondre à ce type de besoins. A Paris, l'expérimentation actuellement en cours des « kiosques citoyens » s'inscrit, au moins pour partie, dans cette perspective.

Installées sur le domaine public municipal, ces constructions légères sont modulaires, d'une superficie de 12 à 60 m², et peuvent normalement être déplacées assez aisément, si nécessaire.

Figurant à l'inventaire des équipements de proximité de la mairie d'arrondissement du lieu de leur implantation, les « kiosques citoyens » sont conçus pour servir à de multiples usages : « salle associative », local pour la tenue de réunions des services municipaux déconcentrés ou pour l'exercice de la démocratie participative (conseils de quartier, budget participatif ou autres formes d'« engagement citoyen »). Ils pourraient être utilisés également pour l'organisation d'événements privés par des particuliers.

En octobre 2015, trois « kiosques citoyens » venaient d'être mis en place dans les 12^{ème}, 14^{ème} et 15^{ème} arrondissements, choisis comme « pilotes » pour tester ce nouveau dispositif.

La phase de test en cours doit permettre d'ajuster les modalités de gestion de ces équipements sur le plan technique (intervention des directions techniques de la Ville pour l'entretien) et sur le plan fonctionnel (réservation et passation des conventions d'occupation temporaire, délégation éventuelle de la gestion à un organisme extérieur).

À partir du bilan de cette expérimentation, il devrait être possible d'apprécier l'intérêt pour la Ville de proposer aux Parisiens une offre de proximité permettant l'organisation d'« événements » privés et, le cas échéant, de définir le rôle respectif en la matière des « kiosques citoyens » et des MDA.

Recommandation 9 : Lier l'ouverture éventuelle des MDA à des « événements » privés organisés par des particuliers à l'examen du bilan de l'expérimentation des « kiosques citoyens ».

Dans sa réponse sur le rapport provisoire, la DDCT estime que « *l'ouverture des MDA à des événements privés n'est pas souhaitable* » et ajoute que « *le dispositif des kiosques citoyens ne répond pas non plus à ce type d'initiatives* ».

2.3. Un poids financier important

En 2008, à la demande du Secrétariat général de la Ville, la direction des finances (DF) a réalisé dans le cadre de ses missions de contrôle de gestion une étude sur les MDA. Présentée au début de 2009, cette étude portait sur les données de l'année 2007, année pour laquelle seules les 15 premières MDA faisaient l'objet de statistiques.

Les éléments financiers présentés ci-après recourent pour l'essentiel les constats formulés dans l'étude de la DF.

Un budget de fonctionnement annuel - de 80 000 € environ - géré directement par les services centraux de la DDCT n'est pas analysé dans le présent rapport, car il concerne principalement l'organisation d'« événements » - par exemple, « Bénévolt » qui a lieu une fois par an³² - auxquels les MDA ne contribuent pas de manière active. Ce budget inclut aussi la cotisation annuelle de la Ville au Réseau national des maisons des associations (RNMA) pour un montant de 2 300 €.

Dans sa réponse sur le rapport provisoire, la DDCT a formulé à ce sujet les remarques suivantes : « *le rapport fait état d'un budget annuel géré par les services centraux du pôle associatif de la DDCT d'un montant de 80.000€ [...]. Il convient de préciser que ce budget s'élevait à 51.500€ en 2014, 42.500€ au BP 2015. Des virements internes ont abondé cette ligne à hauteur de 22.500€ dans le but de financer la plateforme Je m'engage paris.fr et d'organiser l'évènement annuel associatif « Bénévolt ». A noter que si seul un faible nombre de directeurs, avec le bureau de la vie associative en services centraux, participe à l'organisation de Bénévolt, c'est bien l'ensemble des équipes qui est mobilisé et présent le jour de l'évènement* ».

³² En décembre 2014, l'Hôtel de Ville accueillait BénéVolt, la soirée des énergies citoyennes organisée par la Mairie de Paris en partenariat avec Permis de Vivre la Ville et animée par l'association MakeSense autour du thème des nouvelles formes d'engagement.

2.3.1. L'investissement : un engagement initial important et des opérations en cours ou à venir d'envergure

Entre 2003 et 2009³³, le montant total des investissements consacrés à l'installation des 20 MDA s'est élevé à 13 M€, soit une moyenne de 650 000 € par équipement.

Les investissements sont inscrits au budget de la DDCT comme investissements localisés.

Les autorisations de programme (AP) inscrites au budget primitif (BP) 2015 s'élèvent pour l'ensemble des MDA à 2,8 M€, dont 2,4 M€ pour le transfert dans la ZAC Beaujon de la MDA 8, installée jusqu'ici dans des locaux loués.

Le montant des AP inscrites au budget 2015 des investissements localisés est détaillé dans le tableau ci-après.

Tableau 1 : Répartition des autorisations de programme (AP) inscrites en investissements localisés au BP 2015

	BP IL AP 2015
MDA1	
MDA2	10 000,00 €
MDA3	230 000,00 €
MDA4	
MDA5	
MDA6	
MDA7	
MDA8	2 400 000,00 €
MDA9	
MDA10	60 000,00 €
MDA11 *	54 000,00 €
MDA12	
MDA13	
MDA14	10 000,00 €
MDA15	
MDA16	
MDA17	
MDA18	
MDA19	50 000,00 €
MDA20	
TOTAL	2 814 000,00 €

*Rente viagère des locaux

Source : Traitement IG à partir du BP 2015

Les crédits inscrits pour la MDA 8 concernent le transfert de celle-ci dans la ZAC Beaujon.

Les inscriptions 2015 relatives aux MDA représentent 26 % des AP concernant les équipements relevant du domaine de compétence de la DDCT.

Un projet de rénovation des équipements et d'amélioration de l'isolation phonique et thermique de la gare de Reuilly - où sont installés la MDA 12, le CAP et un PIMMS³⁴ - a été retenu dans le cadre du « budget participatif » pour un montant de 120 000 €.

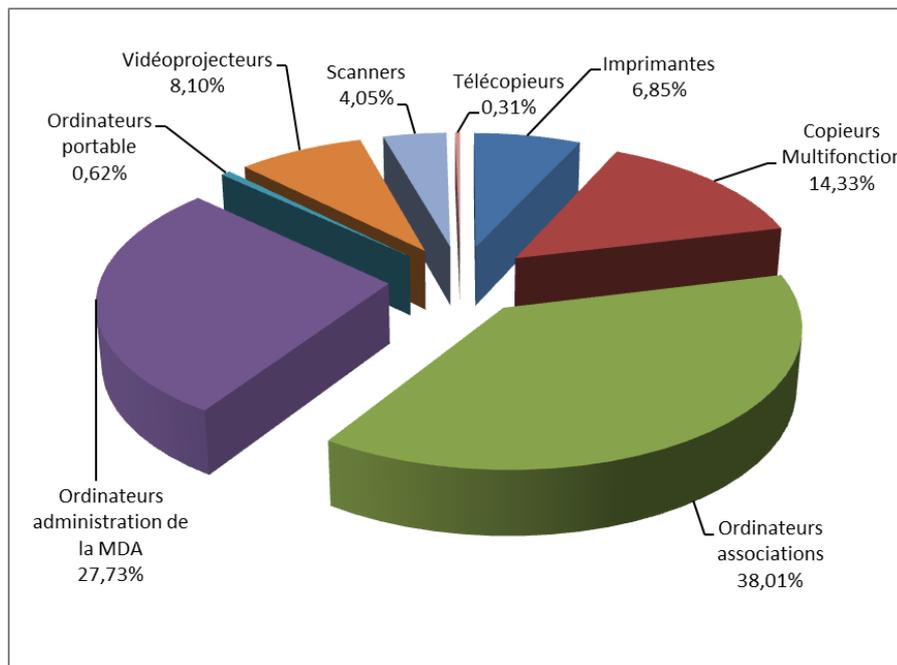
³³ Les MDA des 1^{er}, 4^{ème} et 5^{ème} arrondissements ont intégré leur adresse définitive en 2009.

³⁴ Point information médiation multi-services : cf. infra le 2.4.2.2.

Les petits équipements bureautiques et informatiques en place dans les MDA sont composés d'ordinateurs à 65 % et à 14 % de copieurs multifonctions³⁵. Plus d'un tiers (38 %) du parc d'ordinateurs est réservé aux activités des associations.

Plus de 60 % de l'ensemble des équipements bureautiques et informatiques ont été mis en service avant 2011, ce qui impliquera un renouvellement en masse dans les années à venir.

Graphique 8 : Répartition globale des petits équipements bureautiques et informatiques des MDA par type de matériel



Source : Données DDCT - 2015

2.3.2. Des charges budgétaires d'exploitation se montant à plus de 5 M€ en 2015

Les charges d'exploitation visées ici recouvrent les dépenses de fonctionnement des MDA et le coût salarial relatif aux personnels affectés à ces équipements.

Elles s'élèvent exactement à 5 084 686 € au BP 2015, ce montant étant par définition inférieur au coût de fonctionnement « analytique » du dispositif.

Dans une approche « analytique », le montant des charges d'exploitation a vocation à intégrer les coûts « de structure » (une quote-part des coûts des services centraux de la DDCT et des directions fonctionnelles de la Ville telles que DRH, DF, etc.), mais également la valorisation locative des locaux propriété de la Ville ou pour le moins leur valeur nette comptable. Il est alors possible de s'appuyer sur des coûts réels d'exploitation.

Faute d'éléments exhaustifs, le choix des rapporteurs a été de retenir les montants inscrits au budget primitif, qui présentent un caractère objectif et homogène dans le temps.

En rapportant ces montants à l'effectif total des associations inscrites en MDA à fin mai 2015, soit 7 735, on obtient un ratio de 657 €.

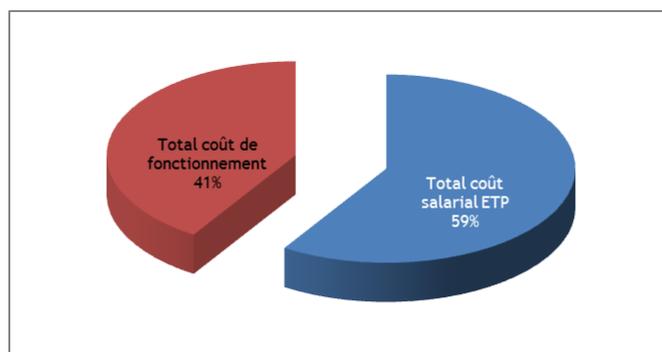
³⁵ Huit des copieurs multifonctions sont gérés par la DILT.

La modicité de ce ratio doit être relativisée car il semble qu'une proportion conséquente des associations inscrites utilisent peu, voire pas du tout, les services offerts en MDA. Comme cela est explicité dans la suite du présent rapport, le système d'information actuellement en place dans le réseau des MDA ne permet pas d'estimer précisément cette proportion³⁶.

L'étude précitée de la DF³⁷ faisait apparaître que les charges d'exploitation se répartissaient ainsi : 59 % pour les dépenses de fonctionnement des MDA et 41 % pour leur coût salarial.

En 2015, les proportions se sont exactement inversées puisque le coût salarial prévisionnel³⁸ des 20 MDA pèse désormais pour 59 % dans les charges d'exploitation, tandis que les dépenses de fonctionnement n'en représentent plus que 41 %.

Graphique 9 : Répartition des charges d'exploitation des MDA en 2015



Source : Traitement IG à partir des données Alizé et DDCT

Tableau 2 : Répartition des charges d'exploitation des MDA (BP 2015)

Total coût salarial en équivalents temps plein (ETP)	3 002 799 €
Total dépenses de fonctionnement	2 081 887 €
TOTAL CHARGES	5 084 686 €

Source : Traitement IG à partir des données Alizé

Toutefois, la répartition des charges d'exploitation est inégale entre les différentes MDA.

Cette situation s'explique par des coûts fixes élevés, dont des loyers et des charges locatives parfois très lourds dans certains arrondissements³⁹ comme les 2^{ème}, 6^{ème}, 7^{ème}, 8^{ème}, 9^{ème} et 17^{ème}, et des disparités de coût salarial sans lien direct avec l'importance de l'arrondissement d'implantation.

³⁶ Cf. infra le 2.6.

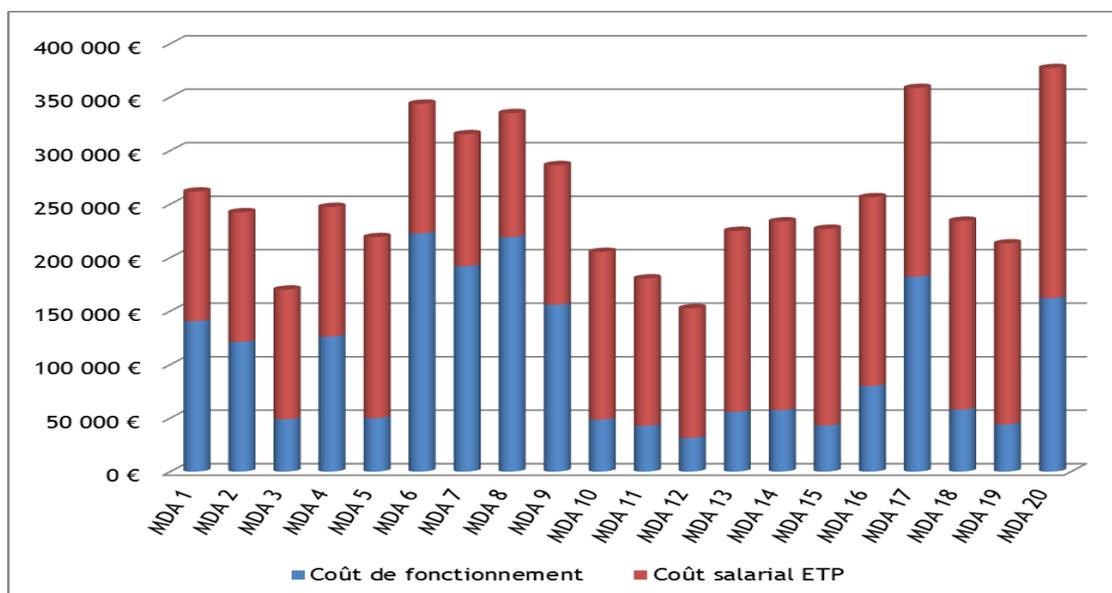
³⁷ Réalisée en 2008 à partir des données de l'année 2007 et portant de ce fait seulement sur les 15 premières MDA.

³⁸ Coût calculé sur la base d'un effectif plein, c'est-à-dire intégrant la charge financière potentielle des postes de directeur de MDA actuellement vacants.

³⁹ Voir infra le tableau n°4 présentant les coûts locatifs par MDA.

Cette situation s'explique par les coûts fixes incompressibles (loyers) afférents à certaines d'entre elles d'une part, des disparités de coût salarial sans lien direct avec l'importance de l'arrondissement d'implantation d'autre part.

Graphique 10 : Répartition des charges d'exploitation (dépendances de fonctionnement et coût salarial) par MDA (BP 2015)



Source : Traitement IG à partir des données Alizé et DDCT

2.3.3. Des dépenses de fonctionnement inégales selon l'arrondissement et liées principalement à des charges obligatoires

Les dépenses de fonctionnement des MDA, qui sont inscrites aux états spéciaux d'arrondissement (ESA), s'élèvent à plus de 2 M€ pour l'ensemble du réseau sur chacune des années 2014 et 2015.

Tableau 3 : Évolution des dépenses de fonctionnement des MDA (BP 2014/BP 2015)

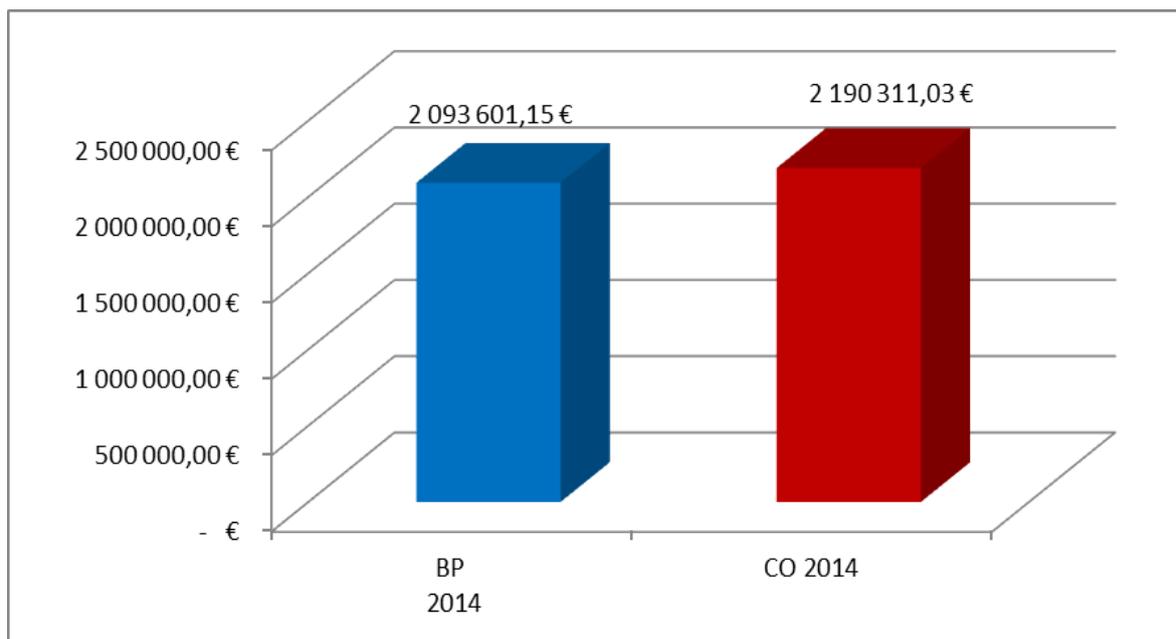
	BP 2014	BP 2015
MDA 1	143 028 €	140 560 €
MDA 2	121 077 €	121 240 €
MDA 3	49 940 €	48 875 €
MDA 4	131 013 €	126 196 €
MDA 5	58 606 €	50 005 €
MDA 6	225 786 €	222 647 €
MDA 7	196 601 €	191 953 €
MDA 8	218 430 €	219 030 €
MDA 9	146 310 €	155 965 €
MDA 10	48 667 €	48 595 €
MDA 11	40 445 €	42 776 €
MDA 12	31 598 €	31 500 €
MDA 13	58 186 €	55 854 €
MDA 14	59 569 €	57 358 €
MDA 15	43 288 €	43 112 €
MDA 16	80 166 €	79 985 €
MDA 17	186 289 €	182 143 €
MDA 18	48 741 €	57 954 €
MDA 19	44 736 €	44 084 €
MDA 20	161 125 €	162 056 €
Total	2 093 601 €	2 081 887 €

Source : Données IG à partir des extractions Alizé

Sur la période 2014-2015, le montant total des crédits de fonctionnement inscrits au budget primitif est stable d'une année sur l'autre, conformément aux consignes de maîtrise budgétaire.

Cependant, le montant total des crédits de fonctionnement ouverts en 2014 est sensiblement supérieur - de près de 91 000 € - au budget primitif de l'exercice, avec une augmentation marquée pour les dépenses obligatoires, énergie et dépenses locatives notamment, qui représentent 93 % du différentiel constaté.

Graphique 11 : Différentiel entre le budget primitif 2014 et les crédits ouverts 2014



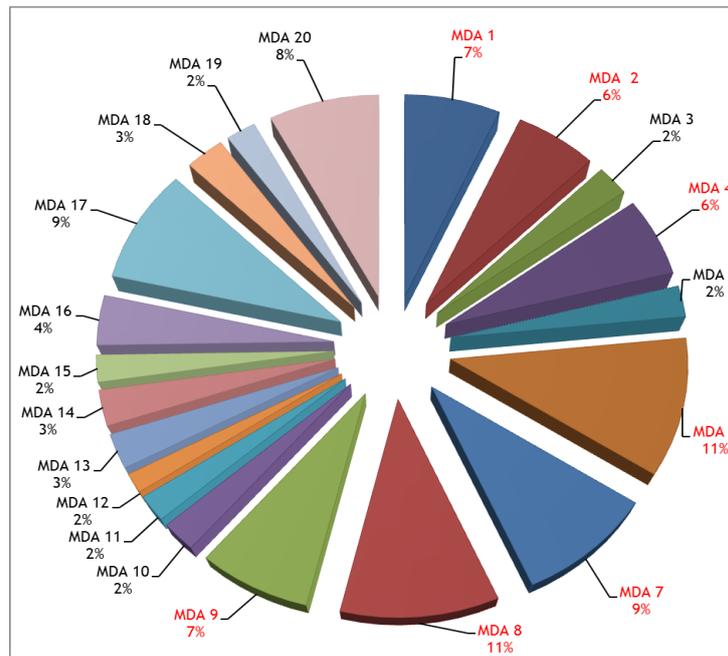
Source : Données IG à partir des extractions Alizé

2.3.3.1. Des dépenses de fonctionnement réparties inégalement sur le territoire

L'étude précitée de la DF, qui portait sur les 15 premières MDA, soulignait déjà la disparité des dépenses de fonctionnement entre les différentes MDA.

La répartition des moyens entre les 20 équipements est inégale et ne reflète pas l'importance de la population de l'arrondissement desservi.

Graphique 12 : Répartition des crédits de fonctionnement par MDA (BP 2015)



Source : Données IG à partir des extractions Alizé

On constate qu'au budget primitif 2015 les crédits de fonctionnement de la MDA inscrits respectivement aux ESA des 1^{er}, 2^{ème}, 4^{ème}, 6^{ème}, 7^{ème}, 8^{ème} et 9^{ème} arrondissements représentent 57 % du total parisien, alors que ces sept arrondissements comptent seulement 12 % de la population parisienne.

Cette situation reflète l'incidence des coûts fixes que constituent les dépenses liées à la location de locaux, dépenses qui pèsent plus fortement sur les arrondissements du centre en proportion de leur population.

Le tableau ci-après présente les coûts locatifs des MDA concernées.

Tableau 4 : Coûts locatifs (loyers et charges) par MDA

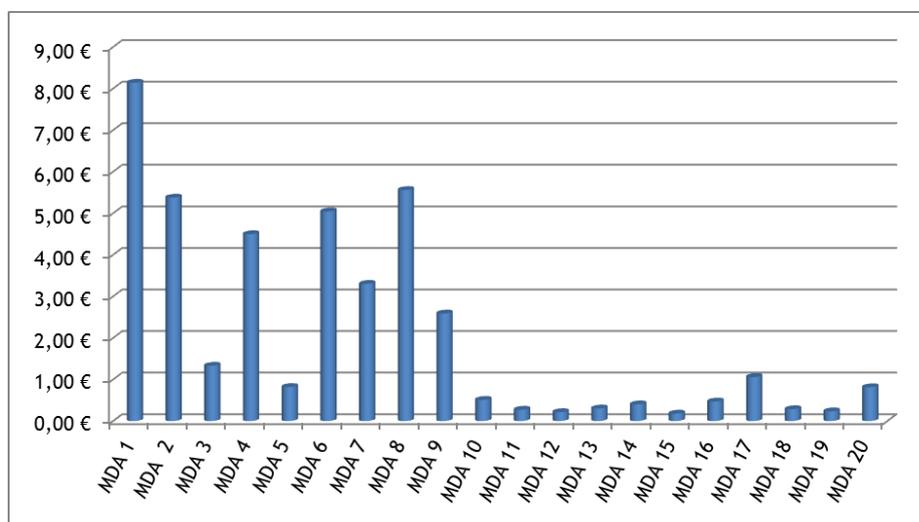
	Coût locatif (CA 2014)	Surface	Coût au m ²
MDA 1	99 836 €	250	399
MDA 2	87 827 €	150	586
MDA 4	91 275 €	279	327
MDA 6	175 234 €	260	674
MDA 7	159 834 €	220	727
MDA 8	181 046 €	220	823
MDA 9	122 174 €	200	611
MDA 15	112 500 €	375	300
MDA 17	183 833 €	305	603
MDA 20	115 814 €	356	325
Total	1 329 374 €	2615	
Coût moyen au m²			508

Source : IG à partir des données DDCT et Alizé

En rapportant les seules dépenses de fonctionnement - c'est-à-dire sans prise en compte du coût salarial - à la population de chaque arrondissement, on constate que le ratio

obtenu est considérablement plus élevé dans les arrondissements du centre de Paris, ainsi que l'illustre le graphique ci-après.

Graphique 13 : Dépenses de fonctionnement des 20 MDA par habitant



Source : Données IG à partir des extractions Alizé et des chiffres INSEE (population légale 2012)

Dans sa réponse sur le rapport provisoire, la DDCT a formulé les observations suivantes : « Contrairement à l'étude de la Direction des Finances réalisée en 2008 sur des données 2007, l'Inspection Générale ne valorise pas dans ses analyses comparatives le coût équivalent loyer des locaux occupés par les MDA et dont la Ville de Paris est propriétaire. Ainsi, [...], la non-valorisation de la valeur locative des locaux propriété de la Ville de Paris fausse la comparaison des coûts de fonctionnement entre MDA (graphique 12).

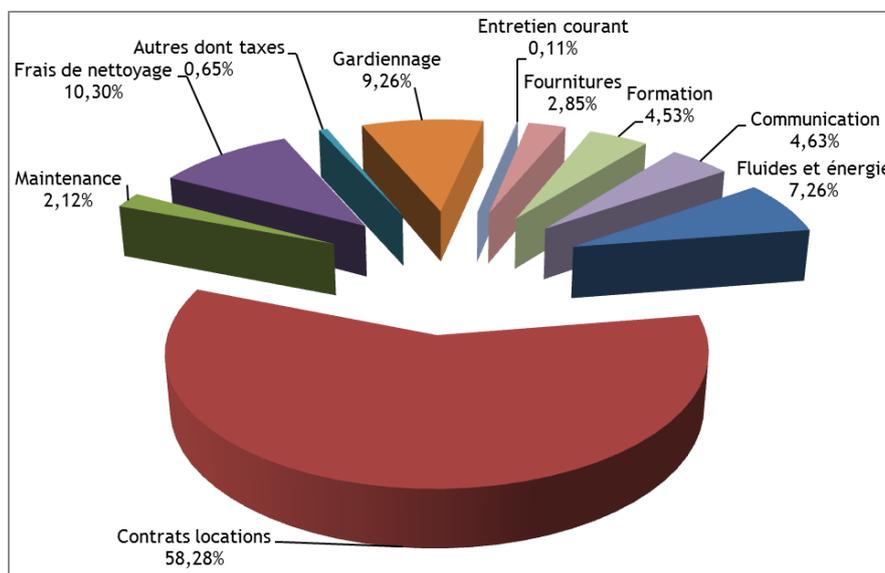
La comparaison des charges d'exploitation de 7 MDA en location situées dans les 10 premiers arrondissements avec celles des 13 autres MDA (dont 10 occupent des locaux propriété de la Ville de Paris), sans prise en compte de la valeur locative de l'ensemble, aboutit à une substantielle surévaluation du poids financier des MDA des 7 arrondissements centraux concernés ».

Sur ce point, les rapporteurs rappellent (cf. supra le 2.3.2.) qu'ils ont retenu une approche budgétaire, et non analytique, faute de disposer de tous les éléments nécessaires.

2.3.3.2. Une grande majorité de dépenses de fonctionnement obligatoires

Les principales dépenses de fonctionnement des MDA concernent les loyers et charges locatives (58 %), les prestations de nettoyage des locaux (10 %) et les prestations de gardiennage des locaux en dehors des heures d'ouverture au public (9 %).

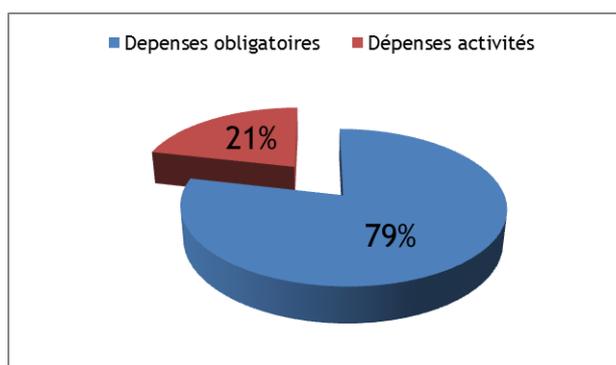
Graphique 14 : Répartition des dépenses de fonctionnement des MDA (BP 2015)



Source : Données IG à partir des extractions Alizé

Les dépenses obligatoires représentent la grande majorité (79 %) des dépenses de fonctionnement, les dépenses liées aux activités n'en représentant, quant à elles, que 21 %.

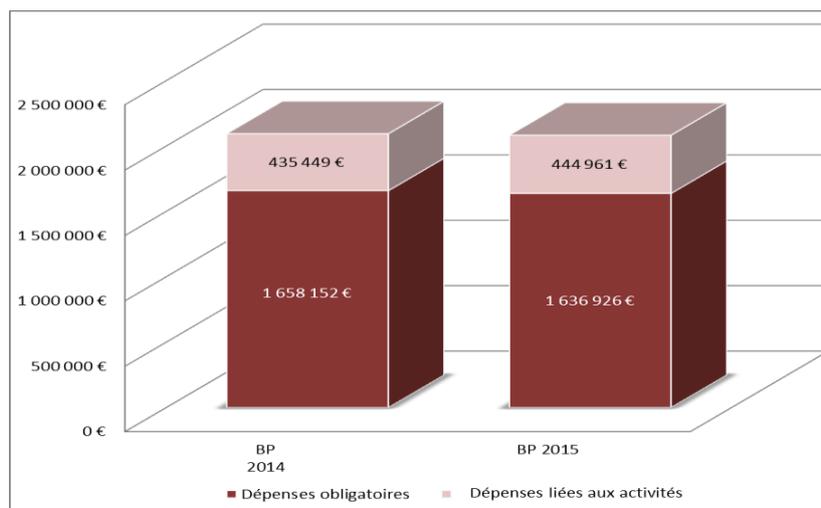
Graphique 15 : Dépenses de fonctionnement : répartition entre dépenses obligatoires et dépenses liées aux activités (BP 2015)



Source : Données IG à partir des extractions Alizé

Cette répartition est stable sur les deux exercices 2014 et 2015, comme il apparaît sur le graphique ci-après.

Graphique 16 : Répartition des dépenses de fonctionnement entre dépenses obligatoires et dépenses liées aux activités (2014 et 2015)

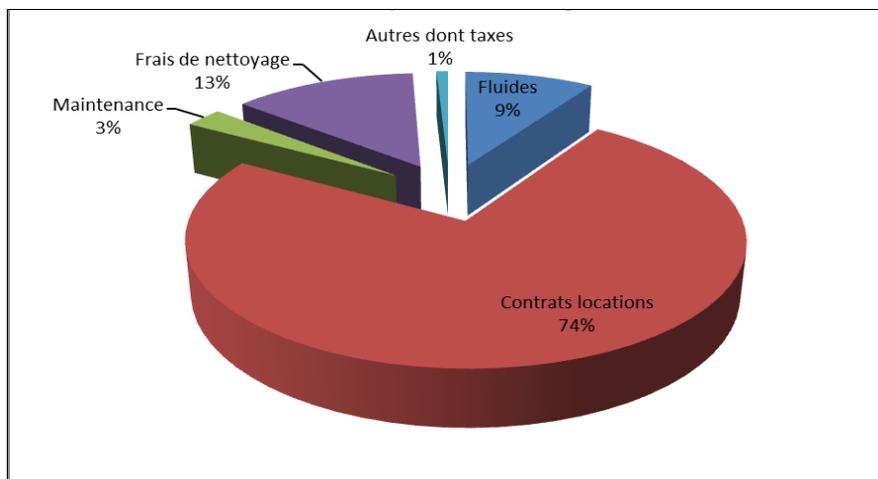


Source : Données IG à partir des extractions Alizé

◆ Les dépenses locatives représentent les trois quarts des dépenses de fonctionnement obligatoires

Les dépenses obligatoires concernent les baux de location, le nettoyage des locaux, les fluides et l'énergie. Ces trois postes représentent 96% du total et la maintenance 3 %.

Graphique 17 : Répartition des dépenses obligatoires (BP 2015)



Source : Traitement IG à partir des données Alizé

Parmi les dépenses obligatoires, celles relatives aux baux de location des MDA comptent pour 74 %.

En effet, la moitié des MDA sont hébergées dans des locaux loués par la Ville pour un montant total supérieur à 1 M€ ; la superficie de ces locaux représente 41 % de celle de l'ensemble des MDA.

Le poids des dépenses locatives est au demeurant encore supérieur au montant sus-indiqué, car les crédits consacrés au règlement des loyers et charges locatives afférents à la MDA 15 ont été transférés en 2012 de l'état spécial d'arrondissement de la mairie du 15^{ème} au budget géré par la direction de l'immobilier, de la logistique et des transports

(DILT) en raison du caractère « complexe » du bâtiment dans lequel est installée cette MDA.

Outre celle-ci, l'immeuble en question abrite en effet deux entités gérées par des associations financées pour partie par la Ville, à savoir un « Point d'accès au droit » (PAD) et un « Point information médiation multi-services » (PIMMS)⁴⁰, la première relevant au sein des services municipaux de la compétence de la direction des affaires juridiques (DAJ) et la seconde de celle de la DDCT.

La MDA 15 occupant environ un tiers de la surface louée, la part des dépenses locatives qui lui est imputable est estimée à 112 500 €.

En ajoutant cette somme au montant total des dépenses locatives imputables aux autres MDA installées dans des locaux loués, la charge financière annuelle liée à cette nature de dépenses atteint pour l'ensemble du réseau des MDA 1,2 M€.

Le tableau ci-après présente, pour chacune des 20 MDA, la situation juridique des locaux qu'elle occupe.

⁴⁰ Cf. infra le 2.4.2.2.

Tableau 5 : Statut juridique des locaux occupés par les MDA

	Statut juridique
MDA 1	location
MDA 2	location
MDA 3	propriété Ville
MDA 4	location
MDA 5	propriété Ville
MDA 6	location
MDA 7	location
MDA 8	location
MDA 9	location
MDA 10	propriété Ville
MDA 11	achat en viager
MDA 12	propriété Ville
MDA 13	propriété Ville
MDA 14	Vente en l'état futur d'achèvement (VEFA)
MDA 15	location
MDA 16	Acquisition dans le cadre d'un Programme d'Aménagement d'Ensemble
MDA 17	location
MDA 18	propriété Ville
MDA 19	propriété Ville
MDA 20	location

Source : DDCT

Pour ce qui concerne les MDA installées dans des locaux appartenant au sens large à la Ville (c'est-à-dire y compris les cas d'achat en viager, de VEFA, etc.), les valeurs locatives correspondantes peuvent être estimées au total à 847 300 €, montant calculé sur la base déjà retenue dans l'étude précitée de la DF (2008).

Le tableau ci-après présente le détail de ces valeurs locatives pour les dix MDA concernées.

Tableau 6 : Valeur locative des locaux occupés par des MDA et dont la Ville est propriétaire

	M ²	Valorisation des loyers*
MDA 3	300	68 700,00 €
MDA 5	300	68 700,00 €
MDA 10	250	57 250,00 €
MDA 11	300	68 700,00 €
MDA 12	400	91 600,00 €
MDA 13	300	68 700,00 €
MDA 14	500	114 500,00 €
MDA 16	400	91 600,00 €
MDA 18	650	148 850,00 €
MDA 19	300	68 700,00 €
Total		847 300,00 €

*Base retenue : 229 € / m²

Source : DDCT - Étude DF (2008)

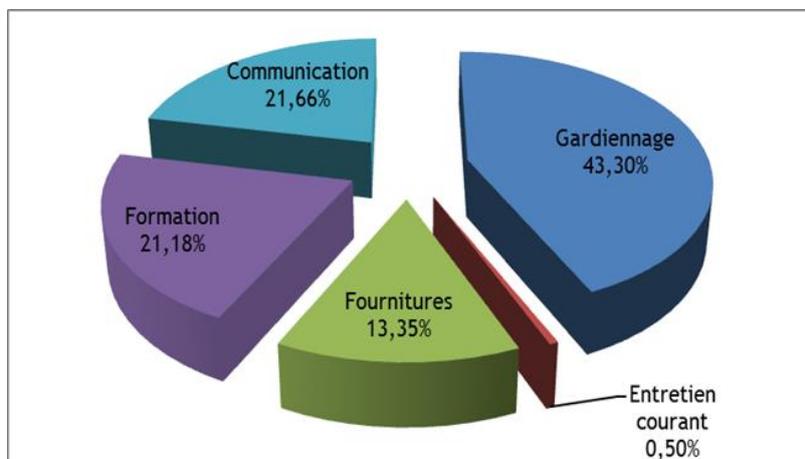
En prenant en compte la valeur locative des locaux affectés à l'usage de MDA et dont la Ville est propriétaire, la charge réelle supportée par celle-ci pour l'hébergement du réseau des MDA s'élèverait à un total de l'ordre de 2 M€ (dépenses locatives de 1,2 M€, plus 0,8 M€ de valeur locative des propriétés de la collectivité publique).

◆ Des dépenses liées aux activités constituées pour près de la moitié de dépenses de gardiennage

Sur les dépenses liées aux activités, soit un cinquième seulement du total des dépenses de fonctionnement, près de la moitié (43 %) sont consacrées au gardiennage des équipements en dehors des heures d'ouverture au public.

À elles seules, les dépenses de gardiennage nécessitées par le fonctionnement des équipements en dehors des horaires d'ouverture au public comptent pour plus de 9 % du total des dépenses de fonctionnement.

Graphique 18 : Répartition des dépenses liées aux activités des MDA (BP 2015)



Source : Données IG à partir des extractions Alizé

Suivant l'étude précitée de la DF, la dépense moyenne de gardiennage par MDA s'élevait à 7 868 € sur la base du compte administratif provisoire de 2008.

Sur la base du compte administratif 2013 et compte tenu de l'extension du périmètre de 15 à 20 équipements, la dépense moyenne de gardiennage par MDA s'établit à 8 601 €, soit une augmentation de 9 % par rapport à 2008.

Le fonctionnement des équipements en dehors des heures d'ouverture au public touche l'ensemble des MDA, à l'exception de la MDA 12, l'explication de cette situation particulière résidant peut-être dans le fait que celle-ci « cohabite » avec le CAP au sein de l'ancienne gare de Reuilly.

Les dépenses de gardiennage varient du simple au quintuple selon l'équipement, avec un minimum de 3 022 € pour la MDA 9 et un maximum de 17 668 € pour la MDA 3.

Les actions de formation et la communication, avec un montant inscrit au BP 2015 de moins de 200 000 €, représentent près de 43 % des dépenses liées aux activités. Ces crédits sont destinés pour moitié à la formation des usagers associatifs du réseau des MDA et pour l'autre moitié au financement des campagnes d'information ou de communication pour des projets associatifs locaux.

2.3.4. Un coût salarial absorbé pour moitié par les directeurs de MDA

Les données relatives au coût salarial des personnels des MDA transmises aux rapporteurs par la DDCT prennent en compte le coût salarial moyen par catégorie d'agents.

Tableau 7 : Coût salarial moyen par catégorie d'agents (2015)

Grade	Coût moyen
A Contractuel	75 110 €
A titulaire	70 017 €
B	47 975 €
C	38 703 €
Contrat aidé	7 315 €

Source : Traitement IG à partir des données DDCT

Les rapporteurs ont calculé le coût salarial global des MDA sur cette base et en prenant pour hypothèse un effectif plein des directeurs de MDA, c'est-à-dire sans aucune vacance de poste. L'hypothèse ne correspond pas à la réalité observée sur la période du présent audit.

Calculé dans les conditions sus-indiquées, le coût salarial global des MDA s'élève à 3 002 800 € pour l'année 2015.

Tableau 8 : Coût salarial global des MDA et répartition de ce coût par catégorie d'agents (2015)

	Coût salarial	%	Effectifs	%
Catégorie A	1 486 921 €	50%	20	25%
Catégorie B	575 700 €	19%	12	15%
Catégorie C	735 357 €	24%	19	24%
Contrats aidés	204 822 €	7%	28	35%
Total	3 002 800 €	100%	79	100%

Source : Données DDCT retraitées par l'IG

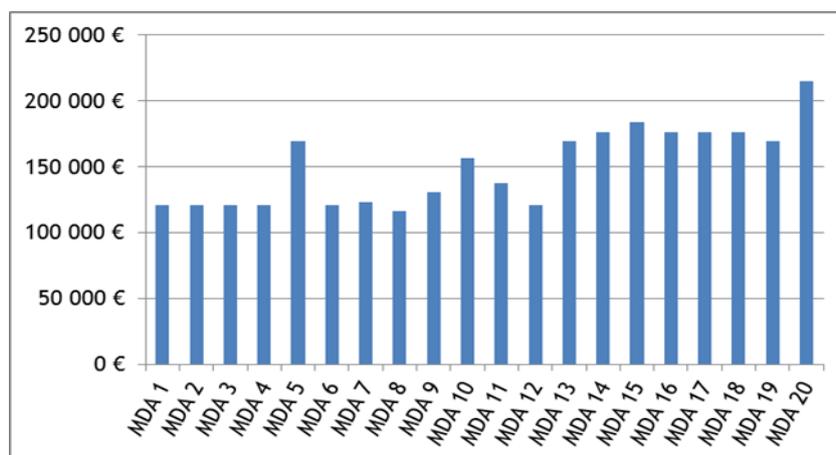
Le coût salarial des 20 directeurs pèse pour la moitié dans le coût salarial global des MDA, alors que ceux-ci représentent un quart seulement de l'effectif total.

À l'inverse, les agents en « contrat aidé », 7 % de la masse salariale, représentent 35 % de l'effectif total.

Par ailleurs, les agents de catégorie B, 19 % de la masse salariale, représentent 15 % des effectifs.

Le coût salarial moyen d'une MDA s'établit à 150 140 €. La moitié des MDA affichent un coût salarial supérieur à ce coût moyen : sur les 10 MDA concernées, 2 MDA (MDA 5 et 10) sont situées dans des arrondissements avec une population inférieure à 100 000 habitants et 8 sont situées dans des arrondissements dont la population est supérieure à 100 000 habitants (MDA 13/14/15/16/17/18/19/20).

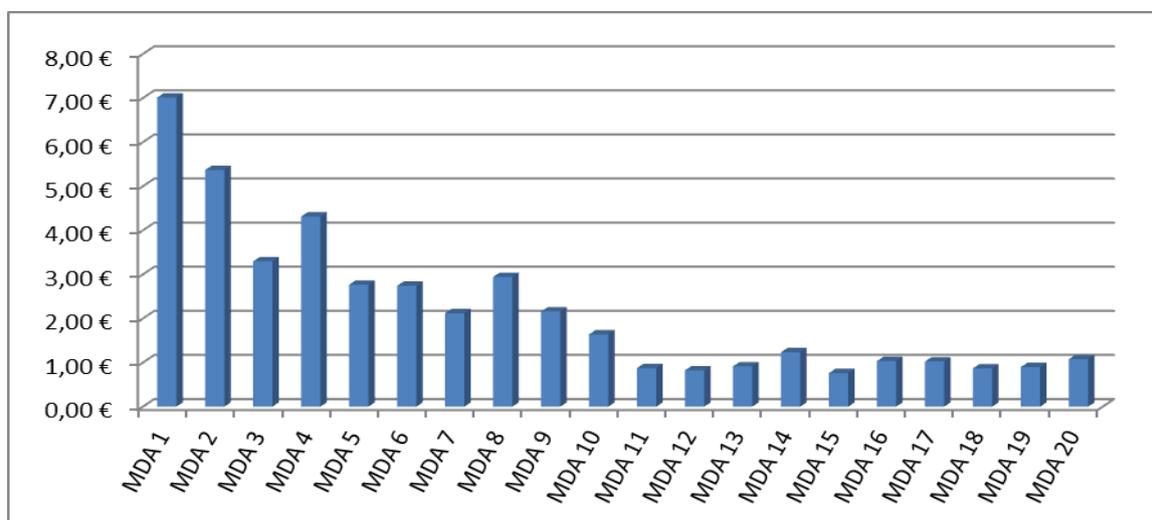
Graphique 19 : Répartition des coûts salariaux par MDA sur la base d'un plein effectif des directeurs de MDA (2015)



Source : Données DDCT retraitées par l'IG

Les coûts salariaux relatifs aux dix premiers arrondissements, les moins peuplés, représentent près de la moitié (43 %) du coût salarial global des MDA. À l'instar des autres coûts de fonctionnement (cf. supra le graphique n°13), les coûts salariaux par habitant sont sensiblement plus élevés dans les dix premiers arrondissements que dans les dix derniers.

Graphique 20 : Coûts salariaux par MDA et par habitant (2015)



Source : IG à partir des données DDCT et INSEE (population légale 2012)

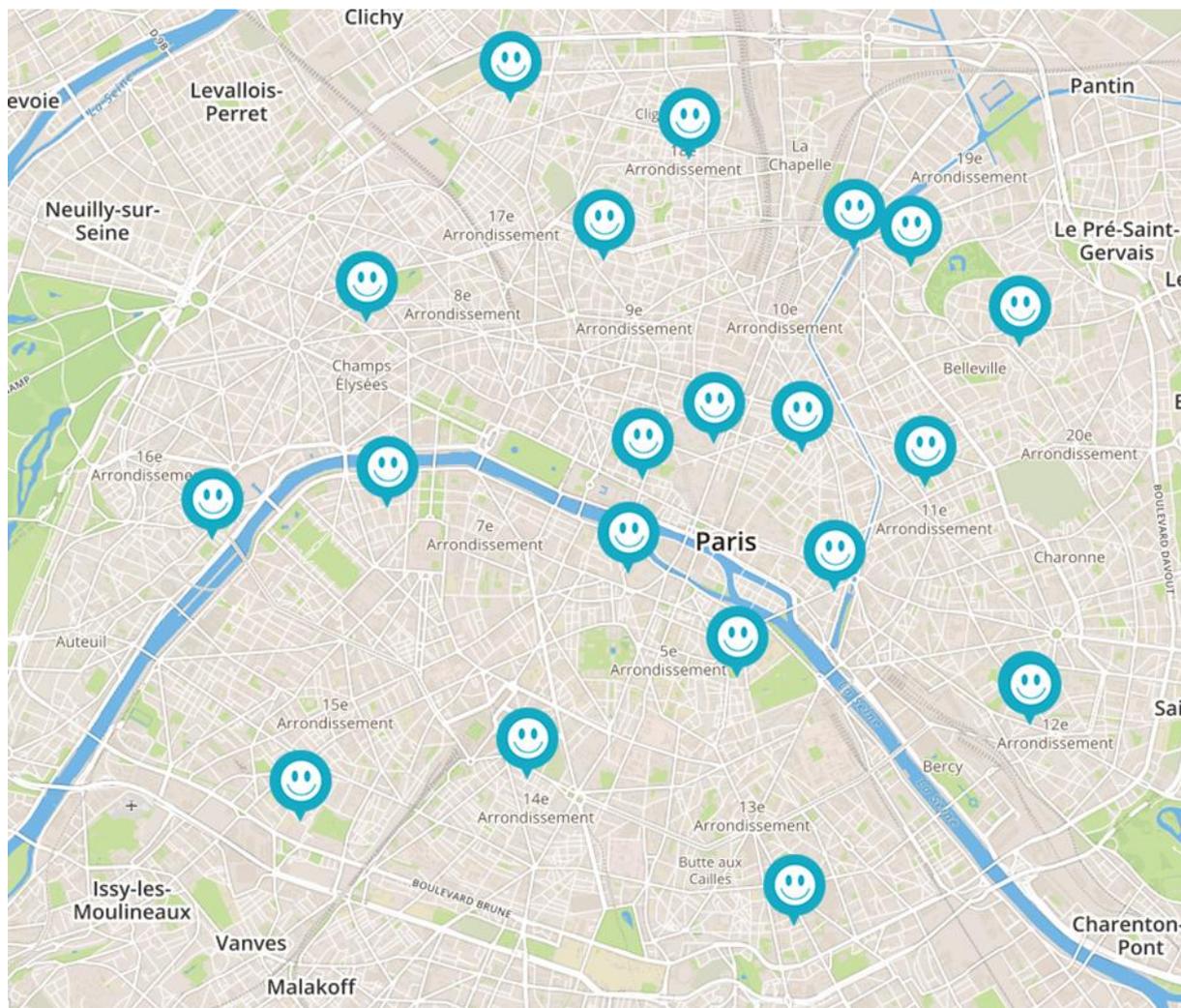
2.4. Des ressources bâtimentaires partiellement inadaptées ou peu valorisées

2.4.1. Une localisation parfois défavorable et une « visibilité » insuffisante

La Ville a fait initialement le choix de créer une MDA par arrondissement, sans faire de distinction entre les arrondissements en fonction de leur population et de leur « potentiel associatif ».

Une cartographie des 20 MDA de Paris est présentée ci-après.

Capture écran 2 : Cartographie des 20 MDA de Paris



Source : Site internet paris.fr

Les MDA des « petits » arrondissements sont, du fait même des dimensions du territoire, aisément accessibles, alors que les MDA des « grands » arrondissements se trouvent parfois excentrées.

Ainsi, par exemple, la MDA 15 est excentrée dans l'extrême sud de l'arrondissement, dans un bâtiment en retrait de la rue, difficilement identifiable.

Dans sa réponse sur le rapport provisoire, la DDCT a formulé la remarque suivante : « Ces implantations peuvent cependant résulter d'un choix (cas du 15^{ème} arrondissement) visant à offrir aux habitants un service public de proximité ».

La MDA 17 est située au nord de l'arrondissement dans un quartier populaire et il semble que joue un effet de « frontière » avec les autres quartiers de l'arrondissement.

Les MDA 18, 19 et 20, quant à elles, sont implantées dans des zones peu passantes, mais paraissent connaître néanmoins une bonne fréquentation.

Outre l'implantation des locaux abritant la MDA, situés en pied d'immeuble ou dans un bâtiment indépendant, leur signalisation sur la voie publique joue naturellement un rôle important. Or, celle-ci est parfois insuffisante et ne permet pas de s'orienter aisément jusqu'au site.

Plusieurs directeurs de MDA ont appelé l'attention des rapporteurs sur le défaut de « visibilité » des locaux comme équipements de la Ville de Paris. Il est vrai que les MDA bénéficient d'un logo commun décliné par arrondissement, mais celui-ci ne facilite pas l'identification claire d'un service public relevant de la Mairie de Paris : les visiteurs sont nombreux à penser s'adresser à une association prestataire de services destinés à d'autres associations.

Il est par conséquent nécessaire de repenser le logo pour favoriser la « visibilité » des MDA comme service public de proximité assuré par la Mairie de Paris.

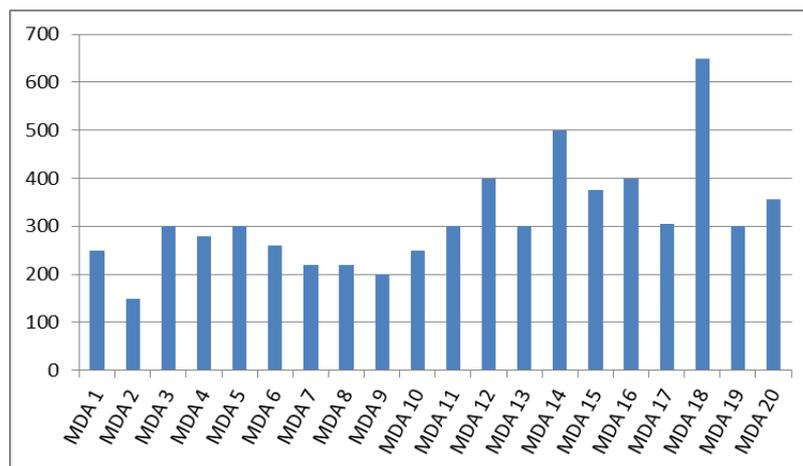
Recommandation 10 : Créer un nouveau logo favorisant la « visibilité » des MDA comme service public de proximité assuré par la Mairie de Paris.

2.4.2. Une grande disparité de superficies et une mutualisation limitée des espaces « métier »

2.4.2.1. Des capacités d'accueil du public associatif importantes, assez inégalement réparties sur le territoire parisien

Le réseau des 20 MDA dispose au total de locaux d'une superficie de 6 315 m², répartie de manière inégale sur le territoire parisien et sans qu'il y ait de lien entre la superficie des locaux et l'importance de l'arrondissement.

Graphique 21 : Répartition des surfaces de locaux par MDA



Source : DDCT

Tableau 9 : Répartition des surfaces de locaux par MDA et par statut juridique

	Surface louée (m ²)	Surface propriété (m ²)
MDA 1	250	
MDA 2	150	
MDA 3		300
MDA 4	279	
MDA 5		300
MDA 6	260	
MDA 7	220	
MDA 8	220	
MDA 9	200	
MDA 10		250
MDA 11		300
MDA 12		400
MDA 13		300
MDA 14		500
MDA 15	375	
MDA 16		400
MDA 17	305	
MDA 18		650
MDA 19		300
MDA 20	356	
Total	2 615	3 700
	41 %	59 %
	6 315	

Source : DDCT (retraitement IG)

Les locations sont le fruit, pour la plupart des sites concernés, d'opportunités immobilières.

Les espaces « métier » des MDA - c'est-à-dire les espaces destinés aux associations et non aux personnels - sont principalement constitués de « salles de réunion » et de « bureaux de travail ».

Le réseau des MDA dispose de 47 « salles de réunion » offrant une capacité d'accueil totale de 1 882 personnes, soit une capacité moyenne d'accueil de 128 personnes par MDA, et de 45 « bureaux de travail ».

Les « salles de réunion » dont la capacité d'accueil est comprise entre 15 et 40 personnes représentent environ 66 % du parc des MDA (en nombre de salles).

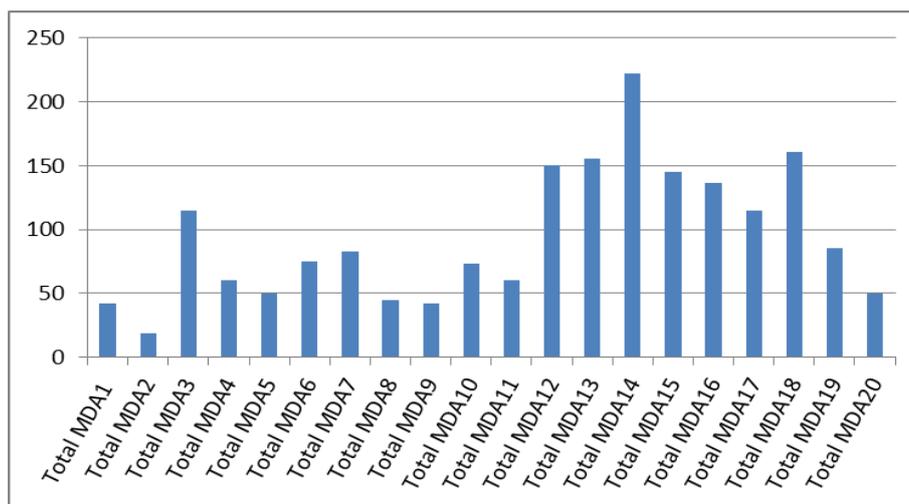
Tableau 10 : Capacité d'accueil des « salles de réunion » des MDA

Capacité d'accueil	Nombre de salles de réunion		
15 à 20 p	8	17,02%	65,96%
21 à 30 p	10	21,28%	
31 à 40 p	13	27,66%	
41 à 50 p	7	14,89%	34,04%
51 à 65 p	5	10,64%	
70 à 100 p	2	4,26%	
+ de 100 p	2	4,26%	
Total	47	100,00%	

Source : Données DDCT et internet

On observe par ailleurs que les MDA des dix derniers arrondissements comptent à elles seules pour 68 % de la capacité d'accueil en « salle de réunion » disponible sur l'ensemble du réseau.

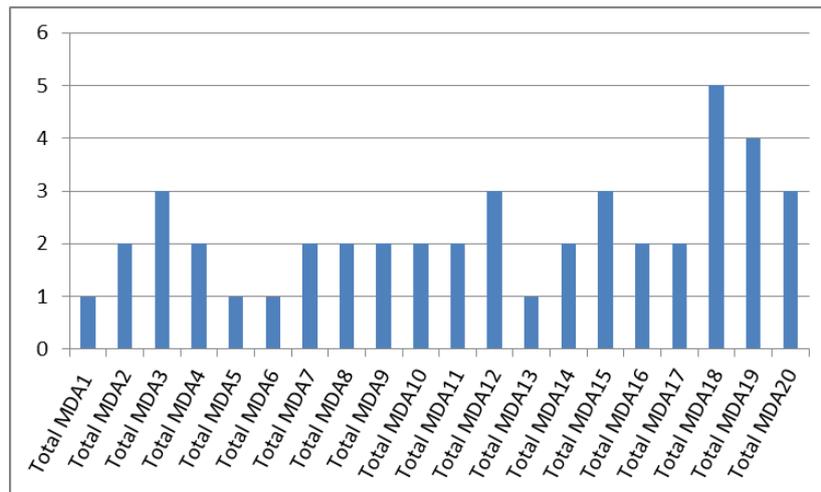
Graphique 22 : Capacité d'accueil des « salles de réunion » par MDA (en nombre de personnes)



Source : DDCT et site paris.fr

La répartition entre les MDA des « bureaux de travail » est inégale, mais globalement assez équilibrée dans la mesure où 40 % d'entre eux se trouvent dans les dix premiers arrondissements et 60 % dans les dix derniers.

Graphique 23 : Répartition par MDA des « bureaux de travail » destinés aux associations



Source : DDCT et site paris.fr

2.4.2.2. Quelques MDA dans des sites « multi-occupants » : une mutualisation possible en matière d'accueil et de gestion des salles de réunion

Certaines MDA partagent le même bâtiment que d'autres services dépendant de manière plus ou moins directe de la Ville.

Comme déjà indiqué, la MDA 15 est installée dans un immeuble où se trouvent également implantés un « Point d'accès au droit » (PAD) et un « Point information médiation multi-services » (PIMMS) et, dans le 12^{ème} arrondissement, le bâtiment de l'ancienne gare de Reuilly abrite la MDA, le CAP et un PIMMS.

Dans le 19^{ème} arrondissement, la MDA « cohabite » avec une association locale d'anciens combattants.

À l'exception du bâtiment du 15^{ème} arrondissement, ces sites sont la propriété de la Ville de Paris.

Il est prévu de regrouper à la cité Champagne dans le 20^{ème} arrondissement la MDA 20, un PAD et un PIMMS.

Ces regroupements répondent essentiellement à des considérations d'opportunité sur les plans immobilier et logistique et les synergies possibles entre les activités des MDA et celles des PAD et PIMMS paraissent limitées.

Les missions et le public « cible » des PAD et des PIMMS sont en effet très différents de ceux des MDA.

Les PAD accueillent des personnes physiques pour un premier niveau de conseil juridique et(ou) dans des permanences spécialisées du type écrivain public ou aide aux femmes victimes de violence.

Les PIMMS, quant à eux, ont pour objet l'aide aux personnes défavorisées pour leurs démarches administratives, en particulier auprès des services publics de l'électricité, du gaz, de l'eau ou des transports (EDF, GDF, Eau de Paris, SNCF...) ou d'organismes sociaux (Caisse d'allocations familiales, Caisse d'assurance maladie).

Ils s'apparentent ainsi aux divers dispositifs mis en œuvre en milieu rural ou dans les quartiers défavorisés (maisons de service public, relais de services publics, maisons de services au public...) et facilitent l'accès des populations fragiles aux services publics de base.

Cependant, le partage d'un même immeuble ou partie d'immeuble par une MDA et des services comme un PAD et un PIMMS peut permettre une organisation plus efficiente du premier accueil des visiteurs ou une utilisation plus rationnelle des salles de réunion.

Jusqu'ici, dans les sites concernés, ces potentialités ont été inégalement exploitées. Les difficultés rencontrées s'expliquent par les différences entre les « environnements de gestion » dans lesquels s'inscrivent respectivement MDA, PAD et PIMMS : les MDA sont des services municipaux déconcentrés, tandis que les PAD sont gérés par une association titulaire d'un marché de service et les PIMMS par l'association « PIMMS de Paris », également titulaire de marché⁴¹.

Les services implantés dans l'ancienne gare de Reuilly (12^{ème}) - la MDA 12, le CAP et un PIMMS - bénéficient d'un accueil commun.

Il n'en est pas de même dans le 15^{ème} arrondissement. L'accueil n'y est pas mutualisé, mais différencié selon le service (MDA, PAD ou PIMMS) ; il existe trois banques d'accueil, ce qui réduit l'espace d'attente, et il est difficile pour un visiteur qui se rend sur les lieux pour la première fois de déterminer laquelle appartient au service qu'il souhaite contacter. Une réflexion est en cours pour créer un accueil mutualisé et remédier à ces inconvénients, l'une des principales questions à régler étant celle de la gestion des personnels chargés d'accueil qui relèveront d'employeurs différents.

Dans le 20^{ème} arrondissement, la directrice de la MDA est chargée de rédiger le « projet d'établissement » qui doit définir les modalités de fonctionnement d'un accueil mutualisé entre cet équipement, le PAD et le PIMMS et de manière générale organiser leur « cohabitation » harmonieuse.

S'agissant des salles de réunion, leur possible mutualisation est un avantage indiscutable qui se concrétise dans les 12^{ème} et 15^{ème} arrondissements grâce à la bonne complémentarité temporelle des animations collectives organisées par les différents services.

L'expérience acquise montre que, même avec des règles de gestion différentes, s'agissant notamment de l'amplitude d'ouverture au public et des horaires de travail des agents, il est possible de mettre en œuvre des modes de fonctionnement satisfaisants pour les différentes entités concernées.

Recommandation 11 : Développer systématiquement dans les sites occupés conjointement par une MDA et d'autres entités recevant du public comme un « Point d'accès au droit » (PAD) ou un « Point information médiation multi-services » (PIMMS) la mutualisation des fonctions d'accueil et de gestion de salles de réunion.

2.4.2.3. Le développement possible de liens entre les MDA et les Maisons des initiatives étudiantes

Avec deux et bientôt trois Maisons des initiatives étudiantes (MIE), la Ville offre aux étudiants un accompagnement multiforme.

Chacun de ces équipements, situés respectivement dans les 4^{ème}, 6^{ème} et 13^{ème} arrondissements, propose aux étudiants des services différenciés : dans le 6^{ème}, un incubateur d'entreprises, dans le 13^{ème} un espace de travail collaboratif (« *coworking* ») étudiants/entreprises dénommé « Labo 13 » et dans le 4^{ème} un accueil « en résidence »

⁴¹ L'activité des PAD est pour partie financée par le Conseil départemental de l'accès au droit (CDAD), structure associant l'État, la Ville, le Barreau de Paris, l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, les huissiers de justice et des associations ; celle des PIMMS est financée pour un peu moins de 30 % par la Ville et pour le reste par les différents organismes gestionnaires des services publics intéressés (EDF, la Poste, etc.).

d'associations étudiantes et d'étudiants ayant un projet associatif. La MIE du 6^{ème} est par ailleurs équipée d'une plate-forme technique de production audiovisuelle.

La gestion des MIE est assurée par la direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur (DDEEES).

La mission des MIE recoupe en partie celle des MDA, sur un public « cible » spécifique et avec des modes d'accueil et d'accompagnement adaptés.

Selon les responsables de la DDEEES, l'ambition qui sous-tend les activités des MIE est d'être un « incubateur » de projets portés par des étudiants - allant donc au-delà de la mise à disposition ponctuelle de locaux ou de moyens logistiques même si la demande pour ce type de service est importante.

Une coopération entre le réseau des MDA et les MIE est possible, et d'ailleurs d'ores et déjà amorcée, puisque des échanges entre ces dernières et le CAP sont organisés, permettant à des étudiants de suivre certaines des formations proposées dans ce « lieu-ressources ».

L'ouverture des locaux des MDA à un public diversifié suppose que des passerelles soient établies entre celles-ci et les MIE, afin de faire connaître aux associations étudiantes l'offre de locaux disponible en MDA et favoriser une meilleure utilisation des capacités d'accueil.

Recommandation 12 : Établir des liens de travail réguliers entre le réseau des Maisons des initiatives étudiantes (MIE) et celui des MDA afin de faire connaître l'offre de locaux proposée par ces dernières et favoriser ainsi une meilleure utilisation du potentiel d'accueil correspondant.

2.4.2.4. L'hypothèse du redéploiement de MDA actuellement installées dans des locaux loués dans le bâtiment de la mairie d'arrondissement de leur ressort

Le transfert dans la ZAC Batignolles, prévu à l'horizon 2017-2018, des tribunaux d'instance installés dans les mairies d'arrondissement pourrait permettre l'emménagement de MDA occupant actuellement des locaux loués dans les bâtiments des mairies d'arrondissement dont elles relèvent.

L'opération entraînerait une diminution de dépenses locatives dont la lourdeur a déjà été soulignée (1,2 M€ par an). Une MDA, celle du 3^{ème}, est d'ores et déjà installée dans le bâtiment de la mairie d'arrondissement, sans que cela soulève de difficultés particulières.

Recommandation 13 : Étudier la possibilité, après le transfert des tribunaux d'instance dans la ZAC Batignolles, d'installer dans les mairies d'arrondissement les MDA qui occupent actuellement des locaux loués, afin de réduire le montant, actuellement très élevé, des dépenses locatives consacrées par la Ville à l'hébergement des MDA.

2.4.3. Un risque de saturation des boîtes aux lettres mises à la disposition des associations inscrites en MDA

Les boîtes aux lettres et les casiers destinés à l'entreposage de documents ou de petits matériels et fournitures appartenant aux associations constituent pour celles-ci un service « hôtelier » précieux.

Suivant une étude réalisée en interne par la DDCT, ce service serait utilisé par un quart des associations⁴².

Les MDA disposent chacune en moyenne de 100 boîtes aux lettres et de 50 casiers, avec un écart du simple au triple selon l'équipement pour ces deux types d'offre.

La gestion des boîtes aux lettres se révèle délicate du fait qu'un nombre non négligeable d'associations attributaires sont dissoutes ou même seulement « dormantes » - mais non radiées de la MDA - et les occupent donc inutilement.

Pour accroître leur capacité en boîtes aux lettres, certaines MDA ont fait le choix d'attribuer une même boîte aux lettres à plusieurs associations.

Le taux d'utilisation des boîtes aux lettres de chacune des 20 MDA figure sur le tableau ci-après.

Tableau 11 : Taux d'utilisation des boîtes aux lettres par MDA (2015)

MDA	Boîtes aux lettres		
	Nombre	Nombre d'associations utilisatrices	Taux d'utilisation
1	56	45	80%
2	60	57	95%
3	70	97	139%
4	80	70	88%
5	60	60	100%
6	60	40	67%
7	40	67	168%
8	100	77	77%
9	88	85	97%
10	146	145	99%
11	195	195	100%
12	130	150	115%
13	144	130	90%
14	129	112	87%
15	100	96	96%
16	130	105	81%
17	100	95	95%
18	100	190	190%
19	190	207	109%
20	100	181	181%
TOTAL	2078	2204	106%

Source : DDCT

⁴² Étude de [...], chargée d'études stagiaire, sur les horaires d'ouverture au public des MDA (décembre 2013-mars 2014). Sur les 26 associations interrogées dans le cadre de cette étude, 24 % ont déclaré utiliser ce service.

Il ressort de ce tableau que près de la moitié des MDA se trouvent en 2015 dans la situation de devoir attribuer une même boîte aux lettres à deux associations, le taux d'utilisation de leurs boîtes étant égal ou supérieur à 100 %.

Dans les MDA 3, 7, 18 et 20, le taux d'utilisation des boîtes aux lettres est particulièrement élevé, ce qui s'explique manifestement par l'insuffisance de la capacité installée au regard de la réalité de la vie associative de l'arrondissement.

La création de capacités supplémentaires dans les MDA dont le taux d'utilisation est le plus élevé n'est généralement pas possible faute de place et une réflexion doit donc être menée pour améliorer la gestion des boîtes aux lettres. L'objectif est d'accélérer la « sortie » du dispositif des associations dissoutes ou « dormantes ».

Comme l'illustre le tableau ci-après, le taux d'utilisation des casiers est en moyenne inférieur à la capacité installée, avec cependant quelques situations où ce taux est égal ou supérieur à 100 %.

Tableau 12 : Taux d'utilisation des casiers par MDA (2015)

MDA	Casiers		
	Nombre	Nb assos utilisatrices	Taux d'utilisation
1	32	29	91%
2	20	18	90%
3	38	28	74%
4	40	34	85%
5	21	21	100%
6	48	29	60%
7	32	33	103%
8	0	0	
9	20	29	145%
10	15	9	60%
11	70	70	100%
12	85	80	94%
13	53	43	81%
14	45	42	93%
15	40	30	75%
16	104	100	96%
17	98	93	95%
18	57	15	26%
19	96	96	100%
20	60	58	97%
TOTAL	974	857	88%

Source : DDCT

Recommandation 14 : Améliorer la gestion des services « hôteliers » de boîte aux lettres et de casier dans les MDA dont les capacités sont saturées ou en voie de l'être en prenant les dispositions nécessaires pour assurer la « sortie » du dispositif des associations dissoutes ou « dormantes ».

2.5. Des ressources humaines soumises à d'importantes tensions

2.5.1. Des effectifs supérieurs en 2015 aux effectifs « cibles » fixés lors du lancement du dispositif

Suivant l'étude précitée de la DF, les effectifs « cibles » retenus lors du lancement du dispositif s'établissaient à trois agents pour les MDA des dix premiers arrondissements, dont la population est inférieure à 100 000 habitants, et quatre agents pour les MDA des dix derniers arrondissements, dont la population est supérieure à 100 000 habitants.

Pour les dix premiers arrondissements, il s'agit d'un agent de catégorie A et de deux agents de catégorie C.

Pour les dix derniers arrondissements, ce sont un agent de catégorie A, un agent de catégorie B et deux agents de catégorie C.

Le tableau ci-après présente l'état actuel des effectifs et leur décomposition avec le rappel des effectifs cibles.

Tableau 13 : État 2015 des effectifs par rapport aux effectifs « cibles »

	Effectifs cibles	Plein effectif 2015	Dont catégorie A	Dont catégorie B	Dont catégorie C	Dont contrats aidés	Cumul C + Contrats aidés
MDA 1	3	3	1	0	1	1	2
MDA 2	3	3	1	0	1	1	2
MDA 3	3	3	1	0	1	1	2
MDA 4	3	3	1	0	1	1	2
MDA 5	3	4	1	1	1	1	2
MDA 6	3	3	1	0	1	1	2
MDA 7	3	4	1	0	1	2	3
MDA 8	3	3	1	0	1	1	2
MDA 9	3	3	1	1	0	1	1
MDA 10	3	3	1	1	1	0	1
Effectifs des 10 premiers arrondissements	30	32	10	3	9	10	19
MDA 11	4	4	1	1	0	2	2
MDA 12	4	3	1	0	1	1	2
MDA 13	4	4	1	1	1	1	2
MDA 14	4	5	1	1	1	2	3
MDA 15	4	6	1	1	1	3	4
MDA 16	4	5	1	1	1	2	3
MDA 17	4	5	1	1	1	2	3
MDA 18	4	5	1	1	1	2	3
MDA 19	4	4	1	1	1	1	2
MDA 20	4	6	1	1	2	2	4
Effectifs des 10 derniers arrondissements	40	47	10	9	10	18	28
TOTAL	70	79	20	12	19	28	47

Source : Données DDCT et DF retraitées par l'IG

Il ressort de ce tableau que :

- l'objectif fixé de doter chacune des 20 MDA d'un cadre de catégorie A a été atteint ;
- la majorité des « petits » arrondissements, les dix premiers, ne disposent pas d'agent de catégorie B (conformément à l'objectif fixé) ;

- une seule MDA, celle du 20^{ème} arrondissement, dispose dans son effectif de deux agents titulaires de catégorie C, alors que l’objectif retenu était précisément d’en affecter deux dans chaque MDA ;
- dans 17 autres MDA, cet objectif n’est atteint que grâce au recours à des personnels en « contrat aidé » ; dans les MDA 9 et 10, il n’est pas atteint car l’effectif de chacune d’elles ne compte qu’un seul agent d’accueil (titulaire de catégorie C ou agent en « contrat aidé »).

Dans sa réponse sur le rapport provisoire, la DDCT formule à ce sujet les observations suivantes : « L’effectif cible prévoyait 2 postes d’agent d’accueil de catégorie C dans toutes les MDA. Cet effectif n’a jamais été atteint. Dans la réalité, il n’y a qu’un agent d’accueil titulaire de catégorie C, les autres agents d’accueil dont le nombre est variable et indépendant de la taille de l’arrondissement sont des personnels en contrat aidé. Le cas isolé de la MDA 20 s’explique par la nécessité d’y accueillir un agent de catégorie C qui ne pouvait rester dans sa MDA d’origine. Son affectation temporaire deviendra définitive à l’occasion du prochain départ à la retraite du deuxième agent d’accueil de la MDA 20. Celle-ci se retrouvera alors dans la même situation que les 19 autres MDA ».

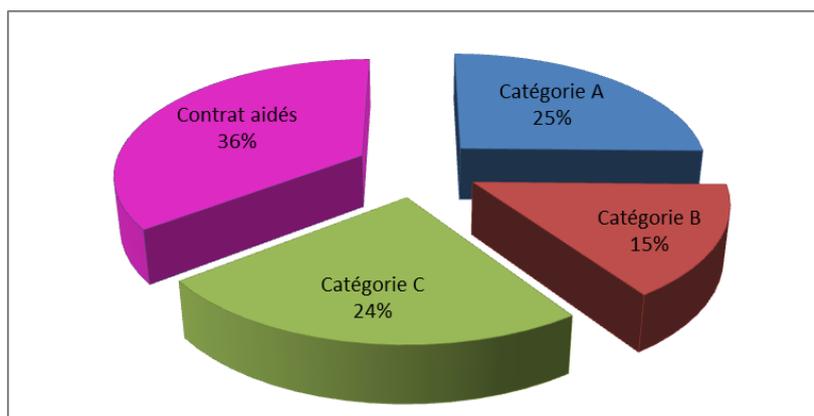
S’agissant des MDA 5, 9 et 11, la DDCT observe que la présence à l’effectif des deux premières d’un agent de catégorie B à la place d’un agent de catégorie C résulte d’un concours de circonstances ; elle signale par ailleurs que l’agent de catégorie C figurant à l’effectif de la MDA 5 y a été provisoirement envoyé en renfort, alors qu’il est normalement affecté à la MDA 11.

Globalement, l’effectif plein de 2015 est supérieur à l’effectif « cible », la hausse étant plus marquée dans les dix derniers arrondissements (17,5 %) que dans les dix premiers (6,7 %).

Sur ce dernier point, la DDCT, dans ses observations concernant le rapport provisoire, note que cette situation tient au développement du recours aux contrats aidés pour l’accueil.

La répartition globale des effectifs par catégorie (A, B, C et « contrat aidé ») sur la base du plein effectif 2015 figure sur le graphique suivant.

Graphique 24 : Répartition des effectifs par catégorie sur la base du plein effectif 2015



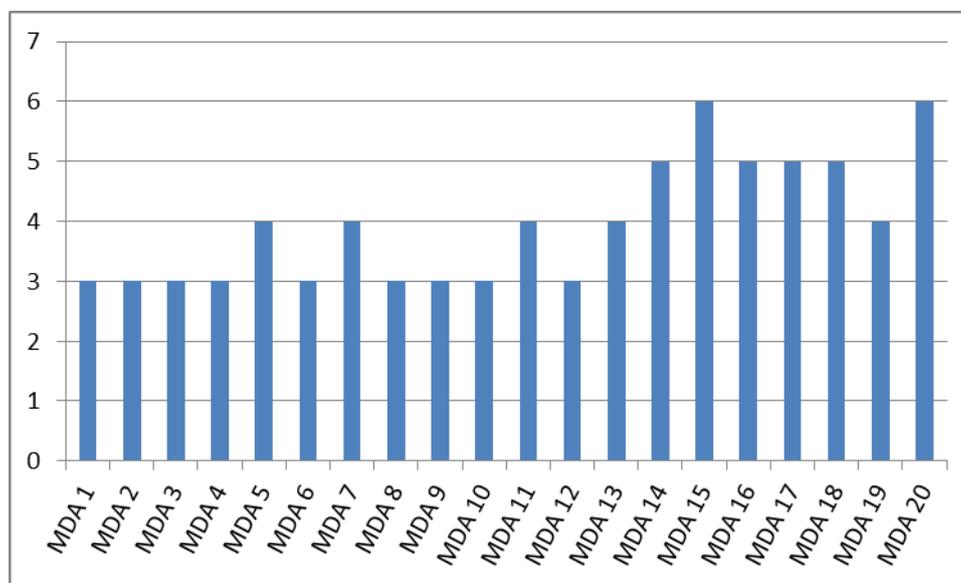
Source : Données DDCT

On observe que 40 % des personnels exercent des fonctions d’encadrement.

Les personnels chargés des fonctions d'accueil et d'exécution représentent 60 % des effectifs, qui se répartissent en 24 % d'agents titulaires de catégorie C et 36 % d'agents en « contrat aidé ».

La répartition globale des effectifs par MDA sur la base du plein effectif 2015 figure sur l'histogramme ci-après.

Graphique 25 : Répartition par MDA du plein effectif 2015



Source : Données DDCT

Comme dans toutes les « microstructures » à effectif par définition limité, il est parfois difficile de garantir la continuité du service.

Dans de nombreuses MDA, la difficulté est accrue du fait de l'organisation du travail en roulement imposée par l'amplitude d'ouverture au public, celle-ci dépassant la durée hebdomadaire de travail des personnels⁴³.

[.....].

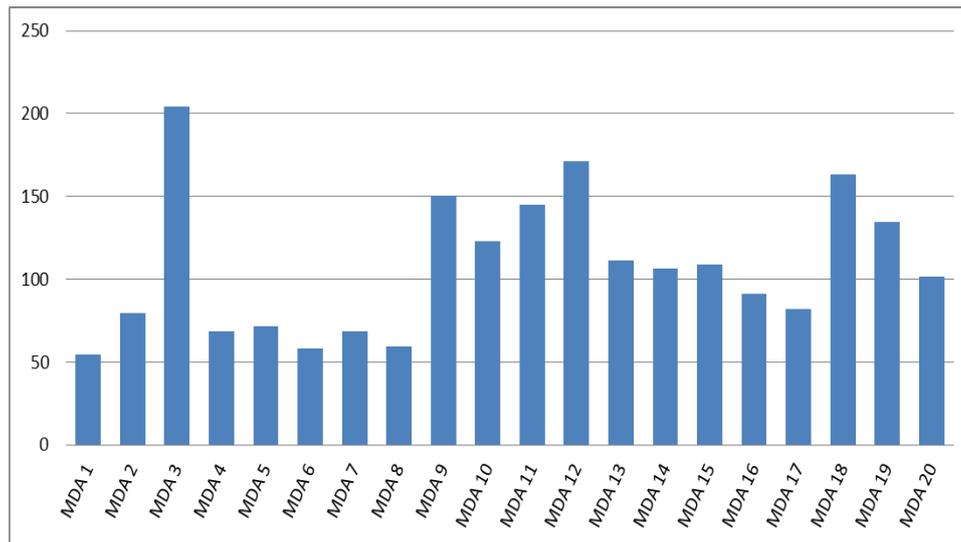
La phrase qui précède a été occultée conformément aux dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration du 1^{er} janvier 2016, relatif à la communication des documents administratifs.

2.5.2. Un nombre moyen d'associations inscrites par agent inférieur de moitié dans les huit premiers arrondissements au ratio observé dans les douze derniers

Même si ce ratio ne constitue qu'une indication très partielle de la charge de travail relative assurée par chacune des 20 MDA, il est intéressant d'observer sur l'histogramme ci-après que le nombre moyen d'associations inscrites par agent varie sensiblement selon l'arrondissement.

⁴³ Pour rappel, la moitié des MDA sont ouvertes au public suivant une amplitude hebdomadaire supérieure à 36 h, alors que la durée hebdomadaire de travail de la très grande majorité des agents affectés en MDA est fixée à 35 h 30.

Graphique 26 : Nombre moyen d'associations inscrites par agent et par MDA



Source : Données DDCT (30 mai 2015)

Pour l'ensemble des MDA, le nombre moyen d'associations inscrites par agent ressort à 106.

Dans les huit premiers arrondissements - si l'on excepte le cas de la MDA 3 où le nombre moyen d'associations inscrites par agent atteint 204 - le ratio ne dépasse pas 80 ; en moyenne, dans ces arrondissements, il s'établit à 66 sans tenir compte du 3^{ème} arrondissement et à 83 en incluant celui-ci.

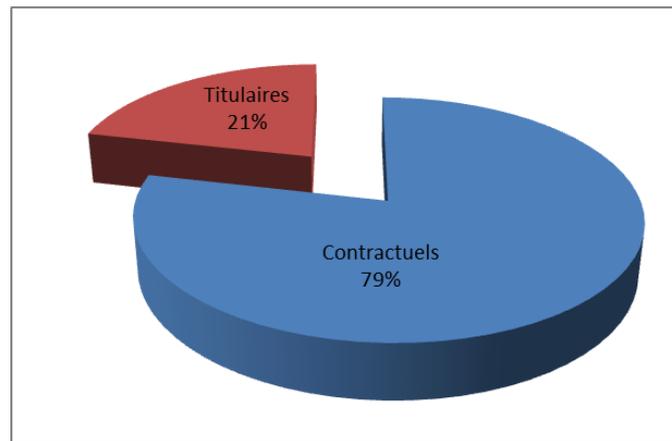
Dans les douze derniers arrondissements, le ratio s'élève en moyenne à 124 avec une valeur supérieure à 150 dans les 9^{ème}, 12^{ème} et 18^{ème} arrondissements.

Ainsi, la charge de travail relative des MDA des douze derniers arrondissements mesurée à travers ce ratio est globalement supérieure de moitié à celle des MDA des huit premiers arrondissements.

2.5.3. La nécessité d'un réexamen du profil de poste des directeurs de MDA

Comme il apparaît sur le graphique ci-après, en 2015 la grande majorité des directeurs de MDA sont des contractuels, le choix ayant été fait, dès l'origine, de recourir prioritairement à des « profils » présentant une expérience professionnelle du secteur associatif ou plus largement de la vie des territoires.

Graphique 27 : Répartition des directeurs de MDA par situation administrative en 2015



Source : Données DDCT retraitées par l'IG

Sur les années 2002 à 2008, soit la période sur laquelle les 20 MDA ont été successivement ouvertes, la DDCT, pour pourvoir les postes de directeur de MDA, a procédé au recrutement de 16 collaborateurs non titulaires de la fonction publique (dont deux « emplois jeunes ») et de seulement 5 fonctionnaires⁴⁴.

La fiche de poste de directeur de MDA qui décrit les missions du titulaire du poste distingue quatre activités principales :

- la gestion de l'équipement, dont les tâches liées à l'inscription en MDA des associations ;
- l'animation de la vie associative locale : « *accompagnement et développement de projets, élaboration et mise en place d'un programme d'animations en lien avec la mairie d'arrondissement* » ;
- la mise en œuvre d'une stratégie de développement de l'équipement : actions de communication et partenariat avec d'autres acteurs du territoire tels que les équipes de développement local de la politique de la ville, les Maisons du développement économique et de l'emploi, les centres sociaux, les centres d'animation... ;
- la participation au réseau des MDA, avec pour objectif notamment « *la mutualisation des formations et des locaux* » et « *la mise en œuvre de la démarche Quali'PARIS* ».

Même en considérant que, sur ces quatre activités, la deuxième et la troisième se recoupent très largement, on observe que le poste de directeur de MDA fait, dans sa définition théorique, une place importante aux missions d'information et de conseil des associations et d'animation de la vie associative, à côté des tâches liées à la simple gestion de l'équipement.

Cette orientation a pu justifier dans les premières années suivant la mise en place du réseau des MDA que ce poste soit réservé à un cadre « de niveau A » et que l'un des

⁴⁴ Le nombre total indiqué de recrutements (21) est supérieur au nombre de postes (20). En effet, suivant les informations communiquées aux rapporteurs par le Service cohésion et ressources humaines de la DDCT, sur la période 2002-2008, deux directeurs ont été recrutés successivement pour la MDA 20 et deux directeurs également pour la MDA 19.

principaux critères de recrutement ait été l'expérience acquise dans le secteur associatif et(ou) l'animation de territoire.

Comme déjà souligné, l'information, le conseil et l'animation, activités « immatérielles », dépendent surtout pour leur développement de l'investissement personnel du directeur de MDA et du dynamisme des autres acteurs de l'arrondissement.

Ainsi qu'il a été précédemment indiqué, l'évaluation des activités d'information, de conseil et d'animation des MDA est aujourd'hui particulièrement lacunaire, y compris sur le plan quantitatif.

Il est dans ces conditions délicat de porter une appréciation sur l'importance et la qualité des actions conduites par les directeurs de MDA. Certains constats permettent toutefois de s'interroger sur l'intérêt de l'affectation d'un cadre « de niveau A » comme directeur dans chacune des 20 MDA.

Plusieurs des directeurs de MDA rencontrés par les rapporteurs leur ont indiqué ne pas assurer l'organisation du forum annuel des associations de l'arrondissement, pourtant « moment fort » de la vie associative locale. La mairie d'arrondissement la prenant directement en charge, ils se bornent à « *participer* » au forum.

Sur ce point, la DDCT, dans sa réponse sur le rapport provisoire, rappelle que « *les forums associatifs sont avant tout des événements pilotés par les maires d'arrondissement et les élus locaux et dont l'objectif est de présenter aux habitants les offres de service associatives dans les domaines culturel, sportif, etc.* » et signale qu'« *il existe d'autres « moments forts » de la vie associative dans lesquels les directeurs sont totalement impliqués, tels que l'opération Microdon (208 associations ont été accompagnées par les MDA), le Label Paris Codev, la semaine de la solidarité internationale* », ajoutant que « *de nombreux autres exemples figurent dans les 14 rapports d'activités réalisés au titre de l'année 2014* ».

Sur les six directeurs de MDA contractuels qui ont sollicité leur titularisation comme fonctionnaires de la Ville en 2014, un seul a vu sa demande acceptée par la commission de sélection, celle-ci ayant, semble-t-il, considéré que les fonctions effectivement exercées par les intéressés relevaient surtout de la gestion de prestations logistiques et donc d'un niveau de responsabilité inférieur à celui d'un agent de catégorie A.

Cette situation contraste avec celle des contractuels chargés au titre de la politique de la ville de fonctions de chef de projet ou de chargé de développement local : leur rôle dans l'impulsion de projets et la coordination de divers acteurs sur un territoire donné a été estimé par la commission de sélection comme un argument favorable à la titularisation ; sur 26 candidats, 20 ont été titularisés en catégorie A et, parmi ces derniers, certains ont, depuis, pu changer de poste au sein de la Ville.

La DDCT précise à ce sujet que le programme de déprécarisation des agents non titulaires de catégorie A prend la forme « *d'examens professionnels comportant un numerus clausus, donc assimilable à un concours, et non d'une demande de l'agent à l'administration* » et ajoute que « *les fonctions occupées par les candidats ne constituent pas le seul critère de sélection du jury* ».

En juin 2015, la vacance de six postes de directeur de MDA, 30 % de l'effectif total, dénotait le faible attrait pour la fonction, même si cette désaffectation n'est peut-être pas le seul élément d'explication des vacances de poste.

La DDCT, dans sa réponse sur le rapport provisoire, relativise l'importance des vacances de poste de directeur de MDA, précisant que « *les recrutements ont été freinés dans l'attente* ».

des recommandations de l'Inspection générale » et observant par ailleurs que « ce taux s'élève aujourd'hui à 15% ».

Tous ces éléments, qui sont autant d'indices de la nécessité d'un réexamen du profil de poste de directeur de MDA, ont conduit la DDCT à travailler à une nouvelle définition de leurs missions.

Un projet de fiche de poste établi en 2014 à l'issue d'une réflexion menée sur une refondation éventuelle du dispositif des MDA définit ainsi le profil attendu : le directeur de MDA deviendrait un « *chef de projet développement territoire et citoyenneté* » chargé principalement de la mise en œuvre « *des orientations stratégiques de la collectivité en matière de développement et de redynamisation de la vie associative et citoyenne* » (cf. l'annexe 4).

Cette nouvelle fiche de poste, au-delà du rôle d'information, de conseil et d'animation déjà présent dans le profil actuel de directeur de MDA, met l'accent sur les missions de diagnostic territorial, de médiation et de mise en réseau utiles au développement associatif local. Elle mentionne également, mais de manière implicite, dans les qualités attendues du titulaire du poste l'aptitude au « *reporting* ». À l'instar du poste actuel de directeur de MDA, le poste de « *chef de projet développement territoire et citoyenneté* » serait confié à un agent de catégorie A.

Cette proposition, qui est inaboutie, devra impérativement être retravaillée et prendre en compte l'évolution des orientations stratégiques de la collectivité pour le soutien à la vie associative et à la participation citoyenne, ainsi que le développement projeté du système d'information nécessaire au pilotage du dispositif des MDA (cf. infra).

Recommandation 15 : Réexaminer le profil de poste de directeur de MDA en tenant compte de l'évolution des orientations stratégiques de la collectivité en matière de vie associative et citoyenne et du développement projeté du système d'information et de pilotage des MDA.

2.5.4. Des difficultés à recruter des agents titulaires de catégorie B et C en partie résolues par appel à des personnels en « contrat aidé »

Plusieurs des personnes rencontrées par les rapporteurs ont fait état des difficultés auxquelles se heurte la DDCT pour pourvoir les postes d'agent de catégorie B et C dans les MDA.

Comme il apparaît sur le tableau ci-après, au 1^{er} janvier 2015, sur les 13 postes budgétaires de catégorie B, 3 étaient vacants, soit 23 % ; sur les 23 postes budgétaires de catégorie C, 4 étaient vacants, soit 17 %.

Tableau 14 : Postes de catégorie B et C vacants et sureffectif dans le réseau des MDA au 1^{er} janvier 2015

MDA	Vacances B	Vacances C	Sureffectif
MDA 9	1	1	
MDA 11		1	
MDA 13	1	1	
MDA 15	1		
MDA 18		1	
MDA 20			1 C
Total	3	4	1

Source : DDCT - Données retraitées par l'IG

Selon la DDCT, les obstacles au recrutement tiennent principalement aux spécificités du rythme de travail en place dans les MDA, en particulier le travail du mardi au samedi dans 19 MDA sur 20, le maximum annuel de 9 jours de réduction du temps de travail (JRRT) et la prise obligatoire de congés en août (trois semaines) et entre Noël et le Jour de l'An (une semaine).

Du point de vue des intéressés, la réduction d'une demi-heure de la durée hebdomadaire de travail (35 h 30 au lieu de 36 h) dont bénéficient les personnels astreints à travailler le samedi⁴⁵ et l'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) « accueil » à l'ensemble des agents de catégorie B et C affectés en MDA ne semblent pas suffire à contrebalancer les contraintes précitées.

L'adoption de la semaine de travail du mardi au samedi par la quasi-totalité des MDA semble correspondre aux besoins des associations inscrites en MDA, tels du moins qu'ils ont pu être appréciés à l'occasion de l'étude précitée de la DDCT sur les horaires d'ouverture au public des MDA⁴⁶.

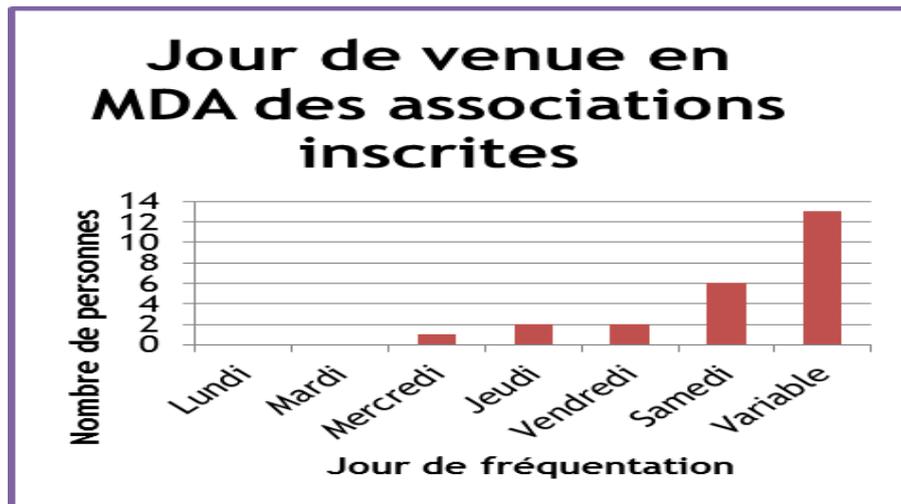
Cette étude mériterait d'être sérieusement approfondie car elle repose sur des entretiens avec un nombre très limité d'associations. Elle apporte de premières indications intéressantes sur la question du régime d'ouverture au public des MDA, qui conditionne le choix du rythme de travail des personnels.

Ainsi, des entretiens menés dans le cadre de cette étude avec un échantillon de 20 présidents d'association, il ressort que le samedi est la journée de la semaine la plus fréquentée par les associations inscrites en MDA. Une majorité des répondants ont toutefois déclaré « variable » le jour de leur venue en MDA.

⁴⁵ Les personnels travaillant du mardi au samedi bénéficient d'une sujétion de niveau 2, qui leur ouvre droit à une réduction d'une demi-heure de la durée hebdomadaire de travail (35 h 30 au lieu de 36 h) : cf. supra le 1.2.6.2.

⁴⁶ Étude de [...], chargée d'études stagiaire (décembre 2013-mars 2014) : cf. supra le 2.4.3.

Graphique 28 : Fréquentation des MDA par les associations inscrites selon le jour de la semaine



Source : DDCT (Étude qualitative sur les Maisons des associations parisiennes - Décembre 2013-Mars 2014)

Les agents titulaires de catégorie B affectés en MDA le sont en qualité d'adjoint au directeur de l'équipement.

Dans la fiche de poste d'adjoint au directeur de MDA, les principales missions assignées au titulaire du poste recourent en bonne partie celles confiées au directeur de MDA lui-même, seule la précision suivant laquelle il « assiste » son supérieur hiérarchique faisant entendre qu'il n'est pas le responsable en titre de l'équipement.

En pratique, dans les 12 MDA disposant à la fois d'un directeur et d'un adjoint au directeur, une répartition des rôles tend naturellement à s'opérer entre eux : le directeur de MDA, cadre A, a vocation à se consacrer principalement au « conseil des associations » et à l'« animation de la vie associative », tandis que l'adjoint au directeur, cadre B, a pour mission essentielle la gestion des services logistiques.

Sur une journée ou une plage horaire donnée, ce partage des rôles ne peut évidemment jouer que si l'équipe de direction de la MDA est au complet, condition loin d'être toujours réalisée compte tenu de l'amplitude d'ouverture au public de l'équipement, souvent supérieure à la durée hebdomadaire de travail, et des absences incompressibles (congés, maladies, etc.).

Eu égard à l'ensemble de ces observations, il serait souhaitable que la DDCT mette au point, en liaison avec la direction des ressources humaines (DRH), des mesures propres à rendre l'activité en MDA plus attractive pour les agents de catégories B et C, mesures pouvant porter sur l'organisation du travail (durée hebdomadaire de travail, nombre de jours de réduction du temps de travail, périodes de prise des congés) et(ou) sur le régime indemnitaire des intéressés.

Recommandation 16 : Mettre au point des mesures propres à rendre l'activité en MDA plus attractive pour les agents de catégories B et C, mesures pouvant porter sur l'organisation du travail (durée hebdomadaire de travail, nombre de jours de réduction du temps de travail, périodes de prise des congés) et(ou) sur le régime indemnitaire des intéressés.

Pour l'accueil et les fonctions logistiques (réservation, préparation, ouverture et fermeture des salles de réunion et des bureaux de travail), dès l'origine, les MDA ont eu recours à des personnels en « contrat aidé », ceux-ci venant se substituer à des agents titulaires de catégorie C.

Dans cette catégorie, l'effectif « cible » avait été fixé à 30 pour l'ensemble du réseau.

En 2015, les effectifs cumulés d'agents titulaires de catégorie C et d'agents en « contrat aidé » sont supérieurs de 57 % à la « cible » initiale. Ces effectifs cumulés d'agents titulaires de catégorie C et d'agents en « contrat aidé » sont pourvus à hauteur de 60 % par des personnels en « contrat aidé ».

Le recours massif à des collaborateurs en « contrat aidé » - très appréciés de manière générale des directeurs de MDA rencontrés par les rapporteurs -, s'il s'explique par des raisons financières⁴⁷, présente un risque de fragilisation des équipes.

En effet, ces personnels sont par définition « volatils », la durée de leur contrat ne pouvant excéder deux ans ou, à titre exceptionnel, trois ans. La gestion du dispositif des « contrats aidés » exige un suivi attentif, avec des « entrées » et des « sorties » qui se font sur un mode « glissant » et le risque existe de « dégarner » d'un coup certaines MDA sans pouvoir assurer de remplacement immédiat.

Les agents en « contrat aidé » ne sont par ailleurs pas autorisés à travailler sans l'encadrement d'au moins un agent titulaire. Dans les MDA disposant d'une équipe limitée à trois agents y compris le directeur, l'application de cette règle peut compromettre l'ouverture du site. Aussi, pour faire face à cette situation, la DDCT fait-elle appel à du personnel « volant » rattaché à ses services centraux.

2.6. Une gestion lacunaire, mais en cours de modernisation

De manière générale, la gestion du dispositif des MDA souffre d'un manque de pilotage de la part de la DDCT.

Cette situation tient à la fois à des objectifs mal définis et à la sérieuse insuffisance ou inadaptation aux besoins des instruments de pilotage du réseau.

Malgré le délai d'une dizaine d'années écoulé depuis le lancement du dispositif, des volets importants de sa gestion ne sont aujourd'hui pas aboutis ou doivent être remis à plat.

2.6.1. De sérieuses lacunes en matière juridique, de système d'information et de rapport d'activités

2.6.1.1. Un cadre juridique de fonctionnement obsolète ou inexistant

Le processus d'élaboration et de validation des règles de fonctionnement des MDA⁴⁸ s'est révélé lourd à mettre en œuvre, en raison de la nécessité de réunir la commission mixte d'arrondissement, instance composée à parité d'élus représentant le Maire d'arrondissement et d'élus représentant le Maire de Paris, et de la distinction entre conditions générales d'admission et d'utilisation et règlement intérieur.

Lors de la rédaction du présent rapport, seulement 7 MDA sur 20 disposaient d'un règlement intérieur valide et dans tous les cas celui-ci, eu égard à sa relative ancienneté, méritait d'être revu pour prendre en compte l'évolution des besoins.

En pratique, dans les MDA non pourvues d'un règlement intérieur dûment approuvé par la commission mixte d'arrondissement, est utilisé de fait un document très largement inspiré

⁴⁷ Cf. supra le 2.3.4. : le coût salarial moyen pris en charge par la Ville ressort à 7 315 € pour un agent en « contrat aidé », tandis qu'il s'élève à 38 703 € pour un agent de catégorie C.

⁴⁸ Cf. supra le 1.2.3. relatif aux conditions générales d'accès aux services des MDA et à leurs règles particulières de fonctionnement.

des règlements intérieurs valides en place dans 7 arrondissements, ce document étant d'ailleurs en général affiché dans les locaux.

Sur le plan juridique, cette situation n'est pas satisfaisante puisqu'un tel document n'est pas opposable aux associations utilisatrices de la MDA concernée. Il y a des risques de contestation de son applicabilité et de mise en jeu de la responsabilité de la Ville.

Ce vide juridique est particulièrement critiquable s'agissant de l'inscription des associations à la MDA.

En effet, la commission mixte d'arrondissement a compétence pour déterminer les conditions de fond et de forme à remplir par les associations pour leur inscription à la MDA et pour fixer la procédure de validation des demandes d'inscription.

En l'absence de règlement intérieur valide, l'inscription des associations à la MDA, inscription qui conditionne normalement leur accès à ses services, est organisée de manière empirique.

On observe des différences sensibles selon les territoires : dans tel arrondissement, l'acceptation des demandes d'inscription en MDA relève du Conseil d'arrondissement, dans tel autre, elle est donnée par le Maire d'arrondissement, dans tel autre encore, la décision d'inscription est prise par le directeur général des services de la mairie d'arrondissement sur délégation du Maire d'arrondissement.

Si cette hétérogénéité, reflet de choix locaux d'organisation, n'est pas critiquable en soi, on ne peut en revanche que pointer les risques découlant de l'absence de formalisation du processus signalée aux rapporteurs dans certains arrondissements :

- incertitude sur les conditions de fond à remplir par les associations demandeurs (par exemple, siège social situé dans l'arrondissement ou seulement exercice d'activités dans l'arrondissement) ;
- inscription d'associations poursuivant des buts illicites (par exemple, à caractère sectaire ou terroriste) ;
- décisions de refus arbitraires ;
- acceptation de dossiers de candidature manifestement incomplets⁴⁹, etc.

Recommandation 17 : Consigner dans un règlement unique pour chaque MDA les conditions générales d'admission et d'utilisation des services et les règles particulières de fonctionnement de l'équipement.

Recommandation 18 : Veiller à l'harmonisation sur les points essentiels des conditions générales d'admission et d'utilisation des services fixées dans le règlement de chaque MDA avec celles retenues pour les autres MDA.

Recommandation 19 : Formaliser dans le règlement de chaque MDA le processus d'inscription des associations et déterminer précisément à quelle autorité appartient la décision d'inscription.

⁴⁹ Dans l'une des MDA visitées par les rapporteurs, 30 % seulement des associations inscrites justifieraient d'une assurance de leur responsabilité civile valide.

2.6.1.2. Un système d'information encore en chantier

◆ SIMPA, le système d'information utilisé dans les relations Ville/associations

Depuis 2008, les associations parisiennes utilisent une plate-forme commune, dénommée SIMPA⁵⁰, qui a pour objectif de dématérialiser leurs relations avec la Ville de Paris et leur évite d'avoir à envoyer plusieurs fois les mêmes formulaires et documents aux services municipaux⁵¹.

L'application SIMPA n'a pas été conçue comme l'outil « métier » des MDA, la DDCT n'ayant pas retenu l'option - envisagée dans l'étude précitée de la DF (2008) - qui consistait à faire de ces équipements des « *guichets uniques des associations dans leurs relations avec la Ville de Paris* ».

Dans cette approche de « guichet unique », la DF proposait que les MDA interviennent dans les domaines suivants :

- « *subventions : aide à la constitution du dossier, vérification des pièces, conseils, aide au dépôt de la demande en ligne (SIMPA), suivi du traitement ;*
- *assistance des associations pour l'utilisation de l'application SIMPA : base de données, annuaire des associations, dépôt des demandes de subvention en ligne, inscription et réservation de salles en MDA... ;*
- *aide aux associations pour la recherche et le dépôt de demandes de locaux ;*
- *relais des informations et projets municipaux (DJS, DGRI, DAC...) auprès des associations (appels à projets...) ».*

Actuellement, SIMPA permet aux associations d'accéder à plusieurs télé-services, c'est-à-dire des services en ligne pour la réservation de créneaux horaires dans les équipements sportifs, le dépôt de demandes de subvention et l'inscription à l'annuaire parisien des associations.

Ces télé-services sont accessibles aux seules associations ayant ouvert un compte, qui leur permet d'être référencées et donc identifiées par les différents services municipaux susceptibles d'instruire leurs demandes.

À partir de 2013, les associations souhaitant s'inscrire en MDA ont eu l'obligation de se faire préalablement référencer dans SIMPA et, pour ce faire, de s'inscrire à l'un des trois télé-services précités, alors même que ceux-ci n'ont pas de lien fonctionnel avec les prestations proposées par les MDA.

Depuis lors, chaque MDA a accès à SIMPA et vérifie dans le dossier dématérialisé des associations sollicitant une inscription auprès d'elle l'ensemble des pièces transmises avant validation informatique de l'inscription par l'administrateur de la DDCT.

Pour ce faire, les personnels des MDA sont formés en tant qu'utilisateurs à l'appliquatif SIMPA.

Les MDA jouent ainsi un rôle, à la fois, de soutien auprès des associations qui rencontrent des difficultés pour utiliser SIMPA et, depuis 2013, de contrôle préalable à leur référencement dans cette application.

⁵⁰ Système Informatique Multiservices Partenariat Associatif.

⁵¹ Cet objectif rejoint les préconisations formulées au niveau national dans le rapport de M. Yves BLEIN, parlementaire en mission, intitulé « *Simplifications pour les associations* » (octobre 2014).

Dans sa réponse sur le rapport provisoire, la DDCT a formulé les observations suivantes : « *Il convient de préciser la destination de cet outil numérique tel qu'il a été conçu : ce projet consiste en un référentiel des tiers associatifs unique sur lequel s'adosent des télé-services et des applications « métier ». Le programme SIMPA tel qu'initialement imaginé comprenait une application métier pour les MDA. Celle-ci sera livrée avec IRMA en 2016. Les autres applications, telles qu'existantes, permettent aux MDA d'assurer le rôle d'assistance décrit par la DF.*

Il convient par ailleurs d'apporter des précisions sur le fonctionnement de SIMPA et sur IRMA. Contrairement à ce qui est indiqué, pour s'inscrire en MDA, les associations doivent en effet s'inscrire dans SIMPA, mais cela ne les oblige pas se référer à l'un des trois télé-services. Par ailleurs, comme tous les services de la Ville, les MDA ont accès à SIMPA et au dossier dématérialisé des associations sollicitant une inscription auprès d'elles. Depuis la création de SIMPA, la charge des contrôles avant validation des créations ou modifications de comptes SIMPA est répartie entre le BSA et les MDA. Depuis 2012, davantage d'autonomie a été donnée aux MDA pour assumer cette responsabilité de gestion du référentiel ».

◆ Un outil de gestion des réservations de salle obsolète

Dans les années suivant leur création, les MDA ont été dotées d'un outil de gestion des réservations de salle ou de bureau, dénommé GESPLAN.

En 2011, la DDCT a cessé, en accord avec la direction des systèmes et technologies de l'information (DSTI), de « maintenir » GESPLAN dans l'attente de la mise en place d'un nouvel outil.

Depuis lors, il est impossible pour une MDA de consolider les données relatives à la réservation de ses salles et de ses équipements, sauf à effectuer un pointage manuel, opération longue et source d'erreurs.

Certaines MDA utilisent un compte « Outlook » pour planifier les réservations de salle ou de bureau, mais cette utilisation n'a pas de prolongement statistique.

Dans ces conditions, il est très difficile pour chaque MDA et, *a fortiori*, pour les services centraux de la DDCT, de disposer de manière régulière et fiable d'indicateurs aussi essentiels que le taux d'occupation des salles, leur taux d'utilisation par les différentes associations inscrites ou leur niveau de fréquentation selon les jours et les plages horaires.

◆ Un dispositif de suivi des autres activités des MDA très insuffisant

En complément de la gestion des réservations de salle, l'intérêt de disposer d'outils de suivi des autres activités de la MDA s'est rapidement imposé aux directeurs de MDA au fur et à mesure de l'ouverture des équipements.

Aussi, à l'initiative des directeurs de MDA eux-mêmes, ce type d'outil a-t-il été développé, puis déployé dans l'ensemble des MDA, permettant à ceux-ci comme aux services centraux de la DDCT de disposer régulièrement d'un ensemble homogène d'indicateurs de gestion propres à faciliter le « pilotage » du dispositif.

Ces indicateurs de gestion portaient sur les inscriptions d'associations en MDA et les services rendus par les MDA à leurs usagers - par exemple, nombre d'actes réalisés au titre de la mission de conseil, nombre d'associations ayant participé à des animations organisées par la MDA.

Ils concernaient également le fonctionnement interne des 20 équipements - par exemple, nombre d'agents formés, nombre de réunions d'équipe dans le mois - et leurs relations avec d'autres acteurs de l'arrondissement (élu, directeur général des services de la mairie d'arrondissement, partenaires locaux, etc.).

Prenant la forme de tableaux, les indicateurs devaient être renseignés par les directeurs de MDA mensuellement, trimestriellement ou annuellement, afin de permettre d'appréhender l'évolution dans le temps des activités du réseau.

À titre indicatif, ces tableaux figurent ci-après.

Tableau 15 : Données à saisir mensuellement par les directeurs de MDA

Les associations	
1	Nb de nouvelles inscriptions, dans le mois
2	Nb de "jeunes" asso. parmi les nouvelles inscriptions du mois
3	Nb d'associations "désinscrites" - motif 1 (assurance) dans le mois
4	Nb d'associations "désinscrites" - motif 2 (déménagement, dissolution...) dans le mois
5	Nb d'associations "désinscrites" - motif 3 (insatisfaction) dans le mois
Les services	
6	Nb de résa de salles dans le mois
7	Nb total de personnes ayant participé aux réunions associatives dans le mois
8	Nb de résa de bureaux dans le mois
9	Nb de réservations de postes informatiques dans le mois
10	Nb d'entretiens de conseil avec des asso régulièrement inscrites, dans le mois
11	Nb d'entretiens de conseil avec des asso non inscrites, dans le mois
12	Nb d'entretiens de conseil avec des porteurs de projet, dans le mois
13	Nb d'animations organisées par la MDA dans le mois
14	Nb de visiteurs présents aux animations dans le mois
15	Nb d'asso (inscrites et non inscrites) présentes aux animations dans le mois
16	Nb de copies depuis le 1er janvier jusqu'à la fin du mois concerné (compteur)

Sollicitations à l'accueil	
25	Info sur l'arrondissement et la ville
	Physique
	Téléphonique
	Email et Courrier
	TOTAL
26	Info sur les activités associatives de l'ardmt
	Physique
	Téléphonique
	Email et Courrier
	TOTAL
27	Info sur les activités et services de la MDA
	Physique
	Téléphonique
	Email et Courrier
	TOTAL
28	Info et conseils aux associations
	Physique
	Téléphonique
	Email et Courrier
	TOTAL
29	Services matériels
	Physique
	Téléphonique
	Email et Courrier
	TOTAL
30	Non identifiées
	Physique
	Téléphonique
	Email et Courrier

Le fonctionnement	
17	Nb de contacts avec les élus, dans le mois
18	Nb de rdv avec DGS et les DGA, dans le mois
19	Nb d'agents affectés à la MDA, dans le mois
20	Nb de jours "effectivement travaillés", dans le mois
21	Nb de jours de formation suivis, dans le mois
22	Nb de journées d'absence relevant de l'absentéisme, dans le mois
23	Nb de jour de restriction d'ouverture, dans le mois
24	Nb de réunions d'équipe, dans le mois

Source : MDA 20 - Tableaux de bord 2010

Tableau 16 : Données à saisir trimestriellement par les directeurs de MDA

Associations utilisatrices (reporter les résultats de l'onglet "asso utilisatrices", y compris pour les totaux annuels)	
31	Nb d'associations disposant d'une BAL
32	Nb d'associations domiciliées (siège social) à la MDA
33	Nb des différentes associations utilisatrices de salles
34	Nb des différentes associations utilisatrices de bureaux
35	Nb des différentes associations utilisatrices des postes informatiques
36	Nb des différentes associations utilisatrices de la repro
37	Nb des différentes asso. inscrites utilisatrices d'entretiens de conseil
38	Nb d'associations co-organisatrices des animations
39	Nb des différentes associations utilisatrices

Source : MDA 20 - Tableaux de bord 2010

Tableau 17 : Données à saisir annuellement par les directeurs de MDA

Le fonctionnement	
40	Nb de réunion du Conseil de Maison, dans l'année
41	Nb d'experts identifiés par la Mda
42	Nb de partenaires de la Mda
43	Nb d'agents ayant reçu une formation, dans l'année
44	Nb d'agents ayant une mission déléguée, dans l'année
45	Nb d'agents pouvant ouvrir seuls la MDA, dans l'année

Domaine d'activité (des associations qui sont régulièrement inscrites à la MDA au 31 décembre de l'année concernée)	
	Culture et arts
	Technique et recherche
	Education et formation
	Mémoire
	Idee et opinion
	Communication et média
	CULTURE ET EDUCATION
	Social
	Santé
	Humanitaire
	Précarité et exclusion
	SOLIDARITE SANTE
	Vie et animation locale
	Défense des droits et des intérêts
	Aide aux associations
	Relations internationales
	VIE LOCALE CITOYENNE
	Sport
	Loisirs
	Tourisme
	SPORTS LOISIRS
	Environnement et écologie
	Architecture et urbanisme
	Déplacements et transports
	ENVIRONNEMENT URBANISME
	Economie
	Emploi
	ECNONOMIE EMPLOI

Source : MDA 20 - Tableaux de bord 2010

En 2010, ces indicateurs ont cessé d'être renseignés au motif que la DDCT engageait une réflexion visant à mettre en place un nouvel outil « métier » des MDA répondant aux besoins fonctionnels relatifs à la réservation de salles comme à ceux concernant les autres activités du réseau.

Depuis lors, pour assurer le suivi de leurs diverses activités, les MDA ont, chacune, constitué de manière empirique et en dehors de tout cadre harmonisé des fichiers de type « Excel » ou « Access » (cf. l'annexe 5).

Hétérogènes, ces fichiers ne permettent pas de centralisation et d'exploitation des données qu'ils contiennent, limitant très fortement pour la DDCT les possibilités de « pilotage » du dispositif.

Le seul « tableau de bord » dont dispose actuellement la DDCT concernant les activités des MDA porte sur le nombre d'associations inscrites depuis leur création et référencées dans SIMPA⁵², le nombre d'associations inscrites, déduction faite des associations dissoutes ou radiées et le nombre d'associations disposant d'une assurance de responsabilité civile à jour.

La labellisation des MDA au titre du dispositif Quali'PARIS, achevée en 2013, permet cependant à la DDCT de disposer périodiquement d'informations homogènes sur le respect des critères de qualité d'accueil des usagers définis dans le référentiel propre à ce dispositif, et ce pour les différents services proposés par les MDA (cf. infra).

2.6.1.3. Des rapports annuels d'activités non systématiquement établis et de qualité inégale

Les rapports annuels d'activités établis en 2013 par les MDA n'étaient pas homogènes dans leur présentation, ce qui rendait très difficile leur consolidation par les services centraux de la DDCT.

En 2014, ceux-ci ont élaboré conjointement avec les MDA une « trame » commune. La DDCT n'a pas adressé de note circulaire aux directeurs de MDA pour leur demander d'élaborer chacun un rapport annuel d'activités suivant cette trame commune ; elle s'est bornée à mettre la question à l'ordre du jour de deux réunions bimensuelles des directeurs de MDA. De fait, seules 13 des 20 MDA ont établi un rapport annuel d'activités pour 2014 à partir de cette « trame » commune.

Dans la plupart des cas, ces 13 rapports annuels d'activités se déclinent suivant les rubriques suivantes :

- présentation de l'équipe (organigramme) ;
- chiffres clés de l'année 2014 ;
- bilan de Quali'PARIS ;
- répartition typologique des associations ;
- inscription des associations et référencement dans SIMPA ;
- activités (« hôtelières », d'accompagnement, de conseil, formations, etc.) ;
- actions menées spécifiquement dans l'arrondissement (CICA, conseils de quartier, expositions, animations...) ;
- perspectives pour 2015.

Ces rubriques ne correspondent pas au cadre fixé dans la trame commune. La présentation demeure encore partiellement hétérogène et les documents sont de qualité inégale.

Recommandation 20 : Systématiser dans les 20 MDA la production d'un rapport annuel d'activités et harmoniser son contenu sur le plan qualitatif afin de faciliter pour les services centraux de la DDCT la consolidation des différents rapports dans un document de synthèse.

2.6.2. L'amorce d'une modernisation avec la labellisation du réseau au titre de Quali'PARIS et la mise au point d'un nouvel outil de gestion

Sur ce point, depuis 2013, les MDA disposent avec Quali'PARIS d'informations sur la qualité de l'accueil et des résultats d'enquêtes de satisfaction des usagers, mais les outils de suivi

⁵² A ce nombre, il conviendrait d'ajouter un nombre - inconnu - d'associations inscrites en MDA avant la mise en place de SIMPA et qui ne se sont pas fait référencer dans cette application.

des réservations de salle et des autres activités sont obsolètes ou hétérogènes, ce qui interdit un pilotage efficace du réseau.

Remplaçant ces outils, une nouvelle application (IRMA) devrait être déployée en 2016. Dans ce cadre, il s'impose pour la DDCT de développer les fonctionnalités suivantes : mesure fine de la fréquentation pour optimiser la gestion des capacités d'accueil du réseau et suivi des activités (logistiques, formation, conseil...) pour piloter le dispositif.

2.6.2.1. Une labellisation Quali'PARIS achevée en 2013 et une enquête de satisfaction auprès des associations inscrites en MDA aux résultats positifs

Comme de nombreux autres secteurs de l'activité municipale amenés à accueillir du public, les 20 MDA se sont engagées dans le dispositif Quali'PARIS.

Un référentiel couvrant l'ensemble du champ d'activité des MDA a été mis au point en 2011 et, à l'instar des autres référentiels utilisés dans le cadre de Quali'PARIS, reprend les engagements de service communs à tous les services de la Ville d'une part et définit les engagements de service spécifiques au secteur des MDA d'autre part.

Pour rappel, la première série d'engagements concerne l'information du public sur les modalités d'accès aux services et sur les prestations servies, la signalétique extérieure et intérieure, l'accueil « de premier niveau » et enfin l'écoute des usagers.

Les engagements de service spécifiques au secteur des MDA portent, quant à eux, sur l'inscription des associations, la disponibilité des agents et des prestations, le référencement dans SIMPA et les synergies inter-associatives.

Dans le référentiel, les engagements sont décrits de manière détaillée et des éléments de preuve leur sont associés afin de permettre le contrôle périodique de leur respect.

Le dispositif Quali'PARIS s'appuie en effet sur un système de management de la qualité (SMQ) comportant différents modes d'évaluation périodique de la mise en œuvre des engagements figurant au référentiel.

L'un des principaux avantages de ce système est de permettre, si nécessaire, l'adoption de mesures correctives propres à assurer la réalisation des objectifs fixés.

À ce titre, une enquête de satisfaction a été menée en 2013 en vue de « *mesurer le degré de satisfaction des usagers des MDA et à dégager des axes d'amélioration du système d'accueil* » au sein de ces équipements.

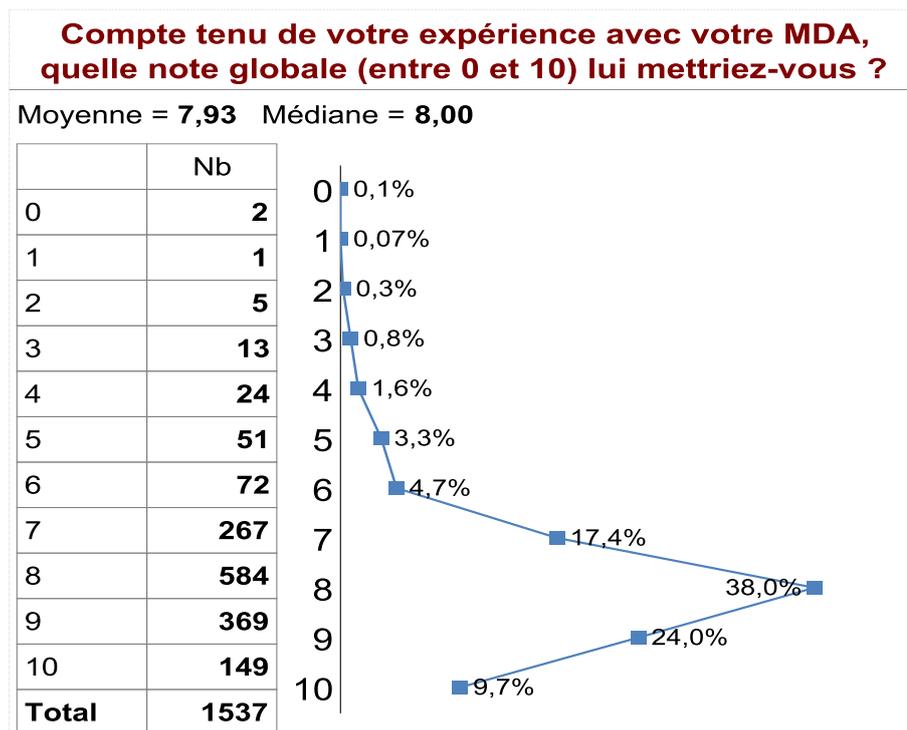
Entre mars et juillet 2013 un questionnaire a été diffusé aux 6 982 associations inscrites en MDA, parmi lesquelles 1 716, soit un quart, ont répondu.

Plus de la moitié des associations répondantes étaient inscrites en MDA depuis trois ans ou plus et plus d'un tiers depuis un à trois ans.

Sans entrer dans le détail des résultats de cette enquête, qui a porté sur les différents services proposés par les MDA (mise à disposition de salles ou bureaux, conseil, formation, animation), on observe que la note globale attribuée à « leur » MDA par les associations y ayant participé s'établit en moyenne à 7,93/10 avec une répartition autour de 8, note la plus souvent donnée.

On note par ailleurs qu'il n'y a pas d'écart important entre la MDA ayant obtenu la note la plus faible (7,5/10) et celle ayant obtenu la note la plus élevée (8,58/10).

Capture écran 3 : Satisfaction globale des associations utilisatrices des services des MDA



Source : DDCT - Enquête de satisfaction Quali'PARIS (juillet 2013)

2.6.2.2. Un nouvel outil de gestion, interfacé avec SIMPA

Un cahier des charges établi entre 2011 et 2013 par la DDCT définit les fonctionnalités d'un outil « métier » harmonisé qui remplacerait à la fois le logiciel de réservation de salle GESPLAN, devenu obsolète, et les fichiers informatiques hétérogènes développés de manière empirique par les MDA pour la gestion de leurs diverses activités.

Dénoté IRMA⁵³, ce logiciel, fourni par le prestataire « Eudonet » qui intervient par ailleurs dans les mairies d'arrondissement, vise trois objectifs principaux :

- la gestion quotidienne des dossiers des associations inscrites en MDA et le suivi des services logistiques qui leur sont proposés ;
- le renforcement de la capacité d'information des agents des MDA ;
- la mise à disposition d'indicateurs.

IRMA offrira aux associations inscrites en MDA un télé-service constituant leur unique accès aux services proposés par les MDA.

Pour chaque MDA, l'application permettra de faire l'enregistrement des réservations, de constituer des listes d'associations, d'effectuer des envois en nombre, etc.

Elle rendra possible également un travail en réseau avec les autres MDA grâce à des indicateurs partagés : une MDA pourra consulter le dossier électronique de toutes les associations référencées dans SIMPA.

Pour les services centraux de la DDCT, elle servira d'outil de « pilotage » avec la possibilité d'analyser les activités « métier » du réseau.

⁵³ Inscription et Réservation dans les Maisons des Associations.

Au cours des travaux de préparation du cahier des charges, la synchronisation des données de la future application avec la base de données « socle » de SIMPA s'est imposée comme un élément essentiel pour la constitution du télé-service.

Les données figurant sur SIMPA « socle » seront par conséquent « injectées » chaque soir dans la base de données d'IRMA⁵⁴.

Inversement, les données « métier » contenues dans IRMA devront pouvoir être utilisées pour enrichir l'infocentre SIMPA et être également exploitées pour les besoins du dispositif Quali'PARIS.

IRMA a fait l'objet de plusieurs phases de test dans trois MDA pilotes (MDA 5, MDA 10 et MDA 18).

Son « recettage fonctionnel » s'est achevé au premier semestre 2015 et son « recettage métier » devrait être réalisé à la fin de l'année 2015.

Son déploiement est prévu pour 2016.

Ce nouvel outil offre des ressources techniques qui ne sont pas toutes utilisées dans le projet actuel, mais qui, grâce à la souplesse de mise en œuvre de l'applicatif, pourraient être activées ultérieurement.

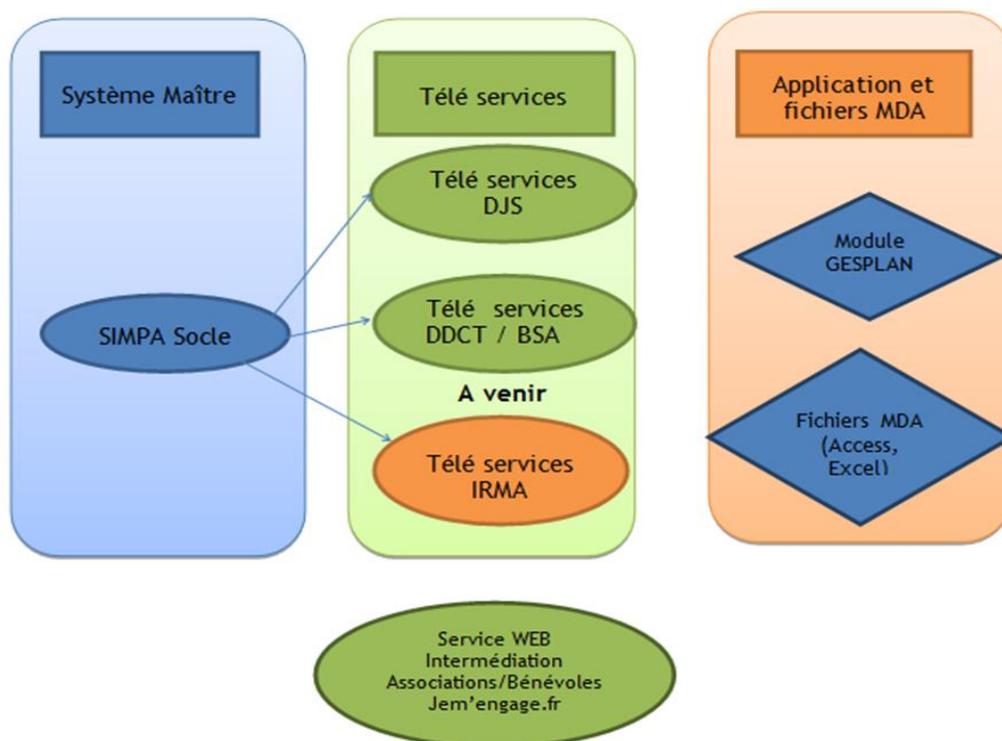
Dans sa réponse sur le rapport provisoire, la DDCT a donné à ce sujet les précisions suivantes : « *S'agissant de l'outil de gestion IRMA, il convient de préciser que la recette « métier » de IRMA n'a pas encore été effectuée. Les MDA pressenties pour être pilotes ont par contre été réunies pour plusieurs ateliers de conception. Par ailleurs, s'il est prévu à terme qu'un service permette aux associations d'effectuer leur demande d'inscription et de réservation en ligne, cette possibilité n'est pas offerte par l'outil IRMA qui sera mis en service en 2016 et qui ne comprend à ce stade que le back-office de gestion des demandes. De plus, si IRMA permettra de quantifier et de qualifier les divers services rendus par les MDA aux associations, il paraît utile d'explicitier que l'application ne couvrira, ni l'accueil des usagers individuels, ni les tâches de gestion de l'équipement* ».

Le schéma des systèmes d'information utilisés dans les relations Ville/associations est présenté ci-après, dans sa configuration actuelle et avec la mention des développements à venir.

⁵⁴ Les informations du « socle » affichées sur le télé-service seront les suivantes :

- statut de l'association dans SIMPA (complet ou incomplet) ;
- informations statutaires sur l'association telles que ses coordonnées et le nom de son Président ;
- coordonnées des contacts ;
- type de document téléchargé et intitulé du(ou des) document(s) ;
- le cas échéant, données publiques complétées par l'association pour l'annuaire (si une association a publié une fiche « annuaire » sur le site internet paris.fr, un lien permettra à l'agent de la MDA de la consulter).

Figure 1 : Schéma des systèmes d'information utilisés dans les relations Ville/associations



Source : IG à partir des entretiens avec la DDCT

A la lumière des observations précédemment formulées dans le présent rapport au sujet des lacunes actuelles du système d'information des MDA et du caractère sommaire des éléments transmis par la DDCT aux rapporteurs sur le futur outil de gestion IRMA, on ne peut que souligner la nécessité pour la DDCT (services centraux et MDA) de développer avec cet outil de nouvelles fonctionnalités adaptées aux besoins de pilotage du dispositif.

Celles-ci devront permettre une mesure fine de la fréquentation de chaque équipement et un suivi des diverses activités des MDA (logistiques, formation, conseil, animation...).

Il devra être possible de renforcer la mutualisation des espaces de réunion et de travail entre différentes MDA et donc d'optimiser la gestion des capacités d'accueil du réseau.

Il devra être possible également de quantifier et de qualifier les diverses activités des MDA pour assurer un pilotage « métier » du dispositif.

Recommandation 21 : Développer des outils de mesure fins de la fréquentation de chaque équipement pour renforcer la mutualisation des espaces de réunion et de travail entre différentes MDA et optimiser ainsi la gestion des capacités d'accueil du réseau.

Recommandation 22 : Mettre en place des tableaux de suivi des diverses activités des MDA (logistiques, formation, conseil, animation...) pour faciliter le pilotage du dispositif.

2.7. Des ébauches de refondation du dispositif à approfondir avant d'engager sa réforme

En 2014, le service « Associations » a lancé une réflexion sur une éventuelle réforme du dispositif des MDA, à laquelle ont été associés les directeurs de MDA.

Ces travaux ont permis d'élaborer deux propositions d'évolution du dispositif qui tendent à modifier à la fois le périmètre des missions exercées et l'organisation de leur mise en œuvre.

La première proposition, qui porte sur la mise en place de « chefs de projet pour la vie citoyenne », a donné lieu, comme précédemment signalé, à l'établissement d'un projet de fiche de poste destinée à remplacer l'actuelle fiche de poste de directeur de MDA.

La seconde proposition concerne la création de « pôles de développement de la vie associative » sur le modèle de l'actuel Carrefour des associations parisiennes (CAP).

2.7.1. Mettre en place des « chefs de projet pour la vie citoyenne »

Cinq principaux objectifs sont poursuivis :

- maintenir l'offre de service proposée jusqu'ici aux associations,
- conserver le maillage actuel des MDA, c'est-à-dire un équipement par arrondissement,
- garantir l'ouverture au public des MDA en assurant la présence permanente dans chacune d'elles d'un agent de catégorie B et d'un agent de catégorie C,
- stabiliser la masse salariale relative aux personnels des MDA,
- redéfinir le rôle des cadres de catégorie A en leur confiant les missions de « chef de projet pour la vie citoyenne ».

Cette proposition est fondée sur l'hypothèse selon laquelle les cadres A actuellement en poste dans les MDA assureront la mise en œuvre sur le territoire parisien des divers dispositifs de démocratie participative - CICA, conseils de quartier et budget participatif - et seront à ce titre désignés en qualité de « chef de projet pour la vie citoyenne ».

Ils seraient par ailleurs déchargés de toute responsabilité quant à la gestion des sites et des services logistiques des 20 MDA car cette mission est considérée comme relevant de cadres de catégorie B.

Par voie de conséquence, le champ de compétence géographique de chaque « chef de projet pour la vie citoyenne » pourrait être, soit un « grand » arrondissement, soit un territoire regroupant un « grand » et un « petit » arrondissement, voire dans le centre de Paris les quatre premiers arrondissements.

Dans sa réponse sur le rapport provisoire, la DDCT observe que le champ de compétence géographique de chaque « chef de projet pour la vie citoyenne » pourrait être déterminé à partir de l'analyse de données chiffrées, telles que le croisement de données population/associations notamment, et de l'analyse cartographique des autres ressources (État, réseaux associatifs) présentes sur le territoire.

Cette géographie serait naturellement à déterminer dans le contexte de la réforme du statut de Paris et de la carte des arrondissements récemment engagée.

Sur le plan organisationnel, les « chefs de projet pour la vie citoyenne » seraient « positionnés » comme de simples collaborateurs déconcentrés de la DDCT ou bien seraient intégrés à la direction générale des services d'une mairie d'arrondissement, sur le modèle du schéma retenu par la mairie du 18^{ème} qui dispose d'un service de la démocratie locale regroupant l'ensemble des missions liées à la vie démocratique et « citoyenne » (conseil d'arrondissement, CICA, conseils de quartier, etc.).

Le schéma d'évolution ainsi dessiné présente l'avantage de permettre la transformation des postes actuellement vacants de directeur de MDA (catégorie A) en postes de catégorie

B ou C, estimés nécessaires pour assurer, selon l'objectif affiché, la présence permanente dans chaque MDA d'un agent de catégorie B et d'un agent de catégorie C.

Ce « scénario » appelle deux observations, d'ailleurs partiellement liées entre elles.

Sur le fond, la mise en œuvre des dispositifs de démocratie participative ne justifierait de mobiliser un cadre de catégorie A à l'échelon local que si cet échelon était celui d'un grand arrondissement ou d'un territoire regroupant plusieurs arrondissements et, surtout, si le contenu de cette mission était précisément défini.

Le « chef de projet pour la vie citoyenne » reprendrait le rôle de conseil des associations et d'animation de la vie associative locale conféré jusqu'ici au directeur de MDA. Mais, comme précédemment souligné, il est difficile de cerner le contenu et l'impact réels de ces activités et, de fait, jusqu'à présent, faute d'un système d'information suffisant, il n'a pas été possible de les évaluer de façon rigoureuse.

La mise en parallèle de la mission projetée de « chef de projet pour la vie citoyenne » avec celle, existante, de chef de projet pour la politique de la ville ne joue pas en faveur de la première. Les chefs de projet pour la politique de la ville ont à réaliser un véritable diagnostic territorial et à impulser la réalisation d'un « projet de territoire » avec le concours de nombreux partenaires. Il reste à établir que les « chefs de projet pour la vie citoyenne » pourraient exercer un rôle comparable dans un domaine beaucoup plus large encore que celui de la politique de la ville et vis-à-vis de publics encore plus divers.

On ne peut, pour autant, méconnaître l'ampleur de l'action à mener pour encourager et dynamiser la vie associative. Un potentiel important existe à cet égard en particulier chez les jeunes, même les très jeunes, avec les « juniors associations », au développement desquelles la Ville pourrait contribuer en liaison avec les services de l'État (Rectorat et direction départementale de la cohésion sociale (DDCS)).

Sur le plan institutionnel, dans chaque arrondissement, les dispositifs de démocratie participative que sont le CICA et les conseils de quartier sont explicitement liés à la mairie d'arrondissement, comme le montre d'ailleurs l'organisation, déjà citée, retenue par la mairie du 18^{ème} pour l'animation de ces instances. Il est difficile dans ces conditions d'imaginer que certains des « chefs de projet pour la vie citoyenne » pourraient se voir confier la mise en œuvre de ces dispositifs sans être systématiquement rattachés à la mairie d'arrondissement qui en a la responsabilité.

2.7.2. Créer des « pôles de développement de la vie associative » sur le modèle de l'actuel Carrefour des associations parisiennes

Une seconde proposition remet en cause l'architecture du dispositif actuel des MDA pour leur substituer quatre ou cinq « pôles de développement de la vie associative » conçus sur le modèle du CAP.

Outre un « socle » commun de services de conseil, chaque « pôle de développement de la vie associative » serait spécialisé dans un domaine particulier : financement, droit associatif, ressources humaines et bénévolat, numérique.

Tout en étant, comme les actuelles MDA, géré directement par la Ville, le dispositif s'apparenterait, en termes de services rendus, à la formule des « points d'appui » où la collectivité publique confie à des opérateurs externes le soin de dispenser des prestations de conseil aux associations⁵⁵.

⁵⁵ Cf. supra le 1.2.1.

L'offre de services logistiques (salles de réunion, boîtes aux lettres et casiers, informatique, reprographie) ne serait plus assurée.

Ce second « scénario », s'il était mis en œuvre, serait évidemment source d'économies importantes en frais de personnel et en dépenses immobilières, notamment locatives.

Il présenterait cependant par rapport au dispositif actuel deux inconvénients importants : les petites et moyennes associations verraient disparaître l'offre gratuite de services logistiques dont elles sont aujourd'hui les principaux bénéficiaires ; l'absence d'ancrage territorial du soutien à la vie associative et, corrélativement, la distension du lien des associations, surtout les petites et moyennes, avec la Ville diminueraient sans doute l'impact de l'action municipale.

Ces deux *scenarii* très différents l'un de l'autre, auxquels on pourrait sans doute ajouter plusieurs *scenarii* intermédiaires, renvoient aux choix stratégiques que la Ville peut faire en matière de vie associative et de participation citoyenne.

Ils doivent aujourd'hui être considérés dans la perspective nouvelle qu'ouvrent les projets, lancés récemment, de réforme du statut de Paris et de la carte des arrondissements de la capitale.

Sans préjudice de ces observations, les rapporteurs estiment utile dans la perspective de la réforme attendue du dispositif des MDA d'appeler l'attention sur plusieurs points essentiels.

L'offre logistique proposée par la Ville aux associations parisiennes, même si sa gestion est perfectible, constitue pour celles qui y recourent, un service précieux. En le remettant en cause, la Ville pénaliserait l'activité d'un nombre conséquent d'associations, surtout petites ou moyennes.

Le maintien de cette offre devrait s'accompagner d'un effort de la Ville pour consolider la situation professionnelle des agents de catégorie B affectés en MDA puisque ceux-ci ont naturellement vocation à gérer les services logistiques proposés par le réseau.

La place des cadres de catégorie A dans le dispositif est à repenser en fonction des orientations que la Ville décidera de donner à sa politique en matière de vie associative et de démocratie participative et du nouveau « paysage » institutionnel qui résultera de la réforme du statut de Paris et de la carte des arrondissements.

Le dispositif des MDA doit être piloté, impératif étroitement lié au point précédent. Cela suppose au préalable de redéfinir les objectifs poursuivis à ce titre par la collectivité et de doter le réseau comme les services centraux de la DDCT d'outils de gestion qui leur permettront de contrôler la réalisation de ces objectifs.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1** : Affiner la connaissance du tissu associatif parisien, en veillant à prendre en compte à la fois les paramètres territoriaux et les données relatives aux secteurs d'activité, afin d'apprécier le potentiel de développement de l'effectif des associations inscrites en MDA..... 18
- Recommandation 2** : Étendre l'usage des locaux des MDA aux activités « non administratives » des associations, c'est-à-dire des activités se rattachant à leur objet social telles que réunions de montage ou de suivi d'un projet ou permanences associatives. 28
- Recommandation 3** : Instituer une redevance d'occupation à la charge des associations exerçant dans les locaux des MDA des activités, notamment culturelles ou sportives, payantes pour les pratiquants. 29
- Recommandation 4** : Fixer les conditions de prise en charge par les régies comptables des mairies d'arrondissement des redevances d'occupation versées par les associations exerçant dans les locaux des MDA des activités payantes pour les pratiquants..... 29
- Recommandation 5** : Examiner les conditions d'une ouverture éventuelle, dans le respect des règles de la concurrence, des locaux des MDA à des acteurs du secteur marchand, par exemple des groupements de très petites entreprises (TPE). 29
- Recommandation 6** : Ouvrir à toute association active sur une partie du territoire parisien, que son siège social soit ou non situé à Paris, la faculté de s'inscrire à la MDA de l'arrondissement concerné. 30
- Recommandation 7** : Permettre l'accès des entités sans existence juridique propre (associations en cours de création ou au stade de la préfiguration, « collectifs », etc.) aux services des MDA sur une période limitée pour chacune à quelques mois et, au terme de cette période, subordonner cet avantage à la constitution régulière des entités considérées en associations de la loi de 1901. 30
- Recommandation 8** : Exiger de toute entité sans existence juridique propre - autre qu'un service municipal géré directement par la Ville - demandant à bénéficier des prestations d'une MDA la fourniture préalable d'une attestation d'assurance couvrant la responsabilité civile des différentes personnes physiques devant participer à ses activités au sein de la MDA. 31
- Recommandation 9** : Lier l'ouverture éventuelle des MDA à des « événements » privés organisés par des particuliers à l'examen du bilan de l'expérimentation des « kiosques citoyens »..... 32
- Recommandation 10** : Créer un nouveau logo favorisant la « visibilité » des MDA comme service public de proximité assuré par la Mairie de Paris. 49
- Recommandation 11** : Développer systématiquement dans les sites occupés conjointement par une MDA et d'autres entités recevant du public comme un « Point d'accès au

droit » (PAD) ou un « Point information médiation multi-services » (PIMMS) la mutualisation des fonctions d'accueil et de gestion de salles de réunion. 53

Recommandation 12 : Établir des liens de travail réguliers entre le réseau des Maisons des initiatives étudiantes (MIE) et celui des MDA afin de faire connaître l'offre de locaux proposée par ces dernières et favoriser ainsi une meilleure utilisation du potentiel d'accueil correspondant..... 54

Recommandation 13 : Étudier la possibilité, après le transfert des tribunaux d'instance dans la ZAC Batignolles, d'installer dans les mairies d'arrondissement les MDA qui occupent actuellement des locaux loués, afin de réduire le montant, actuellement très élevé, des dépenses locatives consacrées par la Ville à l'hébergement des MDA. 54

Recommandation 14 : Améliorer la gestion des services « hôteliers » de boîte aux lettres et de casier dans les MDA dont les capacités sont saturées ou en voie de l'être en prenant les dispositions nécessaires pour assurer la « sortie » du dispositif des associations dissoutes ou « dormantes ». 56

Recommandation 15 : Réexaminer le profil de poste de directeur de MDA en tenant compte de l'évolution des orientations stratégiques de la collectivité en matière de vie associative et citoyenne et du développement projeté du système d'information et de pilotage des MDA. 63

Recommandation 16 : Mettre au point des mesures propres à rendre l'activité en MDA plus attractive pour les agents de catégories B et C, mesures pouvant porter sur l'organisation du travail (durée hebdomadaire de travail, nombre de jours de réduction du temps de travail, périodes de prise des congés) et(ou) sur le régime indemnitaire des intéressés..... 65

Recommandation 17 : Consigner dans un règlement unique pour chaque MDA les conditions générales d'admission et d'utilisation des services et les règles particulières de fonctionnement de l'équipement. 67

Recommandation 18 : Veiller à l'harmonisation sur les points essentiels des conditions générales d'admission et d'utilisation des services fixées dans le règlement de chaque MDA avec celles retenues pour les autres MDA. 67

Recommandation 19 : Formaliser dans le règlement de chaque MDA le processus d'inscription des associations et déterminer précisément à quelle autorité appartient la décision d'inscription. 67

Recommandation 20 : Systématiser dans les 20 MDA la production d'un rapport annuel d'activités et harmoniser son contenu sur le plan qualitatif afin de faciliter pour les services centraux de la DDCT la consolidation des différents rapports dans un document de synthèse..... 73

Recommandation 21 : Développer des outils de mesure fins de la fréquentation de chaque équipement pour renforcer la mutualisation des espaces de réunion et de travail entre différentes MDA et optimiser ainsi la gestion des capacités d'accueil du réseau. 77

Recommandation 22 : Mettre en place des tableaux de suivi des diverses activités des MDA (logistiques, formation, conseil, animation...) pour faciliter le pilotage du dispositif. 77

TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS

Graphique 1 : Amplitude horaire d'ouverture au public des 20 MDA.....	11
Graphique 2 : Nombre d'associations inscrites dans chaque MDA à fin mai 2015*	15
Graphique 3 : Ratio pour chaque MDA du nombre d'associations inscrites sur la population de l'arrondissement.....	15
Graphique 4 : Répartition des associations inscrites en MDA selon le secteur d'activité	16
Graphique 5 : Répartition des associations inscrites en MDA selon l'effectif de leurs membres	17
Graphique 6 : Répartition des associations inscrites en MDA selon le statut de leurs collaborateurs (bénévoles ou salariés).....	17
Graphique 7 : Les missions du personnel des MDA et leur part dans le coût global des MDA	19
Capture écran 1 : Cartographie des MDA ayant contribué au dispositif du budget participatif	26
Tableau 1 : Répartition des autorisations de programme (AP) inscrites en investissements localisés au BP 2015	33
Graphique 8 : Répartition globale des petits équipements bureautiques et informatiques des MDA par type de matériel.....	34
Graphique 9 : Répartition des charges d'exploitation des MDA en 2015.....	35
Tableau 2 : Répartition des charges d'exploitation des MDA (BP 2015)	35
Graphique 10 : Répartition des charges d'exploitation (dépenses de fonctionnement et coût salarial) par MDA (BP 2015).....	36
Tableau 3 : Évolution des dépenses de fonctionnement des MDA (BP 2014/BP 2015)	37
Graphique 11 : Différentiel entre le budget primitif 2014 et les crédits ouverts 2014 ...	38
Graphique 12 : Répartition des crédits de fonctionnement par MDA (BP 2015)	39
Tableau 4 : Coûts locatifs (loyers et charges) par MDA	39
Graphique 13 : Dépenses de fonctionnement des 20 MDA par habitant	40
Graphique 14 : Répartition des dépenses de fonctionnement des MDA (BP 2015)	41
Graphique 15 : Dépenses de fonctionnement : répartition entre dépenses obligatoires et dépenses liées aux activités (BP 2015).....	41
Graphique 16 : Répartition des dépenses de fonctionnement entre dépenses obligatoires et dépenses liées aux activités (2014 et 2015)	42
Graphique 17 : Répartition des dépenses obligatoires (BP 2015)	42
Tableau 5 : Statut juridique des locaux occupés par les MDA	44
Tableau 6 : Valeur locative des locaux occupés par des MDA et dont la Ville est propriétaire	45
Graphique 18 : Répartition des dépenses liées aux activités des MDA (BP 2015).....	45
Tableau 7 : Coût salarial moyen par catégorie d'agents (2015)	46
Tableau 8 : Coût salarial global des MDA et répartition de ce coût par catégorie d'agents (2015).....	46

Graphique 19 : Répartition des coûts salariaux par MDA sur la base d'un plein effectif des directeurs de MDA (2015)	47
Graphique 20 : Coûts salariaux par MDA et par habitant (2015)	47
Capture écran 2 : Cartographie des 20 MDA de Paris	48
Graphique 21 : Répartition des surfaces de locaux par MDA	49
Tableau 9 : Répartition des surfaces de locaux par MDA et par statut juridique	50
Tableau 10 : Capacité d'accueil des « salles de réunion » des MDA.....	51
Graphique 22 : Capacité d'accueil des « salles de réunion » par MDA (en nombre de personnes)	51
Graphique 23 : Répartition par MDA des « bureaux de travail » destinés aux associations	52
Tableau 11 : Taux d'utilisation des boîtes aux lettres par MDA (2015)	55
Tableau 12 : Taux d'utilisation des casiers par MDA (2015)	56
Tableau 13 : État 2015 des effectifs par rapport aux effectifs « cibles »	57
Graphique 24 : Répartition des effectifs par catégorie sur la base du plein effectif 2015	58
Graphique 25 : Répartition par MDA du plein effectif 2015	59
Graphique 26 : Nombre moyen d'associations inscrites par agent et par MDA	60
Graphique 27 : Répartition des directeurs de MDA par situation administrative en 2015	61
Tableau 14 : Postes de catégorie B et C vacants et sureffectif dans le réseau des MDA au 1 ^{er} janvier 2015.....	64
Graphique 28 : Fréquentation des MDA par les associations inscrites selon le jour de la semaine.....	65
Tableau 15 : Données à saisir mensuellement par les directeurs de MDA	70
Tableau 16 : Données à saisir trimestriellement par les directeurs de MDA	71
Tableau 17 : Données à saisir annuellement par les directeurs de MDA	72
Capture écran 3 : Satisfaction globale des associations utilisatrices des services des MDA	75
Figure 1 : Schéma des systèmes d'information utilisés dans les relations Ville/associations	77

PROCEDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection générale, le rapport provisoire d'audit du rôle et du fonctionnement des Maisons des associations à Paris a été transmis le 23 novembre 2015 à [.....], directeur de la démocratie, des citoyens et des territoires.

Sa réponse au rapport provisoire a été adressée par courrier le 11 janvier 2016.

Réponse de la direction de la démocratie, des territoires et des citoyens

MAIRIE DE PARIS



DIRECTION DE LA DEMOCRATIE, DES CITOYENS ET DES TERRITOIRES
SERVICE DU CONSEIL DE PARIS

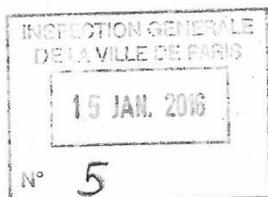
Paris le : 11 janvier 2016

Note à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale de la Ville de Paris

Objet : réponse au rapport provisoire sur l'audit du rôle et du fonctionnement des Maisons des Associations à Paris.

PJ : une note d'observations et d'avis sur les constats et les recommandations présentés dans le rapport provisoire



Vous m'avez communiqué en date du 23 novembre dernier le rapport provisoire de l'Inspection Générale relatif à l'audit du rôle et du fonctionnement des Maisons des Associations à Paris. Je tenais à vous remercier pour ce rapport qui dresse un état des lieux du dispositif des Maisons des Associations dont l'intérêt pour les services de la DDCT est à noter.

Les analyses et conclusions des rapporteurs permettent notamment de souligner trois enjeux majeurs de la réforme de ce dispositif, qui confortent les axes d'évolution souhaités par Madame Pauline VERON, adjointe à la Maire de Paris, en charge de la vie associative :

- La nécessaire adaptation des services, hétérogènes selon les MDA, proposés aux associations vers une meilleure prise en compte de leurs besoins qui ont évolué depuis la mise en place du réseau des MDA au début des années 2000 ;
- L'émergence de nouvelles formes associatives moins instituées et le soutien à la participation citoyenne, objectifs prioritaires de la mandature en cours ;
- L'indispensable évolution de la situation des ressources humaines au sein de ces équipements comme un des axes structurants des évolutions à privilégier.

Les recommandations formulées par l'Inspection Générale, notamment sur les questions liées au temps de travail et à l'amplitude horaire d'ouverture des Maisons des Associations, impliqueront de la part des services de la DDCT des investigations complémentaires pour pouvoir être mise en œuvre. A ce titre, je regrette que l'Inspection Générale n'ait pu formuler des propositions plus concrètes permettant de progresser dans la réflexion sur le fonctionnement futur des Maisons des Associations.

Le rôle que sont appelées à jouer les Maisons des Associations au regard du soutien à la vie associative mais aussi à la participation citoyenne demeure un axe de réforme primordial, de même que leur positionnement institutionnel et leur implantation sur le territoire parisien. Ces questions essentielles restent également à approfondir et se posent avec d'autant plus d'acuité au regard de la réforme du statut de Paris annoncée en octobre 2015 par la Maire de Paris.

Vous trouverez en pièce jointe une note d'observations et d'avis sur les constats et les recommandations présentés dans le rapport provisoire.

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



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

1. Observations relatives aux constats présentés dans le rapport provisoire

a - Ressources, outils et activités des MDA

▪ **Données budgétaires**

Les données budgétaires présentées dans le rapport appellent les précisions suivantes :

- Contrairement à l'étude de la Direction des Finances réalisée en 2008 sur des données 2007, l'Inspection Générale ne valorise pas dans ses analyses comparatives le coût équivalent loyer des locaux occupés par les MDA et dont la Ville de Paris est propriétaire. Ainsi, en page 41 (répartition des crédits de fonctionnement par MDA), la non-valorisation de la valeur locative des locaux propriété de la Ville de Paris fausse la comparaison des coûts de fonctionnement entre MDA (graphique 12).

La comparaison des charges d'exploitation de 7 MDA en location, situés dans les 10 premiers arrondissements, avec celles des 13 autres MDA (dont 10 occupent des locaux propriété de la Ville de Paris) sans prise en compte de la valeur locative de l'ensemble, aboutit à une substantielle surévaluation du poids financier des MDA des 7 arrondissements centraux concernés.

- En outre, le rapport fait état d'un budget annuel géré par les services centraux du pôle associatif de la DDCT d'un montant de 80.000€ (page 34). Il convient de préciser que ce budget s'élevait à 51.500€ en 2014, 42.500€ au BP 2015. Des virements internes ont abondé cette ligne à hauteur de 22.500€ dans le but de financer la plateforme *Je m'engage paris.fr* et d'organiser l'évènement annuel associatif « *Bénévolt* ». A noter que si seul un faible nombre de directeurs, avec le bureau de la vie associative en services centraux, participe à l'organisation de Bénévolt, c'est bien l'ensemble des équipes qui est mobilisé et présent le jour de l'évènement.
- Enfin, le montant de la cotisation au RNMA s'élève à 2.300€ (et non 23.000€).

▪ **Effectifs**

En matière d'effectifs, le rapport provisoire souligne le décalage entre l'effectif cible fixé lors du lancement du dispositif et l'effectif 2015 supérieur à l'effectif cible (page 60).

L'effectif cible prévoyait 2 postes d'agent d'accueil de catégorie C dans toutes les MDA. Cet effectif n'a jamais été atteint. Dans la réalité, il n'y a qu'un agent d'accueil titulaire de catégorie C, les autres agents d'accueil dont le nombre est variable et indépendant de la taille de l'arrondissement sont des personnels en contrat aidé. Le cas isolé de la MDA 20 s'explique par la nécessité d'y accueillir un agent de catégorie C qui ne pouvait rester dans sa MDA d'origine. Son affectation temporaire deviendra définitive à l'occasion du prochain départ à la retraite du deuxième agent d'accueil de la MDA 20. Celle-ci se retrouvera alors dans la même situation que les 19 autres MDA.

Dans les 10 premiers arrondissements, le schéma est normalement le suivant : un agent de catégorie A et un agent de catégorie C. Trois MDA font exception sans autre explication que le concours de circonstances : les MDA 5 et 9 qui ont un agent de catégorie B à la place d'un agent de catégorie C. Le tableau de la page 60 affecte un agent de catégorie C à la MDA 5 ; or, cet agent est affecté à la MDA 11 et a été provisoirement envoyé en renfort à la MDA 5. Inversement, les effectifs de la MDA 11 doivent normalement faire apparaître un agent de catégorie C.

Le fait que l'effectif de 2015 soit supérieur à l'effectif cible tient au développement du recours aux contrats aidés pour l'accueil, comme il est précisé dans le rapport.

▪ **SIMPA - Système d'Information Multiservices des Partenaires Associatifs**

Il convient de préciser la destination de cet outil numérique tel qu'il a été conçu : ce projet consiste en un référentiel des tiers associatifs unique sur lequel s'adossent des télé-services et des applications « métier ». Le programme SIMPA tel qu'initialement imaginé comprenait une application métier pour les MDA. Celle-ci sera livrée avec IRMA en 2016. Les autres applications, telles qu'existantes, permettent aux MDA d'assurer le rôle d'assistance décrit par la DF.

Il convient par ailleurs d'apporter des précisions sur le fonctionnement de SIMPA et sur IRMA. Contrairement à ce qui est indiqué, pour s'inscrire en MDA les associations doivent en effet s'inscrire dans SIMPA mais cela ne les oblige pas se référencer à l'un des trois télé-services. Par ailleurs, comme tous les services de la Ville, les MDA ont accès à SIMPA et au dossier dématérialisé des associations sollicitant une inscription auprès d'elles. Depuis la création de SIMPA, la charge des contrôles avant validation des créations ou modifications de comptes SIMPA est réparti entre le BSA et les MDA. Depuis 2012, davantage d'autonomie a été donnée aux MDA pour assumer cette responsabilité de gestion du référentiel.

▪ **Les données d'activité**

Le graphique 3 (page 18) rapproche le nombre d'associations inscrites en MDA à la population de l'arrondissement. Il s'avérerait plus pertinent d'introduire une variable intermédiaire : celui du nombre d'associations de l'arrondissement.

Le calcul des ratios habitants /associations inscrites en MDA donne en effet un résultat difficile à interpréter et à exploiter notamment en termes d'activités des MDA. Le nombre d'associations par arrondissement est une donnée disponible (voir *Recherches et Solidarités*, février 2014). Il est en effet d'usage de rapporter le nombre d'habitants d'un territoire au nombre d'associations présentes et actives sur ce dernier. L'établissement d'un ratio nombre d'associations sur un territoire et nombre d'associations inscrites en MDA semble plus adapté que celui utilisé dans l'histogramme (ratio nombre d'associations inscrites dans une MDA et population).

Ainsi, dans le 3^{ème} arrondissement, environ 1800 associations sont recensées. Le ratio associations/habitants est de 19 habitants pour 1 association. Il est supérieur à celui du 18^{ème} arrondissement qui compte entre 4300 et 4600 associations (nombre le plus élevé de Paris). Dans le 18^{ème} arrondissement, le ratio entre le nombre d'habitants et le nombre d'associations est de 47 habitants pour une association.

A partir du travail engagé par la DDCT via son programme d'études qui vise notamment à une meilleure connaissance de la vie associative (présence d'une chercheuse en contrat CIFRE), il sera possible de différencier ce qui tient des mouvances spécifiques à chaque territoire et des dynamiques propres à chacune MDA.

b - La participation des directeurs de MDA à l'animation locale.

Pour illustrer la participation des directeurs à l'animation locale, les rapporteurs s'appuient sur l'exemple des forums associatifs d'arrondissement indiquant que plusieurs d'entre eux n'en assurent pas l'animation. Il convient de rappeler que les forums associatifs sont avant tout des événements pilotés par les maires d'arrondissements et les élus locaux et dont l'objectif est de présenter aux habitants les offres de services associatives dans les domaines culturels, sportifs, etc. Il existe d'autres « moments forts » de la vie associative dans lesquels les directeurs sont totalement impliqués tels que l'opération Microdon (208 associations ont été accompagnées par les MDA), le Label Paris Codev, la semaine de la solidarité internationale. De nombreux autres exemples figurent dans les 14 rapports d'activités réalisés au titre de l'année 2014.

c - Autres remarques

- Page 10 : le CAP est en effet un centre de ressources pour les associations et pour les MDA mais son rôle n'est pas d'être une « tête de réseau des MDA ». Il revient en effet au bureau de la vie associative d'assurer la fonction d'animation de réseau. CAP et MDA sont des structures complémentaires.
- Page 65 : Les rapporteurs soulignent que certaines MDA se trouvent excentrées et peu accessibles. Ces implantations peuvent cependant résulter d'un choix (cas du 15^{ème} arrondissement) visant à offrir aux habitants un service public de proximité.
- Page 35 : Il n'y a pas en moyenne annelle 400.000€ consacrés à des travaux de grosses réparations dans les MDA ; il convient notamment de ne pas comptabiliser les 54.000€ relatifs à la rente viagère des locaux de la MDA 11.
- Page 40 - Graphique 11 : le graphique a pour objet de visualiser le différentiel entre crédits ouverts et le BP 2014 des MDA. Ce type de graphique devrait permettre de donner une visibilité de la différence relative entre les données représentées. Cette différence est de 4,6%. Or, sur le graphique, elle est de 180%.
- Page 65 : Concernant le programme de déprécarisation des agents non titulaires de catégorie A, les constats établis par les rapporteurs doivent être précisés : il s'agit d'examens professionnels comportant un numerus clausus donc assimilable à un concours et non d'une demande de l'agent à l'administration. Les fonctions occupées par les candidats ne constituent pas le seul critère de sélection du jury.
- Page 65 : Le taux de vacance des postes de directeurs de Maison des Associations, évalué par les rapporteurs à 30%, en juin 2015 doit être nuancé. En effet, les recrutements ont été freinés dans l'attente des recommandations de l'Inspection générale. A noter par ailleurs que ce taux s'élève aujourd'hui à 15%.
- Page 70 : S'agissant de l'outil de gestion IRMA, il convient de préciser que la recette « métier » de IRMA n'a pas encore été effectuée. Les MDA pressenties pour être pilotes ont par contre été réunies pour plusieurs ateliers de conception. Par ailleurs, s'il est prévu à terme qu'un service permette aux associations d'effectuer leur demande d'inscription et de réservation en ligne, cette possibilité n'est pas offerte par l'outil IRMA qui sera mis en service en 2016 et qui ne comprend à ce stade que le back-office de gestion des demandes. De plus, si IRMA permettra de quantifier et de qualifier les divers services rendus par les MDA aux associations, il paraît utile d'explicitier que l'application ne couvrira ni l'accueil des usagers individuels ni les tâches de gestion de l'équipement.

- Enfin, certains constats sont établis à partir de situations très particulières rencontrées par les rapporteurs lors de leurs investigations. S'il ne s'agit pas de remettre en cause leur existence, la DDCT souligne cependant que ces situations ne sont pas de nature à donner lieu à un constat général ou à des recommandations s'appliquant à l'ensemble du dispositif. Tels sont notamment le cas des permanences organisées par une association de soutien aux demandeurs d'emploi dans les locaux d'une MDA ou le cas d'organisation d'événements privés.

2. Remarques relatives aux recommandations formulées par l'Inspection Générale

a - Observations sur les préconisations du rapport provisoire de l'IG en matière de réorganisation territoriale

Le rapport de l'IG explore deux scénarios d'évolution du réseau des MDA :

- Le 1^{er} scénario maintient les 20 MDA et divise le territoire parisien en 12 circonscriptions dotées d'un « chef de projet pour la vie citoyenne » avec une évolution du rôle et des missions des directeurs des MDA.
- Le 2^{ème} scénario propose de substituer aux 20 MDA existantes la création de 4 ou 5 pôles de développement de la vie associative sur le modèle du carrefour des associations parisiennes.

Ces deux scénarios ont des conditions différentes de réalisation à moyen terme.

Ainsi, le 2^{ème} scénario devrait faire l'objet de vérifications approfondies quant à son opportunité et sa faisabilité (budgétisation de la création de ces nouveaux équipements, incidences immobilières, implantation possible, investissements à prévoir, etc.). Ce scénario susciterait probablement des questionnements sur des aspects politiques (disparition du maillage local ancré dans l'arrondissement pour les associations, risque d'inquiétude de la part du monde associatif avec la disparition d'équipements de proximité ; réserves à prévoir de la part des mairies d'arrondissement).

Ce scénario est aussi à articuler avec la réforme du statut de Paris annoncée par la Maire de Paris. Il paraît donc prématuré à court et moyen terme, et les éléments fournis par le rapport ne permettent pas d'apprécier sa faisabilité.

Il paraît davantage opportun d'approfondir les conditions de réalisation du 1^{er} scénario, articulé autour du maintien des 20 MDA et de l'évolution des missions des directeurs de ces MDA, ces derniers n'étant plus attachés à une MDA mais à des circonscriptions, dont le nombre est établi dans le rapport à 12. Le passage de 20 à 12 MDA doit pouvoir être confirmé par l'analyse de données chiffrées, telles que le croisement de données population / associations notamment, par l'analyse cartographique des autres ressources (État, réseaux associatifs) présentes sur le territoire.

Les principes directeurs à privilégier pour l'évolution du réseau des MDA seraient les suivants:

- Le maintien d'un équipement MDA par arrondissement - le cas des quatre arrondissements centraux restant toutefois à part, articulé avec la réforme en cours du statut de Paris - dans un objectif de proximité au tissu associatif local et de signaux à donner visant à conforter le développement de la vie associative, en lien avec les mairies d'arrondissement ;
- Une évolution de l'organisation des RH des MDA

b - Tableau des observations sur les recommandations de l'Inspection Générale

N°	RECOMMANDATIONS	REMARQUES
1	Affiner la connaissance du tissu associatif parisien	L'exploitation des éléments recueillis dans le cadre du baromètre de la vie associative et leurs développements devraient permettre de répondre à cette recommandation. En complément, l'open data relatif aux associations subventionnées par la collectivité permettra d'affiner la connaissance des associations liées à la collectivité parisienne.
2	Étendre l'usage des locaux des MDA aux activités non administratives des associations, c'est-à-dire se rattachant à leur objet social telles que des réunions de montage ou de suivi d'un projet ou permanences associatives.	<p>Cette recommandation confirme la volonté d'élargir les missions des Maisons des Associations, au-delà de l'appui logistique et à la gouvernance des associations. Elle rejoint une dynamique déjà enclenchée notamment pour le dispositif d'aide aux devoirs, activités de formation linguistique pour les réfugiés, activités de loisirs, permanences d'accès aux droits, etc. Elle suppose l'actualisation des règlements intérieurs des Maisons des Associations dont le processus implique les maires d'arrondissement. L'avis de la DAJ sera sollicité.</p> <p>Cette recommandation rejoint la proposition formulée dans la note de synthèse du présent rapport qui vise à ouvrir les MDA à l'ensemble des associations actives à Paris y ayant son siège ou non.</p>
3/4	Instituer une redevance d'occupation à la charge des associations exerçant dans les locaux des MDA des activités, notamment culturelles ou sportives, payantes pour les pratiquants.	La perception de recettes par les Maisons des Associations relève d'une décision du Conseil de Paris. La location de salles à des organismes privés est une question qui ne devrait se poser qu'à la marge. Le développement du système IRMA permettra d'avoir une vision plus précise de la disponibilité des locaux en MDA et de l'opportunité d'ouvrir ces espaces à la location.
5	Examiner les conditions d'une ouverture éventuelle des locaux à des acteurs du secteur marchand, par exemple des groupements de TPE	L'ouverture des Maisons des Associations au secteur marchand ne semble pas opportune au regard de l'évolution des missions des Maisons des Associations, notamment la dynamisation du tissu associatif parisien et la mise en relations des petites et moyennes associations, voire le développement de pépinières associatives. Il est envisagé d'explorer l'ouverture aux acteurs de l'ESS, avec des espaces de coworking ouverts aux initiatives citoyennes et d'entrepreneuriat social ayant une lucrativité limitée ou une dimension non lucrative.
7	Permettre l'accès des entités sans existence juridique propre aux services des MDA sur une période limitée pour chacune à quelques mois et, au terme de cette période, subordonner cet avantage à la constitution régulière des entités considérées en associations de la loi de 1901.	<p>L'accompagnement de collectifs non constitués en association est une nécessité. Les Maisons des Associations peuvent s'inscrire dans cette fonction.</p> <p>Introduire une limitation dans le temps pour l'accueil de ces entités, tels que le propose l'IG apporte une certaine rigidité qui ne paraît pas souhaitable. Cela étant, l'accompagnement d'associations ou de collectifs au stade de la préfiguration nécessite d'adapter les conditions juridiques d'accueil.</p>

N°	RECOMMANDATIONS	REMARQUES
8	Exiger de toute entité sans existence juridique propre demandant à bénéficier des prestations d'une MDA la fourniture préalable d'une attestation d'assurance couvrant la responsabilité civile	Cette proposition ne semble pas pouvoir être mise en œuvre. De même que pour la recommandation précédente, elle constituerait un élément de rigidité. Ces sujets seront travaillés avec la Direction des Affaires juridiques.
9	Lier l'ouverture éventuelle des MDA à des événements privés organisés par des particuliers à l'examen du bilan de l'expérimentation des kiosques citoyens.	A la lecture du rapport, il apparaît que cette recommandation soit fondée sur quelques cas isolés rencontrés par les rapporteurs. L'ouverture des MDA à des événements privés n'est pas souhaitable. En outre, le dispositif des kiosques citoyens ne répond pas non plus à ce type d'initiatives.
10	Créer un nouveau logo favorisant la lisibilité des MDA comme service public de proximité assuré par la Mairie de Paris	Cette proposition répond à un souhait de la DDCT qui sera étudié en 2016.
11	Développer systématiquement dans les sites occupés conjointement par une MDA et d'autres entités recevant du public comme un PAD ou un PIMMS la mutualisation des fonctions d'accueil et de gestion de salles de réunion.	Cette recommandation ne concerne dans les faits que 2 MDA (12 ^{ème} , 15 ^{ème}). La mutualisation de l'accueil est effective pour la MDA du 12 ^{ème} arrondissement. Sa mise en œuvre dans le 15 ^{ème} arrondissement est soumise à un ensemble de contraintes déjà à l'étude. Des travaux conduits par le Secrétariat Général sont en cours sur cette question, dans le cadre de la revue des missions souhaitée par la Maire de Paris.
12	Etablir des liens de travail réguliers entre le réseau des MIE et celui des MDA afin de connaître l'offre de locaux proposée par ces dernières et favoriser ainsi une meilleure utilisation du potentiel d'accueil correspondants	Les synergies sont en effet souhaitables entre les activités de ces deux structures. Les missions et le public cible étant en effet très proche de ceux des MDA. Une offre de locaux élargie aux associations étudiantes s'inscrit tout à fait dans l'ouverture des MDA aux activités des associations.
13	Étudier la possibilité, après le transfert des tribunaux d'instance (...) d'installer dans les mairies d'arrondissement les MDA occupant actuellement des locaux loués (...)	Un schéma immobilier des mairies d'arrondissement est en cours d'élaboration ; il implique une revue de l'ensemble des services de proximité qu'il serait possible de domicilier dans les mairies d'arrondissement. La réforme du statut de Paris annoncé par la Maire de Paris en octobre 2015 constitue également un élément à prendre en compte. La surface libérée par le transfert des tribunaux d'instances est insuffisante pour accueillir une petite MDA avec l'ensemble de ses services.
14	Améliorer la gestion des services « hôteliers » de boîte aux lettres et de casier dans les MDA dont les capacités sont saturées ou en voie de l'être en prenant des dispositions nécessaires pour assurer la « sortie » du dispositif des associations dissoutes ou dormantes.	Cette proposition peut être rapidement mise en œuvre. Un cadre de fonctionnement clarifié et modernisé - inscrit dans le référentiel de QualiParis- sera fait au 1 ^{er} trimestre 2016.



RAPPORT DE L'INSPECTION GÉNÉRALE
SUR LE RÔLE ET LE FONCTIONNEMENT DES MDA À PARIS

N°	RECOMMANDATIONS	REMARQUES
15	Réexaminer le profil de poste de directeur de MDA en tenant compte de l'évolution des orientations stratégiques de la collectivité en matière de vie associative et citoyenne et du développement projeté du système d'information et de pilotage des MDA	<p>Cette proposition reste à travailler par l'administration. L'évolution de la fiche de poste du directeur, nécessitera par ailleurs de revoir l'ensemble des fiches de poste des agents affectés au sein des MDA. Une proposition de « socle de missions » des chefs de projet vie associative et citoyenne » a déjà été formalisée :</p> <p>Socle des missions des « chefs de projets vie associative et citoyenne » : proposition DDCT à travailler</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promotion de la politique municipale de soutien à la vie associative et citoyenne et interaction avec les autres (sous) directions de la Ville et les autres acteurs institutionnels du territoire (promotion de la pf Je M'engage, organisation des forums des associations, diffusion des campagnes autour du budget participatif, promotion des appels à projets de la Ville à destination des associations et des habitants ...) - Participation à l'animation du réseau des MDA et au développement de synergies avec les EDL, CCQ - Accueil, orientation, conseil, formation, accompagnement, outillage des porteurs de projets (accompagnement généraliste et orientation, repérage des financements publics et privés, mutualisation et capitalisation des compétences et des expériences, mise en relation des acteurs...) - Réalisation et soutien à l'organisation de supports et d'opérations de communication sur la vie associative et citoyenne (+ relais d'info sur l'actualité et l'environnement institutionnel) - Contribution à la réalisation d'outils de connaissance (en particulier dans le cadre de l'observatoire parisien de la vie associative) et à la veille territoriale associative et citoyenne (recensement des associations et des collectifs et de leurs besoins, etc.
16	Mettre au point des mesures propres à rendre l'activité en MDA plus attractive pour les agents de catégorie B et C, mesures pouvant porter sur l'organisation du travail et /ou sur le régime indemnitaire des intéressés.	Cette proposition nécessite un fort appui de la DRH, notamment dans l'organisation du temps de travail. Un 1 ^{er} travail a été engagé.
17	Consigner dans un document unique pour chaque MDA les conditions générales d'admission et d'utilisation des services et des règles particulières de fonctionnement des équipements.	Ces propositions rejoignent une préoccupation ancienne du service associations. L'évolution des missions des MDA devra être accompagné d'un document cadre juridique.
18	Harmoniser les conditions générales d'admission.	
19	Formaliser le processus d'inscription des associations.	

N°	RECOMMANDATIONS	REMARQUES
20	Systématiser dans les 20 MDA la production d'un rapport annuel d'activités et harmoniser son contenu sur le plan qualitatif afin de faciliter pour les services centraux de la DDCT la consolidation des rapports dans un document de synthèse.	Cette proposition sera mise en œuvre dès 2016, en fusionnant la trame des rapports d'activités existante et l'outil inscrit dans la démarche QualiParis à travers la « revue annuelle qualité ». Cette démarche fait l'objet d'une série de documents formalisés et donnera lieu à un audit AFNOR en fin d'année 2016.
21	Développer des outils de mesure fins de fréquentation de chaque équipement pour renforcer la mutualisation des espaces de réunion et de travail entre les différentes MDA et optimiser ainsi la gestion des capacités d'accueil du réseau.	Cette proposition sera mise en œuvre au cours de l'année 2016, par le développement du système IRMA - co-piloté par la DDCT et la DSTI - dans le cadre du Schéma Directeur Ville Numérique, en lien avec le Secrétariat Général.
22	Mettre en place des tableaux de suivi des diverses activités des MDA pour faciliter le pilotage du dispositif.	Cette proposition sera mise en œuvre dès 2016, notamment dans le cadre de la démarche QualiParis à travers l'introduction de nouveaux tableaux de bords permettant d'assurer un suivi des diverses activités des MDA.

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : Kiosque citoyen (Paris 15^{ème} arrondissement)

Annexe 4 : Projet de fiche de poste de « *chef de projet développement territoire et citoyenneté* »

Annexe 5 : Tableaux de suivi d'activités de MDA

Avis : La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration du 1er janvier 2016, relatif à la communication des documents administratifs, et de la délibération 2014 IG 1001, celles-ci sont consultables, sur demande écrite, au service de documentation de l'Inspection générale.