

RAPPORT

**Examen de la bonne utilisation par les associations
des crédits qui leur sont alloués**

- Mai 2018 -

N° 17-10

Rapporteurs :

[.....], Inspectrice générale

[.....], Chef de service administratif

[.....], Attaché hors classe

Précédents rapports de l'Inspection générale sur les subventions aux associations

Audit de la procédure d'attribution des subventions aux associations - rapport n° 09-04
Septembre 2009 - Inspection générale de la Ville de Paris

Audit de la gestion et de l'attribution des subventions aux associations - rapport n° 16-14
Décembre 2016 - Inspection générale de la Ville de Paris

SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE	3
INTRODUCTION	5
1. LES ACTEURS DU CONTRÔLE	8
1.1. La particularité du rôle des élus.....	8
1.2. La DDCI et l'exercice de « fonctions supports »	11
1.3. Les acteurs dans les directions opérationnelles ou le contrôle interne.....	12
1.3.1. Dans les services centraux	13
1.3.2. Dans les services déconcentrés	14
1.4. L'audit interne et les contrôles externes	15
1.4.1. L'Inspection générale de la Ville de Paris	15
1.4.2. La Chambre régionale des comptes (CRC)	16
1.4.3. Les autres partenaires financeurs	17
2. LES MODALITÉS ET DISPOSITIFS DE CONTRÔLE.....	19
2.1. Les obligations prévues par la réglementation	19
2.1.1. Les conventions, un outil de contrôle à optimiser	20
2.1.2. La transparence financière	24
2.1.3. Les sanctions	30
2.2. Un outil de contrôle spécifique : la fiche d'évaluation des risques (FER)	32
2.2.1. Un outil pertinent, mais qui trouve ses limites	32
2.2.2. Les évolutions récentes ou envisageables de la FER	34
2.3. L'émergence de pratiques de contrôle diverses	35
2.3.1. L'obligation de « rendre compte » des associations	35
2.3.2. Un dialogue régulier des directions avec les associations.....	39
3. DES PROPOSITIONS POUR AMÉLIORER LE CONTRÔLE	42
3.1. Adopter une charte d'engagements réciproques.....	42
3.2. Aller vers plus de transparence.....	43
3.3. Hiérarchiser les contrôles.....	44
3.4. Faire évoluer le rôle du BSA.....	48
3.5. Optimiser l'outil SIMPA.....	48
3.5.1. La fragilité de cet outil.....	48
3.5.2. L'appropriation difficile de l'infocentre par les acteurs	50
3.5.3. Les inflexions à apporter à l'outil	50
3.6. Professionnaliser les acteurs du contrôle dans les directions	51
4. PLAN D'ACTION POUR LE CONTRÔLE DE L'UTILISATION DES SUBVENTIONS	53
LISTE DES RECOMMANDATIONS	54

TABLE DES TABLEAUX	57
PROCÉDURE CONTRADICTOIRE	58
LISTE DES ANNEXES	79

NOTE DE SYNTHÈSE

En complément du rapport n°16-14 de décembre 2016 sur l'audit de la gestion et de l'attribution des subventions aux associations, la Maire de Paris a demandé à l'Inspection générale d'examiner la question du contrôle par les services de l'utilisation des subventions versées aux associations.

En 2016, ce sont près de 260 millions d'euros de subventions versés à environ 2 600 associations qui sont potentiellement concernés par ce contrôle.

Outre qu'il est prévu par la loi¹, le contrôle a un double intérêt. Il permet d'une part à la collectivité de s'assurer de la bonne utilisation des deniers publics et du respect des engagements partenariaux et d'autre part pour les associations, il contribue à conforter le sérieux et la qualité de leurs interventions et à faciliter le renouvellement de leurs subventions.

Le présent rapport montre que différents intervenants, au-delà des directions opérationnelles, participent au contrôle. Au premier rang de ceux-ci se trouvent les élus qui interviennent au travers des procédures d'avis, d'arbitrage et au final de vote des subventions, mais aussi l'Inspection générale, la Chambre régionale des comptes et certains partenaires co-financeurs.

Cet audit a nécessité de rencontrer neuf directions qui, soit attribuent la majeure partie des subventions, soit interviennent de manière transverse dans le processus d'attribution et de contrôle des subventions.

Les auditeurs ont pu constater que le contrôle de l'utilisation des subventions n'est pas à ce jour, un sujet piloté de façon centralisée. Différents dispositifs de contrôle existent d'ores et déjà mais le contrôle est assez diversement pratiqué par les directions et au sein des services d'une même direction.

La collectivité respecte l'obligation de passation de conventions fixant les termes des partenariats avec les associations. Il paraît cependant possible d'optimiser l'utilisation de cet outil à des fins de contrôle, notamment en y incluant systématiquement des modalités d'évaluation et des indicateurs.

Le contrôle de la transparence financière, prévu par la loi, est toujours organisé. Il oblige les associations à produire leurs budgets, comptes et comptes rendus financiers. Si ces obligations sont globalement respectées, l'analyse financière n'est pas toujours maîtrisée par les services et l'exploitation faite de ces documents pour réaliser le contrôle a posteriori doit être sensiblement améliorée.

La nécessité de produire un compte rendu financier relatif à l'utilisation de la subvention gagnerait toutefois à être rappelée, en incitant les associations à l'utilisation du modèle existant à l'Etat.

Un outil spécifique a été créé à Paris à des fins d'instruction mais qui contribue aussi au contrôle. Il s'agit de la fiche d'évaluation des risques (FER) qui peut être considérée comme un outil pertinent dès lors que l'on saura en faire évoluer la réalisation et

¹ Article L 1611-4 du code général des collectivités locales.

l'utilisation. Il est notamment proposé d'y insérer une cotation des risques identifiés afin d'objectiver l'avis proposé à l'élu adjoint sectoriel avant son arbitrage.

Des pratiques de contrôle diverses, que l'on peut qualifier de bonnes pratiques, émergent par ailleurs au sein des directions : l'envoi à la collectivité d'un rapport annuel d'activité, la co-construction et le suivi d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, la tenue d'un dialogue de gestion ou de visites sur place et la réalisation d'enquêtes de satisfaction.

Dans plusieurs directions, l'organisation progressive de circonscriptions territoriales composées d'agents, pour lesquels ce contrôle entre pour partie dans leurs missions, devrait contribuer à améliorer progressivement la connaissance du travail associatif et, de fait, le contrôle sur l'utilisation des subventions.

L'amélioration du contrôle nécessite l'affirmation, sous l'autorité du secrétariat général, du rôle de la direction de la démocratie, des citoyens et des territoires dans le pilotage de la politique associative et dans la mise en œuvre du contrôle de l'utilisation des subventions. A cette fin, la réorientation des missions du bureau des subventions aux associations doit être envisagée.

D'autres pratiques sont à encourager pour améliorer contrôle et transparence. L'adoption d'une charte d'engagements réciproques souhaitée par la collectivité en fait partie. Plusieurs autres axes de travail sont ici préconisés, la publication d'une synthèse annuelle chiffrée sur la politique associative de la collectivité, la normalisation et la simplification de la fiche de présentation des associations aux élus avant le Conseil de Paris, la cotation des risques identifiés dans la FER, la professionnalisation par la formation des acteurs du contrôle dans les directions et l'optimisation de l'outil de télé-service SIMPA.

Surtout, il paraît indispensable que le contrôle de l'utilisation des subventions soit hiérarchisé en fonction des risques encourus par la collectivité. Afin de ne pas constituer des modalités de contrôle pour les services plus lourdes et contraignantes que ne le justifierait le montant de la subvention, les outils du contrôle doivent être utilisés de manière graduée.

Outre les obligations fixées par la loi, quatre niveaux de contrôle sont proposés en fonction du montant de la subvention. Ils conduisent à mettre en œuvre de manière différenciée, six principaux outils qui sont : le suivi de terrain, le dialogue de gestion, la validation des documents financiers, la FER, un nouveau dispositif proposé de « revue » et enfin l'audit.

Dans les directions les plus concernées par l'attribution des subventions, un plan de contrôle de l'utilisation des subventions, associé à un dispositif de vigilance et d'alerte, est préconisé.

Le rapport ne constitue pas un audit exhaustif des pratiques de contrôle de l'utilisation des subventions au sein de la collectivité parisienne. Il montre cependant qu'elle a le souci de respecter les obligations qui s'imposent à elle et de les faire respecter par ses partenaires associatifs. Un certain nombre de bonnes pratiques sont relevées et quelques illustrations sont apportées quant aux différentes modalités d'organisation du contrôle au sein d'autres collectivités territoriales.

Les principales améliorations envisageables figurent dans un plan d'action pour le contrôle de l'utilisation des subventions. Il fait l'objet d'un tableau synthétique (cf. partie 4) et précise aussi pour chaque mesure, les services responsables et les calendriers envisageables.

INTRODUCTION

La communication sur la vie associative et la participation citoyenne faite au Conseil de Paris de mars 2017 met l'accent sur la richesse du tissu associatif parisien constitué de 65 000 associations et sur l'engagement de 660 000 bénévoles.

À cette occasion, plusieurs mesures destinées à accompagner les associations dans leur développement et à renforcer les partenariats associatifs ont été annoncées. Elles doivent permettre de faciliter la contribution de ces associations et la participation citoyenne.

La collectivité parisienne souhaite en particulier améliorer et simplifier ses relations avec les associations. Pour cela, il est envisagé d'harmoniser le calendrier de dépôt des demandes de subventions, d'accélérer leur traitement, d'adopter de plus nombreuses conventions pluriannuelles d'objectifs, de signer une charte d'engagements réciproques, de désigner une direction chef de file pour les associations multi subventionnées.

Ces mesures s'inscrivent totalement dans l'esprit de la circulaire du Premier ministre n° 5811-SG du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations.

En réponse à une demande du groupe politique Les Républicains mais également au souhait exprimé en Conseil de Paris par le groupe UDI-MODEM², la Maire de Paris a chargé l'Inspection générale d'une mission portant sur le contrôle par les services du bon usage des subventions³.

Le contrôle des associations subventionnées est prévu par la loi. L'article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales prévoit que « *Toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée. (...)* ».

Cette possibilité de contrôle n'est pas contradictoire avec le respect de l'indépendance des associations et la libre conduite de leurs projets. Les associations interviennent comme des partenaires de la collectivité, elles s'engagent dans la co-construction de certains projets de mandature dans divers domaines (social, sport, culture, éducation, environnement...) pour lesquelles elles bénéficient de subventions.

La collectivité peut légitimement apprécier l'utilisation faite de ces fonds publics et doit **contrôler** que leur utilisation est bien conforme à l'objet initial. Elle peut aussi **évaluer** l'efficacité et l'efficience d'un projet conduit par une association par rapport à des objectifs préétablis.

Dans un contexte de concurrence entre associations pouvant avoir le même objet social et d'exigence croissante des publics visés et des pouvoirs publics, les responsables associatifs ont intérêt à veiller à la bonne allocation des sommes reçues, à la réalisation de leurs projets et à l'efficacité des missions remplies. Ils doivent communiquer sur ces questions en toute transparence avec leurs financeurs.

1 - Le contexte et les objectifs de la mission

La lettre de mission de la Maire évoque « *les modalités de contrôle par les services de l'utilisation des subventions* » et « *les pistes d'amélioration du contrôle a posteriori du bon usage des subventions* ».

² Intervention Eric AZIERE au Conseil de Paris des 27, 28 et 29 mars 2017.

³ Lettre de mission du 19 mai 2017 jointe en annexe 1.

Plusieurs raisons justifient particulièrement pour Paris la démarche de contrôle de l'utilisation des subventions et, en premier lieu, l'effort financier constant⁴ et important représenté par son soutien aux associations. Cet effort a correspondu à un total de presque 260 millions d'euros de subventions versés à près de 2 600 associations en 2016.

Tableau 1 : Total des montants de subventions versées (2013/2016)

	2013	2014	2015	2016
Ville	211 123 631 €	244 235 093 €	226 205 234 €	220 347 077 €
Département	24 840 855 €	31 411 463 €	35 641 440 €	38 595 828 €
Total	245 964 486 €	275 646 556 €	261 846 764 €	258 942 905 €

Source : Comptes administratifs - annexe IV

La contrainte budgétaire pesant sur les finances de la collectivité comme la sécurisation du financement des associations conduisent aussi à s'interroger sur la réalité du contrôle de la bonne utilisation de ces crédits.

Enfin, le taux élevé de reconductions de subventions d'une année sur l'autre (plus des trois quarts) et d'associations multi-subventionnées (environ un tiers) invitent à procéder à ce contrôle.

C'est le champ des subventions versées sous forme de contributions financières qui est envisagé par cet audit (à l'exclusion des aides en nature et prestations de service). Sont considérées toutes les subventions, qu'elles aient suivi le circuit classique d'attribution suite à la demande des associations, ou qu'elles aient été versées à des associations retenues dans le cadre d'un appel à projet.

Cette mission vient prolonger le récent rapport de l'Inspection générale qui analyse la procédure d'attribution des subventions aux associations et présente un panorama chiffré du soutien municipal aux associations⁵. En septembre 2009, un rapport de l'Inspection générale⁶ avait déjà contribué à la mise en place de mesures relatives à l'instruction et l'attribution des subventions aux associations (outil SIMPA⁷, fiche d'évaluation des risques FER, guide d'instruction des subventions).

Depuis 2009, l'organisation des relations entre la collectivité parisienne et le monde associatif a surtout eu pour objectif d'améliorer la procédure d'attribution des subventions.

La collectivité n'a encore que peu envisagé de manière transverse les modalités d'un contrôle de l'utilisation des subventions et la question est traitée de manière plus ou moins approfondie par chaque direction, sans pilotage centralisé.

Le présent rapport dresse un panorama du contrôle pratiqué dans certaines directions tel qu'il a été présenté aux auditeurs à l'occasion de leurs visites. Il ne s'agit donc pas d'un audit exhaustif de tous les contrôles susceptibles d'exister au sein de la collectivité.

⁴ « Sur la période 2004/2008, la Ville de Paris a consacré en moyenne 205 M€ par an au subventionnement des associations » rapport IGVP Audit de la procédure d'attribution des subventions aux associations n° 09-04 de septembre 2009.

⁵ Audit de la gestion et de l'attribution des subventions aux associations- rapport n°16-14 Décembre 2016 - Inspection générale de la Ville de Paris.

⁶ Audit de la procédure d'attribution des subventions aux associations - rapport n°09-04 Septembre 2009.

⁷ Système d'information multiservices des partenaires associatifs.

2 - La méthodologie

Dans un premier temps et afin de préciser les attentes autour de la mission, une rencontre a eu lieu avec les représentants du groupe des Républicains. Une réunion commune a permis d'échanger avec le cabinet de la Maire et celui de l'adjointe en charge de la démocratie locale, de la participation citoyenne, de la vie associative, de la jeunesse et de l'emploi. Une réunion spécifique s'est également tenue avec le cabinet de l'élu en charge du sport et du tourisme.

La direction de la démocratie des citoyens et des territoires (DDCT) a été saisie à un double titre. Elle assure une fonction support dans la gestion des procédures d'attribution des subventions et alloue chaque année le plus grand nombre de subventions (en nombre de dossiers).

Les autres directions les plus concernées par l'attribution de subventions ont été sollicitées : direction de la jeunesse et des sports (DJS), direction des affaires culturelles (DAC), direction de l'attractivité et de l'emploi (DAE), direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES), direction des affaires scolaires (DASCO) et direction des familles et de la petite enfance (DFPE).

La direction des finances et des achats (DFA) et la direction des affaires juridiques (DAJ) ont été rencontrées en raison de leur expertise.

Si les contacts avec les directions se sont principalement tenus au niveau central, plusieurs rendez-vous ont permis de rencontrer des agents particulièrement chargés du suivi et du contrôle des associations au niveau central ou local. Tel fut le cas avec les services de la DAC, la DJS, la DDCT et la DASCO⁸.

Un point en cours de mission a été réalisé avec le secrétariat général.

Des éléments de comparaison ont été sollicités auprès du réseau des inspecteurs et auditeurs territoriaux (CIAT), de la ville de Dijon et du service du contrôle de gestion de la Ville de Metz. Des éléments sur les contrôles réalisés par les services de l'État lorsqu'ils cofinancent les associations ont aussi été sollicités à des fins de benchmark.

3 - Le plan du rapport

Le présent rapport s'organise en quatre parties qui présentent successivement :

- les acteurs du contrôle qui interviennent de manière très différente selon que l'on considère le rôle des élus, l'action des directions opérationnelles ou d'autres interventions comme notamment, celle de l'Inspection générale de la Ville de Paris ou de la Chambre régionale des comptes (1.)
- les différents dispositifs ou modalités de contrôle mis en œuvre dans les services et leur niveau de maturité (2.)
- certaines pistes d'amélioration du contrôle récemment engagées ou qui restent à déployer (3.)
- et enfin, un tableau synthétique présentant un plan d'amélioration du contrôle de l'utilisation des subventions (4.).

⁸ La liste des personnes rencontrées figure en annexe 2.

1. LES ACTEURS DU CONTRÔLE

Plusieurs intervenants se partagent des rôles différents quant au contrôle ou à l'évaluation de l'utilisation des subventions.

Si la réalisation du contrôle repose avant tout sur les services opérationnels, leur intervention ne se fait que dans le cadre d'une ligne et d'objectifs politiques pré définis. D'autres intervenants comme l'Inspection générale, la chambre régionale des comptes ou les autres partenaires financeurs peuvent ponctuellement contrôler l'utilisation des fonds alloués.

L'analyse des intervenants dans le contrôle peut être faite en se référant au schéma des « *trois lignes de maîtrise pour une gestion des risques et un contrôle efficace* »⁹ qui décline la première ligne de maîtrise comme celle du management opérationnel, la seconde étant liée aux fonctions support et la troisième correspondant à l'audit interne.

1.1. La particularité du rôle des élus

Leur rôle, qui ne s'inscrit pas dans le schéma ci-dessus, est atypique à plusieurs égards.

- Les élus interviennent en amont du processus d'attribution des subventions, pour préciser les orientations de la collectivité et les projets municipaux. Ce faisant, ils contribuent à **fixer le cadre du contrôle** de l'utilisation des subventions.

Ce sont les élus-adjoints à la Maire qui, en s'appuyant sur les projets de la mandature et la feuille de route donnée pour leur secteur, précisent **les orientations** dans lesquelles les associations vont trouver à inscrire leur projet. Faute de ligne directrice ou d'axes politiques clairs, la politique de subventionnement pourrait conduire à une dispersion des efforts de la collectivité.

- Les élus-adjoints à la Maire formulent, en s'appuyant sur l'expertise des directions concernées, **les avis et arbitrages** sur chaque demande de subvention. A ce stade, ils éliminent certaines demandes de financement qui ne correspondent pas aux priorités municipales. En 2016, 2 439 demandes de subventions (sur un total de 6 988) n'ont ainsi pas été retenues¹⁰.

Pour réaliser ces choix, ils peuvent se doter d'outils d'aide à la décision et s'entourer d'avis divers notamment en provenance du terrain. Ils exercent de ce fait, une forme d'analyse et parfois de contrôle.

La préparation de l'arbitrage des élus à Dijon

La ville de Dijon et Dijon métropole se sont dotées d'un outil d'appréciation des demandes de subventions, de type « scoring », afin de fournir des éléments d'analyse et d'objectivation des choix d'attribution de subventions. Chaque association sollicitant une subvention remplit un questionnaire assez précis via un télé service. Les données fournies

⁹ Modèle des trois lignes de maîtrise produit par l'Institut français de l'audit et du contrôle internes (IFACI) et l'association pour le management des risques et des assurances de l'entreprise (AMRAE) et repris dans le rapport de l'Inspection.

¹⁰ Source BSA de la DDCT d'après données dans Open data.

sont évaluées selon trois types de critères : financiers, liés au fonctionnement de la vie associative et sectoriels en lien avec l'activité de l'association, pour aboutir à un total de points par associations. Ces éléments, ainsi que l'avis des directions sont ensuite partagés entre tous les élus sectoriels afin de procéder à des arbitrages préalablement à la tenue du Conseil municipal.

L'exemple des subventions au sport de proximité¹¹

Pour les associations souhaitant intervenir dans le cadre du sport de proximité et en s'appuyant sur une convention d'objectifs, l'élu-adjoint en charge des sports procède à un arbitrage définitif des demandes de subventions, au terme d'un processus d'échanges nourris, avant présentation de la délibération au Conseil de Paris.

Chaque association est auditionnée une fois l'an en fin de saison sportive, en général dans les arrondissements et en présence du maire d'arrondissement ou de son représentant, des services centraux de la direction de la jeunesse et des sports (DJS), d'un conseiller à la vie sportive de la circonscription (CVS) et d'un représentant du cabinet de l'élu adjoint. À cette occasion, la situation de l'association, son bilan, la réalisation de ses objectifs sont interrogés. Il s'agit bien là d'une forme de contrôle.

L'exemple des subventions dans le domaine du spectacle

Deux niveaux d'intervention des élus peuvent être distingués.

Une part importante des grands équipements culturels de la collectivité parisienne (théâtres) est gérée sous statut associatif. Pour la direction des affaires culturelles, le contrôle des associations gestionnaires bénéficiant de **subventions de fonctionnement voire d'équipement passe par la présence d'élus représentants la collectivité parisienne au sein du conseil d'administration (CA)**. Divers outils leur sont fournis préalablement à la tenue du CA : la fiche structure de l'association (sorte de carte d'identité de l'établissement considéré régulièrement actualisée) ainsi qu'une note préparatoire qui fait une analyse du budget prévisionnel présenté par l'association ou le cas échéant de son exécution.

Pour les **subventions sur projets**, afin de faciliter le processus d'arbitrage et objectiver leurs choix, les élus peuvent également s'appuyer sur des « **commissions de sélection** » composés de personnalités qualifiées, experts et membres de l'administration. Des commissions fonctionnent ainsi à la DAC pour les associations proposant des projets dans les domaines du théâtre, de la danse, des arts visuels, de la musique, des spectacles pour jeunes publics, du cirque et des arts de la rue. Ces commissions se réunissent deux fois par an pour formuler des avis qui permettent ensuite de préparer le travail d'arbitrage de l'élu. Cette analyse s'apparente à une forme de contrôle a priori d'une première adéquation du projet et de l'activité de la structure aux objectifs de politique culturelle de la Ville de Paris.

- Les avis des Mairies d'arrondissement sont fréquemment sollicités par les adjoints sectoriels et les directions de manière plus ou moins formelle. Il s'agit là d'une forme de **contrôle de proximité** ou « **de terrain** ».

¹¹ Les exemples les plus significatifs au sein de la collectivité que les auditeurs ont souhaité mettre en avant sont encadrés dans le corps du rapport.

L'exemple de l'appel à projet Politique de la Ville

Ainsi, dans le cadre de l'appel à projet « *Politique de la Ville* » co-piloté par la Ville de Paris et l'État, de nouvelles instances ont été mises en place à l'échelle des arrondissements. Des commissions locales de l'appel à projet (CLAP) présidées par les adjoints aux maires d'arrondissements en charge de la politique de la ville et associant notamment les équipes de développement local (EDL) de la DDCT ont permis d'associer plus étroitement les élus d'arrondissement à l'attribution des subventions. L'opportunité des projets présentés est analysée en fonction des territoires. Les CLAP préparent ainsi les arbitrages des adjoints sectoriels. En 2016, ce sont près de 850 projets portés par 400 associations pour un montant de 3,9 millions d'euros qui ont ainsi été financés.

L'exemple des subventions dans le cadre de l'aménagement des rythmes éducatifs

Pour les associations qui interviennent dans le cadre de l'aménagement des rythmes éducatifs, une commission d'arrondissement se réunit chaque année afin d'analyser les projets déposés dans le cadre de l'appel à projets de l'année scolaire suivante, en tenant compte de la qualité des actions réalisées par les associations l'année précédente, dans le cas d'une demande de reconduction. L'élus-adjoint aux affaires scolaires de l'arrondissement est présent, de même que d'autres élus de l'arrondissement. Ils font part de leurs observations sur les activités des associations subventionnées aux responsables de la circonscription. Lorsqu'ils ont des retours négatifs de certaines actions ou partenariats faisant intervenir des associations, ils peuvent ainsi alerter et demander des contrôles ponctuels.

- Au final, et après une procédure de visas successifs, les délibérations accordant les subventions sont présentées au vote des élus du Conseil de Paris. Par leur vote, les élus valident les projets associatifs proposés.

Dans le cas fréquent du renouvellement de subventions, leur vote entérine aussi de fait la réalisation des projets associatifs proposés au cours de l'année antérieure.

À cet égard, il faut rappeler le taux important de reconductions des subventions d'une année sur l'autre. Ainsi, 17% seulement des associations financées en 2015 n'avaient reçu aucune subvention municipale en 2013 et 2014¹².

L'information fournie aux élus préalablement au vote et via l'outil ODS (outil de dématérialisation de la séance) est en principe, constituée d'un exposé des motifs, un projet de délibéré, une fiche de présentation de l'association (d'une précision et d'une longueur qui varient selon les directions) et un projet de convention (voire un projet d'avenant).

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DDCT a précisé qu'« une convention - ou un avenant - n'est pas systématiquement produit pour l'intégralité des projets de délibération ; en 2017, 80 % des subventions ont été votées sans convention - ou avenant ».¹³

Les auditeurs considèrent que la diversité des fiches de présentation fournies aux élus ne favorise pas leur meilleure information. Une fiche simplifiée sur un format normalisé doit

¹² Cf. rapport IGVP précité de décembre 2016.

¹³ Pour mémoire, la passation d'une convention n'est obligatoire qu'à partir de 23 000 euros de subvention.

être demandée aux directions (cf. proposition de maquette de fiche de présentation aux élus en annexe 3). La complémentarité des documents fournis aux élus leur permettra d'avoir les éléments nécessaires pour se prononcer. Par ailleurs, le travail des services sera simplifié et allégé.

Recommandation 1 : Mettre en place, sous l'autorité de la DDCT, une fiche de présentation de l'association aux élus, sur un format simplifié et normalisé.

Une proposition de fiche synthétique figure en annexe 3.

L'ensemble de ce processus décisionnel qui passe par des arbitrages puis un vote, concourt au contrôle de l'utilisation des fonds alloués aux associations.

1.2. La DDCT et l'exercice de « fonctions supports »

Les principaux acteurs et outils du contrôle interne se trouvent au sein des directions, la DDCT joue un rôle supplémentaire de pilotage de la politique associative.

Grâce à son service Associations, la DDCT joue le rôle de « direction support » de la politique associative pour les autres directions (elle s'inscrit ainsi dans la deuxième ligne de maîtrise du contrôle interne).

Ce rôle particulier a d'ailleurs fait l'objet d'une lettre de mission spécifique adressée en 2015 par le Secrétaire général au directeur de la DDCT. Cette lettre de mission comporte plusieurs axes en lien avec une démarche de contrôle puisqu'elle demande : de faire évoluer le bureau des subventions aux associations (BSA) vers des fonctions d'évaluation, de s'interroger sur le principe des reconductions de subventions et d'améliorer l'information des associations et des élus en matière de lisibilité des décisions prises.

Au sein de la sous-direction de la politique de la Ville et de l'action citoyenne, le service Associations « assure dans ses différentes composantes, des missions supports au service de l'ensemble des directions de la collectivité »¹⁴.

Ce service comprend, depuis sa récente réorganisation¹⁵, deux bureaux dont le bureau des subventions aux associations (BSA), véritable guichet unique d'entrée de toutes les demandes de subventions. Toute demande est reçue via le module SIMPA-subventions¹⁶, puis orientée vers la direction compétente. Le BSA réunit régulièrement le réseau des correspondants subventions des directions. Il assure la sécurité juridique et financière des subventions allouées, rédige une partie des fiches d'évaluation des risques (FER).

Il hésite cependant à se placer dans une posture lui permettant d'adresser des instructions aux directions et se positionne plutôt en animateur de réseau. Cela est en particulier notable s'agissant du contrôle de l'utilisation des subventions, dont l'initiative et la responsabilité sont totalement laissées aux directions.

Le BSA pourrait se placer davantage dans une fonction pilotage, ressource, expertise et conseil (cf. point 3.4).

La mission SIMPA, qui vient d'être rattachée au bureau de la vie associative, facilite l'utilisation des différentes fonctionnalités de cet outil d'échanges dématérialisés tant

¹⁴ Arrêté municipal du 12 janvier 2017 portant nouvelle organisation de la DDCT - BMO du 20 janvier 2017.

¹⁵ Projet de réforme du service associations présenté au comité technique du 20 septembre 2017 de la DDCT.

¹⁶ Système d'information multiservices des partenaires associatifs.

pour les directions que pour les associations. Elle assure les formations à l'outil, structure les données disponibles sur le champ associatif (cf. point 3.5).

Depuis la communication de la Maire sur la vie associative au Conseil de Paris de mars 2017, le secrétariat général a réuni l'ensemble des directions concernées, afin d'organiser et d'appuyer la mise en œuvre des mesures annoncées.

Il a été demandé à la DDCT d'élaborer deux tableaux de bord afin d'assurer d'une part, le suivi des subventions votées et d'autre part, la mise en place des conventions pluriannuelles d'objectifs. Ces outils de pilotage seront régulièrement transmis aux directions. La DDCT doit également concevoir un guide d'aide des « directions pilotes » concernées par les subventions multi-directions. Dans le même temps, les tâches plus « gestionnaires » (élaboration de fiches d'évaluation des risques) assumées jusqu'à présent par le BSA sont allégées et en partie transférées aux directions opérationnelles (pour les subventions inférieures à 23 000 euros).

Ces orientations vont dans le sens d'un meilleur pilotage de la politique associative, d'un contrôle accru de l'utilisation des subventions et de l'affirmation du positionnement de la DDCT dans son rôle de direction support.

D'autres démarches sont à engager par la DDCT en soutien à l'ensemble des directions opérationnelles, comme la réalisation d'une cartographie des risques de l'ensemble du processus de subventionnement, la formalisation des points de contrôle nécessaires, le pilotage de la formation des agents intervenant dans ces contrôles.

Recommandation 2 : La DDCT doit, au-delà de la procédure d'attribution des subventions, avoir un rôle plus affirmé dans le pilotage de la politique associative et du contrôle de l'utilisation des subventions. Pour cela elle doit en particulier réaliser une cartographie des risques du processus de subventionnement.

La direction des finances et des achats (DFA) n'a pas de rôle particulier dans le contrôle de l'utilisation des subventions. Elle porte en revanche régulièrement son attention sur la part des subventions dans le budget des directions et procède à un examen approfondi de la situation financière des associations dans deux cas : lors de l'instruction d'une demande de garantie d'emprunt et lorsqu'il s'agit de statuer sur le cas d'associations subventionnées ayant par ailleurs des dettes vis-à-vis de la collectivité (notamment au titre d'occupations domaniales : redevances, loyers, créneaux sportifs).

La gestion de la politique associative à Dijon

En comparaison, à Dijon, un choix d'organisation différent a été opéré puisque la direction des finances est l'unique point d'entrée et d'orientation de toutes les demandes de subventions. Une direction du contrôle de gestion procède à une analyse annuelle des comptes de toutes les associations, examine l'impact sur leurs finances de toute diminution potentielle de subvention et réalise au besoin, des audits. Enfin, au sein de la direction de la citoyenneté, un bureau de la vie associative gère les relations avec les associations.

1.3. Les acteurs dans les directions opérationnelles ou le contrôle interne

Le contrôle interne est intégré à l'organisation des services et ses acteurs dépendent de la chaîne hiérarchique. L'encadrement dans les directions doit concevoir et mettre en place des procédures de contrôle détaillées et superviser l'application de celles-ci. Il s'agit là de la première ligne de maîtrise du contrôle interne.

Au-delà du circuit d'allocation des subventions, chaque direction doit mettre en œuvre des mécanismes lui permettant de maîtriser ses relations avec les associations et notamment d'être en mesure de s'assurer de l'utilisation faite des subventions.

Si diverses démarches de contrôle existent dans les directions opérationnelles, les auditeurs considèrent que l'ensemble du dispositif de contrôle interne assez inégal selon les directions doit être amélioré.

Le travail en vue de la certification des comptes de la collectivité devrait y contribuer. Ces observations vont dans le sens de celles recensées par la Chambre régionale des comptes d'Île de France dans son rapport du 23 février 2016 sur « *L'audit interne de la Ville de Paris - exercices 2008 et suivants* ».

Le contrôle interne peut selon les directions passer par différents types d'organisation : bureau des partenariats, services ou agents chargés d'une forme de contrôle de gestion, chargés de secteur en services centraux ou correspondants affectés en circonscription.

1.3.1. Dans les services centraux

Dans les directions opérationnelles rencontrées et en particulier, les sous-directions de la politique éducative (DASCO), de l'insertion et de la solidarité (DASES), de la création artistique (DAC), de l'accueil de la petite enfance (DFPE), de la politique de la Ville et de l'action citoyenne (DDCT) et la sous-direction de l'action sportive (DJS) semblent vouloir s'inscrire dans cette démarche ou plutôt « culture » de reporting et de rendu de comptes de l'utilisation des subventions de la collectivité parisienne.

Ainsi, différents **bureaux et services centraux chargés de l'instruction des subventions**, ont en principe une connaissance « métier » et assurent le suivi, parfois depuis plusieurs années, des associations bénéficiant du soutien de la collectivité parisienne. Ils sont en relation avec les responsables de ces associations avec lesquelles ils travaillent en liaison étroite sur de nombreux projets.

Les chargés de secteur de la Sous-direction de la création artistique de la DAC

Ce sont des agents de catégorie A ou B, au nombre de 11, qui se répartissent entre les secteurs des arts visuels, de la musique et des spectacles. Ils sont les interlocuteurs privilégiés des associations qu'ils sollicitent de manière régulière, dont ils expertisent les comptes, les bilans, les rapports d'activité. Ils assistent aux manifestations et spectacles subventionnés, étudient la communication réalisée, constatent la fréquentation... Ils travaillent de la sorte pour les subventions sur projets qui représentent pour la direction environ 800 000 euros par an environ et 120 subventions.

Les intervenants de la DFPE

A la DFPE, pour les crèches associatives divers intervenants contribuent au contrôle : les chargés de secteur au sein du bureau des partenariats qui reçoivent les associations au moins une fois par an et font les analyses budgétaires, les coordinatrices territoriales qui effectuent les évaluations des normes professionnelles, les agents de la PMI qui s'assurent du respect du code de la santé publique.

Peu de services de contrôle de gestion existent ou sont engagés sur ce contrôle mais des compétences diverses juridiques et financières peuvent être mobilisées pour le suivi et l'évaluation de certains partenariats et dispositifs. La DAC dispose cependant d'une contrôleuse de gestion et la DFPE était en cours de recrutement de ce type de profil en

vue notamment de contrôler les associations les plus fragiles ou les plus importantes qui sont d'ores et déjà identifiées.

1.3.2. Dans les services déconcentrés

Les dix circonscriptions territoriales des directions (DASCO/DFPE et DJS), comme les huit équipes de développement local (EDL)¹⁷ de la DDCT ou encore les quatre directions sociales de territoires (DASES) disposant par définition de personnels sur le terrain, sont en relation constante avec les associations et peuvent très concrètement suivre leurs activités.

Une évolution est en cours au sein des directions opérationnelles qui organisent progressivement des procédures de retours d'informations du terrain à partir de leurs référents territoriaux. Il s'agit notamment des conseillers à la vie sportive (DJS), des responsables éducatifs de la Ville et référents territoriaux (DASCO), des coordonnateurs sociaux de territoire (DASES), des agents exerçant au sein des équipes de développements local (EDL) de la DDCT qui connaissent les métiers, interviennent sur le territoire et sont de fait pour partie de leurs missions, dédiés à cette fonction de contrôle. Dans la pratique cependant, cette fonction n'est pas considérée comme prioritaire.

La DASCO a mis en place avec l'aménagement des rythmes éducatifs, plusieurs niveaux de contrôle de terrain susceptibles de porter sur le contrôle des associations subventionnées : en circonscription des affaires scolaires (CASPE) le responsable du pôle affaires scolaires, les responsables de l'action éducative (RAE), le coordinateur territorial de l'action éducative sur un secteur géographique et enfin le responsable éducatif ville (REV) au sein d'une école ou d'un groupe d'écoles. Cette chaîne contribue au contrôle des associations intervenant dans le cadre d'un appel à projet. Les informations remontent de l'école jusqu'au référent territorial identifié au sein du bureau des partenariats et des moyens éducatifs.

Ainsi, conformément aux termes des fiches de postes fournies par la direction, ces agents chacun à leur niveau :

- « *contrôlent et évaluent les activités éducatives et de service dans les écoles au regard des objectifs du projet éducatif territorial et des politiques municipales* » (responsable du pôle affaires scolaires)
- « *contrôlent la mise en œuvre et la conformité des projets pédagogiques (...) à la politique éducative de la Ville de Paris* » (RAE)
- « *contrôlent et évaluent les actions éducatives mises en œuvre (...) et évaluent la qualité et la cohérence des activités éducatives organisées dans les écoles (...), contrôlent la conformité des activités à la réglementation (...) et aux consignes de la Ville* » (coordinateurs territoriaux)
- « *contrôlent la bonne organisation, le contenu et la cohérence des ateliers, notamment ceux tenus par les associations (...), évaluent (...) les actions éducatives mises en œuvre dans le cadre des ateliers* » (REV).

A la DDCT, dans le domaine de la politique de la ville, les équipes de développement local rencontrent régulièrement les associations, conseillent sur le montage des projets, examinent les budgets, connaissent l'activité de chaque association et peuvent, si besoin, alerter la direction sur les difficultés éventuelles de certaines d'entre elles.

¹⁷ Les EDL couvrent les 20 quartiers dits « politique de la ville ».

L'organisation du contrôle interne au sein d'autres collectivités territoriales

Un sondage écrit réalisé par la mission auprès de quelques collectivités a fait apparaître une diversité dans l'organisation du contrôle de l'utilisation des subventions par les associations. Cette démarche a été complétée par les résultats de l'enquête réalisée en 2017 par le service du contrôle de gestion de la ville de METZ auprès de 50 collectivités (17 réponses) sur ce même sujet.

Il ressort de ces consultations que la structuration de ce contrôle est assez souvent en cours de construction ou de reconstruction. Certaines collectivités (Lyon, la région Occitanie, région Bourgogne Franche Comté, ville de Boulogne Billancourt) ont mis en place des directions ou services centraux de contrôle de gestion. Ce contrôle de gestion peut être positionné au sein de la direction des finances (villes de Nîmes et Créteil). D'autres collectivités, comme l'Essonne, face au constat de la diversité de la qualité des contrôles effectués par les services ont mis en place un observatoire des comptes associatifs, créé au sein de l'inspection générale.

Les contrôles effectués en services centraux se doublent le plus souvent de celui des services gestionnaires (services métiers). Ils sont généralement limités à un contrôle financier et budgétaire.

1.4. L'audit interne et les contrôles externes

1.4.1. L'Inspection générale de la Ville de Paris

L'Inspection générale a une mission d'audit interne (troisième ligne de maîtrise), indépendante de la chaîne hiérarchique qui structure l'organisation des services. À ce titre, elle joue un rôle dans le contrôle de l'utilisation des subventions. L'annexe à la délibération du Conseil de Paris IG 1001G des 16 et 17 juin 2014 indique notamment qu'au titre de ses missions d'audit, l'inspection générale vérifie « *que les risques liés aux processus mis en œuvre sont identifiés et que les dispositifs de contrôle interne adéquats sont mis en œuvre ...* ».

Son programme de travail décline annuellement de façon régulière l'audit d'associations. Les attentes quant à ces audits sont variables. Plusieurs associations qui contribuent à une politique particulière peuvent être auditées, comme une association qui perçoit une subvention d'un niveau particulièrement élevé, ou plusieurs associations qui interviennent sur un même secteur pour prévenir un risque de double financement.

En fonction de la lettre de mission de la Maire et des attentes formulées, les méthodes d'inspection diffèrent : monographie permettant l'analyse globale d'une association, audit approfondi d'une association donnée, audit de suivi afin d'apprécier ce qui a été fait depuis une précédente inspection.

En annexe 3 figure le tableau des rapports de l'IGVP portant sur des associations, remis à la Maire au cours des quatre dernières années. Entre six et dix missions sont ainsi réalisées chaque année, missions qui ne portent pas forcément sur les associations les plus subventionnées.

Ces audits ont assez fréquemment tiré constat de carence dans le contrôle de l'utilisation des subventions, sans pour autant proposer de modalités opérationnelles de contrôle. Cependant, le rapport n° 13-10 de juillet 2014 portant audit des relations de la DASES avec les associations qu'elle finance s'est penché sur la question du contrôle des associations et de la maîtrise des risques, en formulant plusieurs propositions pour améliorer l'efficacité et la pertinence des activités de contrôle.

Le programme de contrôle des associations ou de l'utilisation des subventions confié à l'Inspection générale doit être pensé et organisé de manière pluriannuelle autour :

- du contrôle régulier des associations les plus subventionnées¹⁸,
- d'un volet de contrôle des associations intervenant dans un secteur ou une politique sectorielle,
- d'un volet de contrôle sur des associations faisant l'objet d'un signalement.

Dans le cadre du contrôle hiérarchisé figurant parmi les préconisations du présent rapport (cf. point 3.3), la recommandation faite par le rapport de 2009 de réaliser un audit régulier des associations percevant plus de 150 000 euros de subventions, peut être reprise et appliquée aux 16 associations les plus subventionnées par la collectivité qui reçoivent 41% du montant total des subventions¹⁹. À ce jour, plusieurs de ces associations n'ont pas encore fait l'objet d'un audit et une seule, l'AGOSPAP, a fait récemment²⁰ l'objet d'un audit conjoint avec l'AP-HP²¹ et fait en 2018 l'objet d'un nouvel audit.

Recommandation 3 : Programmer et systématiser une partie « audit des associations » dans le programme de travail de l'Inspection générale.

Les associations sont à informer de cette démarche.

1.4.2. La Chambre régionale des comptes (CRC)

Les relations entre collectivités territoriales et associations peuvent être examinées selon une double démarche par les chambres régionales des comptes²².

- A l'occasion du contrôle de certaines associations

Dans la mesure où les associations bénéficient de fonds publics, elles sont soumises au contrôle de l'État. Les chambres régionales des comptes, conformément à l'article L 211-8 du code des juridictions financières, ont compétence pour contrôler toute association bénéficiant d'une subvention supérieure à 1 500 euros.

Ce contrôle peut conduire à un examen de la gestion portant sur l'économie des moyens mis en œuvre et l'évaluation des résultats atteints par l'association, par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée ou par l'organe délibérant.

Deux exemples de contrôle d'associations par la CRC Ile de France en 2015

La CRC Ile de France a notamment contrôlé en 2015 deux associations parmi les seize qui sont les plus subventionnées par la collectivité parisienne :

- **L'association pour la gestion des œuvres sociales du personnel des administrations parisiennes (AGOSPAP)** pour les exercices 2008 à 2012. Les recommandations formulées

¹⁸ Le rapport IGVP précité de 2009 préconisait déjà un audit régulier des associations recevant plus de 150 000 euros de subventions par an, ce qui aurait conduit à 25 audits annuels en moyenne.

¹⁹ Audits à articuler avec les contrôles régulièrement réalisés par la Chambre régionale des comptes d'Ile de France.

²⁰ Audit sur les perspectives d'évolution des missions confiées à l'AGOSPAP n° 14-10 Mars 2015.

²¹ Assistance publique-hôpitaux de Paris (AP-HP).

²² Cf. commission d'enquête de l'Assemblée nationale chargée d'étudier les difficultés du monde associatif (...) audition du président de la CRC d'Ile de France et d'une magistrate, Septembre 2014.

par la CRC portant sur les objectifs chiffrés et indicateurs pour mesurer les résultats obtenus ont été prises en compte dans la rédaction de la nouvelle convention prenant effet courant 2015 puisqu'une part de la subvention est désormais déterminée par les résultats atteints par l'association en termes de taux d'impact et public cible. Plusieurs indicateurs figurant en annexe de la nouvelle convention permettent à présent de mesurer l'activité de l'association et les résultats obtenus.

- **Le Théâtre musical de Paris** qui exploite le théâtre du Châtelet. La CRC a indiqué que « *les contrôles de la Ville de Paris sur la gestion de cette grande scène parisienne ont permis de la faire progresser en matière institutionnelle, financière et artistique, même si des marges d'amélioration existent en matière de gestion comptable* ».

- Dans le cadre de l'examen de gestion des collectivités locales

De manière plus fréquente, le contrôle de la CRC porte sur les relations de la collectivité avec les associations. La CRC examine en particulier la transparence des attributions et l'exercice par les collectivités de leur devoir de contrôle.

Ainsi, la CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur a-t-elle procédé au contrôle des subventions accordées par la Région et le département des Bouches du Rhône aux associations²³ et constaté les faiblesses du contrôle interne aux phases clés du processus de gestion des subventions allouées aux associations.

Dans le cadre de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale (cf. note de bas de page n° 18), les magistrats indiquent que la CRC Ile de France se place en général dans une démarche d'analyse des risques. Ils estiment qu'« *en réalité, très peu de collectivités exercent un contrôle effectif sur les subventions, y compris quand ces dernières sont d'un montant important* » mais tempèrent en ajoutant que « *de plus en plus de collectivités ont structuré et centralisé professionnellement les services chargés d'instruire et de gérer les subventions aux associations, ce qui n'était pas le cas il y a quelques années.* ». Ils rappellent la nécessité d'exercer ces contrôles et insistent sur le fait qu'ils doivent être proportionnés aux enjeux.

Les auditeurs constatent également que la collectivité parisienne s'est bien saisie de cette question, cependant les pratiques de contrôle de l'utilisation des subventions restent hétérogènes.

1.4.3. Les autres partenaires financeurs

Plusieurs administrations de l'État comptent souvent parmi les financeurs d'associations également subventionnées par la collectivité parisienne. Leurs services contrôlent l'observation de la réglementation²⁴ par ces associations, souvent en effectuant des visites sur place.

C'est le cas pour la caisse d'allocations familiales (CAF) et la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) qui participent au financement des ateliers dans le cadre de l'aménagement des rythmes éducatifs. Ces administrations effectuent (depuis 2 ans), chacune pour sa part mais en se communiquant leurs rapports, des contrôles sur place sur un échantillon d'écoles. Elles vérifient le nombre d'enfants présents (CAF), la qualification/formation des intervenants, les taux d'encadrement (DDCS)... et si besoin

²³ Insertion au rapport public annuel 2014 de la Cour des comptes du rapport CRC « Les subventions allouées aux associations par la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur et le département des Bouches du Rhône : la nécessaire maîtrise des risques ».

²⁴ Contrôle des taux d'encadrement, formations hygiène et sécurité, qualifications...

reviennent sur place six mois après pour vérifier les mesures prises pour régulariser certaines situations. La DASCOS indique que le niveau d'exigence de la CAF va croissant.

Les visites sur place de la DDCS font l'objet de rapports de visite selon un format normé, précis, complet et aisé à remplir. Ce type d'outil n'est guère utilisé à la Ville et les directions pourraient largement s'en inspirer.

S'agissant des crèches, la DFPE indique que la CAF réalise les contrôles sur place alors que la direction se concentre davantage sur les contrôles sur pièces en particulier au regard de la réalité de la dépense, de l'équilibre financier.

On note là une forme de complémentarité des contrôles et aussi une incitation pour la collectivité à mieux faire en termes de contrôle de l'utilisation des subventions.

2. LES MODALITÉS ET DISPOSITIFS DE CONTRÔLE

L'évolution de la réglementation depuis le décret-loi du 10 octobre 1935 a renforcé les moyens du contrôle par les collectivités publiques du bon usage des subventions allouées aux associations. Celles-ci ont été soumises à des obligations de transparence croissantes.

Les rapporteurs ont tout d'abord cherché à connaître les moyens mis en œuvre par la collectivité parisienne pour s'assurer de la production effective, par les associations subventionnées, des documents dont elles sont redevables au titre de leurs obligations légales de transparence. Ils ont aussi cherché à apprécier quelle exploitation est faite par les services de la collectivité parisienne des documents ainsi produits.

Ils ont ensuite répertorié les outils mis en œuvre de leur propre initiative par les services de la collectivité parisienne pour améliorer le contrôle et le suivi des subventions allouées aux associations. Les méthodes et outils de contrôle de l'utilisation des subventions sont divers.

2.1. Les obligations prévues par la réglementation

Le tableau ci-dessous résume les principales obligations applicables aux associations en fonction du montant annuel des subventions qu'elles reçoivent.

Tableau 2 : Obligations imposées aux associations

	Obligations	< 23 000€	de 23 000€ à 153 000€	> 153 000€	Fondements juridiques
Formalisation	passation d'une convention (<i>objet, montant, modalités de versement, conditions d'utilisation de la subvention</i>)		X	X	principe : 4ème alinéa art. 10 loi du 12 avril 2000 modifiée; seuil : décret n°2001-495 du 6 juin 2001
Documents à produire à la collectivité	copie certifiée budgets -et comptes de l'exercice écoulé ainsi que <i>tout document faisant connaître les résultats de son activité</i>	X	X	X	art. L 1611-4 du CGCT
	Comptes certifiés <i>si subvention > 75 000 € ou >50% du total des produits</i>		X	X	art. L 2313-1-1 du CGCT (communes) et L 3313-1 (départements)
	Compte rendu financier (ds les 6 mois suivant clôture exercice) <i>"lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée"</i>	X	X	X	principe : 6ème alinéa art. 10 loi du 12 avril 2000 modifiée; contenu défini par arrêté du 11 octobre 2006
Obligations comptables	établissement de comptes annuels (bilan-compte de résultat-annexes)			X	principe : art. L 612-4 code de commerce
	obligation de désigner un commissaire aux comptes			X	seuil : art. D 612-5 code de commerce
	application plan comptable des associations et fondations			X	CRC Règl 99-01

Source : Tableau IG

Deux seuils majeurs apparaissent : 23 000 euros, au-delà duquel la passation d'une convention est obligatoire et le seuil de 153 000 euros qui impose l'établissement de comptes normés selon le plan comptable et sa déclinaison aux associations ainsi que la désignation d'un commissaire aux comptes.

La combinaison de ces diverses obligations fournit un levier à la collectivité parisienne afin de contrôler a posteriori le bon usage des subventions, tant du point de vue de la conformité à leur objet initial, que s'agissant de leur coût de mise en œuvre.

2.1.1. Les conventions, un outil de contrôle à optimiser

C'est bien dès l'examen des demandes de subvention que la possibilité et les modalités d'un contrôle a posteriori sont enclenchées. Un des outils essentiels afin de mettre en place et d'exercer ce contrôle est la convention qui est signée entre la collectivité et l'association. Elle pose les bases du partenariat et indique les engagements de l'association.

2.1.1.1. Les obligations

La passation d'une convention pour une subvention d'un montant supérieur à 23 000 euros constitue une obligation légale²⁵. Ce contrat doit obligatoirement préciser l'objet de la subvention, son montant, ses modalités de versement et ses conditions d'utilisation.

L'article 10 de la loi du 12 avril 2000 emploie le terme « une subvention » mais il ne fait pas de doute que le franchissement du seuil de 23 000 euros doit être apprécié en considérant le total annuel des concours financiers accordés par une collectivité publique à une même association.

2.1.1.2. La façon dont la Ville de Paris s'acquitte de cette obligation

Si la collectivité parisienne veille à respecter cette obligation, elle n'en tire pas systématiquement tout le parti qu'elle pourrait afin d'asseoir son contrôle a posteriori.

▪ La passation des conventions

D'une façon générale, cette obligation apparaît respectée. La Ville de Paris s'en est donné les moyens en mettant en place un point de passage obligé pour toute demande de subvention. Il s'agit du bureau des subventions aux associations (BSA) qui est dédié à la gestion des subventions et dont le positionnement lui permet d'avoir une vision transversale. Il s'appuie sur l'application SIMPA qui reçoit de façon dématérialisée toutes les demandes de subventions.

Les nombreuses **associations multi subventionnées**, posent des problèmes spécifiques. Il s'agit de déterminer lorsque le total annuel des subventions attribuées va dépasser le seuil de 23 000 euros imposant la conclusion d'une convention, quelle direction se charge de l'élaboration de celle-ci.

La solution encore actuellement en vigueur est que la rédaction de la convention incombe à la direction à l'origine de l'octroi de la subvention qui provoque le dépassement du seuil de 23 000 euros. Cette solution est manifestement insatisfaisante dans la mesure où elle peut obliger des directions octroyant une très faible subvention, de l'ordre de quelques centaines d'euros, à rédiger une convention.

Dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs annoncés dans la communication de la Maire sur la vie associative et la participation citoyenne, il est prévu de désigner une

²⁵ 4^{ème} alinéa de l'article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 modifiée et décret d'application n° 2001-495 du 6 juin 2001.

« *direction pilote* ». Dans ce schéma, comme annoncé par le BSA lors de la réunion des correspondants subventions du 4 juillet 2017, la direction ayant accordé en année n-1 la subvention la plus importante devient « *cheffe de file* » pour l'établissement des conventions.

Cette organisation sera mise en place progressivement à compter de 2019. Elle devrait clarifier les choses, éviter la multiplication de conventions (et de délibérations), apporter de la transparence et à terme se traduire par une montée en compétences des directions. Il est prévu que la DDCT élabore un guide pour faciliter les actions des directions pilotes.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DFPE exprime son souci qu'en cas de recours à des conventions ad-hoc par associations, la politique d'accueil de la petite enfance soit diluée dans d'autres actions. Elle craint aussi que le vote d'une subvention globale par association aille à l'encontre de la volonté de réduire au maximum les délais de vote des subventions.

Les rapporteurs estiment que ces actions devront être déployées avec souplesse et de façon concertée avec les directions opérationnelles. Le besoin de désigner une « *direction pilote* » reste cependant entier pour centraliser l'information et assurer un suivi global de la structure associative. L'enjeu est particulièrement important pour les grosses structures (à titre d'exemple : [.....] dans le domaine social) pour lesquelles la collectivité parisienne doit également être mise en capacité de dialoguer d'institution à institution.

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

L'évolution du statut de Paris va aussi imposer certaines adaptations. Le seuil de 23 000 euros est actuellement apprécié de façon séparée selon que la subvention relève du budget de la commune ou de celui du département²⁶. Au sens strict, cette pratique n'est pas illégale mais elle peut comporter certains biais.

La fusion Ville - Département en une collectivité unique au 1^{er} janvier 2019 va faire franchir le seuil des 23 000 euros à certaines associations qui recevaient une aide d'un montant inférieur à 23 000 euros sur chacun des deux budgets. Même si la majorité de celles-ci est déjà titulaire d'au moins une convention avec la ville, il y aurait intérêt notamment en termes de transparence, à ce que le franchissement du seuil de 23 000 euros soit apprécié dès 2018, sur la base des données consolidées ville et département.

Recommandation 4 : Considérer, dès 2018, que le seuil de 23 000 euros déclenchant la signature d'une convention s'applique sur la base du montant total de subventions accordées par la Ville et par le département.

- **Le contenu des conventions**

Des modèles de conventions type ont été mis au point avec le concours de la direction des affaires juridiques (DAJ) et soumis à l'approbation du Conseil de Paris des 11 et 12 février 2002.

Ces conventions type répondent, par leur contenu, aux obligations légales. Elles contribuent également à sécuriser juridiquement la position de la Ville. En particulier, elles prévoient, à l'article 1^{er}, la description du projet et/ou des objectifs de l'association. Elles comportent des clauses fondant le contrôle de la collectivité parisienne. Elles

²⁶ La consolidation des données des comptes administratifs 2016 fait apparaître que 254 associations sur 2 675, soit près de 10% ont été subventionnées à la fois sur le budget municipal et le budget départemental.

précisent les documents qui doivent être produits dans un délai de six mois (comptes sociaux, compte rendu financier notamment) et prévoient une restitution totale ou partielle de l'aide de la Ville, en cas de non-utilisation ou d'utilisation non conforme (article 12).

Elles sont actuellement en cours de réécriture par la DAJ et la DDCT, or il est souhaitable d'y associer les principales directions opérationnelles.

Il est prévu de soumettre ces nouveaux modèles de convention au Conseil de Paris pour la fin de l'année 2017, en vue d'une mise en œuvre généralisée dès le 1er janvier 2018.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DDCT a précisé que le calendrier initialement prévu n'a pu être tenu et que le vote des nouvelles conventions interviendra en 2018.

- **La convention comme outil de contrôle a posteriori**

L'optimisation de l'utilisation de cet outil au service du contrôle de l'utilisation des subventions bute sur plusieurs écueils.

Sur la base des conventions type, il reviendrait aux services de procéder aux adaptations justifiées par les particularités de l'objet de la subvention. C'est loin d'être systématiquement le cas. La convention apparaît trop souvent comme un acte purement formel, d'accomplissement d'une formalité juridique obligatoire, avec une large part de « copié-collé » d'une année sur l'autre.

Faute d'explicitation dans la convention, les objectifs communs poursuivis et la méthode utilisée pour mesurer leur atteinte, de définir et préciser des indicateurs notamment, la collectivité parisienne ne se donne pas les moyens de procéder, pour le futur, à une démarche d'évaluation.

De ce point de vue, les sondages effectués par les rapporteurs, les entretiens menés, ainsi que l'étude des exemples de conventions produites par les directions à la demande de la mission conduisent à estimer que le degré de maturité des documents contractuels reste très inégal et hétérogène, y compris au sein d'une même direction.

L'exemple de grands partenariats passés par la DAC

La convention peut comporter des objectifs qualitatifs très généraux sans préciser les retours d'informations attendus ([.....]) ou au contraire, mentionner précisément les retours d'information à produire chaque année et inclure des données quantitatives ([.....]) ou encore de façon plus aboutie, définir des objectifs prioritaires ainsi que le reporting qualitatif et quantitatif attendu au moyen d'indicateurs ([.....]).

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

Comme dans les conventions de l'État, il est expressément précisé, dans le corps de la convention, que les annexes sont partie intégrante du contrat²⁷ comme cela est fait dans les conventions de l'État.

²⁷ Cf. circulaire n° 5811/SG du Premier Ministre en date du 29 Septembre 2015 (notamment son annexe 3).

Recommandation 5 : Définir en amont et prévoir systématiquement dans trois annexes distinctes aux conventions : l'objet du partenariat ; le budget prévisionnel du projet ou de l'action (pour les subventions affectées à un objet) ; les modalités de l'évaluation et indicateurs.

▪ **Les conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO)**

Lors de la communication précitée de la Maire de Paris sur la vie associative a été annoncé un objectif de 50% de conventions pluriannuelles d'objectifs en fin de mandature. La durée envisagée pour ces CPO est de trois ans alors que l'État préconise une durée de quatre ans. Le format triennal apparaît plus adapté pour une collectivité territoriale, la durée de la mandature (six ans), étant en phase avec l'exécution de deux conventions triennales successives. Une exception pourrait cependant être faite, au cas par cas, pour se caler sur la durée de vie de projets nécessitant un temps plus long.

Aujourd'hui 15% des associations bénéficient de ce type de conventions (ce qui correspond à 60% de l'enveloppe budgétaire annuelle dédiée aux subventions). La mesure s'adresse donc en particulier aux petites associations. Il est prévu par le secrétariat général de la mettre en œuvre en deux ans : en 2018, pour les associations qui bénéficient d'au moins 15 000 euros de subventions (soit environ 40% des associations) ; puis en 2019, le seuil serait abaissé à 5 000 euros. La conclusion d'une CPO pourrait alors être aussi, à la demande, en dessous de ce seuil²⁸.

L'exemple des CPO passées par la DFPE

La DFPE conclut des conventions pluriannuelles d'objectifs triennales avec l'ensemble des associations petite enfance qu'elle subventionne. Les conventions définissent les objectifs poursuivis ; à titre d'exemples : « *veiller à ce que les méthodes d'accueil et d'éveil ne portent pas atteinte à l'épanouissement des enfants, excluent tout prosélytisme notamment religieux et toute pression morale, intellectuelle ou physique* » ; « *limiter le recours à l'intérim* » ;....). La convention comprend un important volet financier et comptable qui précise notamment le format des budgets prévisionnels, du compte rendu financier, le mode d'évaluation... Le montant de chaque subvention annuelle est fixé par avenant à la convention, au terme d'une procédure d'échanges avec la collectivité. Il existe trois modèles de conventions types (grandes associations, associations présentant une fragilité financière et crèches parentales) permettant d'adapter les dispositions financières à la situation des associations gestionnaires. Ce dispositif a été mis en place en 2010, après un audit et dans le cadre d'une réforme des relations financières entre la DFPE et les associations qu'elle subventionne.

L'objectif poursuivi qui a pour ambition de sécuriser les associations quant à leur financement, doit se doubler en contrepartie, d'une exigence quant aux moyens de mesurer l'atteinte des objectifs. Il s'agit donc là de mettre au point, en co-construction avec chaque association, des indicateurs à inclure systématiquement en annexe aux CPO.

Les rapporteurs sont conscients de la difficulté de cette tâche qui implique un important saut qualitatif dans les relations entre la Ville de Paris et ses partenaires. La montée en charge sera donc inévitablement progressive, tout comme celle des CPO.

²⁸ Note à l'attention des directeurs D17SGVP-1066 du 21 juillet 2017.

Le caractère pluriannuel de ces conventions conduit à poser de manière plus insistante, la question du contrôle et notamment de son phasage en cours d'exécution du contrat, ainsi que de l'évaluation à son terme.

La programmation de rendez-vous, au moins sur une fréquence annuelle, de dialogue de gestion apparaît donc nécessaire afin de faire le point sur l'exécution du partenariat, d'engager le cas échéant, des actions correctives, et d'ajuster si nécessaire le montant de la subvention au titre de l'année suivante. Ces rendez-vous peuvent permettre utilement de faire un point sur les prévisions d'exécution du budget du projet, en l'attente de la production des comptes sociaux et comptes rendus financiers, qui ne seront exigibles pour l'exercice n, qu'à compter du 30 juin n+1.

Au cours de la dernière année d'exécution de la convention, surtout s'il est envisagé de la reconduire en tout ou partie, une évaluation globale et contradictoire apparaît nécessaire. Il est prudent de prévoir cette démarche dès la rédaction de la convention.

Le modèle précité de CPO proposé par l'État prévoit dans une annexe à la convention les modalités de l'évaluation et les indicateurs utilisés. La collectivité parisienne doit se rapprocher de ce modèle pour les CPO, au moins les plus importantes.

Clause relative à l'évaluation dans un modèle de CPO proposé par l'Etat

ARTICLE 9 - ÉVALUATION

9.1 L'évaluation contradictoire porte notamment sur la réalisation du projet d'intérêt économique général et, le cas échéant, sur son impact au regard de l'intérêt général.

9.2 L'Association s'engage à fournir, au moins trois mois avant le terme de la convention, un bilan d'ensemble, qualitatif et quantitatif, de la mise en œuvre du projet dans les conditions précisées en annexe II de la présente convention.

9.3 L'Administration procède à la réalisation d'une évaluation contradictoire avec l'Association, de la réalisation du projet auquel elle a apporté son concours, sur un plan quantitatif comme qualitatif.

Source : Extrait modèle de CPO État (annexe n°3 à la circulaire du 29 septembre 2015 du Premier ministre relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations).

Recommandation 6 : Inclure dans les conventions pluriannuelles d'objectifs des clauses de rendez-vous dédiés au dialogue de gestion et à l'évaluation finale.

2.1.2. La transparence financière

Les associations subventionnées sont dans l'obligation de produire à la collectivité qui les soutient des documents financiers (cf. tableau au 2.1 ci-dessus).

Les rapporteurs se sont attachés à connaître les dispositions prises par la collectivité parisienne pour s'assurer de la production de ces documents et à évaluer s'ils sont bien exploités dans le cadre d'un contrôle financier.

2.1.2.1. Les documents financiers à produire par les associations subventionnées

▪ **Le budget et les comptes**

La production de ces deux documents constitue une obligation pour les associations subventionnées aux termes de l'article L 1611-4, alinéa 2 du CGCT²⁹.

Pour la clarté du propos, il y a lieu de bien distinguer le budget, qui est un document prévisionnel, des comptes qui retracent, en fin d'exercice, l'exécution du budget. La production de ces deux documents est indispensable car il conviendra de les rapprocher au stade du contrôle a posteriori.

Par « comptes », il convient d'entendre les comptes de la structure association, c'est-à-dire ses **comptes sociaux**. Il s'agit d'une obligation établie de longue date (décret-loi de 1935, repris à l'article L 1611-4 du CGCT) qui a pour conséquence d'astreindre les associations subventionnées à tenir, a minima, des comptes annuels.

Les obligations comptables diffèrent selon le montant de la ou des subventions publiques. Le principal seuil en la matière est celui de 153 000 euros de subventions publiques, qui s'entend tous financeurs publics confondus.

A compter de ce seuil, l'association est astreinte à l'établissement de comptes annuels qui comprennent de façon indissociable un bilan, un compte de résultat et des annexes. Ces comptes sont assujettis au respect du plan comptable général, et plus particulièrement sa déclinaison relative aux associations et fondations (règlement n°99-01 du Comité de la réglementation comptable³⁰).

Le franchissement du seuil de 153 000 euros emporte par ailleurs obligation de désigner un commissaire aux comptes et de publier son rapport et les comptes sociaux³¹. Les associations qui ont reçu une subvention supérieure à 75 000 euros ou qui représente plus de 50% de leur budget sont également tenues de produire des comptes certifiés. Pour celles-ci, il s'agit d'une simple certification conforme des comptes par le Président de l'association.

Enfin, l'article 20 de la loi du 23 mai 2006 précitée, oblige dans certaines conditions³² à publier dans les comptes, les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés ainsi que leurs avantages en nature.

Le compte rendu financier est le document qui justifie de l'emploi des fonds reçus

Dans la majorité des cas, à l'obligation de produire les comptes sociaux s'ajoute celle de produire un compte rendu financier (ou « compte d'emploi » de la subvention) en application de l'article 10 alinéa 6 de la loi du 12 avril 2000 modifiée précitée :

²⁹ « Tous groupements, associations, œuvres ou entreprises privées qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions sont tenus de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité. »

³⁰ Cette norme prévoit notamment la production d'informations spécifiques qui contribuent à la transparence des relations entre les associations et les tiers financeurs publics ou privés. À titre d'exemple :

- la notion de fonds dédiés ou fonds destinés au financement de projets non totalement réalisés. Elle permet un suivi de la consommation des subventions.

- la valorisation comptable des ressources en nature telles que l'occupation de locaux de la collectivité à titre gratuit ou pour un prix inférieur au marché, mise à disposition de moyens matériels ou humains.

³¹ Article L 612-4 et D 612-5 du code de commerce.

³² En cas de budget annuel supérieur à 150 000 euros et recevant une ou plusieurs subventions de l'État ou d'une collectivité territoriale dont le montant est supérieur à 50 000 euros (...).

« Lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'organisme de droit privé bénéficiaire doit produire un compte rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Le compte rendu financier est déposé auprès de l'autorité administrative ou de l'organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial mentionné au premier alinéa de l'article 9-1 qui a versé la subvention, dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée. »

Le critère déclenchant cette obligation de production du compte rendu financier d'utilisation de la subvention est l'**affectation de celle-ci à une dépense déterminée**. Pour préciser ce périmètre, on peut se référer à la définition du terme « subvention » apporté par l'article 59 de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. La subvention peut en effet être destinée « à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire ». Au vu de cette définition, seules les contributions dédiées au financement du fonctionnement général d'une association sont clairement hors du champ de l'obligation de production d'un compte rendu financier. Pour le reste, le périmètre potentiel de cette obligation est très vaste, englobant à titre d'exemples le financement d'un évènement (sportif, culturel, communication...), d'une action (développement économique, politique de la Ville, prévention...), d'un service (social, petite enfance, périscolaire...), d'un investissement (subvention d'équipement).

Ceci a pour autre conséquence, que si toute association subventionnée n'est pas systématiquement tenue à la production d'un compte rendu financier, une association multi-subventionnée au titre de plusieurs actions est tenue de produire plusieurs comptes rendus financiers (un par action subventionnée), en sus de ses comptes sociaux.

Pour toutes ces raisons, il est essentiel de définir très précisément l'objet d'une subvention.

2.1.2.2. Les difficultés à faire respecter ces obligations de transparence

▪ **Les budgets et les comptes : une restitution perfectible**

Par la mise en place d'un point d'entrée unique via SIMPA, la Ville s'est donné les moyens de faire respecter ces dispositions puisque les associations sollicitant une subvention doivent obligatoirement déposer dans SIMPA, entre autres documents, leurs budgets et leurs comptes sociaux.

S'il n'est pas possible de mesurer de façon exhaustive le respect de cette obligation de production des comptes, quelques sondages effectués aux deux extrémités des subventions (petites et plus grosses subventions) fournissent des indications intéressantes.

Concernant les 16 associations les plus subventionnées en 2016, les rapporteurs ont cherché à connaître à quelle date leurs comptes sociaux des exercices 2015 et 2016 avaient été déposés dans SIMPA, étant entendu que ces états financiers sont exigibles six mois après la clôture de l'exercice considéré. Le respect de cette procédure est inégal :

- ⇒ le délai de production des comptes peut être considéré comme satisfaisant (comptes déposés dans les délais, voire avant le 30 juin) pour 6 associations ;
- ⇒ 7 associations ont accusé un retard notable (plus de 60 jours) pour le dépôt des comptes d'un, voire deux exercices considérés ;
- ⇒ 3 associations n'ont pas déposé de comptes au titre d'au moins une année, dont deux pour les exercices 2016 et 2017.

On peut émettre l'hypothèse que les associations qui font preuve de peu de diligence pour déposer leurs comptes finissent cependant par le faire pour les besoins de l'instruction du renouvellement de leur subvention.

Il n'en demeure pas moins que la base des comptes sociaux disponibles dans SIMPA ne peut être tenue pour réellement exhaustive.

À l'autre extrémité, pour les subventions de plus faible montant, un sondage a été réalisé par le BSA portant sur 343 documents d'instruction FER (fiche d'évaluation des risques) qui sont depuis 2016, remplis par les directions opérationnelles pour les subventions de moins de 23 000 euros.

Tableau 3 : Défaits de production des comptes (subventions inférieures à 23 000 €)

FER 2016	nombre de FER examinées	absence de comptes	absence de comptes (%)	comptes pas lisibles dans Simpa	comptes pas lisibles dans Simpa	total comptes absents ou non lisibles	total comptes absents ou non lisibles (%)
DAE	119	1	0,8%	2	1,7%	3	2,5%
DAC	109	2	1,8%	4	3,7%	6	5,5%
DASES	74	2	2,7%	1	1,4%	3	4,1%
DJS	41		0,0%		0,0%	0	0,0%
total 4 DIR	343	5	1,5%	7	2,0%	12	3,5%

Source : IG d'après sondage BSA sur les FER établies par les directions en 2016 (subventions inférieures à 23 000 euros).

On peut en déduire que des cas de non production des comptes ou de comptes illisibles dans SIMPA existent, mais qu'ils sont peu fréquents.

Recommandation 7 : Les directions doivent rappeler aux associations qu'elles sont tenues de déposer leurs comptes sociaux dans SIMPA dès leur approbation et en tout état de cause, au plus tard six mois après la clôture de l'exercice au titre duquel elles ont été subventionnées.

On peut raisonnablement déduire de ces constats que, sans être infaillible, le dispositif mis en place par la Ville de Paris pour conduire les associations subventionnées à produire leurs comptes sociaux conformément à la loi fonctionne plutôt correctement, même si la production des comptes peut souffrir retard ou exceptions.

Placée en amont dans le processus d'attribution, la production des comptes permet aussi un contrôle financier a posteriori pour les très nombreuses associations qui sont candidates à la reconduction de leur subvention ou à l'octroi d'une autre subvention. Les difficultés suivantes ont dans ce cas été identifiées :

- ⇒ la tâche de relancer les associations afin qu'elles produisent leurs comptes incombe aux directions opérationnelles ; elle est vécue comme chronophage par certaines d'entre elles ;
- ⇒ le caractère probant des comptes produits est un sujet fréquent de débat entre le BSA et les directions. Le BSA considère en effet que seuls les comptes approuvés en assemblée générale sont probants ;

La DAC relève la difficulté, notamment pour les petites structures, de produire dans SIMPA des comptes approuvés en assemblée générale dans les délais prévus, le PV de l'assemblée générale étant généralement approuvé lors de l'assemblée générale suivante, qui se tient le plus souvent un an après.

Pour les rapporteurs, ceci ne doit pas constituer un motif de retard. On peut donc suggérer qu'à titre conservatoire, les comptes soient déposés dès qu'ils ont été approuvés en assemblée générale. Le PV de l'assemblée approuvant les comptes viendra compléter le dossier dès qu'il aura reçu validation.

La DAE et la DASES dans leur réponse au rapport provisoire estiment qu'il serait utile de disposer d'alertes dans l'outil SIMPA. Cette évolution est effectivement préconisée par les rapporteurs (cf. point 3.5.3).

⇒ la qualité des comptes produits est inégale. Ce constat est fréquemment fait dans les rapports récents de l'Inspection Générale ayant pour objet d'étude les associations³³.

▪ **Le compte rendu financier : une production parfois problématique**

La Ville de Paris a pris soin de viser cette obligation dans l'ensemble de ses modèles de conventions. L'article relatif au contrôle de la collectivité prévoit systématiquement la production, dans un délai de 6 mois, d'« *un compte rendu financier relatif à l'utilisation de la subvention* ».

Trois difficultés ont pu être relevées dans la mise en œuvre de cette obligation.

Le champ de l'obligation de produire un (des) compte rendu(s) financier(s) peut ne pas être correctement appréhendé.

La nécessité de produire annuellement des comptes rendus financiers ne fait pas de doute pour certains partenaires comme c'est le cas pour les crèches associatives (DFPE) où, pour chaque établissement géré par une association, les budgets prévisionnels comme les comptes rendus financiers, établis selon une maquette normalisée, servent de supports au dialogue de gestion.

Dans certains cas, le besoin et les enjeux s'attachant à la production d'un compte rendu financier ne sont pas convenablement identifiés par les services. C'est ce constat qui a été fait par l'Inspection générale pour la DDCT concernant le suivi des associations venant en aide aux personnes prostituées³⁴.

Recommandation 8 : S'interroger dès l'origine du partenariat sur l'objet précis de la subvention. Lorsqu'elle est affectée au financement d'une dépense déterminée ou d'un projet, les directions opérationnelles doivent veiller à la production du compte rendu financier retraçant l'utilisation des fonds alloués.

Certaines associations moins solidement structurées quant à leurs fonctions support peuvent avoir peine à produire ce document. Elles sont, faute de disposer d'une comptabilité analytique fiable, dans l'incapacité de produire des comptes rendus financiers fiables. Ainsi, l'audit précité concernant les associations venant en aide aux personnes prostituées a fait apparaître que plusieurs d'entre elles ne disposaient pas des fonctions supports financières ou comptables solides.

Les services de la DASES rencontrés par les rapporteurs, ont de même insisté sur l'hétérogénéité de leurs interlocuteurs associatifs. Ils relèvent également que dans le dialogue avec l'administration, certaines associations sont bien outillées et d'autres, plus modestes et reposant essentiellement sur le bénévolat sont beaucoup plus fragiles. Pour la DASES, il convient de faire preuve de pédagogie et parfois aller chercher, conduire et accompagner le partenaire associatif.

Le format du compte rendu attendu gagnerait à être précisé.

³³ Ainsi l'audit sur les Offices du Mouvement Sportif relève le caractère « sommaire » de la comptabilité de certains OMS, une ventilation imprécise des dépenses ainsi que parfois des contractions des dépenses et des recettes. Rapport n° 15-05 Audit sur les offices du mouvement sportif - Mars 2016.

³⁴ Rapport n° 16-01 Audit synthétique et transversal des associations les plus subventionnées intervenant auprès des personnes prostituées - Septembre 2016.

Certains services, ainsi la DFPE pour les établissements de la petite enfance, ou la DAC pour les grands établissements culturels parisiens disposent de maquettes, désormais opérationnelles.

Pour le reste, les modèles type de conventions utilisés actuellement n'ont pas prévu de cadre particulier pour les comptes rendus financiers à produire. Le guide d'instruction des subventions, élaboré par le BSA fait cependant référence à un imprimé Cerfa utilisé par les services de l'État pour les demandes de subventions et les comptes rendus financiers.

L'utilisation de ce modèle de compte rendu financier en vigueur à l'État³⁵ (cf. annexe 5) présente de nombreux avantages :

- ⇒ la simplification pour les associations (application du principe « dites-le nous une fois »),
- ⇒ la pertinence du reporting financier et la présence d'une annexe explicative,
- ⇒ la connaissance des apports des autres financeurs³⁶,
- ⇒ la présence d'un volet « *bilan qualitatif* » de l'action garantissant que le contrôle effectué ne se limite pas au seul contrôle financier.

Cette maquette est déjà utilisée par certaines associations au titre du compte rendu produit aux services de la Ville de Paris, notamment en politique de la Ville. Il y aurait tout intérêt à généraliser son utilisation, avec quelques adaptations si nécessaire, pour toutes les actions en cofinancement avec l'État ou d'autres financeurs publics. Si le BSA souligne que ce support présente l'inconvénient de ne pas être dématérialisé, les rapporteurs considèrent que cela ne représente pas un empêchement majeur.

De même, en raison de son caractère structurant pour les services opérationnels comme pour les partenaires associatifs, cette même maquette pourrait servir de base de travail pour les comptes rendus relatifs à l'utilisation des subventions d'un montant supérieur à 23 000 euros. Ceci aurait l'intérêt supplémentaire d'éviter aux services de la Ville de Paris un travail de conception redondant avec celui déjà conduit par l'État.

Recommandation 9 : Utiliser la maquette de compte rendu financier en vigueur à l'État comme base de travail pour les actions cofinancées avec l'État ainsi que pour les subventions de la collectivité parisienne supérieures à 23 000 euros.

La DDCT est d'accord sur le principe tout en estimant qu'il conviendrait d'en intégrer les champs dans l'outil SIMPA.

2.1.2.3. L'exploitation des documents financiers par les services de la collectivité parisienne

Enfin, s'assurer de la production par les associations de comptes sociaux et de comptes rendus financiers n'est pas en soi une diligence suffisante de contrôle. Encore convient-il que ces documents soient exploités et que les conséquences en soient tirées, si besoin par des actions correctives.

³⁵ Imprimé Cerfa n° 15059*01, dont les caractéristiques ont été définies par arrêté du Premier ministre du 11 octobre 2006.

³⁶ Dans les situations de cofinancement, le suivi dans le temps de l'évolution des quotités des apports des différents financeurs constitue une information précieuse.

Sur ce point, les auditeurs font le constat qu'aucun dispositif de portée générale, hors la fiche d'évaluation des risques (FER) et le passage du dossier au « statut clos » dans SIMPA, ne vient tracer la validation de ces documents.

Recommandation 10 : Dans la perspective de la certification des comptes, les services de la collectivité doivent systématiquement formaliser et tracer la validation des documents qu'il revient à l'association de produire au titre de la justification de la bonne utilisation de la subvention allouée.

La DAE souscrit à cette recommandation. Elle pointe également les limites de la démarche de validation : « Toutefois, pour ce qui est de la validation des comptes financiers ou du contrôle des rapports d'activités, il n'appartient pas aux services de la Ville de se substituer aux commissaires aux comptes ou aux assemblées générales des associations ».

Cette observation conduit les rapporteurs à préciser l'objet et la portée de la démarche de « validation », par les services de la collectivité parisienne, des documents produits par les associations.

Effectivement, la production de comptes sociaux certifiés par un commissaire aux comptes constitue, pour la collectivité qui finance, une assurance de régularité et de sincérité ; il n'y a donc pas lieu de remettre en cause ces comptes. Il est par ailleurs clair que les rapports d'activité, comme les comptes sociaux sont approuvés par l'assemblée générale de l'association et sont produits par cette dernière sous sa responsabilité.

La démarche de « validation » des documents produits doit conduire les services à porter une appréciation critique sur des points tels que : la situation financière de l'association, la cohérence externe ou la fiabilité des comptes sociaux quand ils ne sont pas soumis à certification, le compte rendu financier (qui n'est pas normé et ne rentre pas dans le champ de la certification par le commissaire aux comptes) et la cohérence de son articulation avec les comptes sociaux, le compte rendu d'activité (subventions sur projet) eu égard aux objectifs du projet et aux constats effectués sur le terrain...

Faute de pouvoir procéder à une évaluation générale, les auditeurs ont pu faire quelques constats sectoriels.

Le suivi de l'exécution budgétaire est une composante centrale du dialogue de gestion dans certains secteurs (petite enfance DFPE). Les éventuels excédents dégagés au terme de l'exécution budgétaire peuvent être pris en compte dans la détermination du montant des futures subventions (réaffectation ou reprise partielle en n+2 des excédents de l'exercice n pour le secteur petite enfance).

Pour plusieurs directions rencontrées (DJS, DAC), le montant de la subvention est susceptible de connaître un abattement si le montant de la trésorerie de l'association est estimé trop important.

D'une façon générale, le contexte budgétaire actuel conduit les directions à porter une attention accrue au contrôle et à la situation financière des associations qu'elles subventionnent.

2.1.3. Les sanctions

Les sanctions peuvent consister dans la suspension, ou le remboursement total ou partiel des subventions allouées en cas d'utilisation non conforme, de reversement non autorisé de tout ou partie de la subvention, de non-exécution du projet, de retard significatif ou de

modification substantielle des conditions d'exécution de la convention de subventionnement.

Les conventions type en vigueur à la Ville de Paris comportent toutes un article intitulé « condition d'utilisation de la subvention » qui couvre bien ces éventualités :

« L'utilisation de la subvention à des fins autres que celles définies par la présente convention entraînera son remboursement. Le reversement de tout ou partie de la subvention à une association, organisme, société, toute personne privée ou œuvre, est interdit et entraînera la restitution de tout ou partie des sommes déjà versées. En outre, la Ville de Paris peut suspendre le montant des avances et versements, remettre en cause le montant de la subvention ou exiger le remboursement de tout ou partie des sommes déjà versées, en cas de non-exécution, de retard significatif ou de modification substantielle des conditions d'exécution de la présente convention par l'association. »

Les projets de nouvelles conventions types sur lesquels la DAJ et la DDCT travaillent prévoient de renforcer encore l'encadrement de l'utilisation des subventions en traitant de l'affectation des éventuels produits financiers dégagés et, pour les subventions d'équipement, du maintien de la destination de l'équipement financé.

Les rapporteurs ont cherché à savoir si les clauses de sanction prévues par les conventions trouvent dans les faits à s'appliquer. Ils ont demandé aux directions opérationnelles de leur produire des cas concrets et des chiffres concernant les remboursements de subventions qui auraient été lancés.

Seule la **DASCO** a produit un détail des titres de recettes ou annulations partielles de mandats émis à ce titre. A titre d'exemple, elle a fourni un exemple de certificat administratif attestant qu'une association était débitrice vis-à-vis de la Ville de Paris d'un montant de 4 200 euros, « correspondant à une partie de la subvention versée au titre de l'année 2016-2017, pour des prestations qui ne pourront être effectuées par l'association » ; cette dette a fait l'objet de l'émission d'un titre de recette.

Tableau 4 : Remboursements de subventions titrés par la DASCO

Année	Nombre d'associations	Montant titré ou annulation partielle de mandat
2013 (titré sur 2014)	1	174 126,00 €
2014	4	27 113,60 €
2015	0	0,00 €
2016	1	8 400,00 €

Source : Données DASCO

La **DAC**, pour sa part a indiqué aux rapporteurs que si une association régulièrement subventionnée sur projet³⁷ par la collectivité parisienne n'était pas en capacité de tenir un spectacle pour lequel elle avait été subventionnée, la direction ne demandait pas le reversement de la subvention, mais s'abstenait de subventionner l'organisme pour le spectacle suivant. Cette solution, certes pragmatique, n'est pas conforme.

Les CPO passées par la **DFPE** prévoient une possibilité de reprise partielle en n+2 de l'excédent dégagé en n. Ces dispositions permettent de corriger les effets d'un éventuel

³⁷ Les subventions sur projet de la DAC concernent 120 projets pour un montant global annuel de 800 000 euros environ.

sur financement antérieur. Cette reprise partielle d'excédent s'effectue non par l'émission d'un titre de recettes, mais par compensation, la part reprise d'excédent de n venant en diminution de la subvention de n+2.

Ces indices donnent donc à penser que les directions opérationnelles ont très peu recours à la demande de reversement d'une subvention pas, peu ou mal utilisée. On peut penser que la sanction réside surtout dans le non renouvellement de la subvention.

Cette situation pourrait porter à critique de la part des juridictions financières³⁸.

Recommandation 11 : Appliquer effectivement les clauses conventionnelles permettant à la collectivité parisienne de demander le remboursement, en tout ou partie, des subventions en cas d'utilisation non conforme ou d'inutilisation totale ou partielle.

2.2. Un outil de contrôle spécifique : la fiche d'évaluation des risques (FER)

La FER est un instrument d'aide à la décision que la Ville s'est donné. Elle intervient en partie amont du processus d'attribution des subventions. Toutefois, compte tenu de l'importante proportion d'associations pour lesquelles le concours de la collectivité est reconduit, la FER participe de fait, au contrôle a posteriori.

La FER (cf. maquette en annexe 6) consiste à effectuer une analyse multicritères des risques de toute nature susceptibles de s'attacher à l'attribution de la subvention demandée. Cette analyse est conduite par le BSA ou les directions et se fonde uniquement sur les pièces du dossier de demande de subvention. Au terme de cette analyse, un avis est émis quant à la possibilité d'un subventionnement : favorable, réservé ou défavorable. Cet avis est transmis aux directions opérationnelles qui sont chargées de l'instruction des demandes. La FER ne figure pas parmi les pièces du dossier de projet de délibération communiqué aux conseillers de Paris ; cependant, elle est transmise au rapporteur du projet de délibération et à l'adjoint chargé des finances.

Les avis sur l'utilité opérationnelle de la FER recueillis auprès des directions opérationnelles sont très contrastés. Elle est assez souvent appréciée comme un outil qui n'apporte pas de valeur ajoutée, même si certains interlocuteurs reconnaissent qu'elle peut leur donner des informations utiles, comme en particulier la connaissance du caractère dégradé de la situation financière d'une association. Le BSA fait pour sa part observer qu'un avis défavorable émis sur la FER déclenche une remontée à l'arbitrage politique de l'adjoint sectoriel concernant la décision d'attribution de la subvention.

L'opinion des rapporteurs sur cette question est que si la FER est un outil d'aide à la décision qui trouve ses limites, c'est néanmoins un outil utile qu'il serait dangereux de supprimer. Il convient par contre d'en faire évoluer l'usage.

2.2.1. Un outil pertinent, mais qui trouve ses limites

La FER s'attache à couvrir le spectre des principaux risques encourus par la collectivité et l'association : non-conformité du dossier, risques liés à la vie associative, risques juridiques, risques financiers. Pour évaluer les risques financiers, il est fait appel à quelques ratios classiques en analyse financière (fonds de roulement, trésorerie, taux de couverture des dettes par les créances...).

³⁸ S'agissant des subventions allouées aux associations par la Région Provence-Alpes-Côte-D'azur et le département des Bouches du Rhône, la Cour des comptes (rapport public annuel 2014) relève que « la clause prévoyant le remboursement de la subvention en cas de non-justification de son emploi, fréquemment incluse dans les conventions, n'est ainsi jamais appliquée ».

L'examen d'un échantillon de FER n'appelle pas de réserve majeure quant à la pertinence des diagnostics posés sur pièces. Dans certains cas, on peut toutefois relever une tendance à émettre trop facilement **des réserves qui pourraient être qualifiées de « sur-sécuritaires »**. Le risque de dépendance à l'égard des financements publics est fréquemment relevé et motive assez systématiquement la délivrance d'un avis réservé. Ces nombreux avis réservés (65% en 2015) sont considérés par les directions opérationnelles comme excessifs et insuffisamment éclairants.

Afin de remédier à cette situation et d'objectiver l'avis, une cotation des six types de risques identifiés dans la FER pourrait être réalisée au moins pour les subventions supérieures à 10 000 euros. Elle permettrait de prendre la mesure du niveau, de l'occurrence et de l'impact du risque selon une grille comportant 4 à 5 niveaux (cf. proposition de grille de cotation des risques en annexe 7). La cotation des risques aboutirait à l'avis final.

Recommandation 12 : Faire évoluer la fiche FER en mettant en place dès 2018, pour en objectiver l'avis et pour toutes les subventions supérieures à 10 000 euros, une cotation des six risques identifiés.

Une observation technique majeure doit être émise quant à **l'usage ambigu du terme « trésorerie »**. En analyse financière, il s'agit en fait du solde de trésorerie qui représente la différence entre la trésorerie active (disponibilités + valeurs mobilières de placement) et la trésorerie passive (concours bancaires courants à court terme ou « découverts bancaires » + « effets Dailly³⁹ »). Il a été relevé dans plusieurs cas que le montant de trésorerie repris dans la colonne « *comptes de n* » était le seul montant de la trésorerie active, le rédacteur précisant le solde de trésorerie dans une colonne réservée aux observations. Cette présentation est une source d'erreur pour le profane ; elle peut donner lieu à des extrapolations fâcheuses. Ainsi, il a été observé qu'une requête faite sur la base SIMPA à la demande de la DFA souhaitant connaître le niveau de la trésorerie de certaines associations contenait quelques données erronées (surestimation du solde de trésorerie, voire trésorerie négative non détectée⁴⁰).

Recommandation 13 : Veiller à ce que la rubrique « trésorerie » de la FER indique bien le solde de trésorerie et non la seule trésorerie active.

Concernant l'appréciation de la situation financière des associations, la portée de la FER connaît des limites :

- elle s'appuie sur le bilan, qui est une « photographie » à l'instant t (clôture de l'exercice) ;
- dans la mesure où les comptes sociaux ne sont exigibles que 6 mois après la clôture de l'exercice, la FER établie dans le cadre de l'instruction d'une subvention au titre de l'exercice n s'appuie très fréquemment sur les comptes de l'exercice n-2 ;
- les ratios financiers demanderaient à être interprétés en fonction des modèles économiques des secteurs, voire des activités considérées.
- pour les subventions sur projet, la FER s'intéresse au budget de l'action du point de vue de son volume et de la part de la subvention Ville dans les recettes (dépendance à l'égard

³⁹ Crédit à court terme octroyé par la banque afin de faire face aux besoins de trésorerie générés par le délai de versement d'une subvention.

⁴⁰ Ainsi une association qui apparaissant comme ayant une « trésorerie zéro » avait en fait un solde de trésorerie négatif de plus de 177 000 euros.

des subventions Ville). Elle n'examine pas l'équilibre du projet et de ce fait, peut difficilement être conclusive quant à sa soutenabilité eu égard à la situation financière de l'association.

Enfin, une limite opérationnelle importante réside dans le nombre considérable de FER à rédiger dans une période très réduite, ce qui a pu avoir pour conséquence qu'une quantité non négligeable de subventions soient soumises au vote du Conseil de Paris sans qu'une FER ait pu être préalablement établie.

Pour y remédier, plusieurs solutions étaient envisageables, dont la suppression de la FER en dessous d'un certain seuil de subvention. Cette solution a été écartée à juste titre, car dangereuse. En effet, même si le risque financier encouru est réduit pour les petites subventions, le risque juridique, et partant le risque d'image pour la Ville, demeurent.

2.2.2. Les évolutions récentes ou envisageables de la FER

Outre la modification de la fiche FER évoquée ci-dessus, plusieurs évolutions sont envisageables.

- Le transfert aux directions opérationnelles de l'établissement des FER pour les subventions de moins de 23 000 euros

La réforme de l'instruction des subventions intervenue en 2010 a transféré cette tâche aux directions opérationnelles en dessous d'un seuil de 10 000 euros. Ce seuil vient d'être relevé à 23 000 euros⁴¹, après expérimentation de ce dispositif avec deux directions (DAC et DJS).

Cette nouvelle étape permettra, dès la campagne de subventions 2018 un désengorgement du BSA (200 FER de moins à établir). Ceci représente en contrepartie une responsabilité supplémentaire pour les directions opérationnelles et implique aussi une mise à niveau en analyse financière des agents instructeurs.

Un sondage réalisé par le BSA sur les FER correspondant aux subventions de plus de 10 000 euros établies en 2016 par les services de la DAC et de la DJS⁴², tend à montrer que l'expérience de transfert de la rédaction des FER donne des résultats plutôt encourageants : près de 70% des FER sont appréciées comme au moins convenables par le BSA. Les deux directions n'ont pas signalé aux rapporteurs de difficulté significative induites par ce transfert.

La généralisation à toutes les directions opérationnelles du transfert de la rédaction des FER pour les subventions de moins de 23 000 euros demande cependant à être accompagnée, par l'assistance technique ponctuelle du BSA et surtout par un effort de formation des agents instructeurs les moins aguerris.

- Une FER simplifiée pour les petites subventions :

La mise en œuvre d'une version allégée de la FER pour les subventions de faible montant (moins de 10 000 euros) est envisageable. Plutôt que sur la partie juridique, ces allègements devraient porter sur la partie financière, le risque financier étant réduit avec le montant de la subvention. On pourrait simplifier la partie bilancielle et les ratios (fonds de roulement, besoin en fonds de roulement) qui découlent de ces données, pour ne garder que les données susceptibles de témoigner d'un risque financier à court terme : solde de trésorerie, total des dettes, total des créances, taux de couverture des dettes par les créances.

⁴¹ Note de la secrétaire générale adjointe aux directeurs en date du 21 juillet 2017.

⁴² Dans le cadre de l'expérimentation conduite en 2016.

Recommandation 14 : Mettre en œuvre une FER simplifiée pour les associations recevant moins de 10 000 euros de subvention.

- Une FER annuelle unique par association :

Le BSA⁴³ a suggéré que lorsqu'un avis favorable a été émis dans une FER par le BSA ou une direction, cette FER soit conservée dans SIMPA pour être ensuite dupliquée pour tout nouveau projet donnant lieu à une subvention. La FER demeurerait ainsi valable durant la période de validité des comptes de l'association.

Pour les rapporteurs, il s'agit d'un élément de simplification bienvenu sous réserve d'observer certaines précautions. L'établissement d'une FER unique ne saurait dispenser les directions opérationnelles concernées d'une analyse du projet et de son budget prévisionnel pour chaque subvention affectée ou sur projet.

Recommandation 15 : Mettre en œuvre la FER annuelle unique par association, tout en réaffirmant la responsabilité des directions opérationnelles en matière d'analyse du projet pour toute subvention affectée ou sur projet.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DASCO indique qu'à l'occasion de la mise en place du nouveau modèle de fiche FER« il serait pertinent d'intégrer une rubrique analyse du bilan de l'action subventionnée l'année précédente (...) ».

Cette analyse qui alourdirait la FER ne semble pas devoir y figurer. Elle doit par contre trouver sa place dans le dossier de l'association figurant dans SIMPA.

2.3. L'émergence de pratiques de contrôle diverses

Au-delà des obligations prévues par la réglementation, d'autres pratiques et outils de contrôles ont pu être mis en place entre les associations et les directions opérationnelles. Il a été constaté une forte diversité de déploiement et de maturité de ces contrôles selon les directions et au sein même des directions.

2.3.1. L'obligation de « rendre compte » des associations

Elle peut essentiellement consister pour chaque association, à produire un rapport annuel d'activité et nourrir des indicateurs. Ces deux types d'outils sont indispensables au contrôle a posteriori de l'utilisation des subventions.

2.3.1.1. Le rapport annuel d'activité

L'analyse a posteriori de la bonne utilisation des subventions peut être effectuée à partir du dernier rapport annuel d'activité approuvé par l'assemblée générale.

Le rapport annuel d'activité permet de présenter et de faire valider par les adhérents les actions réalisées et les orientations à venir. Il permet de vérifier que les activités de l'association ne sont pas illégales et que l'action de l'association présente bien un intérêt public local. Complémentaire du rapport financier, il constitue un document de référence pour présenter l'action de l'association aux financeurs/partenaires extérieurs, en montrant comment ont été utilisés les fonds reçus.

⁴³ Cf. Point évoqué par la BSA en réunion des correspondants subvention du 25 avril 2017.

Ce rapport présente de façon synthétique les projets et les actions menées tout au long de l'année écoulée. Au-delà de la simple description des activités réalisées, le rapport d'activité peut aussi analyser et évaluer leur impact concret.

Le rapport d'activité est envoyé par l'association pour justifier des subventions obtenues précédemment et joint aux nouvelles demandes de subvention. Il fait partie des documents que les financeurs sont en droit de demander au titre de l'article L 1611-4 du CGCT qui rend exigibles la production des budgets et comptes, ainsi que de « *tout document faisant connaître les résultats de son activité* ». Plusieurs directions ont indiqué avoir parfois des difficultés à l'obtenir.

Parmi les seize associations les plus subventionnées par la collectivité parisienne, certaines ont produit leurs rapports d'activité 2015 et 2016 (et les ont enregistrés dans SIMPA), quand d'autres ont bien transmis leur rapport d'activité mais trop important/« lourd », il n'a pas été enregistré dans SIMPA. Ce sont parfois des rapports d'activité par établissement (et non par association) qui ont été transmis. Dans certains cas, le rapport moral et le rapport moral et financier qui ont été produits dans SIMPA apportent peu de données relatives aux activités.

Parmi les associations respectant cette obligation de transmettre le rapport annuel d'activité, certaines bénéficient de financements de plusieurs partenaires, en particulier de l'État, et les conventions tripartites précisent bien les obligations et les éventuelles sanctions correspondantes en cas de manquement.

Recommandation 16 : Les directions opérationnelles doivent exiger que chaque association fournisse systématiquement son rapport annuel d'activité le mois suivant son approbation par l'assemblée générale et au plus tard dans les six mois suivant la date de clôture de l'exercice pour lequel a été attribuée la subvention. Ce rapport doit être inséré dans SIMPA.

La DFPE manifeste un intérêt réel pour la production régulière de ces rapports d'activité. Elle prévoit, dès la convention, qu'ils doivent être fournis, au risque de non versement du solde de la subvention. Elle en précise aussi le contenu qui doit obligatoirement faire apparaître certains indicateurs.

Dans les CPO conclues au titre de 2017-2019, la DFPE a prévu que l'association s'engage à transmettre « *son rapport d'activité, faisant apparaître notamment le nombre d'heures de présence des enfants réalisées, le nombre d'heures facturées et la prise en compte des situations sociales et des situations d'urgence* ». De même, les CPO prévoient que la convention « *est résiliée de plein droit entraînant le non-versement du solde de la subvention, sans préavis, ni indemnité, en cas de non-fourniture des rapports d'activité, et des documents comptables aux échéances prévues par la présente convention* ».

La DFPE a indiqué souhaiter également une harmonisation des comptes rendus d'activité selon un format unique, sur des modèles à partager avec la Caisse d'allocations familiales (CAF).

Deux exemples de bonnes pratiques

La sous-direction de l'Insertion et de la Solidarité de la DASES associée à 3 directions (DJS, DDCT, DAC) dans le cadre de la mise en œuvre d'une convention unique (de mars 2016) avec quatre espaces de proximité (associations de quartier) prévoit que l'organisme s'engage à présenter au département différents documents. Le rapport d'activité est attendu au 31 mai de l'année N+1 et doit comporter obligatoirement les éléments relatifs

aux nombres de femmes, hommes, familles, enfants / jeunes (selon l'âge), élèves reçus, ayant participé aux activités ainsi que les sorties / séjours / actions effectuées.

De façon efficace, le rapport d'activité de l'association «[...] », subventionnée par la DAE, pour assurer la gestion et l'animation d'un incubateur afin d'accompagner des entreprises innovantes dans le secteur de la santé, est décliné selon cinq grands objectifs et présenté sous forme de tableaux Excel rendant compte des actions entreprises et des résultats correspondants.

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

Les contenus des rapports d'activité sont aussi très divers selon les associations. Ils présentent souvent des photos, des témoignages mais ne contiennent pas tous des indicateurs pertinents et qui permettraient un suivi pluriannuel. Certains relèvent souvent plus d'une démarche de communication.

La qualité et le contenu inégaux des rapports annuels d'activité ont été soulignés par l'Inspection générale notamment dans le cadre de l'audit précité⁴⁴ effectué récemment sur les associations intervenant auprès des personnes prostituées. « *Les rapports d'activité sont souvent très riches mais conçus comme un outil de communication. Ils sont longs, pas toujours structurés, très illustrés, insistent sur certains positionnements idéologiques de l'association* » ; « *les indicateurs qu'ils contiennent varient parfois d'une année sur l'autre, empêchant tout suivi dans la durée* ».

Dans ce même rapport d'audit, la qualité de certains rapports annuels d'activités pour des associations qui « *pratiquent déjà systématiquement la mesure rigoureuse de l'activité* » est aussi reconnue. L'inspection souligne à cet égard que « *la mesure systématique et rigoureuse de l'activité ne devrait pas être négligée par les associations car elle leur permet à la fois de réaliser leur évaluation interne et de rendre compte aux financeurs. Elle n'est pas également partagée entre les associations auditées* ».

Les associations, n'ayant pas toujours conscience qu'elles ont des obligations importantes de transmission aux financeurs des pièces juridiques et comptables obligatoires (dont le rapport annuel d'activité), la collectivité a intérêt à leur apporter aide et conseils. Elle dispose de plusieurs outils pour cela.

Un soutien et des formations à destination des responsables associatifs pourraient être proposés notamment dans le cadre des Maisons de la vie associative et citoyenne (MVAC) ou par le Carrefour des Associations Parisiennes (CAP). Les MVAC peuvent aider les associations notamment à élaborer, développer leurs projets et à communiquer. Le CAP programme déjà des stages de soutien sur la vie associative parisienne.

Le CAP, qui fait partie intégrante du service Associations de la DDCT, est un service public municipal d'accompagnement, de conseil et formation qui vise à aider les acteurs associatifs. Le catalogue « Paris Asso Formations » du CAP regroupe déjà 38 modules pédagogiques sur des thématiques variées (communication, outils numériques, gestion...), gratuits, tout au long de l'année, visant à apprendre à créer, à consolider ou professionnaliser son association.

Il a mis en place en mars 2017, le module de formation « Présenter un rapport d'activité, un rapport moral et un bilan financier » dans sa nouvelle offre de formations après avoir constaté ce manque et les difficultés rencontrées par les responsables associatifs. Deux

⁴⁴ Rapport précité n° 16-01 de Septembre 2016.

sessions ont été dispensées durant le premier semestre 2017 (52 personnes inscrites, 35 présentes) et trois autres sessions sont organisées en novembre et en décembre 2017.

Recommandation 17 : Contribuer, par l'action des Maisons de la vie associative et citoyenne (MVAC) et du Carrefour des Associations Parisiennes (CAP), à l'amélioration du contrôle de l'utilisation des subventions, en développant l'offre de formations visant à aider les associations à élaborer notamment un rapport annuel d'activité.

2.3.1.2. Les indicateurs

Comme cela a été évoqué précédemment (au point 2.1.1) des indicateurs quantitatifs et qualitatifs permettant l'évaluation, devraient être prévus dans les conventions. Ils permettent en effet de suivre la réalisation du projet de l'association décliné en objectifs. Les indicateurs constituent un outil essentiel du contrôle de l'utilisation des subventions. Cependant, certaines conventions restent encore dépourvues d'indicateur annexé.

La détermination des indicateurs, tant quantitatifs que qualitatifs, doit faire l'objet d'une démarche de co-construction en amont avec les partenaires associatifs.

Dès lors que l'on se place dans le cadre d'une convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) et d'un engagement pluriannuel de la collectivité, les indicateurs doivent permettre de mettre en place un dispositif de suivi sur toute la durée du projet associatif. La convention doit prévoir un calendrier de transmission des indicateurs aux services de la Ville. Ceux-ci sont alors en mesure de s'assurer que le projet pour lequel l'association est subventionnée suit la bonne « trajectoire ».

Les indicateurs, ratios, matrices de tarifs/prix sont pour la plupart spécifiques à chaque domaine d'intervention. Ils doivent être simples et pertinents.

La DFPE, afin de pouvoir apprécier les activités des associations d'accueil de jeunes enfants qu'elle subventionne, a élaboré plusieurs ratios portant sur la fréquentation, l'occupation et la facturation de chaque crèche (ou autre équipement de la Petite Enfance) géré par l'association. Ainsi, sont calculés, le taux d'occupation (à partir du nombre d'heures facturées), le taux de fréquentation (à partir du nombre d'heures de présence des enfants réalisées) et le taux de facturation CAF (compte tenu du nombre de jours d'ouverture par an et de l'amplitude horaire de l'établissement), en indiquant les données prévisionnelles et constatées.

Des outils (ratios) quasi automatisés (vert/jaune/rouge), prenant en compte la spécificité Petite Enfance, sont en cours d'élaboration à la DFPE, notamment grâce au recrutement d'un contrôleur financier. Ils permettront aux chargés de secteur de hiérarchiser les contrôles pour les associations les plus grosses, les plus complexes, les plus fragiles.

La DFPE indique dans le cadre de la procédure contradictoire que ces indicateurs sont désormais opérationnels. « Ils sont fournis par un outil quasi automatisé (...). En cas de nécessité, une analyse approfondie est menée par un agent spécialement formé à l'analyse financière et grâce à un outil permettant le calcul d'un nombre important de ratios ».

Autre exemple, le service du sport de proximité de la DJS adresse courant août, aux associations bénéficiant d'une subvention assortie d'une convention d'objectifs, une demande d'éléments en vue de nourrir le dialogue de gestion annuel.

Les associations doivent notamment faire le bilan des activités de la saison sportive en cours et présenter le programme pour la prochaine saison, en précisant les objectifs poursuivis qui concernent le sport scolaire, le sport féminin, l'insertion sociale ou le handicap, l'espace public et sport-santé, sport familles et Paris sport vacances.

Des indicateurs doivent être remplis par chaque association et doivent décliner par discipline les activités sportives, en précisant notamment les effectifs accueillis (selon

l'âge et le sexe), les résultats par équipes engagées en compétition ou individuels selon les catégories, championnats, divisions... Ainsi la demande de subvention formulée en août pour l'année suivante comporte-t-elle un rapport d'activité détaillé de la saison sportive en cours renseignant les indicateurs retenus.

Exemples d'indicateurs en construction à la DASES

Également en construction, des indicateurs, issus du dialogue de gestion, seront intégrés dans certaines conventions de la DASES, à partir de l'année prochaine. La sous-direction de l'insertion et de la solidarité a en effet déterminé des listes d'indicateurs d'activités dans le domaine des accueils de jour et autour du dispositif d'aide alimentaire. Ils seront utiles à l'évaluation des actions et pourront servir de base au calcul des montants de subventions proposées.

Pour les accueils de jour, la vingtaine d'indicateurs d'activités porte sur la fréquentation, le renouvellement du public, les prestations de base (consultations médicales, douches, lessives...), les prestations sociales (entretiens individuels formalisés), les accès aux droits, les accompagnements ou orientations, le climat social et il est prévu une dernière rubrique d'indicateurs supplémentaires libres (au choix de la structure).

S'agissant de l'aide alimentaire, les indicateurs portent sur le type de distribution, le nombre d'équivalent repas distribués par année, le nombre de personnes bénéficiaires sur un an, le nombre de permanences de distribution par semaine, les prix de revient brut et net par repas ainsi que le budget réalisé 2016 et le montant des achats de denrées.

Recommandation 18 : Prévoir en annexe aux conventions afin de nourrir le rapport d'activité et le dialogue de gestion, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs co-construits et répondant aux objectifs définis.

La pratique des enquêtes de satisfaction à l'initiative des associations ou conduites par les services n'a pas été évoquée par les directions rencontrées. Le recours à ce procédé mériterait d'être encouragé et développé.

2.3.2. Un dialogue régulier des directions avec les associations

La connaissance des associations et de la réalisation de leurs projets passe par des échanges réguliers qui peuvent prendre différentes formes.

2.3.2.1. Les visites sur place

Plusieurs directions opérationnelles ont fait part de leur souhait de procéder à des visites de terrain régulières afin de rencontrer les associations, d'entretenir un dialogue régulier et de constater la réalisation des projets.

Ces visites sont néanmoins consommatrices de temps de travail des agents, mais le fait pour les directions de disposer de correspondants, tels que les conseillers à la vie sportive, responsables de circonscription et nouveaux directeurs de territoire pour la DJS, les coordonnateurs territoriaux de la Sous-direction de la politique éducative, les personnels de terrain dans les CASPE pour la DASCO ou les chargés de secteur pour la DAC, peut faciliter cette démarche. La mise en place progressive de ces correspondants de terrain ou de secteur permet de développer une connaissance des associations intervenant sur un secteur géographique donné ou dans un champ particulier.

De même, par leur travail quotidien en collaboration avec les associations sur le terrain, les Equipes de Développement Local (EDL) constituent les correspondants « observateurs privilégiés » de la Ville les plus en relation avec les responsables associatifs pour évaluer les réalisations et les difficultés rencontrées.

Les chargés de secteur de la sous-direction de la création artistique assistent régulièrement (deux voire quatre fois par semaine) aux spectacles ou événements soutenus par la Ville via une subvention. Ils constatent ainsi la fréquentation, la qualité de la création artistique, etc... mais n'élaborent pas de fiche de visite, même succincte, permettant de relever et mémoriser les points essentiels observés.

Les conventions pluriannuelles conclues avec les partenaires associatifs gestionnaires d'équipements d'accueil de la petite enfance prévoient expressément la possibilité de contrôles sur place. Ainsi, les services de la DFPE ont-ils effectué des contrôles du respect de la convention et de la qualité de l'accueil sur place, dès 2015 dans les crèches dites « à caractères propres » (confessionnelles). En 2016, les visites ont également concerné quelques autres crèches non confessionnelles. Cette opération doit être renouvelée et étendue à partir du mois d'octobre 2017. La CAF, en ce qui la concerne, effectue des contrôles sur place réguliers qui complètent la connaissance des associations considérées.

La plupart du temps, il a été indiqué aux auditeurs que les relations ou contacts divers avec les associations ne font pas l'objet d'écrits ou de comptes rendus assurant une traçabilité des relations avec nos partenaires associatifs. Des comptes rendus de visite de terrain devraient être réalisés et figurer au dossier de l'association. Afin de simplifier le travail des services, la normalisation de ces comptes rendus est indispensable.

A titre d'exemple, les rapports de visites réalisées dans les écoles par la DDCS (cf. modèle en annexe 8) s'agissant du temps péri-éducatif comprennent trois pages présentant d'abord l'accueil collectif de mineurs de l'école visitée (effectifs mineurs accueillis, équipe d'encadrement) et comportant les rubriques relatives notamment à la santé, aux locaux, à l'hygiène et l'alimentation, aux projets éducatif et pédagogique, à la communication. Au-delà des réponses notées dans trois colonnes (oui/non/commentaires), une brève conclusion est rédigée en dernière page où est également précisée si une nouvelle visite est à prévoir. Ces rapports sont utilement communiqués à la DASCO.

Les visites de terrain constituent un bon outil contribuant au contrôle de l'utilisation des subventions. Il convient qu'elles fassent systématiquement l'objet d'un compte rendu qui permettra de nourrir le dossier de l'association considérée et d'assurer une forme de mémoire.

Recommandation 19 : Organiser des visites régulières auprès des associations et formaliser systématiquement les comptes rendus des observations réalisées sur le terrain, sur le modèle de rapports simplifiés.

2.3.2.2. Le dialogue de gestion

Le dialogue de gestion constitue un processus de partage d'informations entre deux partenaires. Il est destiné à suivre la réalisation des engagements grâce à la mise en place d'un « tableau de bord » construit à partir d'indicateurs de suivi. Il doit permettre d'identifier d'éventuels ajustements nécessaires et actions complémentaires à mettre en œuvre en cours de période, afin d'atteindre les objectifs prédéfinis.

Les directions opérationnelles, afin d'appréhender le travail des associations, ont intérêt à développer la mise en place d'un dialogue de gestion pouvant s'appuyer sur des indicateurs, des éléments de bilan et des points d'étape.

Plusieurs directions (DFPE, DAC, DJS, DASES notamment) ont entrepris de mettre en œuvre un dialogue de gestion avec certaines associations, notamment les plus importantes et celles dont la Ville est membre du Conseil d'administration.

De même, les associations qui bénéficient de financements émanant de différents autres partenaires s'inscrivent plus facilement dans cette démarche. Ainsi les associations subventionnées par la CAF ainsi que la DFPE ou la DASSCO ont-elles plus souvent mis en œuvre un véritable dialogue de gestion.

Dans le cadre de la convention précitée de mars 2016 avec quatre espaces de proximité, la DASES définit les cinq grands axes à favoriser pour développer des actions de proximité à destination des habitants, des jeunes et de leurs familles. Il est précisé que « *chacun des points d'engagement fera l'objet d'un suivi et d'une évaluation lors de rencontres avec le département et les collectivités participant au financement de l'association* ». Au moins une rencontre par an est organisée à cette fin. Cette démarche commune aux quatre directions concernées s'inscrit bien dans le cadre de la mise en place d'un dialogue de gestion pour suivre et contrôler la bonne utilisation de la subvention allouée (d'un montant global de 469 690 €, dont 384 690 € au titre du département en 2017).

Recommandation 20 : Mettre en place un véritable dialogue de gestion permettant de suivre la réalisation des engagements pris par les associations, dès que la subvention est supérieure à 23 000€.

Le versement des subventions en deux temps par la DAC

Cette direction verse à certaines associations, dès le début de l'année n, un acompte de 50% de la subvention, dès lors qu'elles ont bénéficié l'année précédente d'une subvention supérieure ou égale à 50.000 €. Cet acompte, calculé sur le montant de la subvention de fonctionnement de l'année précédente au titre des activités régulières de chacun de ces organismes, est versé en début d'année. L'octroi de ces acomptes fait l'objet d'une délibération groupée au Conseil de Paris de décembre n-1.

Le montant définitif de la subvention accordée à chacune de ces structures est soumis à l'approbation du Conseil de Paris, par l'inscription à l'ordre du jour de projets de délibérations individualisés qui comporteront une présentation des activités et des éléments financiers nécessaires à l'information des élus.

Ce dispositif présente un double avantage : pour l'association le bénéfice du premier acompte lui permet de pourvoir à ses besoins de trésorerie pendant le premier semestre de l'année n ; la collectivité parisienne, de son côté dispose d'une marge de manœuvre, **après contrôle**, pour arrêter le montant total de la subvention. Le montant du second acompte n'est donc pas obligatoirement égal à 50% de la subvention de n-1.

Dans ce cadre, **la pratique du dialogue de gestion** avant de décider d'arrêter le montant final de la subvention soumise au vote, revêt un enjeu particulier.

3. DES PROPOSITIONS POUR AMÉLIORER LE CONTRÔLE

Au-delà des obligations de transparence financière qui s'imposent aux associations et des pratiques de contrôle que les directions instaurent progressivement, il convient d'insister sur plusieurs points qui doivent contribuer à améliorer le contrôle de l'utilisation des subventions.

3.1. Adopter une charte d'engagements réciproques

La signature de chartes locales d'engagements réciproques est une démarche impulsée par l'État depuis 2014⁴⁵. À ce jour, une cinquantaine de collectivités, essentiellement des mairies et quelques régions, ont décliné au niveau local ce type de charte.

La charte d'engagements réciproques vise à promouvoir une éthique partenariale basée sur le respect de l'indépendance des associations et la libre administration des collectivités locales. Elle permet notamment de poser des principes d'action partagés entre les parties signataires.

La collectivité parisienne ne dispose pas à ce jour de charte d'engagements réciproques mais, la Maire de Paris à l'occasion de sa communication de mars 2017 sur la vie associative et la participation citoyenne, a annoncé que le partenariat avec les associations allait être renforcé dès cet automne grâce à l'élaboration de cette charte. La DDCT a effectivement indiqué aux auditeurs qu'elle était chargée d'animer un groupe de travail ayant cet objectif, sans qu'un calendrier ait encore été fixé.

Plusieurs axes de la charte nationale ont d'ores et déjà été relevés par la DDCT pour être proposés aux élus, afin d'avancer vers une charte parisienne. Ils portent sur le soutien de l'engagement bénévole, la durée des soutiens publics, l'approfondissement de la concertation avec les associations et l'amélioration de la formation des agents de la collectivité.

Il semble opportun dans ce cadre de veiller à inclure également des dispositions qui seront un gage de réciprocité des engagements de la part des associations partenaires (et donc adhérentes de la future charte). À cet égard, seraient bienvenues, des mesures relatives au contrôle de l'utilisation des subventions et à la transparence à laquelle les associations s'engageraient vis-à-vis de la collectivité.

La charte nationale prévoit d'ailleurs expressément à cet égard que les relations partenariales doivent être fondées « *sur la convention, la durée, la transparence et l'évaluation* ». Elle préconise aussi de distinguer dans les rapports entre partenaires « *ce qui relève de l'évaluation des actions partenariales de ce qui relève du contrôle de l'application des lois et règlements* ». Enfin, elle prévoit plusieurs dispositions relatives aux procédures de contrôle et aux « *méthodes et pratiques d'évaluation et d'appréciation permettant de rendre compte(...)* ».

Recommandation 21 : Inclure dans la future charte d'engagements réciproques, des clauses d'engagement relatives à la transparence quant à l'utilisation des subventions s'appliquant aux associations.

⁴⁵ En février 2014, a été signée La Charte des engagements réciproques entre l'État, les collectivités locales (Association des maires de France, Assemblée des départements de France, Association des régions de France et Association des maires des grandes villes de France) et le Mouvement associatif.

3.2. Aller vers plus de transparence

Les collectivités publiques sont soumises concernant l'octroi de subventions aux associations, à des obligations de publicité qui ont été en se renforçant, notamment avec l'évolution des nouvelles technologies. Cette orientation contribue à rendre le contrôle démocratique et citoyen plus opérationnel.

L'article L.2313-1-2° du CGCT prévoit que dans les communes de plus de 3 500 habitants, les documents budgétaires sont assortis en annexe « *de la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions. Ce document est joint au seul compte administratif* ». La collectivité parisienne remplit bien cette obligation légale, notamment par le biais de l'établissement de l'annexe IV du compte administratif.

Les rapports successifs de 2009 et 2016 de l'IGVP ont cependant préconisé la publication annuelle d'un rapport budgétaire de synthèse (qualifié de « *jaune budgétaire* » à l'État), présentant l'effort de la collectivité en faveur du secteur associatif. Ce rapport pourra aussi être l'occasion de présenter les priorités de la politique municipale.

L'État annexe à son projet de loi de finances un document, intitulé « *Effort financier de l'État en faveur des associations* » qui présente les orientations stratégiques de la politique nationale en faveur du secteur associatif et dresse pour chaque ministère et par programme, la liste des associations ayant reçu une subvention en précisant l'objet de chaque subvention.

Le BSA, en lien avec la direction des finances et des achats, pourrait produire ce document de synthèse pour la collectivité. Son élaboration et sa diffusion contribuant à la transparence et la lisibilité de la politique de la collectivité sont régulièrement évoquées en Conseil de Paris. On peut rappeler à cet égard que sont déjà produits plusieurs documents annuels de ce type (« *bleu budgétaire* ») relatifs à différentes politiques menées par la collectivité : « *Politique de la Ville* », « *Logement* », « *Jeunesse* », « *Climat Energie* », « *Intégration, droits humains, discrimination et égalité Femmes/Hommes* ».

Il conviendrait que le Secrétariat général affirme le rôle de la DDCT (BSA) pour mener à bien cette mission et solliciter la collaboration des différentes directions concernées.

Recommandation 22 : Publier dès 2018 un « *bleu* » budgétaire annuel présentant notamment une synthèse chiffrée de l'effort financier de la collectivité parisienne en faveur des associations, ainsi que la liste des associations ayant reçu une subvention au cours de l'année 2017, en précisant l'objet de chaque subvention.

Enfin, l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 précitée a été modifié en octobre 2016 pour prévoir que les autorités administratives qui attribuent des subventions rendent accessibles par voie électronique les données essentielles de la convention de subvention, dans des conditions fixées par voie réglementaire.

C'est le récent décret n°2017-779 du 5 mai 2017⁴⁶ relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention qui précise lesdites conditions. Ce texte s'applique aux conventions de subventions signées à compter du 1er août 2017. Il stipule dans son article 2 que ces données « *sont mises à la disposition du public gratuitement, en consultation ou en téléchargement, sur le site internet de l'autorité ou de l'organisme attribuant la subvention, au plus tard trois mois à compter de la date de signature de convention* ».

⁴⁶ Cf. également arrête du 17 novembre 2017 relatif aux conditions de mises à disposition des données essentielles des conventions de subvention.

Dans le cadre de la politique Open Data (ou données numériques ouvertes dont l'accès et l'usage sont laissés libres aux usagers) poursuivie par la Ville de Paris, la Mairie a décidé de rendre disponibles depuis juillet 2016 les données correspondant aux subventions votées en Conseil de Paris à partir du 1^{er} janvier 2013. Le BSA reporte régulièrement depuis, les données mises à jour dans SIMPA par les directions après chaque Conseil de Paris. Un certain nombre d'éléments prévus par la nouvelle réglementation, comme les données essentielles figurant dans la convention, ne sont pas prévus dans l'outil SIMPA mais la DDCT devra cependant se mettre en situation d'appliquer ces nouvelles obligations de transparence.

3.3. Hiérarchiser les contrôles

Compte tenu du nombre d'associations concernées, le contrôle de l'utilisation des subventions allouées ne peut être conçu et pratiqué que de façon hiérarchisée, en fonction du montant des subventions versées mais aussi des risques encourus.

- Les risques permanents

Une part importante des risques peut survenir indépendamment du montant de la subvention ; c'est le cas du risque de non qualité du service, des risques juridiques, de ceux afférents à la vie associative. Le risque d'image pour la collectivité parisienne est également présent du seul fait que celle-ci soutient financièrement une association.

Ces risques doivent tous, d'une façon ou d'une autre, être couverts a minima. Il revient donc aux directions opérationnelles de s'assurer qu'un **suivi sur le terrain ou une organisation de l'exploitation des remontées de terrain** soient mis en place. C'est le degré premier et essentiel du contrôle de l'utilisation des subventions.

La nécessité de prévenir en amont les risques juridiques et ceux relatifs à la vie associative justifie de maintenir l'établissement d'une **FER** pour toutes les associations subventionnées. Ce dispositif peut néanmoins être allégé par la mise en œuvre d'une FER simplifiée pour les subventions de moins de 10 000 euros, et l'établissement d'une FER annuelle unique (cf. point 2.2).

Enfin, le **dialogue de gestion**, qui permet l'échange entre la direction opérationnelle et l'association constitue un des meilleurs moyens de prévenir les risques et de les traiter le cas échéant (cf. point 2.3.2.2).

- Des risques financiers à couvrir en hiérarchisant les contrôles

Les auditeurs ont cherché à savoir quel était le taux de couverture en montant total de subventions et en nombre d'associations à chacun des seuils suivants : 23 000 euros, 153 000 euros, 500 000 euros, 1 million d'euros et au seuil de 3 480 000 euros correspondant à la subvention la moins élevée des 16 associations les plus subventionnées.

Tableau 5 : Nombre d'associations subventionnées et montants totaux de subventions versées par seuil

	nombre cumulé d'associations par seuils	% du nombre total des associations	montant des subventions	% du montant total des subventions
Associations les + subventionnées ("Top 16")	16	0,6%	106 195 495	41,0%
subventions > 1 M€	40	1,5%	158 785 809	61,3%
subventions > 500 000 €	67	2,5%	177 857 647	68,7%
subventions > 153 000 €	196	7,3%	212 961 110	82,2%
subventions > ou = 23 000 €	765	28,6%	245 871 441	95,0%
subventions < 23 000 €	1 910	71,4%	13 071 463	5,0%
Pour mémoire : Ensemble des associations	2 675		258 942 905	

Source : Calculs IG d'après montants consolidés budget municipal / budget départemental.

Exemple de lecture du tableau : 67 associations, soit 2,5% du total des associations subventionnées ont reçu un montant de subvention supérieur à 500 000 euros. Le montant total des subventions reçues par ces 67 associations est de 177 857 647 euros, soit 68,7% de la masse totale des subventions

Il ressort de ce tableau que les associations concentrent le plus grand nombre de subventions représentent une faible masse financière, alors que les grandes masses financières sont concentrées sur un nombre réduit de subventions. Les auditeurs en ont déduit la nécessité d'un contrôle hiérarchisé. Par contrôle hiérarchisé, il convient d'entendre : mise en œuvre d'outils de contrôles différenciés selon le niveau de subvention perçu.

Les subventions de **moins de 23 000 euros** représentent plus de 70% du nombre des associations subventionnées, mais seulement 5% de la masse financière des subventions. Il peut donc être envisagé d'exercer sur elles un contrôle allégé confié aux directions opérationnelles à qui il reviendrait d'assurer un suivi de terrain, la validation des comptes rendus⁴⁷ et l'établissement de la FER dans une version simplifiée pour les subventions de moins de 10 000 euros.

Les **associations les plus subventionnées** concentrent une part importante du risque financier, 16 d'entre elles recevant 41% du montant total des subventions. Ceci justifie qu'elles fassent l'objet d'un suivi particulier et approfondi. La plus forte couverture contre les risques étant le contrôle interne puis l'audit. L'objectif poursuivi est qu'elles fassent toutes l'objet d'au moins un audit sur la durée d'une mandature.

Recommandation 23 : Prévoir sur une mandature, dans la programmation des travaux de l'Inspection Générale, l'audit des seize associations les plus subventionnées.

La couverture des risques relatifs aux **associations recevant plus de 153 000 euros** de subventions pourrait constituer une cible pour optimiser la pratique du contrôle hiérarchisé. Si on retranche les 16 associations les plus subventionnées, cette tranche de subventions (de 153 000 à 3 480 190 euros) compte 180 associations (6,7% du total) représentant une masse financière totale de 106 765 616 euros (soit 41,2% de la masse

⁴⁷ Les documents à valider sont dans tous les cas les comptes sociaux et le rapport d'activité, et selon le cas, le compte rendu financier et son volet qualitatif (pour les subventions affectées à une dépense déterminée), ainsi que les restitutions prévues contractuellement (exemple : indicateurs pour les CPO).

totale des subventions). L'audit de ces associations ne constituerait pas un objectif réaliste, il est cependant nécessaire, compte tenu du montant unitaire des subventions, de déployer un dispositif de réduction des risques.

La mise en place de « revues » associant les services des directions et le BSA permettait de faire un bilan périodique (tous les trois ans, sauf risque avéré) de la situation financière et juridique de l'association, de sa gouvernance, des remontées de terrain et de l'atteinte des objectifs poursuivis. La périodicité de ces revues pourrait être avantageusement mise en phase avec celle des évaluations prévues dans les CPO.

Recommandation 24 : Mettre en œuvre pour les subventions de plus de 153 000 euros un nouveau dispositif de « revues » périodiques associant le BSA et les directions.

La DDCT, dans sa réponse au rapport provisoire, fait part de son souci d'éviter que cette procédure ait pour effet de rigidifier le calendrier.

Les rapporteurs précisent que la démarche de « revue » a un caractère général et s'intéresse à la structure associative (situation juridique et financière, gouvernance) comme à ses actions ; elle s'inscrit dans une stratégie de limitation des risques. Les participants à la revue sont limités au BSA et aux directions opérationnelles concernées. Elle diffère de l'évaluation qui s'attache à faire le bilan de l'exécution de la CPO et est menée de façon contradictoire avec l'association.

La mise en œuvre des revues pourrait dans un premier temps faire l'objet d'une expérimentation qui faciliterait une montée en compétences et en expérience dans le déploiement de modes plus coopératifs de contrôle.

Le tableau ci-dessous résume comment les principaux contrôles pourraient s'organiser en fonction des différents seuils de subvention et fait apparaître quatre niveaux de contrôle.

Tableau 6 : Proposition d'organisation du contrôle hiérarchisé par seuils et par procédure

Part des associations concernées	Niveau de contrôle	Contrôles à effectuer					
Associations les + subventionnées ("Top 16")	4	suivi terrain	dialogue de gestion	validation	FER		audit
subventions > 1 M€	3	suivi terrain	dialogue de gestion	validation	FER	revue	
subventions > 500 000 €		suivi terrain	dialogue de gestion	validation	FER	revue	
subventions > 153 000 €		suivi terrain	dialogue de gestion	validation	FER	revue	
subventions > ou = 23 000 €	2	suivi terrain	dialogue de gestion	validation	FER		
subventions < 23 000 €	1	suivi terrain		validation	FER (*)		
montant couvert (%) par les contrôles		100,0%	95,0%	100,0%	100,0%	41,2%	41,0%
nb assocs (%) couvertes par les contrôles		100,0%	28,6%	100,0%	100,0%	6,7%	0,6%
(*) : FER simplifiée si subvention < 10 000 €							

Source : IG (calculs d'après chiffres DFA).

La DASES dans le cadre de la procédure contradictoire souhaite que les subventions de moins de 5 000 euros soient l'objet d'un traitement différencié et notamment que la FER soit supprimée.⁴⁸

- L'organisation du contrôle interne

Les contrôles pourraient se répartir en fonction des seuils, entre les directions opérationnelles, la direction support (DDCT) et l'audit (IG, voire audits externes).

Tableau 7 : Proposition d'organisation du contrôle interne en fonction des seuils

Seuils	Directions opérationnelles				Direction support (DDCT)		IG et autres
Associations les + subventionnées ("Top 16")	suivi terrain		dialogue de gestion	validation		FER	audit
subventions > 1 M€	suivi terrain		dialogue de gestion	validation	revue	FER	
subventions > 500 000 €	suivi terrain		dialogue de gestion	validation	revue	FER	
subventions > 153 000 €	suivi terrain		dialogue de gestion	validation	revue	FER	
subventions > ou = 23 000 €	suivi terrain		dialogue de gestion	validation		FER	
subventions < 23 000 €	suivi terrain	FER(*)		validation			
(*) : FER simplifiée si subvention < 10 000 €							

Source : IG

L'exercice des contrôles par suivi de terrain, dialogue de gestion, validation des documents produits et revues serait modulé en fonction des enjeux financiers et opérationnels.

Ce dispositif gagnerait à être complété par la mise en œuvre d'une **procédure de vigilance** déclenchée par le croisement de plusieurs signaux d'alerte tels que : la non production des documents exigibles (comptes sociaux, rapports d'activité, compte rendu financier), des irrégularités juridiques, une crise de gouvernance, des remontées de terrain défavorables... A titre d'exemple, la conjonction pour une association d'une situation financière dégradée et de l'équilibre aléatoire d'un projet pose la question de la soutenabilité financière du projet eu égard aux capacités financières de l'association porteuse de projet.

Recommandation 25 : Compléter dès 2018 le dispositif de contrôle interne par la mise en place d'une procédure de vigilance.

Enfin, pour les principales directions instructrices de subventions, DAC, DFPE, DAE, DJS, DASES, DASCO, le contrôle de l'utilisation des subventions doit trouver sa place dans les dispositifs de contrôle interne en cours de construction dans le cadre du chantier de certification des comptes. Cette intégration du process subventions pourrait être formalisée par l'établissement d'une **cartographie des risques « associations »**, préalable à la mise en place d'un **plan de contrôle de l'utilisation des subventions**, sous l'autorité du responsable du contrôle interne de la direction.

⁴⁸ Cf. sur ce point la position des rapporteurs en 2.2.1 ci-dessus.

Recommandation 26 : Dans les principales directions instructrices, mettre en place, sous l'autorité du responsable du contrôle interne et du directeur, un plan de contrôle de l'utilisation des subventions.

3.4. Faire évoluer le rôle du BSA

Le BSA, s'il doit conserver ses missions d'enregistrement des associations, d'orientation vers les directions des demandes de subventions et dans certains cas, de réalisation de la FER, devrait au sein de la DDCT contribuer largement à l'accomplissement du rôle de « direction support transversale » de la politique associative mentionné plus haut (cf. point 1.2).

Il devrait pour cela être clairement positionné dans une fonction de pilotage et d'impulsion des orientations décidées par la collectivité quant à sa politique associative. À ce titre, il serait chargé d'élaborer, en lien si besoin avec la direction en charge des finances, le document annuel de synthèse de la politique associative.

Il pourrait développer sa fonction d'expertise et en cela serait notamment responsable de la définition des axes et contenus de formation sur les différentes problématiques liées aux subventions pour les intervenants des directions.

Il contribuerait à la définition de la politique de contrôle de l'utilisation des subventions. Cette question devrait en effet devenir un sujet d'animation du réseau des correspondants des directions, qui pourraient échanger sur leurs pratiques, réfléchir collectivement aux outils et bonnes pratiques de contrôle. Elle pourrait également faire l'objet chaque année de réunions bilatérales BSA/directions.

Le BSA pourrait enfin jouer un rôle dans le cadre des « revues » conjointes avec les directions préconisées au point 3.3 ci-dessus.

Pour s'engager dans ces nouvelles missions, il faut profiter de l'allègement actuel de sa charge de travail sur la réalisation des FER. Dès lors que ses missions évolueront vers de la conception et du pilotage au détriment de tâches de gestion, il faut aussi repenser sa composition (profils et nombre de ses agents).

3.5. Optimiser l'outil SIMPA

SIMPA est le télé service qui constitue le point d'entrée unique des demandes de subventions. Il permet l'échange dématérialisé entre services de la collectivité et avec les associations tout au long de l'instruction de la demande. Il constitue un outil précieux qui reste cependant à optimiser.

3.5.1. La fragilité de cet outil

Une part importante des associations rencontrées lors de récentes missions de l'Inspection générale ont fait état de **difficultés d'utilisation plus ou moins importantes de cet outil**. Le dernier rapport de l'Inspection générale relatif à l'audit de la gestion et de l'attribution des subventions aux associations (décembre 2016) mentionnait les défaillances de l'application. Plus récemment, lors de la réunion des correspondants subvention du 27 septembre 2017, plusieurs directions ont encore évoqué des difficultés importantes rencontrées par les associations pendant l'été 2017. La mission SIMPA a confirmé les difficultés à « stabiliser » l'application et les directions ont été invitées à faire remonter les éventuelles difficultés.

Recommandation 27 : Garantir le bon fonctionnement et la fiabilité de SIMPA est une priorité absolue pour la DDCT en lien avec la DSTI.

La DDCT précise dans sa réponse au rapport provisoire que des évolutions sont en cours d'arbitrage en vue d'une refonte de SIMPA subventions. La maintenance du site est une priorité pour DDCT et DSTI. Ce point sera porté dans le contrat de partenariat DDCT/DSTI.

Les **données contenues dans SIMPA ne sont pas exhaustives** à plusieurs égards. Ces lacunes peuvent provenir des associations comme des services instructeurs.

Concernant les associations, les documents dont elles sont redevables au titre du contrôle a posteriori (comptes sociaux, rapports d'activité, compte rendus financiers) sont assez fréquemment déposés tardivement dans SIMPA. Cette lacune finit par être comblée dès lors qu'il s'agit d'instruire le renouvellement de la subvention. Certains documents peuvent cependant rester absents (compte rendus financiers notamment). Quelques dossiers importants de subventions sont instruits sans que les restitutions les concernant aient été fournies via SIMPA.

Du côté des services, certaines subventions peuvent être instruites et accordées sans qu'une FER ait été établie par le BSA, faute de documents produits dans les délais (estimation du BSA à une cinquantaine par an). Dans sa note précitée en date du 21 juillet 2017 le secrétariat général rappelle que « *l'établissement des FER est une procédure obligatoire pour toute subvention soumise au vote du Conseil de Paris...et qu'aucune dispense n'est prévue* ».

Il revient aux directions, une fois la subvention votée par le Conseil de Paris (faute d'interface de SIMPA avec Paris Délib), de mettre à jour le montant voté. Ce travail n'est fait qu'imparfaitement malgré les rappels du BSA.

Recommandation 28 : Associations et services doivent assurer la mise à jour permanente et en temps réel des données dans SIMPA, sous le contrôle du BSA.

Enfin, au terme du processus, les services doivent faire passer les dossiers en « statut clos ». Ce statut signifie non seulement que la subvention a été votée, mais aussi que l'association a bien produit les documents lui permettant de rendre compte de l'utilisation de la subvention et que ces documents ont été validés par les services. Deux problèmes se posent à cet égard :

- Les directions négligent très fréquemment cette étape terminale. Ainsi, le point fait lors de la réunion des correspondants subvention du 27 septembre 2017 montre que sur les 4 698 dossiers de subventions votés en 2016, seuls 949 (20,2%) étaient en « statut clos ». De même au 4 juillet 2017, seuls 1 038 (25,4%) sur les 4 092 dossiers votés en 2015 étaient en « statut clos ».
- En sens inverse, le BSA a constaté que fréquemment des dossiers sont passés en « statut clos » sans que les documents justifiant l'emploi de la subvention soient produits et/ou validés. Cela montre que les services instructeurs n'ont pas saisi la portée et l'intérêt du passage au « statut clos ». Il doit donc leur être clairement expliqué que cela signifie qu'elles ont réellement validé les documents produits par l'association et que cela engage leur responsabilité au titre du contrôle a posteriori.

La garantie que le contrôle a posteriori a bien été réalisé par les directions responsables pourra être matérialisée et tracée par un statut renommé « dossier clos et validé ».

Recommandation 29 : Remplacer dans l'outil SIMPA, la dénomination de « statut clos » par « dossier clos et validé ».

La DDCT indique dans le cadre de la procédure contradictoire, qu'elle privilégie une notion de « **dossier voté et justifié** ». Cette proposition apparaît adéquate et répond à la recommandation.

3.5.2. L'appropriation difficile de l'infocentre par les acteurs

L'infocentre prévu dans le projet SIMPA n'a été livré qu'au début de l'année 2014. Sa mise en service a été difficile, des problèmes subsistant encore au printemps 2016. Sous réserve que la base contienne des données exhaustives et fiables (cf. ci-dessus), l'infocentre constitue un outil intéressant mais dont l'appropriation par les utilisateurs dans les directions reste incomplète, ceux-ci privilégiant encore fréquemment le recours à des tableaux excel ou aux services de la DDCT.

Les relations entre la Mission SIMPA, le BSA (DDCT) et les directions opérationnelles quant à l'infocentre sont bilatérales, alors qu'il serait utile de réaliser un travail d'échange et de mutualisation via un club des utilisateurs par exemple. Cela permettrait de construire et partager des rapports génériques et de constituer au sein des directions un réseau de compétences constitué d'agents « personnes ressources » susceptibles d'utiliser l'infocentre et de former leurs collègues. En effet, si une formation à l'utilisation de l'infocentre de tous les agents instructeurs a bien été organisée, la question de la formation des nouveaux arrivants se pose.

3.5.3. Les inflexions à apporter à l'outil

SIMPA et son infocentre, à condition que leur stabilité soit garantie, pourraient être utilisés davantage comme un outil de contrôle.

Les propositions ci-après ne se substituent pas aux travaux actuellement en cours sur SIMPA socle et notamment la convergence de cet outil avec le système d'échanges de données mis en place par l'État (Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative), qui doivent être poursuivis. Elles s'intègrent dans la phase suivante de travaux sur SIMPA subventions (prévue à partir de 2019 après écriture du cahier des charges en 2018).

Outre la modification mentionnée ci-dessus au point 3.5.1, deux évolutions apparaissent nécessaires :

- **mettre en place des blocages pour s'assurer de l'exhaustivité des données de SIMPA et garantir le respect des procédures de contrôle et d'instruction.** Ainsi, l'instruction des demandes de subventions et leur soumission au vote du Conseil de Paris pourraient se trouver automatiquement bloquées dans SIMPA dans deux types de situations : lorsque le dossier n'est pas complet (absence de documents essentiels tels que les statuts à jour, les comptes, le budget prévisionnel pour les subventions affectées ou sur projet) et pour les subventions de fonctionnement⁴⁹ à renouveler, lorsque les dossiers des exercices précédents n'ont pas été portés au « statut clos et validé ». Par exemple, une demande de subvention au titre de l'exercice « n » serait bloquée si les dossiers de subventions de l'année n-2 ne sont pas au statut « clos et validé ».
- **prévoir des systèmes d'alertes automatiques.** Ceux-ci pourraient rappeler aux associations que leurs comptes, compte rendus financiers et rapport d'activité vont devenir exigibles au 30 juin de l'année suivante, puis leur adresser des relances automatiques en cas de non-production des documents. Ce même système d'alerte

⁴⁹ Il y a lieu de disjoindre le cas des subventions d'équipement dont le versement peut s'échelonner sur plusieurs années.

pourrait rappeler aux directions la nécessité de valider les documents produits pour porter le dossier de subvention au statut « clos et validé ».

Recommandation 30 : Faire évoluer SIMPA en le dotant de dispositifs de blocages et d'alertes automatisés à l'attention des associations et des services instructeurs.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, plusieurs directions (DASCO, DAE, DASES) ont insisté sur l'enjeu qui s'attache au développement de ces fonctions d'aide afin de pouvoir faire face aux tâches qu'implique le renforcement du contrôle de l'utilisation des subventions. La DDCT propose d'intégrer la réflexion sur ces développements dans le cadre de la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la refonte de SIMPA.

La DDCT, craignant que la multiplication de verrous ou blocages puisse conduire à rigidifier le service numérique, privilégierait un système d'alerte. Pour les rapporteurs, l'absence totale d'alertes et/ou blocages est une cause importante du déficit d'exhaustivité de SIMPA ; leur introduction pourrait être progressive et graduelle quant au degré d'exigence et aux délais à respecter.

Enfin, la recherche des informations dans SIMPA n'est pas facile. Son ergonomie mérite d'être repensée et si l'on veut mettre davantage cet outil au service du contrôle, il y aurait lieu d'y prévoir, pour chaque association, un dossier partagé (BSA/directions) permanent organisé entre un volet données relatives à la structure associative ainsi que les FER annuelles, un volet opérationnel comportant les conventions en cours (annuelles ou CPO) et pour chaque année, les demandes de subventions avec deux rubriques, l'une regroupant les documents nécessaires à l'instruction, l'autre les compte rendus relatifs à l'utilisation de la subvention.

3.6. Professionnaliser les acteurs du contrôle dans les directions

Les personnels dans les directions qui mettent en œuvre le processus d'attribution des subventions et participent au contrôle ont besoin de formations. Cela a été spontanément et systématiquement évoqué par les directions.

Le besoin de formation concerne en premier lieu **l'outil SIMPA**, tant en ce qui concerne son utilisation quotidienne, que la consultation plus experte de l'infocentre. Lors de la dernière réunion des correspondants subventions, plusieurs agents ont évoqué l'utilité de disposer d'un environnement de formation à l'outil par le biais d'une « association test ».

La demande de formation porte aussi sur **les compétences en droit des associations, en analyse budgétaire et financière**. Le transfert aux directions de l'élaboration de certaines FER va augmenter encore cette demande des agents.

Plusieurs formations existent dans le catalogue des formations transverses de la DRH⁵⁰. Cependant, la formation d'une journée à l'analyse de la comptabilité des associations paraît très succincte et devrait sans doute être repensée et renforcée. Il conviendrait de regrouper ces modules dans un « parcours de formation » permettant d'outiller tous les agents intervenant sur ces questions, dès leur prise de poste.

⁵⁰ Les formations prévues portent sur l'analyse financière des entreprises privées, le droit des associations, les relations juridiques et contractuelles entre la Ville de Paris et les associations, les modalités d'instruction des subventions accordées aux associations et l'analyse de la comptabilité des associations.

Pour dispenser ces formations, des expertises existent déjà qui peuvent être utilement mobilisées (notamment à la DFA pour l'analyse financière, mais aussi à la DAC qui organise avec un partenaire externe ses formations à l'analyse budgétaire ; à la DDCT et dans certaines directions pour la consultation de l'infocentre).

Une démarche devra être encouragée pour constituer deux groupes d'experts, l'un autour de l'utilisation de l'outil SIMPA et l'autre pour l'analyse financière des comptes des associations. Il s'agit là de conserver et entretenir un vivier d'experts susceptibles d'intervenir pour former leurs collègues.

Le BSA, dans son rôle de pilotage, pourra animer ces deux réseaux.

Ces mesures contribueront aussi à la reconnaissance du professionnalisme des agents de la collectivité qui interviennent dans le domaine de la politique associative.

Recommandation 31 : Repenser la formation des gestionnaires pour la renforcer et faire vivre des groupes d'experts en analyse financière et utilisation de l'outil SIMPA.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DDCT indique que la DRH est d'accord pour faire évoluer la formation et l'insérer dans un cycle de formation. La DASCOS souhaite également la mise en place d'une formation à la rédaction des fiches FER notamment pour les agents instructeurs « complétée par une offre plus large destinées aux agents (...) souhaitant renforcer leurs compétences professionnelles (comptabilité, contrôle de gestion...).

4. PLAN D'ACTION POUR LE CONTRÔLE DE L'UTILISATION DES SUBVENTIONS

Objectifs	Actions	Responsable(s)	Co producteurs	Calendrier	N° des recommandations
Assurer la transparence et l'information du Conseil de Paris	élaborer un document de synthèse annuel du soutien apporté au secteur associatif	DDCT - BSA	DFA et les directions opérationnelles	chaque année et à partir de 2018	1 22
	normaliser la fiche de présentation des associations aux élus	DDCT	directions opérationnelles	au cours de l'année 2018	
Se positionner dans une démarche partenariale	systematiser la pratique du dialogue de gestion avec les associations	chaque direction opérationnelle	associations	2018	4 5 6 16 17 18 20 21
	construire des indicateurs partagés avec les associations pour développer une culture de l'évaluation	directions opérationnelles	associations	2018	
	optimiser l'utilisation des conventions dans le contrôle	directions opérationnelles	associations	2017-2018-2019	
	accélérer l'adoption de la Charte d'engagement réciproques et la doter d'un volet "contrôle"	DDCT	associations	fin 2018	
	contribuer à la formation des responsables associatifs	DDCT - CAP	DDCT-service associations	2018	
Améliorer le contrôle de l'activité des associations	réaliser des visites de terrain et des enquêtes de satisfaction	agents chargés du suivi en services centraux ou déconcentrés		2018 selon programmation de chaque direction	8 9 10 19
	améliorer la traçabilité des contrôles	agents chargés du suivi en services centraux ou déconcentrés		dès 2018	
Optimiser le contrôle et maîtriser les risques	élaborer une cartographie des risques et un plan de contrôle des associations	chaque direction		fin d'année 2018	2 3 11 12 13 14 15 23 24 25 26
	prévoir la cotation des risques de la FER	DDCT	directions opérationnelles	au cours de l'année 2018	
	poser le principe et les modalités d'un contrôle hiérarchisé	Sécrotariat général	DDCT	fin 2018	
	concevoir un dispositif de vigilance et d'alerte	DDCT	directions opérationnelles	2018 - 2019	
	appliquer les clauses de non respect des conventions	directions opérationnelles		dès 2018	
Renforcer la formation des agents intervenant dans la gestion et le contrôle des subventions	créer un module transverse de formation sur : droit associatif, SIMPA, comptabilité associative et analyse financière	DRH Bureau de la formation	DDCT et DFA	catalogue de formation 2019	31
Utiliser SIMPA pour mettre en place le contrôle	valider la fiabilité de l'outil et assurer l'exhaustivité des données	DDCT et directions opérationnelles		dès à présent	7 27 28 29 30
	faire évoluer SIMPA vers un outil d'aide au contrôle	DDCT et DSTI	directions opérationnelles	2019	

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : Mettre en place, sous l'autorité de la DDCT, une fiche de présentation de l'association aux élus, sur un format simplifié et normalisé.

Recommandation 2 : La DDCT doit, au-delà de la procédure d'attribution des subventions, avoir un rôle plus affirmé dans le pilotage de la politique associative et du contrôle de l'utilisation des subventions. Pour cela elle doit en particulier réaliser une cartographie des risques du processus de subventionnement.

Recommandation 3 : Programmer et systématiser une partie « audit des associations » dans le programme de travail de l'Inspection générale.

Recommandation 4 : Considérer, dès 2018, que le seuil de 23 000 euros déclenchant la signature d'une convention s'applique sur la base du montant total de subventions accordées par la Ville et par le département.

Recommandation 5 : Définir en amont et prévoir systématiquement dans trois annexes distinctes aux conventions : l'objet du partenariat ; le budget prévisionnel du projet ou de l'action (pour les subventions affectées à un objet) ; les modalités de l'évaluation et indicateurs.

Recommandation 6 : Inclure dans les conventions pluriannuelles d'objectifs des clauses de rendez-vous dédiés au dialogue de gestion et à l'évaluation finale.

Recommandation 7 : Les directions doivent rappeler aux associations qu'elles sont tenues de déposer leurs comptes sociaux dans SIMPA dès leur approbation et en tout état de cause, au plus tard six mois après la clôture de l'exercice au titre duquel elles ont été subventionnées.

Recommandation 8 : S'interroger dès l'origine du partenariat sur l'objet précis de la subvention. Lorsqu'elle est affectée au financement d'une dépense déterminée ou d'un projet, les directions opérationnelles doivent veiller à la production du compte rendu financier retraçant l'utilisation des fonds alloués.

Recommandation 9 : Utiliser la maquette de compte rendu financier en vigueur à l'Etat comme base de travail pour les actions cofinancées avec l'État ainsi que pour les subventions de la collectivité parisienne supérieures à 23 000 euros.

Recommandation 10 : Dans la perspective de la certification des comptes, les services de la collectivité doivent systématiquement formaliser et tracer la validation des documents qu'il revient à l'association de produire au titre de la justification de la bonne utilisation de la subvention allouée.

Recommandation 11 : Appliquer effectivement les clauses conventionnelles permettant à la collectivité parisienne de demander le remboursement, en tout ou partie, des subventions en cas d'utilisation non conforme ou d'inutilisation totale ou partielle.

Recommandation 12 : Faire évoluer la fiche FER en mettant en place dès 2018, pour en objectiver l'avis et pour toutes les subventions supérieures à 10 000 euros, une cotation des six risques identifiés.

Recommandation 13 : Veiller à ce que la rubrique « trésorerie » de la FER indique bien le solde de trésorerie et non la seule trésorerie active.

Recommandation 14 : Mettre en œuvre une FER simplifiée pour les associations recevant moins de 10 000 euros de subvention.

Recommandation 15 : Mettre en œuvre la FER annuelle unique par association, tout en réaffirmant la responsabilité des directions opérationnelles en matière d'analyse du projet pour toute subvention affectée ou sur projet.

Recommandation 16 : Les directions opérationnelles doivent exiger que chaque association fournisse systématiquement son rapport annuel d'activité le mois suivant son approbation par l'assemblée générale et au plus tard dans les six mois suivant la date de clôture de l'exercice pour lequel a été attribuée la subvention. Ce rapport doit être inséré dans SIMPA.

Recommandation 17 : Contribuer, par l'action des Maisons de la vie associative et citoyenne (MVAC) et du Carrefour des Associations Parisiennes (CAP), à l'amélioration du contrôle de l'utilisation des subventions, en développant l'offre de formations visant à aider les associations à élaborer notamment un rapport annuel d'activité.

Recommandation 18 : Prévoir en annexe aux conventions afin de nourrir le rapport d'activité et le dialogue de gestion, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs co-construits et répondant aux objectifs définis.

Recommandation 19 : Organiser des visites régulières auprès des associations et formaliser systématiquement les comptes rendus des observations réalisées sur le terrain, sur le modèle de rapports simplifiés.

Recommandation 20 : Mettre en place un véritable dialogue de gestion permettant de suivre la réalisation des engagements pris par les associations, dès que la subvention est supérieure à 23 000€.

Recommandation 21 : Inclure dans la future charte d'engagements réciproques, des clauses d'engagement relatives à la transparence quant à l'utilisation des subventions s'appliquant aux associations.

Recommandation 22 : Publier dès 2018 un « bleu » budgétaire annuel présentant notamment une synthèse chiffrée de l'effort financier de la collectivité parisienne en faveur des associations, ainsi que la liste des associations ayant reçu une subvention au cours de l'année 2017, en précisant l'objet de chaque subvention.

Recommandation 23 : Prévoir sur une mandature, dans la programmation des travaux de l'Inspection Générale, l'audit des seize associations les plus subventionnées.

Recommandation 24 : Mettre en œuvre pour les subventions de plus de 153 000 euros un nouveau dispositif de « revues » périodiques associant le BSA et les directions.

Recommandation 25 : Compléter dès 2018 le dispositif de contrôle interne par la mise en place d'une procédure de vigilance.

Recommandation 26 : Dans les principales directions instructrices, mettre en place, sous l'autorité du responsable du contrôle interne et du directeur, un plan de contrôle de l'utilisation des subventions.

Recommandation 27 : Garantir le bon fonctionnement et la fiabilité de SIMPA est une priorité absolue pour la DDCT en lien avec la DSTI.

Recommandation 28 : Associations et services doivent assurer la mise à jour permanente et en temps réel des données dans SIMPA, sous le contrôle du BSA.

Recommandation 29 : Remplacer dans l'outil SIMPA, la dénomination de « statut clos » par « dossier clos et validé ».

Recommandation 30 : Faire évoluer SIMPA en le dotant de dispositifs de blocages et d'alertes automatisés à l'attention des associations et des services instructeurs.

Recommandation 31 : Repenser la formation des gestionnaires pour la renforcer et faire vivre des groupes d'experts en analyse financière et utilisation de l'outil SIMPA.

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Total des montants de subventions versées (2013/2016)

Tableau 2 : Obligations imposées aux associations

Tableau 3 : Défauts de production des comptes (subventions inférieures à 23 000 €)

Tableau 4 : Remboursements de subventions titrés par la DASC

Tableau 5 : Nombre d'associations subventionnées et montants totaux de subventions versées par seuils

Tableau 6 : Proposition d'organisation du contrôle hiérarchisé par seuils et par procédure

Tableau 7 : Proposition d'organisation du contrôle interne en fonction des seuils

PROCÉDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire relatif à l'examen de la bonne utilisation par les associations des crédits qui leur sont alloués a été transmis le 13 décembre 2017 aux directrices et directeurs de la DDCT, DFA, DAJ, DAC, DFPE, DJS, DAE, DASES et DASCO.

La plupart des directions a répondu au rapport provisoire :

- la DAC par courrier du 5 février 2018
- la DDCT par courrier du 6 février 2018
- la DFPE par courrier du 6 février 2018
- la DASCO par courrier du 7 février 2018
- la DJS par courrier du 16 février 2018
- la DAE par courrier du 20 février 2018
- la DASES par courrier du 23 février.

À ce jour, DFA et DAJ n'ont pas produit de réponse écrite.

Les directions souscrivent largement aux recommandations formulées dans le rapport. Dans certains cas, elles préconisent cependant de ne les mettre en œuvre que dès lors que l'outil SIMPA aura été adapté. Cette réserve ne saurait pour les auditeurs retarder la mise en œuvre de certaines recommandations, même si l'évolution de l'outil informatique est par ailleurs tout à fait indispensable.

MAIRIE DE PARIS



DIRECTION DES AFFAIRES CULTURELLES
LA DIRECTRICE ADJOINTE

Paris, Le 05 FEV. 2018

NOTE à l'attention de :

Directrice générale de l'Inspection Générale

Objet : Réponse au rapport provisoire - Examen de la bonne utilisation par les associations des crédits qui leur sont alloués.

J'ai pris connaissance avec intérêt du rapport provisoire que vous avez eu l'obligeance de m'adresser en décembre. La DAC est en effet particulièrement intéressée par l'amélioration du contrôle et de l'examen de la bonne utilisation par les associations des crédits qui leur sont alloués, alors qu'elle subventionne plus de 1 000 structures dans les domaines culturels, du patrimoine et de la mémoire, pour une enveloppe financière de 105 M€ par an. De plus, alors que ces subventions représentent 45% du montant total attribué par la Ville, la DAC a une conscience aigüe du rôle de premier plan qu'elle doit assumer afin de sécuriser le processus général de contrôle de la collectivité parisienne.

A ce titre, nous partageons largement les constats et l'analyse du dispositif actuel que vous présentez en première partie du document. Il appelle toutefois quatre remarques.

Tout d'abord, concernant l'exemple des subventions dans le domaine du spectacle, il conviendrait de préciser que le système d'examen en commission des aides aux projets vaut pour l'ensemble des aides à projets de la sous-direction de la création artistique, dans le domaine du spectacle comme indiqué, mais également dans le domaine des Arts Visuels et de la Musique (soit environ 800 K€ par an au total). Ces commissions composées d'experts extérieurs à la Ville (personnalités qualifiées) et de membres de l'administration évaluent respectivement la qualité artistique des projets, et l'aspect administratif et budgétaire des dossiers. Enfin, la critérisation de l'appel à projet permet un contrôle a priori d'une première adéquation du projet et de l'activité de la structure avec les objectifs de politique culturelle.

Ensuite, il convient de préciser que les associations subventionnées par la DAC ne se limitent pas aux seules associations du domaine de la création artistique (arts visuels, spectacle vivant et expression musicale, action culturelle), mais relèvent également des domaines du cinéma, patrimoine, de la mémoire et des anciens combattants, des bibliothèques et de la lecture ainsi que de l'enseignement artistique et des pratiques amateurs. C'est pourquoi il conviendrait en page 13 de parler de l'exemple des « chargés de secteur de la Sous-direction de la création artistique à la DAC », la structuration des travaux pouvant être différente dans les autres sous-directions. Par ailleurs, d'autres méthodes de suivi sont également exercées en fonction de la taille des structures et de l'engagement financier de la Ville (COFIL, réunions préparatoires au Conseils d'Administration, échanges réguliers avec les structures, etc.), et que ces méthodes ne concernent pas uniquement les structures suivies au projet, mais l'ensemble des structures aidées soit au fonctionnement, à l'équipement ou au projet, à des degrés divers.

D'autre part, la DAC relève la difficulté de produire des comptes approuvés en assemblée générale dans SIMPA et dans les délais prévus. En effet, pour un nombre important de petites structures, cette exigence du BSA est difficilement atteignable pour des raisons de forme et de calendrier. Le procès-verbal de l'Assemblée générale qui approuve formellement les comptes de l'association intervient dans les faits le plus souvent dans un délai d'un an, alors que la taille de la structure ne permet pas de réclamer de tenue d'assemblée générale plus d'une fois par an.

Enfin, de manière plus transversale, je regrette que le rapport provisoire ne comprenne pas de développement spécifique relatif à la fiche financière expérimentée notamment par la DAC au premier semestre 2017 et déployée au second semestre à l'ensemble des directions. Pour répondre aux exigences de contrôle interne liées à la préparation de la certification des comptes de la Ville de Paris, cette fiche, insérée dans Paris délib, présente de façon synthétique la situation financière des structures dès lors qu'une délibération comporte une incidence financière, budgétaire ou extra budgétaire.

Comme vous le relevez, la DAC s'inscrit bien déjà dans une démarche de reporting et de contrôle de l'utilisation des subventions de la collectivité parisienne. Toutes les conventions passées dans le domaine de la création artistique (au-delà du seuil Ville de 23K€) font déjà apparaître le budget de la structure (si aide au fonctionnement) ou de l'action, et l'objet du partenariat. Les conventions prévoient par ailleurs que le financement est conditionné à la bonne réalisation de l'objet du partenariat, et donc précisent cet objet.

La DAC comprend et approuve les recommandations que vous formulez dans leur majorité. Elle prend ainsi bonne note des pistes d'amélioration que vous lui adressez, à commencer par la systématisation des rapports écrits consécutifs aux visites sur place que nous effectuons dans nos établissements subventionnés. De la même manière, la DAC souhaite fortement améliorer ses compétences d'expertise et d'analyse financière interne des associations et participera activement à toute démarche permettant d'améliorer le niveau de formation des agents et le partage des bonnes pratiques dans ce domaine. A ce titre, comme vous le soulignez dans le rapport, les agents en charge de l'instruction des subventions sont déjà formés à l'analyse des comptes des subventions. Nous souhaitons également renforcer l'expertise analytique du service affaires financières de la DAC en positionnant un poste de contrôleur de gestion en son sein.

Dans ses rapports avec la DDCT, la DAC est tout à fait ouverte à reconnaître la fonction d'animateur de réseau et de pilote transversal du contrôle au BSA. Elle approuve ainsi particulièrement votre proposition d'insérer dans les FER une cotation des risques, ainsi que celles relatives à une meilleure hiérarchisation des contrôles dans ces mêmes FER (recommandations 13 à 15). Cependant, même si votre rapport ne sous-entend pas de transfert de contrôle métier, la DAC tient à souligner dans cette réponse qu'il relève pleinement de ses missions que de contrôler les actions des associations subventionnées ainsi que leur situation financière au vu du contexte économique particulier du secteur culturel.

Sur le sujet des remboursements de subvention, s'agissant des structures aidées « régulièrement », comme le rapport l'indique, elles ne sont pas aidées au projet mais au fonctionnement, et pas sur le détail de leur programmation. Il n'y aurait pas lieu de demander le remboursement de tout ou partie d'une subvention de fonctionnement si une manifestation est annulée. Pour les aides au projet : les aides sont attribuées en amont des spectacles, et ne font pas, vu les montants (entre 2 et 10K€), l'objet d'une convention. Si l'évaluation des manifestations suite à l'attribution n'est pas normée, les chargés de secteur se rendent à la plupart des spectacles, ou vérifient la présence des spectacles dans les programmes des lieux. Par ailleurs le bureau de la musique demande un bilan à l'issue de la manifestation, pour les structures déposant une nouvelle aide au projet suite à l'obtention d'une première aide au projet.

Afin de clore mes observations, je tiens à vous faire partager la grande préoccupation de mes services liée à l'objectif de contractualisation pluriannuelle pour les associations subventionnées à partir de 5000€. Pour la DAC, cet objectif vise un champ de 515 associations pour lesquelles un contrat pluriannuel d'objectif deviendrait nécessaire. Il convient de préciser qu'au sein de ces 515 associations, 384 sont subventionnées à moins de 23 000€, pour reprendre le seuil de risque retenu pour les FER.

La DAC ne dispose pas des ressources humaines nécessaires pour établir et faire vivre les plusieurs centaines de conventions qui résoudrait de l'application de ce seuil, si tant est que les associations elles-mêmes disposent des ressources pour faire de cet outil un dispositif satisfaisant de dialogue de gestion. D'autre part, même si cette mesure est de nature à sécuriser les associations dans leurs rapports financiers avec la Ville, elle peut apparaître en contradiction avec la contrainte financière qui pèse chaque année plus fortement sur le budget des directions opérationnelles. Alors que le budget de fonctionnement de la DAC est à presque 90% composé de subventions, nous nous interrogeons sur la capacité à dégager des économies annuellement alors que nous serions liés avec les structures de façons pluriannuelle. Si les conventions pluriannuelles d'objectif ne comprennent pas d'engagement financier, elles matérialisent cependant un lien avec la collectivité sur lequel il sera difficile de revenir si nous devons réduire fortement voire mettre fin aux soutiens financiers aux structures subventionnées.

Je vous remercie une nouvelle fois pour la grande qualité de ce rapport provisoire, et vous informe que mes services restent à votre disposition pour toute demande de précision complémentaire.

Copie :
secrétaire générale adjointe



Direction de la Démocratie, des Citoyen.ne.s et des Territoires
Sous direction de la Politique de la Ville et de l'Action Citoyenne

SERVICE ASSOCIATIONS

Affaire suivie par :

Paris, le 6 - FEV. 2018

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale.

Objet : réponse au rapport provisoire relatif à l'examen de la bonne utilisation par les associations des crédits qui leur sont alloués - décembre 2017.

P.J : 1

Vous m'avez communiqué pour avis le rapport provisoire de l'Inspection Générale relatif à l'examen de la bonne utilisation par les associations des crédits qui leur sont alloués. Je tenais à vous remercier pour ce travail très complet.

Le document dresse un état des lieux très instructif des modalités de contrôle de l'emploi des subventions tel qu'il est réalisé par les différents acteurs au sein de la collectivité parisienne. Trente et une recommandations sont formulées, elles traitent de nombreux sujets : pilotage, conventionnement des associations, documents exigibles par les directions opérationnelles, fiche d'évaluation des risques, formation des instructeurs de subventions et formations à l'attention des associations, audit et dialogue de gestion etc.

Le rapport permet de mettre en évidence les bonnes pratiques, les manques, les outils à développer et les inspecteurs formulent des propositions techniques concrètes et intéressantes. Les analyses et conclusions permettent notamment de souligner l'obligation de transparence financière tant de la part des associations (production de comptes, bilans ...) que de la part de la collectivité parisienne, le dialogue régulier des directions avec les associations, la professionnalisation des acteurs et mettent en évidence la hiérarchisation des contrôles en fonction du montant des subventions allouées et des risques encourus.

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

Le Directeur Général
de la Démocratie, des Citoyen.ne.s et des Territoires
Délégué à la Politique de la Ville et à l'Intégration



OBSERVATIONS ET AVIS DE LA DDCT

31 recommandations sont formulées dans le pré-rapport de l'Inspection Générale. 18 d'entre elles impactent la DDCT le service Associations (Bureau des subventions - BSA - et la mission SIMPA. Ces recommandations s'attachent au positionnement même de la DDCT dans le circuit du subventionnement des associations et visent à la création et à la mise en place d'outils de contrôle et de transparence. Si les autres recommandations concernent plus spécifiquement les directions opérationnelles, il revient néanmoins à la DDCT de jouer un rôle d'accompagnateur pour la mise en place des mesures formulées.

Le pré-rapport de l'Inspection générale recommande une évolution du positionnement de la DDCT

- Assurer un rôle de pilotage avec tableaux de bords et création d'outils communs
- renforcer le rôle d'animateur du réseau : réunions des correspondants subventions, réunions bilatérales de contrôle de gestion, mise en place et animation d'un groupes d'experts en analyse financière et utilisation de SIMPA, club de l'infocentre,
- mettre en place de revues périodiques avec les directions pour les subventions de + 153.000 € (196 associations)
- produire un rapport annuel « bleu budgétaire »

Ce pilotage s'appuie sur un certain nombre d'outils à créer ou à faire évoluer

- créer une fiche de présentation de l'association aux élus, sur un format simplifié et normalisé
- réaliser une cartographie des risques du processus de subventionnement
- finaliser les conventions et travailler sur des annexes avec les directions (indicateurs...)
- **Dès 2018**, travailler sur la FER pour les subventions de + 10 000 € avec la mise en place d'une grille de cotation des risques
- travailler sur une FER simplifiée pour les subventions de ~ 10 000 € et sur la FER unique
- produire des données infocentre en support de travail des directions
- construire des rapports génériques sur l'Infocentre
- **Dès 2018** concevoir la mise en place d'une procédure de vigilance et d'alerte pour compléter le dispositif de contrôle interne des directions - A faire préciser par l'IG
- Garantir le bon fonctionnement et la fiabilité de SIMPA en lien avec la DSTI
- faire évoluer SIMPA avec des dispositifs de blocage et d'alertes pour les asso et pour les services instructeurs

Par ailleurs la DDCT doit développer l'offre de formations à destination des associations par le biais du CAP et des maisons de la vie associative et citoyenne. Elle doit également, dans la perspective d'une future Charte d'engagements réciproques signée par la Ville de Paris avec le monde associatif, rédiger des clauses relatives à la transparence de la part des associations quant à l'utilisation des subventions.

En complément, le rapport de l'Inspection Générale préconise des évolutions qui impactent les directions opérationnelles à savoir

- **dès 2018** : Application du seuil de 23 000 € déclenchant la signature d'une convention sur la base du montant total de subventions accordées **par la ville et le département** (soit 765 associations)
- Définir en amont et prévoir 3 annexes aux conventions, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs co-construits et répondant aux objectifs définis.
- Inclure dans les Conventions pluri-annuelles (CPO) des clauses de RV dédiés au dialogue de gestion et à l'évaluation finale

D **T** **R** **A** **P** **P** **O** **R** **T** **P** **R** **O** **V** **I** **S** **O** **I** **R** **E** - **E** **X** **A** **M** **E** **N** **D** **E** **L** **A** **B** **O** **N** **N** **E** **U** **T** **I** **L** **I** **S** **A** **T** **I** **O** **N** **P** **A** **R** **L** **E** **S** **A** **S** **S** **O** **C** **I** **A** **T** **I** **O** **N** **S** **D** **E** **S** **C** **R** **E** **D** **I** **T** **S** **Q** **U** **I** **L** **E** **U** **R** **S** **O** **N** **T** **A** **L** **L** **O** **U** **E** **S** - **I** **N** **S** **P** **E** **C** **T** **I** **O** **N** **G** **E** **N** **E** **R** **A** **L** **E**

- Utiliser la maquette **compte-rendu financier** en vigueur à l'Etat comme base de travail pour les actions co-financées par l'Etat ainsi que pour les subventions supérieures à 23 000 €
- **Dès 2018** Mettre en place un plan de contrôle de l'utilisation des subventions (DAC, DFPE, DAE, DJS, DASES, DASCO)
- Mettre en œuvre pour les subventions de + 153 000 €, un dispositif de « **revues périodiques** » associant le BSA.
- Mettre en place un véritable dialogue de gestion dès que la subvention est supérieure à 23 000 €
- Organiser des visites régulières auprès des associations et formaliser les comptes-rendus sur le modèle de rapports simplifiés
- Valider les documents justifiant la bonne utilisation de la subvention allouée – validation formalisée et tracée
- exiger le rapport annuel d'activité le mois suivant son approbation par l'AG et au plus tard dans les 6 mois suivant la date de clôture de l'exercice. Rapport doit être inséré dans SIMPA
- assurer les mises à jour en temps réel des données dans SIMPA

Quelques imprécisions ont été relevées qu'il convient de corriger:

Page 10, 6^{ème} alinéa : « l'information fournie aux élus (...) est constituée d'un exposé des motifs (...) et un projet de convention (voire un projet d'avenant) » : une convention – ou un avenant – n'est pas systématiquement produite pour l'intégralité des projets de délibération ; en 2017 80 % des subventions ont été votées sans convention -ou avenant.

Page 13, 6^{ème} alinéa : « les dix circonscriptions territoriales des directions (...) comme les onze équipes de développement local (EDL) de la DDCT... » : les équipes de développement local sont actuellement au nombre de huit.

Page 20, dernier alinéa « il est prévu de soumettre ces nouveaux modèles de convention au Conseil de Paris pour la fin de l'année 2017, en vue d'une mise en œuvre généralisée dès le 1^{er} janvier 2018 » : ce calendrier n'a pu être tenu et le vote des nouvelles conventions interviendra en 2018.

Page 42, 1^{er} alinéa : « les données correspondantes aux subventions votées au Conseil de Paris entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2015 » : il s'agit en réalité du 31 décembre 2016.

A noter enfin que le pré-rapport souligne le rôle spécifique du BSA

Page 46, 5^{ème} alinéa : « pour s'engager dans ses nouvelles missions, il faut profiter de l'allègement actuel de sa charge de travail sur la réalisation des FER. Dès lors que ses missions évolueront vers la conception et le pilotage au détriment de tâches de gestion, il faut aussi repenser sa composition (nombre et profils des agents) ». L'effectif du BSA est en effet passé de 17 agents en 2008 à 6,6 ETP en 2018.

L'allègement de la charge de travail suite au seuil de 23 000 € pour la rédaction des FER est de 300 FER sur les 2200.

Les probables départs à la retraite 2019/2020 de 2 agents, impliqueront un futur dimensionnement du BSA en terme de compétences professionnelles et répartition des missions notamment pour la tenue des tableaux de bord et l'appui aux directions.

Ci-dessous les observations sur les recommandations formulées :

D T **RAPPORT PROVISOIRE - EXAMEN DE LA BONNE UTILISATION PAR LES ASSOCIATIONS DES CREDITS QUI LEUR SONT ALLOUÉS - INSPECTION GÉNÉRALE**

N°	Recommandations	Remarques
1	Mettre en place, sous l'autorité de la DDCT, <u>une fiche de présentation</u> de l'association aux élus, sur un format simplifié et normalisé.	Pilotage par BSA en associant quelques directions opérationnelles. Intégration dans SIMPA du modèle préconisé par l'IG. A voir dans le cadre de l'AMOA confiée à ATEXO pour en début d'année 2018 pour la refonte de SIMPA subventions.
2	La DDCT doit avoir un rôle plus affirmé dans le pilotage de la politique associative et du contrôle de l'utilisation des subventions. → Réaliser une <u>cartographie des risques du processus de subventionnement</u>	Pilotage par BSA.
3	Programmer et systématiser une partie « <u>audit des associations</u> » dans le programme de travail de l'inspection générale	Relève de l'inspection Générale.
4	dès 2018 : Application du seuil de 23 000 € déclenchant la signature d'une convention sur la base du <u>montant total</u> de subventions accordées par la ville et par le département.	Accord sur le principe mais à revoir avec les directions et les élus compte tenu des arbitrages déjà rendus et des dossiers dans le circuit de vote du Conseil de Paris pour le 1 ^{er} semestre 2018.
5	Définir en amont et prévoir systématiquement en <u>3 annexes distinctes aux conventions</u> : l'objet du partenariat, les budgets prévisionnels du projet ou de l'action, les modalités d'évaluation et indicateurs.	Accord sur le principe. La trame sera à travailler avec la DAJ puis par chacune des directions.
6	Inclure dans les CPO des clauses <u>de Rv dédiés au dialogue de gestion</u> et à l'évaluation finale.	Accord sur le principe mais à travailler avec DAJ puis par chacune des directions.
7	Les directions doivent rappeler aux associations qu'elles sont tenues de <u>déposer leurs comptes sociaux dans SIMPA</u> .	Relève des directions et des associations mais la DDCT peut proposer l'envoi d'emails automatiques via SIMPA aux associations ayant déposé une demande de subvention (par exemple au 1 ^{er} juillet de l'année N pour réclamer les comptes de l'année N-1).
8	Les directions doivent s'interroger dès l'origine du partenariat <u>sur l'objet précis de</u>	Relève des directions.

**RAPPORT PROVISOIRE - EXAMEN DE LA BONNE UTILISATION PAR LES ASSOCIATIONS
DES CREDITS QUI LEUR SONT ALLOUÉS -
INSPECTION GÉNÉRALE**

	<u>la subvention.</u>	
9	Utiliser la <u>maquette de compte-rendu financier</u> en vigueur à l'Etat comme base de travail pour les actions cofinancées avec l'Etat ainsi que pour les subventions supérieures à 23 000€.	Accord de principe mais cela nécessite de prévoir l'intégration des champs dans SIMPA (à revoir dans le cadre de l'AMOA confiée à ATEXO pour la refonte de SIMPA).
10	La <u>validation par les directions des documents</u> justifiant de la bonne utilisation de la subvention allouée <u>doit être formalisée et tracée.</u>	Relève des directions mais le BSA pourrait suivre dans un tableau de bord la traçabilité (à revoir dans le cadre de l'AMOA confiée à ATEXO pour la refonte de SIMPA).
11	Appliquer des clauses conventionnelles permettant à la collectivité parisienne de demander le remboursement, en tout ou partie des subventions en cas d'utilisation non conforme, ou d'inutilisation partielle ou totale.	Ces clauses sont inscrites dans les nouvelles conventions en cours de finalisation. Leur application relève de l'accord des élus et de l'application par les directions.
12	FER dès 2018 : mettre en place pour les subventions supérieures à 10 000 €, une cotation des risques identifiés dans la FER → faire évoluer la fiche	Pilotage par le BSA en y associant quelques directions puis présentation en réunion de correspondants subventions. Dans un 2 ^{ème} temps cette cotation pourrait être automatisée (à revoir dans le cadre de l'AMOA confiée à ATEXO pour la refonte de SIMPA).
13	FER : préciser la rubrique « trésorerie »	Dans un 1 ^{er} temps : le BSA aura un rôle de pédagogue pour les rédacteurs de FER des directions (dans le cadre de la formation « comment rédiger une FER » et en réunion des correspondants subventions). Puis la correcte indication de la trésorerie relève du BSA pour les FER qu'il rédige et des directions.
14	FER : mettre en œuvre 1 FER simplifiée pour les associations recevant – de 10 000 € de subventions	À intégrer dans le cadre de l'AMOA confiée à ATEXO pour la refonte de SIMPA pour aboutir à une FER allégée retirant les champs non complétés car non réclamés aux associations (données bilantielles notamment).
15	FER : mettre en œuvre d'1 FER annuelle unique	Cette proposition rejoint une proposition du BSA (à intégrer dans le cadre de l'AMOA confiée à ATEXO pour la refonte de SIMPA).
16	Les directions opérationnelles doivent exiger le <u>rapport annuel d'activité</u> le mois suivant son approbation par l'AG et au plus tard dans les 6 mois suivant la date de clôture de l'exercice. Ce rapport doit être	Relève des directions mais le BSA pourrait suivre dans le tableau de bord la traçabilité (à revoir dans le cadre de l'AMOA confiée à ATEXO pour la refonte de SIMPA). Quelles conséquences en cas d'absence de rapport fourni : FER avec avis réservé ? dépôt d'une nouvelle demande de subvention

DDCT RAPPORT PROVISOIRE - EXAMEN DE LA BONNE UTILISATION PAR LES ASSOCIATIONS DES CREDITS QUI LEUR SONT ALLOUES - INSPECTION GENERALE

	inséré dans SIMPA.	bloquée ? CPO refusée ?
17	Développer <u>l'offre de formations</u> visant à aider les associations à élaborer notamment un rapport annuel d'activités par le biais du CAP et des maisons de la vie associative et citoyenne.	Cette formation est en effet inscrite dans le catalogue de formation du CAP. La promotion pourrait être renforcée pour y inscrire un maximum d'associations. Une conférence thématique sur les subventions pourrait la mettre en avant. Des sessions pourraient être prévues dans les maisons de la vie associative et citoyenne.
18	Prévoir en annexe aux conventions, des <u>indicateurs quantitatifs et qualitatifs</u> co-construits et répondant aux objectifs définis.	Accord sur le principe DDCT mais la trame est à travailler avec la DAJ puis par chacune des directions.
19	Organiser <u>des visites régulières</u> auprès de associations et <u>formaliser les comptes-rendus</u> des observations sur le modèle de rapports simplifiés.	Relève des directions mais le BSA pourrait suivre dans un tableau de bord la traçabilité si le rapport est inséré dans SIMPA (à intégrer dans le cadre de l'AMOA confiée à ATEXO pour la refonte de SIMPA).
20	Mettre en place un <u>véritable dialogue de gestion</u> dès que la subvention est <u>supérieure à 23 000 €</u> .	Relève des directions.
21	Future <u>Charte d'engagements réciproques</u> : inclure des clauses d'engagement relatives à la transparence de la part des associations quant à l'utilisation des subventions.	À ce jour aucun calendrier précis n'a été fixé pour une Charte d'engagements réciproques.
22	Publier un <u>bleu budgétaire annuel</u> (synthèse chiffrée, liste des associations et objet de chaque subvention)	Relève du BSA mais est conditionné par la mise à jour des données par les directions dans SIMPA après chaque Conseil de Paris.
23	Prévoir sur 1 mandature l'audit par l'inspection générale, des 16 associations les plus subventionnées.	DDCT non concernée
24	Mettre en œuvre pour les subventions de + 153 000 €, un nouveau dispositif de <u>revues périodiques associant BSA et directions</u> .	Dans les conventions préparées avec la DAJ, il est préconisé des clauses de rendez-vous avec les associations dans un calendrier plus souple que celui proposé par les inspecteurs (notamment une évaluation en fin de convention pour les subventions de - 500 000 €). Les directions sectorielles rencontrées ont-elles également été saisies du pré-rapport ?
25	Dès 2018 compléter le dispositif de	Relève des directions avec l'appui du BSA si souhaité.

D T **RAPPORT PROVISOIRE - EXAMEN DE LA BONNE UTILISATION PAR LES ASSOCIATIONS DES CREDITS QUI LEUR SONT ALLOUES - INSPECTION GENERALE**

	contrôle interne par la mise en place d'une <u>procédure de vigilance</u>	
26	Dé 018 - Dans les principales directions instructrices DAC, DFPE, DAE, DJS, DASES, DASCO, mettre en place un <u>plan de contrôle de l'utilisation des subventions</u>	Relève des directions avec l'appui du BSA si souhaité.
27	Garantir le bon fonctionnement et la <u>fiabilité de SIMPA</u> , est une priorité pour la DDCT en lien avec la DSTI	Pour rappel, les évolutions de SIMPA socle sont en cours d'arbitrage suite à une AMOA confiée au prestataire PWC (CI@p prévu en avril 2018) et une AMOA confiée à ATEXO est en cours pour un 1 ^{er} état des lieux et diagnostic des besoins en vue d'une refonte SIMPA subventions. La maintenance du site demeure, dans ce contexte, une priorité pour la DDCT et la DSTI. Ce point sera porté dans le contrat de partenariat DDCT/DSTI.
28	Associations et services doivent assurer les <u>mise à jour en temps réel des données</u> dans SIMPA	Relève des directions et des associations.
29	Remplacer dans SIMPA le « <u>statut clos</u> » par « dossier clos et validé »	Appellation à revoir en effet. Le BSA privilégie une notion de « dossier voté et justifié ».
30	Faire évoluer SIMPA en le dotant de <u>dispositifs de blocage et d'alertes automatisées</u> à l'attention des associations et des services instructeurs	Pour rappel, les évolutions de SIMPA font l'objet d'un état des lieux courant 1 ^{er} semestre 2018 dans le cadre d'une AMOA confiée au prestataire ATEXO. Cette refonte de SIMPA subventions interviendra à l'issue des évolutions de SIMPA socle. Ces dispositifs seront étudiés dans le cadre de l'AMOA néanmoins la multiplication de verrous ou de blocages peut conduire à rigidifier ce service numérique : un système d'alerte est à privilégier.
31	Repenser la <u>formation des gestionnaires</u> et faire vivre des <u>groupes d'experts</u> en analyse financière et utilisation de l'outil SIMPA	Accord de la DRH pour faire évoluer une des formations existantes DR20C pour l'insérer dans un cycle de formation à proposer à tout nouvel instructeur de subventions dès sa prise de poste. Le BSA en complément des réunions des correspondants pourrait constituer un groupe d'experts et l'animer.

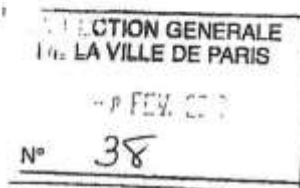
MAIRIE DE PARIS  **Direction des Familles et de la Petite Enfance**
Sous-direction de l'Accueil de la Petite Enfance

Bureau des Partenariats

N/ Réf : D18DFPE-000067

Affaire suivie par : BP [Bureau des partenariats]

A l'attention de : Directrice de l'Inspection Générale de la Ville de Paris



Objet : Remarques de la DFPE sur le rapport provisoire n°17-10 concernant l'examen de la bonne utilisation par les associations des crédits qui leur sont alloués.

Paris, le - 6 FEB 2018

En réponse à votre note en date du 13 décembre 2017, la direction des familles et de la petite enfance souhaiterait apporter quelques compléments d'informations concernant le rapport provisoire sur la bonne utilisation par les associations des crédits qui leur sont alloués.

Concernant la recommandation n°1, il est à noter que la DFPE présente l'association, son historique, ses actions et sa situation financière dans la fiche technique qui accompagne les délibérations des subventions.

Concernant le principe de « direction pilote » pour l'établissement des conventions, exposé page 20 du rapport, celui-ci semble peu compatible avec les modalités de conventionnement et le contenu des subventions passées avec les associations gestionnaires d'établissements d'accueil de la petite enfance. En effet, les conventions triennales que la Ville établit avec l'ensemble des associations de la petite enfance sont le reflet de la volonté de la Ville de structurer la politique d'accueil de la petite enfance dans Paris. En cas de conventions ad-hoc par associations, il est à craindre que cette nécessité d'harmonisation ne soit diluée dans l'ensemble des autres actions, rendant les objectifs généraux peu compréhensibles et que les relations avec nos partenaires associatifs soient réduites à leur simple dimension financière.

Ce système semble également largement incompatible avec la volonté de réduire au maximum les délais de vote des subventions. En effet, le rythme de vote de la subvention globale d'une association devra nécessairement se caler sur le dossier dont l'instruction est la plus longue. Ce système alourdira également la charge de travail des directions qui sont d'ores et déjà les plus sollicitées par les associations. Ce sera le cas de la DFPE alors même que les actions financées augmentent proportionnellement à la poursuite de l'objectif de création de 5 000 places d'accueil et au développement des dispositifs d'accompagnement des familles. Ainsi, il n'apparaît pas souhaitable d'adapter cette convention au cas particulier de chaque association multi-subventionnée sous peine de rendre les conventions peu lisibles, moins efficaces et plus lourdes à mettre en œuvre.

Contrairement à ce qui est indiqué page 25 du rapport, et après vérification, dépose bien ses comptes sociaux chaque année dans SIMPA et la DFPE en dispose. Il est à noter que l'obligation de dépôt des comptes est rappelée chaque année à l'ensemble des associations et figure dans les conventions triennales.



76 rue de Reuilly 75012 Paris

TOUTE L'INFO
au 3976*et
sur **PARIS.FR**

*Plus d'un appel local à partir d'un 2018
Lun - Ven 9h00 - 18h00 & après-midi sur 11

L'analyse financière, évoquée dans le rapport au travers des indicateurs tricolores, est dorénavant opérationnelle. Les indicateurs vert, jaune et rouge ne sont que la première étape de l'analyse financière qui sera dorénavant effectuée chaque année sur la totalité des partenaires. Ils sont fournis par un outil quasi automatisé et constituent un système d'alerte permettant ensuite de mettre en œuvre un contrôle hiérarchisé et ciblé. En cas de nécessité, une analyse approfondie est menée par un agent spécialement formé à l'analyse financière et grâce à un outil permettant le calcul d'un nombre important de ratios.

Sur le reste du rapport, la DFPE souscrit à la fois aux constats et aux recommandations qui sont formulées.

Directeur des Familles et de la Petite Enfance

MAIRIE DE PARIS Bureau des Affaires Juridiques	DIRECTION DES AFFAIRES SCOLAIRES Sous-direction des Ressources	INSPECTION GENERALE DE LA VILLE DE PARIS - 6 FEV 2018 N° 39
--	--	--

Paris le : - 7 FEV. 2018

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

Objet : Avis sur le rapport provisoire relatif à l'examen de la bonne utilisation par les associations des crédits qui leur sont alloués

En réponse à votre note du 13 décembre 2017, je vous prie de trouver ci-dessous les remarques qu'appelle de ma part la lecture du rapport provisoire de l'Inspection Générale sur l'examen de la bonne utilisation par les associations des crédits qui leur sont alloués.

Pour ce qui concerne les constats présentés dans le rapport :

- Il est indiqué page 10 que dans le cadre de l'aménagement des rythmes éducatifs, une commission d'arrondissement se réunit chaque année afin de faire le bilan de l'action éducative organisée. Je dois préciser que ces commissions prévues lors de la mise en œuvre de la réforme des rythmes éducatifs n'ont plus lieu dans la plupart des arrondissements pour dresser le bilan des actions achevées. En revanche, les commissions d'arrondissement analysent les projets déposés dans le cadre de l'appel à projets de l'année scolaire suivante en tenant compte de la qualité des actions réalisées par les associations l'année précédente dans le cas d'une demande de reconduction.
- Page 21, il est fait mention de l'objectif de la Maire de Paris de signer une convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) avec 50% des associations en prévoyant à terme la signature d'une CPO dès 5000€ à partir de 2019. Je souhaite indiquer que cet objectif semble délicat à appliquer dans le cas particulier de l'appel à projets associatifs pour la gestion des Temps d'Activités Périscolaires (TAP) en raison d'une part de l'annualité des projets proposés, et d'autre part de l'absence de visibilité sur les évolutions du contenu des critères d'attributions posés par la Ville de Paris, qui peuvent évoluer de façon sensible d'une année sur l'autre pour renforcer la pertinence de l'offre d'activités. Je souhaiterais par conséquent que les subventions accordées pour les TAP n'entrent pas dans le calcul des 50% de CPO à signer.
- Page 37, je souhaite également ajouter que les visites de terrain pour rencontrer les associations sont conduites non seulement par les agents des CASPE mais aussi par les agents des services centraux : visites par les coordonnateurs territoriaux de la Sous-direction de la Politique Educative, soit sur les ateliers dont la qualité est mise en question, soit auprès des prestataires réalisant de nombreux ateliers, soit à la demande des REV relayées par les CASPE.

S'agissant des recommandations émises :

Le rapport de l'IG présente une liste de 31 recommandations qui visent à renforcer les missions de pilotage de la vie associative et de contrôle des actions des associations subventionnées par la mise en place de nouveaux outils et démarches tant au niveau transverse qu'au niveau des directions gestionnaires.

3, rue de l'Arsenal - 75181 PARIS CEDEX 04

Paris
info Le 3975
Paris.fr

La DASCO rejoint totalement l'Inspection générale sur certaines recommandations émises, qui devraient entraîner une simplification et une rationalisation des tâches :

- sous pilotage DDCT, la mise en place d'une fiche type de présentation de l'association normalisée et simplifiée (recommandation n°1), d'une cartographie des risques du processus de subventionnement (recommandation n°2), programme d'audit des associations par l'IG et notamment des 16 associations les plus subventionnées (recommandations n°3 et 23) ;
- utilisation de la maquette de compte rendu financier de l'Etat pour les associations cofinancées par l'Etat ou + 23 000 € (recommandation n°9) ;
- mise en place des nouvelles FER (recommandations n°12, 13, 14 et 15) ;
- développer l'offre de formation pour les associations (recommandations n°17) ;
- garantir la fiabilité de SIMPA et son évolution (recommandations n°27 et 30) ;
- inclure une clause de transparence dans la charte d'engagements réciproques avec les associations (recommandation n°21) ;
- repenser la formation des gestionnaires et faire vivre des groupes d'experts (recommandation n°31). A ce titre, la DASCO fait vivre une « task force » de rédacteurs de FER pour les dossiers des temps d'activités périscolaires (TAP) notamment avec le BSA depuis 2013.

Sur d'autres recommandations, la DASCO partage l'avis de l'Inspection Générale mais alerte sur les conséquences qu'elles auront en termes de charge de travail, notamment si celles-ci ne s'accompagnent pas de la mise en place de nouveaux outils simplifiant le travail d'examen et de suivi des subventions. Ainsi, il pourrait peut-être être envisagé de ne mettre en œuvre certaines des recommandations que lorsque les outils, et notamment le système d'information SIMPA, auront été adaptés. La DASCO rejoint ici l'IG sur la recommandation n°30 qui suggère de faire évoluer SIMPA en le dotant de dispositifs de blocages et d'alertes automatisés à l'attention des associations et des services instructeurs (dépassement de seuils, absence de documents, relance automatique etc.).

Ceci concerne les missions suivantes :

- concernant les conventions : Seuil de convention de 23 000€ de subventions au niveau ville (recommandation n°4), préparation de nouvelles conventions comprenant 3 annexes précisant objectifs et indicateurs de projet (recommandations n°5), mise en place d'un dialogue de gestion (recommandations n°6 et 20)
- concernant les comptes rendus d'utilisation des fonds et les indicateurs : production du compte rendu financier d'utilisation des fonds et validation par la collectivité (recommandations n°8 et 10),
- concernant le dialogue de gestion : il est à organiser à partir de 23 000€ de subvention (recommandations n°20) et la mise en place d'indicateurs co-construits (recommandations n°18 et 20), ou l'organisation de visites sur place avec rédaction d'un compte rendu d'observation (recommandations n°19) ;
- concernant un dispositif de revue périodique BSA/Directions pour les subventions de + 153 000€ : il sera sans doute complexe d'organiser de telles revues par association avec toutes les Directions concernées ;
- mise en place d'un process de contrôle interne dans les directions instructrices: plan de contrôle de l'utilisation des subventions et dès 2018 procédure de vigilance (recommandations n°25 et 26) ;
- publication d'un bleu budgétaire dès 2018.

.../...

D'autres recommandations, enfin, ont un impact moindre pour la DASCO dans la mesure où elle assure déjà partiellement ou totalement ces tâches :

- production des comptes sociaux et du rapport d'activité des associations dans SIMPA au + tard dans les 6 mois suivant l'AG (recommandations n°7 et 16) ;
- mise à jour permanente des données dans SIMPA et en temps réel (recommandation n°28) ;
- remplacer dans SIMPA le « statut clos » par « dossier clos et validé » (recommandation n°29) ;
- appliquer les clauses conventionnelles de remboursement des subventions en cas d'utilisation non conforme (recommandation n°11).

Je souhaite également présenter quelques observations complémentaires, en complément de la priorité déjà mentionnée de conduire dès que possible le chantier prévu à la recommandation n°30 (automatisation renforcée des contrôles de pièces déposées dans SIMPA avec mise en œuvre de blocages et de relances automatisées à destination des associations quand les documents demandés ne sont pas fournis).

A l'occasion de la mise en place du nouveau modèle de fiche FER (recommandations n°12,13, 14 et 15), il serait pertinent d'intégrer une rubrique d'analyse du bilan de l'action subventionnée l'année précédente, le cas échéant (fourniture des éléments du bilan et analyse du bilan) afin de faciliter le contrôle et de le formaliser davantage la prise en compte du contrôle.

Il serait d'ailleurs utile que la Ville de Paris mette en place une nouvelle offre de formation à la rédaction de ces fiches FER, pour les agents instructeurs mais aussi pour permettre de former de nouveaux agents afin de renforcer les équipes. Cette formation pourrait être complétée par une offre plus large destinée aux agents nouvellement affectés sur un poste d'instructeur ou souhaitant renforcer leurs compétences professionnelles (comptabilité, contrôle de gestion etc.).

Direction des Affaires Sociales



Direction de la Jeunesse et des Sports
Le Directeur Général

INSPECTION GENERALE
DE LA VILLE DE PARIS

N° 50

Paris, le 16 février 2018

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale de la Ville de Paris

Objet : Rapport provisoire n° 17-10 - Examen de la bonne utilisation par les associations des crédits qui leur sont alloués - Observations sur les constats et avis sur les recommandations

Par courrier en date du 13 décembre 2017, vous m'avez fait parvenir le rapport provisoire établi par l'Inspection Générale sur l'examen de la bonne utilisation par les associations des crédits qui leur sont alloués.

Neuf directions de la Ville de Paris ont été auditionnées dans ce cadre dont la DJS.

Ce rapport rend compte avec fidélité et exhaustivité des 6 auditions menées au sein des services de la DJS, mettant notamment en valeur la double procédure de validation des demandes de subvention par le service du sport de proximité : en amont, l'élu-adjoint procède à un arbitrage définitif au terme d'échanges nourris avant la présentation de la délibération au Conseil de Paris, et en aval, les services centraux de la DJS, en présence du maire d'arrondissement ou de son représentant, d'un conseiller à la vie sportive de la circonscription et d'un représentant du cabinet de l'élu-adjoint, interrogent la situation de chaque association, son bilan et la réalisation de ses objectifs.

Les 31 recommandations de ce rapport en faveur d'un meilleur contrôle des crédits alloués aux associations s'inscrivent dans le cadre de la communication de la Maire de Paris sur la vie associative faite en septembre 2017, dans laquelle est fixé l'objectif de 50% d'associations subventionnées avec des conventions d'objectifs pluriannuelles.

Le plan d'action proposé en 4^e partie du rapport invite :

- Les services centraux en charge des subventions à accentuer leur démarche partenariale avec les associations (mise en place de dialogues de gestion, construction d'indicateurs d'évaluation partagés), à élaborer une cartographie et une cotation des risques ainsi qu'un plan de contrôle annuel et à harmoniser leurs documents (fiche de présentation de l'association, compte-rendu financier), sous la direction du Bureau des Subventions aux Associations de la DDCT ;
- Les services déconcentrés à réaliser plus systématiquement des visites de terrain et des enquêtes de satisfaction, tout en améliorant la traçabilité des contrôles.

Je souscris à ces propositions.

Mes services restent à votre disposition pour tout complément d'information.

25, boulevard Bourdon- 75180 Paris Cedex 04



La Directrice

Paris, le 20 FEV. 2018

Note à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale.

Objet : Rapport provisoire de décembre 2017 « Examen de la bonne utilisation par les associations des crédits qui leur sont alloués ».

En réponse à votre note du 13 décembre dernier, je souhaite vous faire part des éléments suivants :

- Plusieurs des 31 recommandations du rapport relèvent spécifiquement des missions de la DDCT en collaboration avec les autres Directions, telles que celles relatives au fonctionnement de SIMPA, à la conception ou à l'utilisation des fiches FER. En tant que de besoin, la DAE se tiendra donc disponible auprès de la DDCT pour leur mise en œuvre.
- La réalisation d'un certain nombre de recommandations sera de la responsabilité directe des Directions opérationnelles, dont la DAE. Elles peuvent être regroupées en fonction de leur objectif respectif :
 - Recommandations relatives aux relations conventionnelles entre la Ville et les associations bénéficiaires de subventions municipales : numéros 4 et 5 ;
 - Recommandations visant à améliorer le dialogue entre la Ville et les associations ; numéros 6, 7, 17, 19 et 20 ;
 - Recommandations destinées à renforcer le contrôle de l'utilisation des fonds alloués aux associations : numéros 8, 9, 10, 11, 16, 18 et 26.

La plupart de ces recommandations sont d'ores et déjà en vigueur à la DAE, telles que celles relatives à la fourniture par les associations de leur rapport d'activité annuel (rec. 16) ou le dépôt de leurs comptes sociaux dans SIMPA. L'absence des pièces indispensables mentionnées dans la liste du BSA empêche l'obtention d'une subvention par la même association l'année suivante. D'une manière générale, la DAE veillera à ce que la mise en œuvre des recommandations fassent toutes l'objet de compte-rendu, courriers, notes, mails, etc. afin que par ces traces matérielles, leur effectivité soit avérée.

S'agissant du contrôle de l'efficacité des actions menées par les associations, le croisement des expertises est un outil précieux. Le développement de l'attribution des subventions lors d'appels à projets réguliers facilite ces regards croisés. En effet les projets sont examinés lors de jurys multipartites incluant une pluralité de décideurs et d'experts tels que les élus d'arrondissement, les adjoints sectoriels, plusieurs directions de la Ville, d'autres co-financeurs tels que l'Etat ou ses opérateurs, voire d'autres collectivités territoriales ou des entreprises mécènes.

- Nos remarques concernant quelques recommandations sont les suivantes :

Recommandation 5 « Définir en amont et prévoir systématiquement en trois annexes distinctes aux conventions : l'objet du partenariat ; le budget prévisionnel du projet ou de l'action (pour les subventions affectées à un objet) ; les modalités de l'évaluation et Indicateurs. »

L'objet du partenariat de la subvention trouve sa place naturelle en article 1 de la convention. C'est seulement du fait de sa complexité (plusieurs projets, plusieurs directions de la Ville impliquées) qu'une annexe peut être utile (à préciser dans les intitulés des articles 1 et annexe 1). En revanche, des annexes sont effectivement des documents adaptés à la présentation du budget prévisionnel ainsi que des modalités d'évaluation et des indicateurs. D'ores et déjà, la DAE a adopté ce mode de présentation (ParisCode, Parcours Linguistique à Visée Professionnelle) fiches de suivi des partenaires emploi, par exemple). A cet égard, il serait utile que ces annexes bénéficient d'une harmonisation formelle de afin d'en faciliter la lecture et la compréhension.



Recommandation 7 - Les directions doivent rappeler aux associations qu'elles sont tenues de déposer leurs comptes sociaux dans SIMPA dès leur approbation et en tout état de cause, au plus tard six mois après la clôture de l'exercice au titre duquel elles ont été subventionnées. »

En cas d'absence de ce dépôt, il serait utile qu'une alerte à partir de SIMPA soit possible ou bien qu'un champ spécifique soit créé dans Simpa (Compte-rendu d'emploi) avec une requête ad hoc élaborée par la Mission Simpa afin que les services de la Ville soient avertis de ce manquement. Suite à une telle défaillance de la part de l'association, il conviendrait alors qu'une procédure formalisée puisse être mise en œuvre par la Direction opérationnelle afin d'inviter l'association à se mettre en règle dans un délai court, faute de quoi le principe de son subventionnement par la Ville pourrait être mis en question, une demande de remboursement engagée ou bien le report de l'action à l'année suivante exigé.

Recommandation 19 - Organiser des visites régulières auprès des associations et formaliser systématiquement les comptes rendus des observations réalisées sur le terrain sur le modèle de rapports simplifiés. »

La DAE effectue régulièrement des visites auprès des associations qu'elle subventionne, soit sur les budgets municipal ou départemental, soit dans le cadre des budgets du Fonds social européen qui prévoient explicitement cette obligation de visites sur place. Il nous paraît utile que dans SIMPA soit proposé un modèle simple (par exemple, 10 questions/points de contrôle) pour les visites de terrain, et que les rapports de visite des Directions de la Ville soutenant une même association soient mis en ligne et ainsi mutualisés. La charge de contrôle des structures pourrait ainsi être répartie entre les Directions en fonction de la taille des effectifs affectés.

Cette harmonisation de l'observation n'interdit pas, bien sûr, des appréciations complémentaires propres, d'une part, aux particularismes des associations subventionnées et, d'autre part, aux types de soutiens dispensés par telle ou telle Direction.

Recommandation 10 - Dans la perspective de la certification des comptes, la validation par les services de la collectivité parisienne, des documents qu'il revient à l'association de produire au titre de la justification de la bonne utilisation de la subvention allouée, doit être systématiquement formalisée et tracée. »

Il convient en effet que la formalisation et le traçage de la validation des documents avérant la bonne utilisation par l'association des subventions soient systématiques. Cette bonne pratique pourrait se concrétiser par la production par l'association d'un document détaillé avérant que les aides reçues ont été affectées conformément aux objectifs conventionnels définis avec la Ville, avec notamment des indicateurs. Ce document faciliterait le travail des Directions ; elles auraient ensuite à prendre connaissance et à apprécier ces documents.

Toutefois, pour ce qui est de la validation des comptes financiers ou du contrôle des rapports d'activités, il n'appartient pas aux services de la Ville de se substituer aux commissaires aux comptes ou des assemblées générales des associations.

Tels sont les éléments dont je souhaitais vous faire part.

Paris, le 23 FEV. 2018

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

Objet : Rapport provisoire relatif à la bonne utilisation par les associations des crédits qui leur sont alloués

Par note en date du 13 décembre 2017 vous avez bien voulu me communiquer le rapport provisoire établi par vos services sur la bonne utilisation par les associations des crédits qui leur sont alloués.

En premier lieu je souhaite souligner l'intérêt de ce rapport.

Je partage votre analyse sur la nécessité d'améliorer le contrôle par les services du bon emploi des deniers publics par les associations, sur la nécessité d'exiger plus systématiquement les rapports d'activité, de poursuivre et développer un dialogue de gestion avec les associations subventionnées, de développer des indicateurs d'évaluation.

Cependant cet indispensable contrôle doit pouvoir être combiné à des mesures de simplification dans l'instruction des subventions et être adapté en fonction du niveau de la subvention.

En effet cela représente actuellement pour les services dont la mission est la mise en oeuvre des politiques publiques sociales une charge importante à laquelle s'ajoutent les objectifs fixés aux directions par la Maire en mars 2017 :

- 75% des subventions doivent être délibérées au plus tard à la séance de juillet,
- 50% des subventions doivent faire l'objet de conventions pluriannuelles d'objectif d'ici la fin de la mandature (cela représente 30 CPO pour la DASES)
- les fiches d'évaluation des risques pour les subventions inférieures à 23 000€ sont désormais à la charge des directions (cela représente pour la DASES 90 FER supplémentaires soit une augmentation de la charge de 22%).

Un allègement, une simplification de certaines tâches devrait, à mon sens, pouvoir être envisagé.

L'évolution de l'outil SIMPA devrait y contribuer, cependant mettre en place des dispositifs de blocage pour les associations (en cas de dossier incomplet, instruction de la demande bloquée) nous paraît difficile dans la pratique, en revanche des dispositifs d'alerte automatisés seraient de nature à alléger la tâche des services instructeurs.

Concernant la rédaction des FER, une évolution de SIMPA pourrait être étudiée : l'incrémentation automatique dans la fiche des données saisies dans SIMPA par les associations.

La possibilité d'établir une FER unique annuelle est également une mesure de simplification souhaitable. Une FER simplifiée et un contrôle allégé des subventions inférieures à 10 000€ sont également des mesures d'allègement souhaitables.

La recommandation qui prévoit la rédaction de 3 annexes aux conventions devrait ne s'appliquer qu'aux subventions les plus importantes, supérieures à 153 000€.

La recommandation 31 concernant la formation des instructeurs, la constitution d'un réseau d'experts en analyse financière et d'utilisateurs de SIMPA va également dans le sens d'une aide réelle. La formation des instructeurs devrait permettre une montée en compétence sur le volet financier. Cependant pour effectuer une évaluation et un contrôle financier, la qualité de l'instruction en amont de la demande de subvention est essentielle (culture juridique, outils, indicateurs, questions aux opérateurs, etc). La construction d'une culture commune à l'ensemble des directions pourrait être pilotée par la DDCT notamment par la diffusion d'un guide de l'instruction des subventions rappelant les étapes indispensables de l'instruction, les questions à se poser...

Enfin il est proposé une simplification de la rédaction des conventions : par la suppression de la clause prévoyant un avenant fixant chaque année le montant de la subvention, remplacée par une clause indiquant simplement que le montant de la subvention sera arrêté annuellement par une délibération du Conseil de Paris

Le traitement des subventions de très petit montant, de moins de 5 000 €, n'est pas suffisamment différencié des autres subventions.

Il est proposé la suppression des FER pour les subventions de moins de 5 000€, le risque juridique et financier semblant faible pour la collectivité, le coût de traitement administratif des dossiers est, lui, élevé. Ces subventions représentent 32% des subventions instruites par la DASES.

Tels sont les éléments dont je souhaite vous faire part.

Le Directeur de l'action sociale,
de l'enfance et de la santé

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : Proposition de fiche de présentation synthétique des associations aux élus

Annexe 4 : Rapports d'audits de l'IGVP sur les associations depuis 2013

Annexe 5 : Modèle de Compte rendu financier de subvention / CERFA N° 15059*01

Annexe 6 : Fiche d'Evaluation des Risques (FER)

Annexe 7 : Proposition de grille de cotation des risques

Annexe 8 : Exemple de compte rendu de visite DDCS

Avis : La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs, et de la délibération 2014 IG 1001, celles-ci sont consultables sur place, sur demande écrite à la direction de l'Inspection générale.